

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**“IMPACTO DEL FEDERALISMO FISCAL
MEXICANO EN EL ESTADO DE MÉXICO. CASO:
MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA (1997-2006)”**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
“LICENCIADO EN ECONOMÍA”**

PRESENTA:

ALFREDO HERNÁNDEZ ENCISO

ASESOR: Mtro. José Manuel Flores Ramos

Ciudad universitaria, D. F., abril de 2009



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.

A la memoria de mi madre: Yolanda Enciso Blázquez.

A la memoria de mis abuelitos: José Hernández (pimpín) y Consuelo Zamora.

A la memoria de mi cuñado Javier Escartín.

A la memoria de mi prima, Angélica Calderón Enciso.

A mi padre, Dr. Carlos Hernández Zamora, que me apoyó en todos mis ciclos de estudios, y tuvo confianza en mí.

A mis hermanos, Marcela y Sergio Hernández Enciso, así como a mi cuñada Carmen Farías, y a mis sobrinos Montsé, Sergio y Dulce.

A mi tía Cecilia Hernández Zamora, mi tío Miguel Ángel Clorio, así como a mis primos, Mauro y Martín Clorio Hernández, así como a su esposa Adriana García y a su mi sobrino Diego.

A mi tía Gela Enciso Blázquez, mi tío Ángel Calderón, y a mi prima Adriana Calderón.

A mis tías Alicia y Maria Elena Hernández Blázquez.

A mi tía Juanita Enciso Blázquez, y a mi tío Paco Dátoli.

A mi tía Lourdes Hernández Zamora, mi tío Vicente Santillán, así como a mi prima Sonia y mis sobrinos Sony, Martín, Esaú y Aura. Mi prima Susana, su esposo Braulio y mis sobrinas, Sandy, Bety e Itzel. Mi prima Silvia, su esposo Gerardo, y mis sobrinos, Josué, David y Diana. Mi primo Vicente, su esposa Consuelo, y mis sobrinos Manuel y Fernando. Mi prima Alma, su esposo Tino, así como a mis sobrinos Jorge, y muy en especial a Edith. A mi prima Clara, su esposo Román y mis sobrinos, Yanet, Eduardo y Yunuen. A mi prima Clabel, su esposo Ulises, y mis sobrinas Yessica y Erika. A mi prima Laura, su esposo Luís –con quien casi siempre apuesto en el fútbol- y mis sobrinos Beto y Valeria. A mi prima Alejandra –y sus cachetitos, jajaja-. A Mariano y su familia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, al CCH Naucalpan, donde tuve mis inicios de universitario, y a la Facultad de Economía.

A mi asesor, el profesor José Manuel Flores Ramos, quien a pesar de sus múltiples ocupaciones, hacía lo posible por ocupar un espacio para asesorarme en este trabajo. Le agradezco también que en su clase de Presupuesto por programas, me haya llamado la atención en su momento.

A mis sinodales, como agradecimiento por haber aceptado mi trabajo, en especial para el profesor Jesús Sánchez Arciniega, quien tuvo la fortuna de tenerlo como profesor en dos materias, contar con su amistad, y también por hacerme sufrir un poquito en algunas correcciones a mi tesis.

A los profesores, Julio San Vicente, Alfredo Velarde, Emidio Méndez, Manuel Coello y Agustín Andrade.

A los profesores de CCH Naucalpan, Facundo Jiménez y Mario Rojas.

A mis amigos:

Ángel Alcántara, quien ha sido para mí uno de mis mejores amigos desde hace ya más de seis años, y a quien considero como un hermano.

A Damaris, quien ha visto como sufro con estas investigaciones y otros problemas, y a quien, de haber tenido otra hermana, me hubiera gustado que fuera ella.

A Alex, Tania, Mariana, y Tlanezi, de quienes aprendí un significado diferente de la palabra AMIGO. Han sido más que unos amigos.

A Araceli, al atún, Bam-bam, Cazadero, Carmín, Chelias, al choco, Elizabeth, Ely, George, Gordo, Federico, Jaime, José Antonio, María, Marcos, Mario Rojas, Martín, Mauricio, Nico, Omar, Osiel, Ramses, Roberto, Rosa Roxana, el shaggy y Toño.

A Josafat, Paty, Anuar, Samuel, Juan y Armando.

A todos los demás que uff, se me acaba la memoria para mencionarlos, espero después no anden sentidos conmigo, pero va para todos ustedes.

**“IMPACTO DEL FEDERALISMO FISCAL MEXICANO EN EL ESTADO DE MÉXICO.
CASO: MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA” (1997-2006)**

INTRODUCCIÓN.....1

Capítulo I: Marco general

I.1.- Definición de federalismo fiscal.....5
I.2.- Objetivos del federalismo fiscal.....14

Capítulo II: Antecedentes del Federalismo fiscal en México y sus efectos

II.1.- Antecedentes.....18
II.2.- Centralismo y presidencialismo: obstáculos.....26
II.3.- Federalismo fiscal durante el siglo XX.....30
II.4.- Reformas legislativas para fortalecer al federalismo fiscal (Ramo 28, Ramo 33).....37

Capítulo III.- Efectos económicos y sociales del federalismo fiscal en el Estado de México

III.1.- Combate a la pobreza y justicia social.....44
III.2.- Mejor distribución de los recursos federales.....47
III.3.- Federalismo y desarrollo agropecuario.....56
III.4.- Alcances del federalismo fiscal y problemática.....60
III.5.- Políticas y alternativas.....64

Capítulo IV.- Perspectivas del Federalismo fiscal en el bienestar social en el municipio de Tlalnepantla

IV.1.- Análisis del desarrollo económico.....66
IV.2.- Influencia en el gasto social y el empleo.....68

IV.3.- Estabilidad económica, desarrollo sostenido y sustentable.....	71
IV.4- Incidencia en el aspecto socioeconómico y político.....	71
IV.5.- Impacto en las finanzas públicas.....	73
IV.6.- Influencia en el desarrollo municipal, estatal y nacional.....	100
IV.7.- Fortalecimiento de las finanzas locales.....	101
IV.8.- Influencia en el desarrollo regional.....	105
IV.9.- Carencias y problemas del federalismo fiscal.....	106
IV.10.- Combate a la corrupción y a la impunidad para alcanzar el federalismo fiscal transparente.....	110
IV.11.- Disciplina fiscal.....	115
Capítulo V.- Conclusiones y recomendaciones.....	120
ANEXOS ESTADÍSTICOS.....	125
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....	134

INTRODUCCIÓN

México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal.¹

El Estado de México, es uno de los estados más importantes del país. Por su desarrollo económico y el número de habitantes -es la entidad con mayor población en todo el país (14 007 495 habitantes)²-, y por ser un estado con mucha industria en todo el país, concentrándose principalmente en los municipios de Naucalpan³, Tlalnepantla y Toluca⁴, pero principalmente en los dos primeros, al ser municipios colindantes con el Distrito Federal.

¹ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*; SEDESOL-UNAM, 2004, LOS IMPUESTOS, LA POLÍTICA SOCIAL Y EL FEDERALISMO, colaboración de Horacio Sobarzo, en el título de “el federalismo fiscal mexicano”, donde para explicar la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal, toma en cuenta que en el periodo 1980-1995, el gobierno federal participó con el 79.9% de los ingresos, en tanto que las entidades federativas lo hicieron con el 15.5% y los ayuntamientos con el 4.6% restante, basándose también en cálculos con base en el INEGI de 1998.

² Población total del estado de México con base al II Conteo de Población y Vivienda 2005, al 17 de octubre de 2005. Para INEGI, Anuario Estadístico 2007, Estado de México, Tomo I. Capítulo 4, vivienda y urbanización, pp. 241-292.

³ Las actividades del municipio representan actividades comerciales, industriales y de la transformación. FUENTE: E-local México. Actividad Económica. Naucalpan de Juárez. Dentro de www.e-local.gob.mx

⁴ En Toluca, la industria y el sector servicios registran ambos el 55 por ciento de la actividad. El sector industrial manufacturera registra 54,9 por ciento en valor agregado censal bruto. económicamente activa. FUENTE: Cuaderno Estadístico Municipal, Toluca 2003; INEGI Edición 200; capítulo 9, Personal ocupado dependiente de la razón social y valor agregado censal bruto por principales sectores de actividad 2003 (porcentaje).

En el caso del estado de México, también existen municipios que se sumen en la pobreza, al no contar con recursos suficientes y eficientes para brindar los servicios públicos principales, como agua potable, drenaje y alcantarillado, recolección de basura y alumbrado público; y los desarrollados, por el tipo de actividad económica que hay, como es el caso del municipio de Tlalnepantla, estado de México. Municipios como este tienen un alto poder de recaudación, y por ello pueden brindar mejores servicios públicos.

La asignación de los recursos ha sido inequitativa y toda se ha centralizado, por eso es importante el federalismo, y dejar atrás el centralismo. A partir de la alternancia de fuerzas políticas en 1997 hasta nuestros días, se ha fortalecido el federalismo.

Ha habido reformas legislativas para fortalecer el federalismo fiscal (ramo 28 y ramo 33), así como los criterios para la operación del federalismo, rompiendo con el centralismo y el presidencialismo, ya que todo se asignaba en forma centralizada.

El federalismo fiscal tiene efectos económicos y sociales, como el combate a la pobreza y la justicia social, mejor distribución de los recursos federales, basando su criterio de asignación presupuestal.

El federalismo fiscal debe de tener su impacto en el desarrollo económico, para el gasto social y para el empleo, estabilidad económica, incidencias en los aspectos socioeconómicos y políticos, impacto positivo en

las finanzas públicas sobretodo, influencia en el desarrollo regional de este municipio como caso concreto.

OBJETIVOS DE LA TESIS

GENERAL

Investigar el impacto del Federalismo Fiscal Mexicano en el Estado de México entre 1997 y el año 2006, concretamente en el municipio de Tlalnepantla, desde el análisis del significado del federalismo fiscal, sus antecedentes históricos, sus efectos económicos y sociales hasta su incidencia en el bienestar social, para presentar propuestas de mejoramiento en la ejecución del federalismo fiscal en México

OBJETIVOS PARTICULARES

Analizar el impacto del federalismo fiscal en el municipio de Tlalnepantla, así como revisar las perspectivas que puede tener en el aspecto socioeconómico, político y regional.

HIPÓTESIS

El federalismo favorece más a estados y municipios, que cuentan con infraestructura para recaudar más impuestos. Un federalismo fiscal, sobretodo en un municipio desarrollado como Tlalnepantla, Estado de México, puede ayudar a tener mejor recaudación, y a brindar mejores servicios públicos, debido a la alta actividad económica, sin necesidad de que tengan que pasar por el gobierno estatal y federal. Y los recursos provenientes del gobierno federal y estatal se pueden otorgar mejor a municipios que se sumen en la pobreza.

Capítulo I: Marco general

I.1.- Definición de federalismo fiscal.

El federalismo fiscal consiste en repartir las responsabilidades económicas entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, y refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los diferentes niveles de gobierno, en sus modelos de administración pública, en los mecanismos de vigilancia y control del gobierno y en la toma de decisiones.

La organización federal determina la necesidad de una distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno que la conforman: federación-estados-municipios; una de esas competencias es la de proporcionar los ingresos necesarios para financiar los gastos que originan las funciones a su cargo.

La base del sistema federal es la entidad federativa, con suficientes poderes para mantener su autonomía financiera y política, y de identidad.

Bajo el sistema federal están definidas las atribuciones, correspondiendo las fiscales, que pertenecen al gobierno federal y las propias del gobierno estatal, así como las que son concurrentes. Las disputas entre gobiernos se ajustan a un proceso jurídico y de Cortes Supremas.

Dentro del sistema federal, Raúl Martínez Almazán dice,... “que se destaca toda una gama de intereses comunes entre los diferentes niveles de gobierno que configuran el perfil del federalismo moderno como son: la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional , la autonomía financiera y política, la disponibilidad de suficientes recursos para atender sus necesidades, mayor participación democrática, eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios, y el poder atenuar los desequilibrios tanto regionales como de distribución del ingreso nacional existentes”.¹ Esto quiere decir, que el gasto debe de ser federalizado y no centralizado, para que cada estado y cada municipio sepan con más exactitud sus necesidades y carencias, para poder brindar con mejor calidad sus programas y servicios públicos.

Del sistema federal mexicano, José Ayala dice,... “que busca una distribución del poder entre el gobierno central y los gobiernos estatales, aunque no se logre plenamente; garantiza jurídicamente la protección sobre la existencia y autoridad del gobierno en sus tres niveles. El sistema federal permite normativamente que todos los niveles de gobierno participen en los procesos de decisión y se superen las dificultades reales que supone relacionar las entidades federativas con diferentes intereses, tradiciones y grados de desarrollo económico y social...”² Lo que quiere decir que la participación conjunta de los tres niveles de gobierno, busca lograr una autoridad tripartita

¹ MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”*, INAP, 1ra ED., 1988; Primera parte, Las Relaciones Fiscales del Sistema Federal Mexicano”, Algunos Aspectos del Federalismo Fiscal, pp. 15-31.

² AYALA ESPINO José; *“Economía del Sector Público Mexicano”*; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo; Pág. 353; José Ayala aclara que,... “estos objetivos son elaborados y puestos en práctica mediante una negociación formalmente federal...”

para buscar un frente común para lograr resolver los diferentes problemas de la federación, el estado y el municipio.

El federalismo es un sistema dinámico que tiene ciertos elementos esenciales entre los cuales se pueden mencionar: constitución, instituciones gubernamentales independientes, sistema para la resolución de conflictos de competencias y descentralización.

El federalismo mexicano establece dos órdenes de gobierno: el federal y el estatal; ambos cuentan con Poder Legislativo. El municipal solo puede crear sus propios reglamentos, pero no cuenta con poder para legislar.

Cesar Alejandro Hernández, explica que,... “la definición clásica de federalismo nos refiere al pacto al que las entidades autónomas (estados) se unen para conformar una comunidad superior. No hace alusión a las comunidades locales (municipios) como participantes en la alianza federal. Federalismos como los latinoamericanos han permitido una definición que considera al municipio como parte fundamental de la federación, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, incluso como tercera esfera de gobierno. El municipio es, al menos, la base de la división territorial en los estados, antes los cuales tiene cierta autonomía administrativa y su competencia es limitada y regulada por los ordenamientos jurídicos promulgados por el Poder Legislativo del estado del cual forma parte...”³ Esto

³ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*, SEDESOL-UNAM, 2004; Mesa Inaugural: EL FEDERALISMO Y LAS REFORMAS JURÍDICAS, colaboración del Mtro. César Alejandro Hernández, *Controversias Constitucionales en el Federalismo Mexicano*, en el título de “la federación como parte”, Pág. 43. Aquí, César

quiere decir que los municipios se unen para conformar un estado, y los estados se unen para conformar una federación; para el federalismo, la federación considera a los estados y estos a los municipios, ya que a estos rigen sus reglas jurídicas por parte del Poder Legislativo estatal.

También nos dice Cesar Alejandro Hernández,... “El reparto de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales es la columna vertebral del federalismo, y el desequilibrio entre las mismas es el problema esencial del federalismo. Los conflictos de competencias constitucionales entre el gobierno central y los gobiernos estatales, y los conflictos de leyes entre los ordenamientos federales son resueltos por el Poder Judicial de la Federación, quien no debe actuar como juez y parte por el hecho de que pertenece al ámbito federal...”⁴ Esto quiere decir que deben de estar bien definidas las tareas de cada nivel de gobierno, y en caso de no llegar a un acuerdo sobre las distintas responsabilidades, el Poder Judicial de la Federación debe de resolverlos.

Para Genaro Sánchez Barajas, el federalismo es,... “un sistema político que en varias entidades federativas con independencia individual, que comparten soberanía con una autoridad superior; proviene de la conceptualización del régimen federal que se expresa en una forma de gobierno que fundamenta en la soberanía e independencia de los estados que

Alejandro Hernández refiere la definición clásica de federalismo como caso más común de controversia de un estado contra un municipio propio.

⁴ IBIDEM, PP. 36-38, en el título de “Las controversias constitucionales en el orden jurídico del federalismo mexicano”.

integran la federación...”⁵. Esto quiere decir que cada estado es autónomo y su forma de gobierno se rige en la soberanía que tiene cada una de las entidades.

A diferencia del federalismo, que implica la colaboración del conjunto federado en la formación y participación de los recursos del Estado mexicano, el federalismo fiscal es un proceso que refleja los costos y los beneficios de la descentralización en los distintos niveles de gobierno. Se refiere solamente a las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos y gasto público entre las haciendas públicas de los diferentes niveles de gobierno que operan en un sistema federal. Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales presentan formas distintas a un mayor o menor grado de dificultad, según la organización política de que se trate, su expresión más acabada se encontrará bajo un sistema federal con las problemáticas implícitas en un federalismo moderno.⁶

El federalismo fiscal es una de las disciplinas más importantes en el estudio de las finanzas públicas, ya que da tratamiento a los problemas fiscales que surgen en los países con estructura de gobierno federal. Procura que

⁵ SANCHEZ BARAJAS Genaro; *“Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano”*; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002; Antecedentes, pp. 21-34.

⁶ Todo esto lo saqué en conclusión a partir de leer distintos significados, el que define José Ayala Espino en su libro *“Economía del Sector público Mexicano”*, Pág. 350; de Manuel Díaz Flores, *“Federalismo fiscal: una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000”*, pp. 48-65; y de Joseph E. Stiglits, *“La economía del sector público”*, 3ra Edición; Columbia University-Antoni Bosch Editor, España, 2000; Sexta Parte; Cáp. 22, El Federalismo Fiscal, pp. 651.

ciertos servicios y bienes públicos estén presentes independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos locales.⁷

El federalismo fiscal es uno de los campos de estudio de la hacienda local, ya que ésta también incluye el análisis de la problemática interna de cada una de las haciendas.

José Ayala explica que,... “Enfrentar los problemas públicos no sólo depende de consideraciones económicas sino de la seguridad y soberanía nacionales. El gobierno federal los proporciona por razones éticas y sociales. Así, el federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales...”⁸ Por tanto, es obligación de los niveles de gobierno enfrentar los problemas de todo tipo en los tres niveles de gobierno, y con el federalismo fiscal, al haber equidad en los recursos, se pueden resolver mejor los problemas de los niveles estatal y municipal.

El federalismo fiscal se relaciona con temas cruciales para el desarrollo del país, tales como la transparencia en el uso de recursos públicos, el proceso

⁷ AYALA ESPINO José; *“Economía del Sector Público Mexicano”*; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo; Pág. 352; Aquí, José Ayala ejemplifica,... “la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica, la atención en la salud pública...”

⁸ IBIDEM.

de descentralización, la política educativa, la pobreza, e incluso la redefinición del pacto político, en un contexto de alternancia partidista a nivel federal.⁹

El federalismo fiscal contribuye a atender problemas como las transferencias intergubernamentales.

A través de las acciones expresadas en programas, el federalismo fiscal consolida el vínculo de unión de los tres poderes en materia económica, para lograr la justicia social y la equidad en la distribución de la riqueza nacional.¹⁰

Según José Ayala, sobre la descentralización de los distintos niveles de gobierno,...”Esa descentralización cerraría la brecha entre los gobiernos locales y las posibilidades presupuestarias del gobierno federal para mejorar la eficiencia y la equidad en la distribución de los recursos fiscales”...¹¹ Esto quiere decir que habría mejores acuerdos para la distribución eficiente de recursos.

⁹ DIAZ CAYEROS Alberto; *“Importancia y Retos del Federalismo Fiscal”*, Escritos de Alberto Díaz Cayeros, Pág. 1. En ese texto, Díaz Cayeros dice...”que el funcionamiento del federalismo fiscal es clave para el éxito o el fracaso del desempeño del próximo gobierno federal. Las decisiones que se negocien y se tomen en éste ámbito pueden facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o provocar nuevas tensiones políticas”...

¹⁰ SANCHEZ BARAJAS Genaro; *“Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano”*, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002; CAP. 1.- Antecedentes, Origen del Federalismo Mexicano; pp. 21-25.

¹¹ AYALA ESPINO José; *“Economía del Sector Público Mexicano”*; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo; Pág. 351.

Según Manuel Flores Díaz,... “El federalismo fiscal es un complejo proceso interactivo constitución-función que difícilmente podrá convertirse en una solución estable, sin ganadores ni perdedores”...¹²

En el caso de México, según Horacio Sobarzo Fimbres, ...”Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto”...¹³

En el caso del Estado de México, su principal fuente de ingresos públicos son Impuestos, derechos, productos, aportaciones y aprovechamientos, ingresos extraordinarios que comprenden financiamientos y generación de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), participaciones y aportaciones federales (Ramos 28 y 33 respectivamente).¹⁴ En el Estado de México, el origen federal de los recursos representa el 82.29 %, mientras que los ingresos estatales representan el 10.73 % y los ingresos extraordinarios representan el 4.22 %.¹⁵

¹² FLORES DÍAZ Manuel; *“Federalismo fiscal: una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000”*; Universidad Autónoma de Aguascalientes-Secretaría de Finanzas y Programación del gobierno de Aguascalientes, 2003; Cáp. 1, El Federalismo fiscal y los gobiernos federales, III.- La teoría del federalismo fiscal, pp. 48-65.

¹³ SOBARZO FIMBRES Horacio; *“Economía, Sociedad y Territorio”*, Dossier Especial, Federalismo Fiscal en México; México, 2004; Pág. 108.

¹⁴ FUENTE: Gobierno del Estado de México. Secretaría de finanzas (www.edomexico.gob.mx)

¹⁵ Este porcentaje, lo tomo como una muestra de los ingresos previstos por el sector central del Gobierno del Estado de México que para el ejercicio fiscal 2006 ascendieron a 81,761,865 mil pesos de los cuales, al 30 de septiembre de 2006, se recaudaron 67,284,756 mil pesos, que representan el 82.29% de la cifra estimada anual; de ellos, el 10.73% corresponde a los Ingresos Estatales, mientras que los de Origen Federal representan el 85.05% y los Ingresos Extraordinarios el 4.22%. (FUENTE: Gobierno del Estado de México. www.edomexico.gob.mx)
–Cifras revisadas correspondientes a lo recaudado–

En el Estado de México, el federalismo va de la mano con la descentralización como una acción para las tareas de programación, ejecución y evaluación de las acciones de población al interior de los municipios, atendiendo a sus condiciones sociodemográficas y socioeconómicas específicas, con la participación activa de los sectores sociales.

En la construcción del federalismo fiscal, la descentralización de la política estatal de población representa un paso importante, toda vez que contribuye a fortalecer las relaciones y vínculos de cooperación entre el estado y los municipios que repercute en nuestra Federación; promueve una nueva división del trabajo e identifica la relación de competencias, atribuciones y responsabilidades entre los órdenes de gobierno estatal y municipal. Al hacerlo, favorece una mayor efectividad y coordinación de las políticas públicas, y contribuye a promover una mayor participación y responsabilidad ciudadanas.¹⁶

En el caso del municipio de Tlalnepantla, Estado de México, este es uno de los municipios más desarrollados no solo del Estado de México, sino de todo el país, y su cercanía con el Distrito Federal y su industrialización, han hecho un municipio con mayor recaudación, y las actividades como agua potable, alcantarillado, bacheo y seguridad pública, pueden ser mejor operadas

¹⁶ Consejo Estatal de Población. Gobierno del Estado de México. *Manual de instalación de los Consejos Municipales de Población*; Cap. III, La descentralización de la política estatal de población y los consejos municipales de población, pp. 25-28. Esto lo interpreto de tal manera que la población es el factor primordial en todos los municipios, ya que es por quien se trabaja principalmente, en cuestiones importantes para su mejor convivencia dentro del municipio, como lo son buenos servicios públicos, ya que en el municipio, es donde se captan primero los recursos de la población, antes que la entidad federativa y la Federación.

con recursos municipales propios. Las mayores participaciones de la federación han hecho que los impuestos pagados ciudadanos domiciliados en este municipio, así como los de las empresas con domicilio fiscal en Tlalnepantla, se queden en mayor proporción en el municipio, y no sea manejado de manera centralizada.

En el municipio de Tlalnepantla, sus ingresos brutos son impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales y estatales, otros ingresos, ingresos por cuenta de terceros, así como financiamientos.¹⁷

I.2.- Objetivos del federalismo fiscal.

El problema de la división de tareas y responsabilidades en el federalismo va de la mano del problema del financiamiento de cada uno de los niveles de gobierno. En términos generales, se reconoce que los bienes públicos deben ser previstos por aquel nivel de gobierno que se encuentra más cercano a los demandantes. De esta forma, los servicios urbanos, la atención médica de primer nivel, la educación elemental, debería ser atendida por el primer nivel de gobierno, que en el caso mexicano corresponde al municipal. Al nivel estatal le estarían reservadas la procuración de justicia y la construcción de infraestructura estatal para mantener comunicadas a las distintas localidades de un estado. En cambio, bienes públicos cuya demanda es nacional, como la defensa nacional, las relaciones con el exterior o el combate

¹⁷ FUENTE: INEGI. Estadísticas de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales.

contra el crimen organizado corresponderían al nivel federal, así como los proyectos de infraestructura y desarrollo regional que involucran a dos o más estados.

El federalismo fiscal sirve para asignar recursos federales entre niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Busca garantizar una estructura federal eficiente y equitativa, buscando reglas para la asignación eficiente de recursos federales entre niveles de gobierno y transferencias de ingreso.

Sus principales objetivos son la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional, la autonomía financiera y política, la disponibilidad de suficientes recursos para atender sus necesidades, mayor participación democrática, eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios, y el poder atenuar los desequilibrios tanto regionales como de distribución del ingreso nacional existentes.¹⁸

El federalismo fiscal favorece a las finanzas públicas de los niveles estatal y municipal, para poder llevar mejor sus funciones como educación, salud, vivienda, seguridad pública, alumbrado público, bacheo, drenaje y alcantarillado, entre otros.

¹⁸ En MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”*, INAP, 1ra ED., 1988; Primera parte, *Las Relaciones Fiscales del Sistema Federal Mexicano*, Algunos Aspectos del Federalismo Fiscal, pp. 15-31. Martínez Almazán explica que... “la planeación nacional, el desarrollo nacional y regional, la autonomía financiera y política, la disponibilidad de suficientes recursos para atender sus necesidades, mayor participación democrática, eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios, y el poder atenuar los desequilibrios tanto regionales como de distribución del ingreso nacional existentes, configuran el perfil del federalismo moderno...”

El federalismo fiscal favorece a estados y municipios, y provoca que sus bienes y servicios estén presentes independientemente de la capacidad de pago de estos niveles de gobierno, por ejemplo: la impartición de justicia, la seguridad pública, la educación básica, la atención a la salud pública, etc. ...”Enfrentar estos problemas no depende sólo de consideraciones económicas sino de seguridad y soberanía nacionales”...¹⁹

El federalismo fiscal garantiza una mayor equidad en el tratamiento fiscal de las transferencias, los subsidios y las participaciones, como un medio privilegiado para equilibrar las deficiencias de un gobierno local atribuibles a problemas demográficos, catástrofes naturales, conflictos sociales, falta de recursos naturales, etc.

Dentro del objetivo de la autonomía financiera y política, lo principal es favorecer a las finanzas públicas de los niveles estatal y municipal, para poder realizar mejor sus funciones como educación, salud, vivienda, seguridad pública, etc.

A través de las acciones del federalismo fiscal expresadas en programas, se consolida el vínculo de unión de los tres poderes en materia económica, para lograr la justicia social y la equidad en la distribución de la riqueza nacional.²⁰

¹⁹ AYALA ESPINO José; “Economía del Sector Público Mexicano”; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo; Pág. 352.

²⁰ SANCHEZ BARAJAS Genaro; “*Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano*”; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002; Cáp. 1, Antecedentes, Origen del Federalismo Mexicano, pp. 21-34. Aquí, Genaro Sánchez Barajas expresa que,...” Por su

El federalismo fiscal tiene dos perspectivas: garantizar para que en el ámbito de competencias de sus gobiernos puedan constituirse haciendas públicas consistentes y, formar recursos que permitan apoyar los programas públicos federales, así como apoyar a las entidades menos favorecidas en sus procesos de desarrollo social y económico.²¹

Otro objetivo del federalismo fiscal es alcanzar un equilibrio de poder entre los poderes ejecutivos estatales y federales, para reclamar un trato justo y reconocimiento de las necesidades reales de los estados, municipios y regiones, ya que si México se define como una república democrática, representativa, y federal, integrada por estados libres y soberanos unidos en una federación, lo federal implica una distribución del poder entre la federación y los estados federales. Cada estado es soberano en las decisiones que competen a su interior.

En el Estado de México, se deben de seguir los ordenamientos fiscales, y los principales que rigen en el Estado de México y sus municipios son independientemente de la Constitución Política del Estado de México es el Código Financiero del Estado de México y sus municipios.

naturaleza, el federalismo fiscal es el principal instrumento para hacer realidad la política económica”...

²¹AYALA ESPINO José; “Economía del Sector Público Mexicano”; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo; Pág. 350. Aquí el autor refiere dos perspectivas, como las implicaciones orgánicas del federalismo, donde apunta que el federalismo implica la colaboración en conjunto de los tres niveles de gobierno para la participación y formación de los recursos del Estado mexicano.

Capítulo II: Antecedentes del federalismo fiscal en México y sus efectos

II.1.- Antecedentes

El federalismo mexicano tuvo antecedentes en la Constitución Federal de los Estados Unidos de América. Este concepto –federalismo- surge y se convierte en forma de gobierno con la declaración de independencia de Inglaterra en 1776 y se incorpora a la Constitución Política de ese país.

La expresión del primer intento por constituir el Federalismo, se encuentra en los artículos de la Confederación de las trece Colonias de los Estados Unidos.¹ Estos artículos entraron en vigor el 1 de marzo de 1781 y se referían a una “Liga de Amistad”, una “Unión Perpetua” de estados, fincada en la soberanía estatal, lo cual significa que los poderes del Gobierno Central fueran restringidos severamente para evitar una relación asimétrica en los Estados Federales.

¹ ...”La democracia solo puede prosperar en las ciudades estado. La idea de organizar un gobierno democrático en diferentes niveles para un estado territorialmente extenso resolvió el problema entre gobernantes y gobernados, pero abrió en cambio la discusión en torno a las potestades de cada nivel de gobierno”... CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*; SEDESOL-UNAM, 2004; I presentación, Pág. 15. Aquí, Rolando Cordera y Leonardo Lomelí explican textualmente a James Madison, John Hay y Alexander Hamilton, basándose en las razones por las cuales trece colonias inglesas de Norteamérica decidieron constituirse en estado federal, y al hacerlo, aportaron también los elementos para rebatir algunos de los prejuicios más arraigados sobre la posibilidad de organizar estados territorialmente extensos sobre la base de un régimen democrático.

Otros antecedentes del federalismo mexicano fueron las instancias locales de gobierno creadas dentro de la monarquía española a fines del siglo XVIII y principios del XIX, primero como parte de las Reformas Borbónicas y profundizadas después por las cortes reunidas en Cádiz durante la invasión napoleónica a España y el cautiverio de Fernando VII en Francia.

Las instancias locales de gobierno que fueron importantes para definir demarcaciones territoriales que habría de dar paso a los estados de la Federación Mexicana fueron las intendencias y las diputaciones provinciales. Las intendencias constituyeron el proyecto más ambicioso de reordenación política y administrativa del imperio español en las postindependencias de la colonia y el antecedente más importante de la división política que prevaleció después de la independencia.

Las diputaciones provinciales, fueron una de las más audaces reformas de las cortes reunidas en Cádiz a partir de 1810 y que redactaron y proclamaron a partir de 1812 una constitución para la Monarquía Española que fue jurada pero solamente parcialmente observada en la Nueva España, hasta que en 1814 Fernando VII regresó al trono y restableció el gobierno monárquico absoluto, hasta que seis años más tarde un golpe de Estado de los liberales españoles lo obligó a regresar brevemente a la monarquía constitucional.

Con estos antecedentes, el Federalismo arriba al México Independiente. Se incorpora posteriormente de manera significativa el federalismo como eje

rector de la relación entre los tres órdenes de Gobierno en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, como el Federalismo Mexicano.

Al evaluarse la conveniencia de adoptar al Federalismo con las adecuaciones correspondientes a la realidad del país, el primer esfuerzo se identifica después del Plan de Casamata urdido contra Agustín de Iturbide, en febrero de 1823, a través del pensamiento visionario de diputados provinciales que se plasmó en la creación de los estados de Jalisco, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas.

El 31 de enero de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y se publica la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, fijándose así las bases del Estado Moderno. Destaca dentro de sus características el hecho de que los..."Estados cedentes se integraron a una nueva entidad que los sustentaba como un todo ante el mundo"...² Esta Constitución dio amplias atribuciones fiscales a los estados y reservó para el gobierno nacional la administración de las aduanas internacionales, además de asignarle una participación en los impuestos cobrados por los estados denominado contingente, donde se calculaba con base al número de habitantes.

El Acta Constitutiva de la Federación por la que se convocó a los estados a organizar provisionalmente sus respectivos gobiernos autónomos y a

² SANCHEZ BARAJAS Genaro; *"Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano"*, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002; Antecedentes, Pág. 22. Aquí, Genaro Sánchez Barajas cita a *Techomanagement*, "Nuevo Federalismo". Paradigma que enfrenta el cambio, p. 51.

redactar sus constituciones internas, fue el punto de partida del federalismo en la entidad mexiquense. El Congreso nacional dispuso que en todos los estados se llevaran a cabo ceremonias para jurar, observar y obedecer el Acta Constitutiva. Con base en esta disposición, el 29 de febrero de 1824, en el atrio de la Iglesia Parroquial de Toluca, las autoridades civiles, militares y religiosas hicieron lo propio y lo mismo hizo el Congreso del Estado de México en la ciudad de México el 2 de marzo, cuando sesionó por primera vez en el antiguo edificio de la Inquisición. Ese mismo día, por decreto del Congreso, se determinó que Melchor Múzquiz continuaría como jefe político de la provincia de México; dicho nombramiento le había sido otorgado por el Supremo Poder Ejecutivo el 3 de diciembre de 1823.

Dos días después, los diputados designaron gobernador del estado a Manuel Gómez Pedraza y teniente gobernador a Melchor Múzquiz; sin embargo, el primero declinó el cargo y, automáticamente, Múzquiz asumió la titularidad del Poder Ejecutivo hasta el 17 de septiembre de 1824, cuando fue nombrado oficialmente gobernador de la entidad.

Mientras los diputados del Congreso estatal trabajaban en la redacción de la Constitución local, expidieron la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del Estado, que fue jurada y publicada el 16 de agosto de 1824. Dicha ley permitió organizar provisionalmente a la entidad de acuerdo al sistema republicano, señalar las atribuciones y obligaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo y marcar las primeras pautas para la creación del Judicial; por otra parte, el territorio estatal quedó dividido en ocho distritos:

Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo. En esa época, el territorio del Estado de México tenía una extensión aproximada de 120 mil kilómetros cuadrados, su jurisdicción comprendía el actual Distrito Federal, gran parte del estado de Guerrero con salida al Océano Pacífico, el Distrito de Calpulalpan (Tlaxcala) y los territorios de Hidalgo y Morelos.

La sede de los poderes estatales se encontraba en la ciudad de México, que fue la primera capital del territorio mexiquense y, más tarde fue trasladada a Texcoco, donde el 14 de febrero de 1827 el Congreso Constituyente local expidió la Constitución Política del Estado de México, bajo la supervisión del diputado José María Luís Mora. Estos estatutos fueron la primera constitución republicana de la entidad.

La extensión territorial del Estado de México cuando en la época colonial pertenecía a la Intendencia de México, era de 120 mil 800 km², aproximadamente. En 1824 tenía como límites: al norte, Querétaro, San Luís Potosí y Veracruz; al sur, el Océano Pacífico; al oriente, Puebla y, al occidente, Michoacán y Querétaro.

En la etapa independiente, por diferentes causas el territorio estatal ha sufrido ocho segregaciones: la primera ocurrió el 18 de noviembre de 1824, cuando perdió su capital natural, la ciudad de México, que fue elegida para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. La segunda fue para la creación del estado de Guerrero, con base en el decreto número 16 del 30 de

mayo de 1849 que tomó los distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco. La tercera merma territorial se llevó a cabo el 16 de febrero de 1854, cuando por decreto del presidente Antonio López de Santa Anna algunas fracciones no determinadas del territorio estatal se incorporaron a la capital de la República. El 25 de noviembre de 1855, Tlalpan, la otrora capital mexiquense se sumó al Distrito Federal y con esto se dio la cuarta segregación. La quinta mutilación tuvo efecto el 3 de enero de 1863, con la agregación del Distrito de Calpulalpan a Tlaxcala. Para conformar el territorio del estado de Hidalgo que se erigió el 15 de enero de 1869, el Estado de México perdió otra parte de su territorio, en este caso, por sexta vez. La séptima segregación tuvo lugar el 16 de abril de 1869 con el nacimiento del estado de Morelos, para el que cedió territorio del sur. La octava y última segregación fue en 1917 cuando la entidad perdió cerca de 2 mil kilómetros para la conformación de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

La primera capital del Estado de México desde que era intendencia colonial fue la ciudad de México y también lo fue después de la Consumación de la Independencia, cuando las entidades se adhirieron al pacto federal convocadas por el Acta Constitutiva.

Cuando el 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente federal decretó que la ciudad de México sería la capital de la República, ya estando erigido el Distrito Federal, el gobernador Melchor Múzquiz trasladó la capital del estado a la ciudad de Texcoco que, a partir de los primeros días de febrero de 1827, fue la segunda capital, hasta julio de 1827.

El poblado de San Agustín de las Cuevas fue la tercera capital del estado a partir del 23 de agosto de 1827, cuando el Congreso estatal expidió ahí su primer decreto, el número 57. Gobernaba entonces Lorenzo de Zavala.

Posteriormente, con base en el Decreto número 68, del 25 de septiembre de 1827, el Congreso local otorgó al pueblo de San Agustín de las Cuevas, la categoría de ciudad, con el nombre de Tlalpan, siendo ésta la cuarta capital del estado hasta julio de 1830.

Los poderes continuaron trasladándose de un lugar a otro hasta que el 17 de julio de 1830, y no el 24 como lo marcaba el Decreto 130 del 12 de julio del mismo año, por primera vez la ciudad de Toluca fue la residencia de los Supremos Poderes del Estado y, sólo durante algunas cortas interrupciones dejó de serlo; el 6 de julio de 1833, cuando la capital fue trasladada a Lerma debido a que las fuerzas de Antonio Escalada habían tomado la plaza principal de Toluca; el 7 de enero de 1848; cuando el gobernador Francisco Modesto de Olaguíbel llevó los poderes a Sultepec ante la amenaza de las tropas norteamericanas, y el 22 de febrero del mismo año, en que el gobernador Manuel Gracida los trasladó a Metepec. De esta ciudad volvieron a Toluca, donde residen actualmente.³

³ FUENTE: Gobierno del Estado de México (www.edomexico.gob.mx) en el portal de Nuestro Estado de la página del Gobierno del Estado de México, se basaron en los libros de la *Enciclopedia de México*, de José Rogelio Álvarez; *Estado de México, Textos de su Historia*, de Marta Baranda; *Historia del Estado de México*, de Carlos Herrejon Peredo; y *El Estado de México, marcos históricos y geográficos*, de Javier Romero Quiroz.

En 1835 por la presión de la corriente conservadora se suprimió el vocablo del Federalismo como el cuerpo de las “Bases Constitucionales de la República Mexicana”. Este vocablo se retomó y reincorporó en la Constitución del 4 de octubre de 1857, después de la pugna entre las corrientes federalista y centralista. Se establece la República democrática, representativa y federal.

En 1917 la Constitución sigue adoptando como forma de gobierno la República representativa, democrática y federal, compuesta por Estados libres y soberanos⁴.

El sistema federal mexicano de 1917 deriva rasgos fundamentales que son los siguientes:

- La existencia de dos órdenes jurídicos: federal y estatal, y tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal.⁵
- Coexistencia de dos sistemas constitucionales: la Constitución Federal y la Constitución Estatal.⁶
- Supremacía de la Constitución Federal.⁷
- Los Estados tienen como elementos: población, territorio y poder público.⁸

⁴ Artículo 40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵ MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”; INAP, 1ra ED., 1988. Primera parte: Algunos Aspectos del Federalismo Fiscal, Pág. 23.

⁶ Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ IBIDEM. Las Constituciones de los Estados no podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

⁸ MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”; INAP, 1ra ED., 1988. Primera parte: Algunos Aspectos del Federalismo Fiscal, Pág. 23. Aquí, el autor se refiere al Capítulo II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *De las partes integrantes de la Federación y el territorio nacional*, que comprende de los artículos 42 al 48.

- Los Estados tienen la obligación de adoptar la forma de gobierno republicana, democrática y representativa.⁹
- La existencia del “Municipio Libre”.¹⁰
- Prohibiciones a los Estados en términos del Artículo 117 Constitucional.¹¹
- Distribución de competencias para cada esfera de gobierno.¹²

II.2.- Centralismo y presidencialismo: obstáculos.

La recaudación de los ingresos públicos está altamente concentrada en la federación. Alrededor del 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, mientras que el 14% lo recaudan los estados, 2.4% los municipios y el resto el Distrito Federal.¹³

⁹ Artículo 40. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁰ Artículo 115. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado con las potencias extranjeras; III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado; IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atravesasen su territorio; V. Prohibir ni gravar la entrada a su territorio, ni la salida de el, a ninguna mercancía nacional o extranjera; VI. Gravar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía; VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se establezcan respectos de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia; VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

¹² Artículo 41. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ FERNÁNDEZ Arturo; *“Una Agenda para las Finanzas Públicas en México”*; Centro de Economía Aplicada-Centro de Investigación en Políticas Públicas-ITAM, 2001; Cáp. 4, Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas; 2.2, La distribución de potestades tributarias, pp. 152-151. Aquí el autor establece que, ... “para el Gobierno Federal, esta cifra incluye los ingresos tributarios y no tributarios, y para los gobiernos estatales y municipales, el ingreso propio excluyendo transferencias de terceros, endeudamiento y participaciones...” Encuentra también comparación en otros sistemas federales donde los gobiernos locales recaudan una mayor proporción de los ingresos públicos (CUADRO 2.2.1).

México era reconocido por un sistema político unipartidista fuertemente centralista.

No ha sido fácil el proceso de dispersión del poder político mediante el otorgamiento de autonomía a estados y municipios.¹⁴ Fue muy difícil administrar las tensiones que surgieron entre los regionalismos que habían dado lugar a una versión exacerbada de federalismo en la primera década de vida independiente, y quienes pretendían prevalecer a la forma de gobierno que era más conocida: un régimen unitario, con gobernadores designados desde el centro.

El centralismo significa dependencia del poder central, por tanto, es un fuerte control gubernamental de la economía. Los estados y municipios, se resisten a la centralización y protegen su vocación gubernativa. Al inicio de la revolución se pretendía la profundización del federalismo y el municipalismo. Sin embargo, la puesta en marcha de los programas sociales se tradujo en un amplio mandato constitucional que convirtió al Presidente de la república en un núcleo hiperdotado de facultades.

El centralismo fiscal pretende mantener el control de la recaudación de los principales impuestos y la definición de los criterios de distribución de los recursos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aunque el otro sentido

¹⁴ RODRIGUEZ Victoria: "La descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo"; Texto de Victoria Rodríguez, pp. 1-14. sobre esto, la autora se refiere también a la apertura del espacio político a la oposición... "los partidos de oposición gobiernan algunos estados y ciudades importantes. Esto es un testimonio de que algo ha cambiado; en muchos sentidos, estos gobiernos de oposición pueden considerarse representativos del nuevo paisaje político de México.

del centralismo es la renuencia de los gobiernos estatales y municipales a asumir los costos que implicaría elevar su propia recaudación y asumir los costos que implicaría.¹⁵

El alto grado de centralización en materia de ingresos es producto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), QUE DATA DE 1980. Mediante EL SNCF, los estados fueron cediendo potestades tributarias, incluyendo la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlan, a cambio de mayores transferencias federales, especialmente por participaciones de la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF se logró disminuir la doble tributación y se incrementó la recaudación.¹⁶

Por medio siglo nuestras constituciones oscilaron entre el centralismo y el federalismo, hasta que la República fue definitivamente restaurada, como resultado de la derrota de la intervención francesa y el imperio. El federalismo ofreció un espacio para el desarrollo regional. Y sin embargo ya estaba en marcha el proyecto de consolidación nacional del porfiriato. A lo largo del Siglo XIX, el gobierno federal se fortaleció ante la debilidad de las fuerzas locales. El régimen federal impulsó la construcción del Estado y las instituciones nacionales. La extremada desigualdad entre las regiones reclamaba contar con

¹⁵ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*; SEDESOL-UNAM, 2004; Presentación, pp. 11-34; EL FEDERALISMO FISCAL HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO, Pág. 24. En esta colaboración los autores que hacen la presentación refieren esto después de apuntar que...” la revisión de las competencias tributarias entre la Federación, estados y municipios, es uno de los temas más complicados y sin embargo más urgentes de cuantos deberán abordar los legisladores federales en los próximos años”...

¹⁶ FERNÁNDEZ Arturo; *“Una Agenda para las Finanzas Públicas en México”*; Centro de Economía Aplicada-Centro de Investigación en Políticas Públicas-ITAM, 2001; Cáp. 4, Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas; 2.2, La distribución de potestades tributarias, pp. 152-151. Aquí el autor establece que se a pesar de eliminar la doble tributación y el incremento de recaudación,... “se derivó en un alto grado de centralismo fiscal”...

mecanismos compensatorios y de equilibrio. Como en tantas otras cuestiones sociales, en este ámbito se logró integrar a la Nación en un todo simultáneamente diverso y unido.

Hacia la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron varios factores que requerían una consideración de las ventajas de la centralización, como factor más importante, el efecto del crecimiento demográfico sobre la economía.¹⁷

Actualmente, el proceso de descentralización ha continuado. La reforma del estado emprendida en nuestro país, ha pretendido favorecer la vida local. Sin embargo, visto como un proyecto integral de modernización tendiente a favorecer a la sociedad frente al Estado, los poderes judicial y legislativo frente a la Presidencia, y a los órdenes municipal y estatal frente al federal, ha arrojado en la práctica, un balance centralizador.¹⁸

¹⁷ RODRIGUEZ Victoria: "La descentralización en México. De la Reforma Municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo"; Texto de Victoria Rodríguez, pp. 1-14. Aquí, Victoria Rodríguez dice que,..."El crecimiento sin precedente de las ciudades más grandes no sólo produjo costos mayores y más dificultades administrativas, sino los problemas urbanos más comunes (la declinación del nivel de vida, el desempleo, la vivienda insuficiente, los servicios públicos inadecuados, etc.)..."

¹⁸ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *"Coloquio federalismo fiscal, federalismo social"*; SEDESOL-UNAM, 2004; EL FEDERALISMO Y LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, colaboración de Fernando Pérez Correa, pp. 57-60. En esta colaboración, en un título llamado "mas de lo mismo", refiere también a otras materias de orden circunstancial, como los procesos electorales y la seguridad pública, así como los ámbitos de mayor dinamismo como la apertura comercial. Refiere que también las modificaciones de corte municipalista, cobraron todas ellas un decidido tono centralizador.

II.3.- Federalismo fiscal durante el siglo XX.

Aunque la Constitución de 1917 ratificó el sistema federal como forma de organización política del país, en los hechos el siglo XX se caracterizó por un fuerte centralismo, promovido por los presidentes Carranza y Obregón, defendido por el presidente Calles, quien para incorporar a los grupos políticos locales en un proyecto de alcance nacional promovió la creación de un gran partido nacional que se pretendió así mismo como heredero de la Revolución, pero definitivamente consolidado durante el gobierno de Lázaro Cárdenas, quien para afianzar el presidencialismo mexicano no dudó en desaparecer poderes en los estados y remover a cuantos gobernadores se opusieron a su política.

Con Cárdenas, la presidencia de la República se convirtió en una institución ideal para la conjunción de las amplias facultades legales que le concedía la Constitución y del poder político que le confería la jefatura del partido creado desde el Estado para garantizar la continuidad del proyecto revolucionario. Aunque con el tiempo el proyecto sufrió tantos cambios que terminó irreconocible, lo que lejos de cambiar se consolidó fue el papel de árbitro del titular del Ejecutivo federal.

En el caso de los estados, los intereses locales a las directrices provenientes de las oficinas federales fueron favorecidos por la disciplina partidaria y los mecanismos de selección de candidatos a gobernador del partido gobernante, que no perdió una sola gubernatura hasta 1989; esto no

quiere decir que no haya habido un legítimo interés de la Federación por lograr un desarrollo equilibrado del país.

En los hechos, el federalismo quedó acotado por el intervencionismo de las agencias federales, y sobre todo, por la asignación centralizada de recursos y la definición desde el gobierno federal de las prioridades del gasto público.

El problema de la división de tareas y responsabilidades en el federalismo va de la mano del problema del financiamiento de cada uno de los niveles de gobierno. Los bienes públicos deben ser previstos por aquel nivel de gobierno que se encuentra más cercano a los demandantes. De esta forma, los servicios urbanos, la atención médica de primer nivel, la educación elemental, debería ser atendida por el primer nivel de gobierno, que en el caso mexicano corresponde al municipal. Al nivel estatal le estarían reservadas la procuración de justicia y la construcción de infraestructura estatal para mantener comunicadas las distintas localidades de un estado. En cambio, bienes públicos cuya demanda es nacional, como la defensa nacional, las relaciones con el exterior o el combate contra el crimen organizado corresponderían al nivel federal, así como los proyectos de infraestructura y desarrollo regional que involucran a dos o más estados.

Pero la división de funciones entre niveles de gobierno no puede hacerse sin que exista correspondencia con la distribución de potestades tributarias entre ellos.

La aparición de gobiernos divididos en México tiene como antecedente la pérdida de mayoría absoluta calificada por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en las elecciones legislativas de 1991; con esto, el partido gobernante perdió la mayoría necesaria para realizar cambios constitucionales, aunque seguía teniendo los votos suficientes para aprobar leyes fundamentales para la operación del Estado como Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos¹⁹

En 1989 Baja California se eligió por primera vez por una persona proveniente de un partido político distinto al del Presidente de la República y a lo largo de la década de los noventa el número de gobernadores que provenían de partidos opuestos fue aumentando, aunado a la pérdida absoluta del PRI en la Cámara de Diputados; a la fecha ninguna fuerza política ha podido ganar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Lo mismo ocurre en la Cámara de Senadores desde el año 2000.

La elección de gobernadores de partidos políticos distintos al del presidente ha permitido que las discusiones sobre el federalismo se den abriendo la polémica de la defensa de las facultades de los gobiernos estatales y municipales en materia de políticas de gasto, aunque tratándose de políticas de ingreso, ha habido propuestas conservadoras.²⁰

¹⁹ IBIDEM. PRESENTACIÓN, Gobiernos divididos y gobernabilidad democrática, pp. 22-24. Aquí los autores refieren a la mayoría calificada, pero la absoluta la perdieron en 1997, y se convirtió en la primera minoría en la Cámara de Diputados.

²⁰ IBIDEM. PRESENTACIÓN. Gobiernos divididos y gobernabilidad democrática, pp. 22-24. Hasta ahora, las propuestas se han centrado en aumentar el porcentaje de la recaudación participable a estados y municipios, así como en aumentar la autonomía de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los fondos de los ramos 26 y 33, pero no ha habido un avance sustancial en proponer una revisión de competencias tributarias y de revisar los mecanismos para incrementar la recaudación propia de estos niveles de gobierno.

Rolando Cordera y Leonardo Lomelí aclaran sobre el centralismo que, ... “la otra cara es la renuencia de los gobiernos estatales y municipales a asumir los costos que implicaría elevar su propia recaudación y asumir mayores potestades tributarias”...²¹ Esto quiere decir que los estados y los municipios se desentenderían de los problemas del incremento de la recaudación, cosa que tendría que enfrentar el gobierno federal, aunque se pueden acrecentar los problemas con el gobierno federal por parte de pobladores de los estados y municipios, problemas que a la federación le sería difícil resolver.

Las entidades federativas están contempladas en la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad hacendaria, Artículo 2, fracción XXI, para los efectos de esa ley, en términos del capítulo 1, sobre el objeto y definiciones de la Ley, reglas generales y ejecutores del gasto.

En relación con las aportaciones, el gobierno federal podrá suspenderlas en caso de un incumplimiento del gobierno local en caso de haber compromiso recíproco. Esto quiere decir que algún convenio incumplido o destinado a otras áreas no especificadas por parte de las autoridades estatales, puede hacer que el gobierno federal suspenda las aportaciones.²²

²¹ IBIDEM. Presentación, pp. 11-34; EL FEDERALISMO FISCAL HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE NIVELES DE GOBIERNO, Pág. 24.

²² *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículo 10, Fracción V... “Si existe compromiso recíproco de la entidad federativa o de los particulares y del Gobierno Federal para otorgar recursos al patrimonio y aquéllos incumplen, el Gobierno Federal, por conducto de la dependencia o entidad con cargo a cuyo presupuesto se hayan otorgado los recursos, suspenderá las aportaciones subsecuentes”...

Las aportaciones federales también podrán suspenderse cuando no se cumpla con las autorizaciones y registros correspondientes a fideicomisos, que según el artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria deberán registrarse ante la Secretaría para efectos de su seguimiento.²³ En el mismo artículo 11, se refiere también a que,..."al extinguir los fideicomisos a que se refieren los artículos 9 y 10 de esta Ley, las dependencias y entidades deberán enterar los recursos públicos federales remanentes a la Tesorería de la Federación o, en su caso, a la tesorería de la entidad, salvo que se haya acordado un destino diferente en el contrato respectivo"...

Sobre la programación y presupuestación, según el Artículo 25 de la misma Ley, fracción VI, la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, una de las bases es con la interrelación que exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.²⁴ Esto quiere decir que cada dependencia realizará sus anteproyectos de programas públicos, en cuales se puede apoyar en el sector privado y en cuales esas mismas dependencias públicas los pueden realizar, y

²³ En el Artículo 11 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se refiere a los fideicomisos a que se refiere el Artículo 9 de esta misma Ley. En este Artículo 9,..." Son fideicomisos públicos los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo. Asimismo, son fideicomisos públicos aquéllos que constituyan los Poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos"...

²⁴ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículo 25, Fracción VI.

en que proyectos se pueden coordinar con las entidades federativas, para aminorar los costos de las entidades y sus respectivas secretarías.

El artículo 28 de esta misma ley, establece que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a las siguientes clasificaciones: I) administrativa, II) funcional y programática, III) económica y, IV) geográfica. En el caso de la clasificación geográfica, se agrupará a las previsiones de gasto con base en su destino geográfico, en términos de entidades federativas y en su caso municipios y regiones. Es decir, que cada entidad, en conjunto con sus municipios y regiones, elaborará un presupuesto regional, en el cual dará a conocer las distintas necesidades de las regiones, y lo aproximado que podrían gastar para cubrir estas necesidades, para darlas en aprobación para las aportaciones federales.

Uno de los puntos que contendrá el proyecto de Ley de Ingresos, será el proyecto de decreto de Ley de Ingresos que estimará las propuestas de endeudamiento neto del Gobierno Federal, de las entidades y del Distrito Federal, así como la intermediación financiera, en los términos de los artículos 73 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁵

²⁵ En el Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre las facultades del congreso. En la Fracción XXIX para establecer contribuciones. En esta fracción se establece que,..."Las entidades federativas participaran en el rendimiento de contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica"... En el Artículo 122 de la misma Constitución, no se tratará porque se refiere a la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

Sobre el ejercicio del gasto, en el artículo 47 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se establece que,..."Los ejecutores de gasto, con cargo a sus respectivos presupuestos y de conformidad con las disposiciones generales aplicables, deberán cubrir las contribuciones federales, estatales y municipales correspondientes, así como las obligaciones de cualquier índole que se deriven de resoluciones definitivas emitidas por autoridad competente..."²⁶ Lo que quiere decir que para ejecutar el gasto se deberá de informar que partida procede de los diferentes impuestos, derechos y aprovechamientos, y que partidas proceden de las contribuciones y aportaciones federales.

En el Estado de México y en el municipio de Tlalnepantla, el marco jurídico del federalismo fiscal se basa en los ordenamientos y normas del Código Fiscal del Estado, a la Ley de Hacienda del Estado, a la Ley de Hacienda Municipal y a las Leyes de Ingresos.

La Ley de Hacienda del Estado y la Ley de Hacienda Municipal definen los impuestos con los elementos fundamentales que los integran, señalando cada uno de ellos, el objeto, los sujetos, la base y la tasa, lo que complica su interpretación y aplicación por la dispersión de los conceptos, lo que obliga a hacer referencias innecesarias, ya que los elementos objeto y sujeto están íntimamente vinculados, al igual que la base y la tasa en una estructura jurídica; por lo demás, al contribuyente le resulta de poco interés el conocer

²⁶ *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Artículo 47.

teóricamente estos elementos, que en nada aligeran su carga tributaria, además de que se considera al contribuyente como causante.²⁷

II.4.- Reformas legislativas para fortalecer al federalismo fiscal (Ramo 28, Ramo 33).

El gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33). De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se coordina el sistema fiscal de la Federación con el de los Estados, Municipios y Distrito Federal, estableciendo la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, además de distribuir las participaciones entre estas haciendas públicas, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.²⁸

Otras fuentes de transferencia han sido el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Ramo 39), el ramo 25 que se ocupa de la educación en el Distrito Federal (Previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal) y en el mismo sentido y con otros

²⁷ *Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, 1998*; Exposición de motivos. Según este Código, ambas leyes,..."se expresan en los mismos términos, cuando desde un punto de vista doctrinario, definen los impuestos con los elementos fundamentales que los integran"...

²⁸ *Ley de Coordinación Fiscal*, Capítulo 1: "De las participaciones de los estados, municipios y distrito federal en ingresos federales", Artículo 1.

fines más específicos se cuenta con los recursos de la Alianza para el Campo, el Fondo Nacional de Desastres y los convenios de descentralización.²⁹

La legislación financiera y tributaria en el Estado de México ha tenido tres importantes reformas, la primera a principios de los años setenta en la que se establecieron las bases del sistema tributario estatal; la segunda como consecuencia de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, que modifica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que las Entidades Federativas autolimitan su potestad tributaria para permitir la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, a cambio de una mayor participación de los ingresos federales; y la tercera, derivada de la reforma al artículo 115 Constitucional³⁰, por la que, las Entidades Federativas transfieren al municipio la fuente de tributación basada en los impuestos inmobiliarios; reformas que de una u otra manera han contribuido a la desactualización de los ordenamientos que rigen la vida financiera del Estado y los municipios.³¹

Desde la instauración en 1980 del Sistema de Coordinación Fiscal, se ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones entre

²⁹ CALZADA Fernando; "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria", Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco; 2004. La Coyuntura Nacional; pp. 28-66. Aquí incluyo estas otras fuentes de transferencia para complementa a los ramos 28 y 33.

³⁰ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 115, Frac. IV... "Los Municipios Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor"... En el Código financiero del Estado de México y sus Municipios, se basa en el inciso a de la fracción IV de este mismo artículo, el cual, dice que, en todo caso:... "Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles"... Es decir, los Estados fijarán las tasas que cobraran los municipios sobre esas contribuciones, que serán para los municipios.

³¹ *Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, 1998*; Exposición de motivos.

estados y municipios. Estas modificaciones pueden verse reflejadas en dos elementos: integración y distribución de los fondos participables.³²

Según Fernando Calzada Falcón, las participaciones federales son,... “el instrumento que utiliza la federación para destinar recursos a las entidades federativas y a los municipios en función directa de lo recaudado vía impuestos federales”...³³ Esto quiere decir que si en algún estado se recaudó un determinado porcentaje vía impuestos federales, esto mismo tiene que ser devuelto como compromiso con la equidad. Sus propósitos fundamentales son:

- Promover la coordinación fiscal, y:
- Operar como un mecanismo que equilibre la distribución de recursos entre estados y municipios

El esquema de participaciones federales se integra por dos fondos.³⁴

- a) Fondo General de Participaciones, que se integra por dos factores: un coeficiente fijo correspondiente al 20% de la recaudación federal participable de un ejercicio fiscal, y un coeficiente adicional del 1% de dicha recaudación, para compensar a aquellos estados que resultaran con menos recursos. Los criterios de distribución son los siguientes:

³² Fuente: AYALA ESPINO José; “Economía del Sector Público Mexicano”; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001. Cáp. 14, Federalismo, Participaciones Federales a Estados y Municipios, Pág.381.

³³ IBIDEM.

³⁴ *Ley de Coordinación Fiscal*, Capítulo 1: “De las participaciones de los estados, municipios y distrito federal en ingresos federales”, Artículo 2.

- 45.17% del Fondo en proporción directa al número de habitantes de cada entidad.
- 45.17% en función a su grado de recaudación.
- 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad.

b) El Fondo de Fomento Municipal cuyo reparto se sustenta básicamente en la evolución de los ingresos por el impuesto predial y los derechos del agua. Este Fondo está conformado por el 1% de la recaudación federal participable.

En el monto total del Fondo de Fomento Municipal, que corresponde al 1% de la Recaudación Federal Participable, se destinará:³⁵

- 16.8% a formar un Fondo de Fomento Municipal y,
- 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derecho.

Para el apoyo a favorecer el federalismo fiscal los procesos de descentralización han logrado dinamizar las relaciones fiscales intergubernamentales del País y fortalecido su Sistema de Coordinación Hacendaria. Las principales medidas adoptadas son el aumento de las Participaciones federales a estados y municipios, la liberación de algunas

³⁵ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*; SEDESOL-UNAM, 2004; Mesa dos, *“El presupuesto de egresos de la federación y la descentralización de la política social”*, El Presupuesto de Egresos de la Federación y la Descentralización, colaboración del Dr. Carlos Hurtado; pp. 78-90.

fuentes tributarias federales a estos, y la transferencia de recursos y funciones federales de gasto.³⁶ Sobre esto, Javier Pérez Torres e Ignacio González Hernández opinan que,... “los grandes desafíos de este proceso son lograr un equilibrio en la división de funciones y recursos financieros entre los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, con un balance tal que permita sobre todo a estos dos últimos, cumplir con mayores atribuciones decisorias propias de todo ente gubernamental, y que a su vez puedan traducirse en mayor capacidad de respuesta y de autoridad frente a la demanda de servicios regional y local”... Esto quiere decir que el equilibrio de los tres niveles de gobierno hará que el estado y el municipio tengan mayores facultades de decidir sobre los servicios básicos para la ciudadanía y para un mejor desarrollo en las ciudades. Además, estos autores establecen que para constituir el impulso al federalismo fiscal mexicano se deben cumplir retos como,... “cuidando el equilibrio con el proyecto de desarrollo que se impulsa que entre las resultantes de la asignación de recursos se logre una mayor eficiencia fiscal al acercar los servicios públicos y el contribuyente que los paga y los usa, con la autoridad que los cobra y los presta”... Lo que quiere decir que debe de haber una cercanía entre los prestadores de servicios públicos y los que los reciben.

³⁶PEREZ TORRES Javier, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Ignacio; “*La Descentralización Fiscal en México*” Comisión Económica para América Latina y el Caribe, serie política fiscal, 106; Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ; Chile. Resumen, Pág. 4.

Las aportaciones federales surgen en 1997 como una respuesta del gobierno federal a las necesidades de recursos planteados por estados y municipios para atender demandas de su población en materia de bienestar social. En 1998 se integran los siete fondos que actualmente conforman el ramo 33; los recursos transferidos son de origen federal y para su aplicación exclusiva en los fines determinados por los fondos.³⁷ Las aportaciones se clasifican en siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para Educación Básica y Normal.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
5. Fondo de Aportaciones Múltiples.
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal.

Con la creación del ramo 33 los recursos que la federación destinaba a atender problemas de pobreza en los estados (ramo 26) pasaron a formar parte de un grupo de fondos con los que se pretendía reducir el margen de discrecionalidad en el manejo de recursos, a la vez que se comprometía a los gobiernos estatales y municipales a realizar determinadas acciones de política

³⁷ Fuente: CALZADA Fernando; "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria", Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco; 2004. La Coyuntura Nacional; pp. 28-66.

social.³⁸ Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal con la incorporación de un quinto capítulo y la creación del Ramo 33 tienen por objeto dar institucionalidad a los montos que se destinarán a la educación básica, servicios de salud y a la infraestructura social municipal.

En el caso del Estado de México,... “Son ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal los que perciban el Estado y los municipios como consecuencia de la adhesión del Estado a este Sistema y se regularán además, por lo que en su caso disponga la Ley de Coordinación Fiscal” ...³⁹

³⁸ Fuente: IBIDEM.

³⁹ Fuente: Código Financiero del Estado de México y sus Municipios; Título primero, de las disposiciones generales; Artículo 13.

Capítulo III. Efectos económicos y sociales del federalismo fiscal en el Estado de México

III.1.- Combate a la pobreza y justicia social.

Hay distintos niveles de pobreza para los cuales se requieren medidas particulares y específicas: pobreza extrema y pobreza moderada. La primera se considera una condición absoluta, donde los pobres extremos no tienen un nivel de nutrición suficiente, situación que influye en un desempeño físico y mental deficiente que no les permite participar en el mercado de trabajo ni en actividades tendientes a superar su situación, como la educación, por lo que la condición de pobreza extrema, según explica José Ayala,... “prácticamente impide cualquier movilidad social: los pobres extremos nacen y mueren por lo general en la misma situación”...¹ Lo que significa que al no tener acceso a educación y salud, no pueden mejorar su nivel de vida. La segunda condición se considera una situación relativa.

Un enfoque convencionalmente aceptado para medir el nivel de vida mínimo es considerarlo como el nivel de gasto necesario para comprar la cantidad mínima de nutrientes y otras necesidades básicas.

¹ AYALA ESPINO José; “Economía del Sector Público Mexicano”; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 25, Gasto social y política de combate a la pobreza, Pág. 609.

El nivel de vida mínimo está compuesto por dos elementos:

1. El nivel de gasto necesario para comprar un mínimo de nutrición y otras necesidades básicas.
2. La suma total de ingresos o recursos que son considerados como necesarios para participar en la vida diaria de la sociedad.

Los programas de combate a la pobreza son parte esencial de la política social en nuestro país, esto se debe al alto porcentaje de la población que vive en condiciones precarias. Un programa sistemático y sostenido es necesario para combatir la pobreza e impulsar la modernización del país. Además enfrentando tal problemática se puede atenuar la desigualdad económica y social de la población y, de este modo, construirse una sociedad en la cual, si bien no todos tendrán lo mismo, si tendrán las oportunidades de mejorar su nivel de vida.

En México, los programas de combate a la pobreza han tenido como objetivo mejorar los niveles de ingreso o de consumo de los pobres.

En el año 2000, con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), se ha apoyado a familias que viven en condiciones de pobreza extrema, para que estas alcancen mejores niveles de bienestar.

En ese mismo año, se ha beneficiado al Estado de México con recursos para alimentación, becas y útiles escolares por un total de \$538'634,365.00,

beneficiando a 159,383 familias de 2,271 localidades. En este programa no se incluye al municipio de Tlalnepantla de Baz.

Para 2001, se benefició con \$682'514,105.00 a 198'751 familias de 2,669 localidades del Estado de México, sin incluir a Tlalnepantla de Baz.

En el año 2002, con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, se ha apoyado a familias en las mismas condiciones para alcanzar mejores niveles de bienestar, al igual que en los años anteriores con el Progresá.

En ese mismo año, se ha beneficiado al Estado de México con recursos para alimentación, becas y útiles escolares, por un total de \$682'514,105.00 pesos, beneficiando a 198,751 familias de 2,669 localidades del Estado de México. Cabe destacar que al municipio de Tlalnepantla, no le fueron asignados recursos para este programa en ese año.

Para 2003, el programa benefició al Estado de México con un incremento en los recursos por \$1,213'424,435.00, beneficiando a 281,919 familias de 3,018 localidades. En ese año, tampoco le fueron asignados recursos al municipio de Tlalnepantla.

Para 2004, el programa benefició al Estado de México con un incremento adicional a los recursos, siendo estos por \$1,490'663,795.00, beneficiando a 381,536 familias de 3,403 localidades, donde el municipio de

Tlalnepantla de Baz si estuvo incluido, con recursos totales de \$4'149,495.00, beneficiando a 3,661 familias de dos localidades beneficiarias²

Para 2005, el programa benefició al Estado de México con mayor incremento a los recursos, siendo estos totales de \$1,863'206,458.00, beneficiando a 392,113 familias de 3,634 localidades, adicionalmente a los apoyos alimenticios, becas y útiles escolares, se incluyeron además en 2005 el rubro de apoyos patrimoniales, que fueron recursos para regularizar sus predios, así como para adquirir nueva vivienda en mejores condiciones. Para el municipio de Tlalnepantla de Baz los recursos totales fueron por \$13'967,260.00, beneficiando a 3,073 familias de dos localidades beneficiarias.³

III.2.- Mejor distribución de los recursos federales.

La distribución en México está concentrada en el nivel federal.

A partir de 1985, los estados y municipios han incrementado su participación relativa en la recaudación fiscal, sin embargo, el peso del gobierno federal sigue siendo muy alto. Asimismo, el grueso de los ingresos

² FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Delegación en el Estado. Coordinación Estatal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Aquí, los datos de la Secretaría de Desarrollo Social, proporcionados para el anuario estadístico del Estado de México, no indica para que comunidades se otorgaron los apoyos del programa Oportunidades.

³ FUENTE: Secretaría de Desarrollo Social, Delegación en el Estado. Coordinación Estatal del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades., Aquí, al igual que en los datos del año anterior, la Secretaría de Desarrollo Social, proporcionados para el anuario estadístico del Estado de México, no indica para que comunidades se otorgaron los apoyos del programa Oportunidades.

estatales y municipales está constituido por ingresos provenientes de participaciones del gobierno federal.⁴

Actualmente los gobiernos locales se ven imposibilitados de pagar el servicio o la amortización de sus deudas, lo que ha obligado a que el gobierno federal termine asumiéndolas, por lo que ha desarrollado una política, según la cual, los gobiernos locales pueden aprender a endeudarse responsablemente si se les dan los incentivos correctos.⁵

Como fuente de recursos para estados y municipios, se manifiesta el Fondo General de Participaciones, seguido por el Fondo de Fomento Municipal.⁶

Sobre la evolución de la distribución de los diversos fondos que constituyen las participaciones, Marcela Astudillo Moya explica que,...”se deduce la tendencia a la desconcentración de estas participaciones”...⁷ Esto

⁴ AYALA ESPINO José; “Economía del Sector Público Mexicano”; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001; Cáp. 14, Federalismo, Pág. 386. Aquí, José Ayala refiere que en el periodo 1980-1992,...”la distribución promedio fue asimétrica: 81.6% correspondió al gobierno federal; 15.4% fue a las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron solamente con el tres por ciento”... Este periodo, que no es el que esta en estudio en este trabajo de tesis, lo refiero como un indicador de como se encontraba la distribución de ingresos entre los tres niveles de gobierno.

⁵ IDEM, pp. 386-387.

⁶ SÁNCHEZ BARAJAS Genaro; “Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano”; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002. El Federalismo Fiscal, parte 4; Análisis de la distribución de ingresos federales; Pág. 92. Aquí, Genaro Sánchez Barajas refiere que en 1996 estos fondos contribuyeron con el 86.4% y el 4.0% respectivamente, y que los cálculos recientes indican que en la actualidad se mantienen estos valores, aunque no refiere los cálculos recientes.

⁷ ASTUDILLO MOYA Marcela; “Federalismo fiscal, en el caso del estado de Guerrero”; Colección Jesús Silva Herzog, IIEC-UNAM-ED. Porrúa; Cáp. 2, La distribución de las participaciones, 1980-2000; Pág. 46. Marcela Astudillo hace referencia a que en 1980, las cinco entidades que recibieron el 57.3” de las participaciones concentraban el 40.72% de la población, lo que significó que en su conjunto se les entregaron recursos federales en una proporción superior a la que les correspondía en términos de población. Estas entidades fueron el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Tabasco y Veracruz

quiere decir que se le otorgan a algunas entidades recursos federales en una proporción superior a la que les corresponde en términos de población, según lo refiere Marcela Astudillo.⁸

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es una facultad de la Cámara de Diputados. Estos tienen compromiso con sus electores y buscan que sus distritos o estados sean beneficiarios en un grado no menor del resto de las entidades de ese presupuesto.⁹

El presupuesto y el gasto público en general, además de contribuir a modular el crecimiento económico, procuran la equidad entre los mexicanos y entre las regiones. A nivel social, a partir de la recaudación de impuestos de los sectores pudientes, en el gasto, se transfieren recursos para la población más necesitada, misma que de otra forma no podría acceder a satisfactores sociales, como por ejemplo, a la educación o a la salud, donde sus ingresos no le alcanzan para sufragar los costos. A nivel regional, el gobierno federal a través de su inversión debe promover un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones del país.¹⁰ En ambos casos se trata de brindar las condiciones necesarias para que cualquier ciudadano tenga las mismas oportunidades de progreso en un ambiente de orden, justicia, libertad y

⁸ Ver cuadros 3.2.1, 3.2.2 y 3.2.3 en los anexos estadísticos

⁹ CALZADA Fernando; "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria", Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco; 2004; Federalismo y desarrollo regional; Distribución de recursos federales, pp. 213-214. Aquí, Fernando Calzada se refiere a los Diputados en su calidad de representantes populares, y aclara:..."si bien doscientos de ellos son plurinominales (y podrían considerarse diputados de partido), los demás ganaron las elecciones en sus respectivos distritos electorales, que, obviamente, se ubican en demarcaciones territoriales de una entidad federativa en uno o en varios municipios"...

¹⁰ IBIDEM. Fernando Calzada aclara que el desarrollo equilibrado que deberá promover el gobierno federal debe ser mas allá de las participaciones por ingresos federales consignadas en el ramo 28 del PEF y de las aportaciones a los siete fondos del ramo general 33.

equidad. En este sentido, el quehacer legislativo en materia presupuestal es: que haya mayores asignaciones de recursos a donde más se necesite, ya sea individuos, grupos sociales o entidades federativas.

A partir de 1997, por cada peso obtenido por concepto de Recaudación Federal Participable, derivado de la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente a partir de 1996, en la que se aumentó el Fondo General de Participaciones de 18.5 a 20% de la Recaudación Federal Participable, así como de los incentivos económicos por colaboración administrativa, se incrementaron las participaciones federales de las entidades federativas. Se destina a los Estados y municipios más de 51 centavos a través de participaciones y transferencias de gasto federal descentralizado. Estos recursos representan 49.1% del gasto primario del gobierno federal y 36.4% del total del gasto programable del sector público presupuestario.¹¹

Por ejemplo, en 1997, se delegó la administración el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos a las entidades y se otorgó como incentivo 100% de la recaudación del mismo. Se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para que el impuesto por los ingresos derivados de premios por lotería, rifas y concursos, se reduzca de 21 a 15%, en el caso de que a nivel local se establezca un impuesto de 6% sobre la misma base.¹²

¹¹ ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto; "Tercer informe de gobierno, 1997"; Capítulo 3, Desarrollo Democrático; 3.4, por un nuevo federalismo; pp. 55-64.

¹² IBIDEM.

También, a partir de 1997, mediante un convenio suscrito de colaboración administrativa entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas, estas podrán auditar y fiscalizar, además del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el ISR, el Impuesto al Activo (IMPAC) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), otorgándose a las entidades, como incentivos económicos por dichas actividades 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados en las auditorías del IVA, 75% en ISR e IMPAC, y 100% del IEPS.¹³

A partir de 1998, como resultado de la adición y a la reforma a la LCF, se cuenta con el Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, el cual transfiere recursos mediante cinco fondos para la educación básica y normal; servicios de salud; infraestructura social; fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal; y aportaciones múltiples.¹⁴

A partir de 1999 se reformó el Artículo 115 constitucional como medida para incrementar los ingresos municipales, lo que permitió que los municipios puedan establecer el término de las exenciones o subsidios en materia de cobro del impuesto predial a los bienes de la Federación y las entidades federativas, con excepciones acotadas; y estableció la facultad a los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, para proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos,

¹³ IBIDEM.

¹⁴ ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto; "Cuarto informe de gobierno, 1998"; Capítulo 3, Desarrollo Democrático; 3.3, por un nuevo federalismo; pp. 75-78.

contribuciones de mejoras y sobre la propiedad inmobiliaria, que juzguen convenientes.¹⁵

A partir del 2000 se reformó la LCF para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quede obligada, en cada ejercicio fiscal, a publicar el calendario de entrega, los porcentajes y montos estimados que recibirá cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, a más tardar el 1 de enero de cada periodo.¹⁶ La modificación del Artículo 7 de la LCF señala que a más tardar 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la citada cuenta pública del año anterior a la Cámara de Diputados para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio fiscal, con el objetivo de aplicar las cantidades que hubieran afectado provisionalmente a los fondos y formular de inmediato las liquidaciones que procedan.¹⁷

¹⁵ ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto; "Sexto informe de gobierno, 2000"; Capítulo 3, Desarrollo Democrático; 3.3, por un nuevo federalismo; 3.3.1, recursos a entidades federativas y municipios; pp. 126-137.

¹⁶ IBÍDEM.

¹⁷ *Ley de Coordinación Fiscal*; Capítulo 1, "De las participaciones a los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos federales"; Artículo 7. Mas concretamente en el cuarto párrafo de este artículo, se indica que,..."A más tardar dentro de los 30 días posteriores a que el Ejecutivo Federal presente la Cuenta Pública del año anterior a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión para su revisión, la Federación determinará las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicará las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formulará de inmediato las liquidaciones que procedan"...

Para incrementar los ingresos locales, aumentó la participación de los Municipios y el Distrito Federal en la recaudación que por concepto de pequeños contribuyentes se incorporen al Registro Federal, como resultado de los actos de verificación de las autoridades mencionadas, al pasar de 70 a 80% para quienes se incorporen a partir del 1 de enero del 2000.¹⁸

En el año 2001, como parte del Programa Institucional de Apoyo a la descentralización Política para un auténtico federalismo, se llevaron a cabo diferentes acciones:¹⁹

- Diseño de un modelo de descentralización en colaboración con diversas secretarías de estado y representantes de estados y municipios.
- Elaboración de un diagnóstico sobre el potencial descentralizable en secretarías, gobiernos estatales y representantes de los municipios.
- Facilitación de los planes de trabajo de las unidades de enlace de las secretarías piloto (SEMARNAT y SAGARPA)²⁰
- Firma de acuerdos de trabajo con gobiernos estatales del Grupo Piloto.

En el Estado de México, se han ido incorporando a leyes especiales, normas y principios del Código Fiscal de la Federación que deben ser permanentes, a la Ley de Hacienda del Estado, a la Ley de Hacienda Municipal

¹⁸ ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto; "Sexto informe de gobierno, 2000"; Capítulo 3, Desarrollo Democrático; 3.3, por un nuevo federalismo; 3.3.1, recursos a entidades federativas y municipios; pp. 126-137.

¹⁹ FOX QUESADA Vicente; "Primer informe de gobierno, 2001"; Capítulo 3, Orden y Respeto; 3.4 Por un auténtico federalismo. Transferencias de facultades, funciones, responsabilidades y recursos a entidades federativas y municipios; pp. 581-582.

²⁰ SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. SAGARPA: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

y las Leyes de Ingresos, como la forma y procedimientos de pago, los responsables solidarios, reglas de exención y la regulación de los ingresos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.²¹

En la Exposición de Motivos del Código Financiero del Estado de México y sus Municipios, referente a una mejor coordinación de los recursos federales y a la coordinación fiscal, se explica que, ...”la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, si bien ha sido un instrumento útil para la distribución de las participaciones a los municipios y para establecer los organismos de coordinación fiscal, con el transcurso del tiempo y particularmente en el último año -1998- ha cambiado su estructura, al incorporarse nuevas fuentes de ingresos con los fondos provenientes de la Federación, lo que ocasionó que este instrumento paulatinamente se apartará de la simple coordinación fiscal, al comprender actos de una coordinación más amplia, que involucra aspectos no solo de carácter tributario, sino también de tipo administrativo y financiero”...²² Esto puede interpretarse de forma que al aumentar los fondos provenientes de la Federación, sobretudo con los ramos 28 y 33, desde el fortalecimiento del federalismo fiscal, empezó a tener poca utilidad la Ley de Coordinación Fiscal

²¹ *Código Financiero del Estado de México y sus Municipios*; 4 de diciembre de 1998, Exposición de motivos. A esto, el entonces gobernador del Estado de México, Cesar Camacho Quiroz al proponer reformas al congreso estatal sobre este código financiero, refiere esto debido a que, ...” en la época actual, la legislación tributaria y financiera en el Estado ha tenido tres importantes reformas, la primera a principios de los años setenta en la que se establecieron las bases de nuestro sistema tributario; la segunda como consecuencia de la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, que modifica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con lo que las Entidades Federativas autolimitan su potestad tributaria para permitir la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, a cambio de una mayor participación de los ingresos federales; y la tercera, derivada de la reforma al artículo 115 Constitucional, por la que, las Entidades Federativas transfieren al municipio la fuente de tributación basada en los impuestos inmobiliarios; reformas que de una u otra manera han contribuido a la desactualización de los ordenamientos que rigen la vida financiera del Estado y los municipios”...

²² IBIDEM

del Estado de México.²³

En el Estado de México y sus municipios, sus ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son consecuencia de la adhesión del Estado de México a este sistema y se regularán por lo que disponga la Ley de Coordinación Fiscal Federal.²⁴

Para el ejercicio fiscal 2006 la H. Cámara de Diputados aprobó para el Estado de México recursos presupuestales por un total de 67 mil 120.4 millones de pesos, constituido por dos rubros: Gasto Descentralizado, 65 mil 280.2 millones de pesos y gasto de las Delegaciones Federales con sede en dicha entidad, 1 mil 840.3 millones de pesos.²⁵

De acuerdo con los *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública* correspondiente al primer trimestre del 2006, presentado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; durante el período enero-marzo de 2006, el Estado de México ha realizado erogaciones por un total de 18 mil 925.2 millones de pesos, cifra que representa un avance del 28.2 por ciento de los 67 mil 120.4 millones de pesos aprobados para el ejercicio.²⁶

²³ Esta Ley esta actualmente abrogada. Se ignora la fecha en que se abrogó.

²⁴ *Código Financiero del Estado de México y sus Municipios*; 4 de diciembre de 1998; Artículo 13.

²⁵ FUENTE: *Evolución del Gasto de Entidades Federativas Avances al período Enero-Marzo de 2006* PALACIO LEGISLATIVO DE SAN LÁZARO; JUNIO DE 2006, ESTADO DE MÉXICO, P 19, Centro de estudios de las finanzas públicas.

²⁶ IBIDEM

Por componentes, se observa que en el Gasto Descentralizado (Ramos 28, 33 y 39), se han ejercido 18 mil 581.7 millones de pesos, 28.5 por ciento de los 65 mil 280.2 millones que se asignaron para este rubro; en tanto que por transferencias que realizan las dependencias y entidades públicas federales mediante Convenios de Descentralización y de Reasignación, las erogaciones sumaron en conjunto 343.5 millones de pesos, cifra que si se compara con lo que fue aprobado para las Delegaciones Federales, representa el 18.7 por ciento.²⁷

III.3.- Federalismo y desarrollo agropecuario.

La aplicación de las políticas agropecuarias debe responder al interés colectivo y no al interés particular.

Para el desarrollo agropecuario en el estado de México, se utiliza el ramo administrativo de gasto programable número 8, que corresponde a agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación.

²⁷ IBIDEM

La organización y el funcionamiento del desarrollo agropecuario en el Estado de México, es regulada por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SDAEM)²⁸

El impulso a los programas y proyectos de desarrollo rural y comercialización agropecuaria y agrícola, son apoyos que corresponde dar a la Dirección General de Desarrollo Rural y Comercialización de LA SDAEM,²⁹ así como proponer, aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas y lineamientos en materia de desarrollo rural y comercialización de productos agropecuarios y acuícolas, de conformidad con los objetivos y estrategias nacionales y estatales en la materia.³⁰

Para actividades agrícolas, entre los años 1998-1999, el Procampo apoyó con 329'138,750 pesos a los productores del estado de México.³¹

Para la actividad ganadera en el año 1999, el gobierno federal ha apoyado con 45'557,800 pesos, ejerciendo 43'377,800.³²

²⁸ "Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México"; Capítulo 1, DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA; Artículo 1. Este artículo refiere lo siguiente: ... "El presente Reglamento tiene por objeto regular la organización y el funcionamiento de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario"...

²⁹ IBIDEM, Artículo 9, Correspondiente a la Dirección General de Desarrollo Rural y Comercialización, Fracción II.

³⁰ IBIDEM, Artículo 9, Correspondiente a la Dirección General de Desarrollo Rural y Comercialización, Fracción III.

³¹ Esta cifra fue redondeada. Ese monto se otorgó a 195,224 productores, lo que implica que se otorgó per cápita, lo equivalente a 1,685.95 pesos. Fuente: Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural, para Anuario estadístico 2000. Cáp. 10, Agricultura, pág. 393.

³² Ver anexo estadístico 3.3.1.

En el año 2000, la inversión ganadera fue en conjunto con recursos del gobierno federal y estatal. Estos fueron en su totalidad de \$37'520,000 pesos.³³

Para ese mismo año, el gobierno federal invirtió en actividades pesqueras.³⁴

Los beneficios del Procampo en el Estado de México para los años 2000/2001, fue de 355'921,000 pesos, beneficiando a 188,092 productores, lo que significa que en promedio se apoyó a cada productor con 1,871 pesos.³⁵

Para 2001, la inversión pública autorizada para la ganadería en conjunto por los gobiernos federal y estatal, fue de 45'450,000 pesos.³⁶

En ese mismo año, la inversión pública autorizada en la actividad pesquera por nivel de gobierno en su conjunto del gobierno federal y estatal fue de 58'225,120 pesos.³⁷

En el año 2002, la inversión pública autorizada para la actividad ganadera por programa según nivel de gobierno fue de 41'674,000 pesos.³⁸

³³ Ver anexo estadístico 3.3.2.

³⁴ Se empezó a invertir en ese tipo de actividades por medio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, al agregarle los términos pesca y alimentación, quedando convertida en SAGARPA. Anteriormente, de las actividades pesqueras se encargaba la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Aunque fue a finales de 2000 cuando al cambiar de sexenio, cambaron los nombres de las secretarías, los datos los tenía archivados el censo estadístico 2001 del INEGI, con información proporcionada por SAGARPA, que también le proporcionó SEMARNAT. Ver anexo estadístico 3.3.3.

³⁵ Ver anexo estadístico 3.3.4.

³⁶ Ver anexo estadístico 3.3.5.

³⁷ Ver anexo estadístico 3.3.6.

³⁸ Ver anexo estadístico 3.3.7.

Para ese mismo año, la inversión pública autorizada en la actividad pesquera por nivel de gobierno fue de 5'942,722 pesos. Si lo analizamos con respecto a años anteriores, representó una reducción considerable.³⁹

Los beneficios del Procampo en el Estado de México para los años 2002/2003, fueron de 459'173,470 pesos para el beneficio de 182,562 productores, lo que significa que, en promedio, el apoyo per cápita fue de 2515.16 pesos. Con respecto al anterior bienio fue un aumento de 22.48 por ciento.⁴⁰

Para el 2003, la inversión pública autorizada en la actividad ganadera total en conjunto por el gobierno estatal y federal fue de 64'395,200.⁴¹

La actividad pesquera para ese mismo año, fue de 7'378,770 pesos en su totalidad, del conjunto de los apoyos otorgados por los gobiernos estatal y federal.⁴²

En el bienio 2003-2004, los apoyos del Procampo en la actividad agrícola por distrito de desarrollo rural fueron de 487'661,790 pesos, beneficiando a 180,799 productores. Lo que significa que el apoyo per cápita fue de 2,697.25 pesos.⁴³

³⁹ Ver anexo estadístico 3.3.8.

⁴⁰ Ver anexo estadístico 3.3.9.

⁴¹ Ver anexo estadístico 3.3.10.

⁴² Ver anexo estadístico 3.3.11.

⁴³ Ver anexo estadístico 3.3.12

En actividades pecuarias, la Dirección General Pecuaria de la SDAEM realiza conjuntamente con autoridades estatales y federales competentes, estudios sobre el uso de la tierra para fines pecuarios y acuícolas.⁴⁴

La Coordinación de Delegaciones Regionales de Desarrollo Agropecuario de la SDAEM fomenta conjuntamente con las Delegaciones Regionales de Desarrollo Agropecuario, la reconversión productiva agropecuaria en las regiones del Estado, de acuerdo con sus ventajas competitivas.⁴⁵

La Coordinación de Administración y Finanzas de la SDAEM administra, en coordinación con las delegaciones administrativas, los recursos derivados de los convenios suscritos con las dependencias federales y estatales y los que correspondan ser ejercidos a la SDAEM.⁴⁶

III.4.- Alcances del federalismo fiscal y problemática.

Para conocer los alcances del federalismo fiscal, es necesario citar a Raúl Martínez Almazán que describe a la Constitución Federal como,..."expresión de la soberanía popular es elaborada a través de un Congreso Constituyente y presenta las siguientes características"...:

⁴⁴"Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario del Estado de México"; Capítulo 1, DE LA COMPETENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA; Artículo 11, Fracción IV.

⁴⁵ IBIDEM, Artículo 12, Fracción II.

⁴⁶ IBIDEM, Artículo 15, Fracción XIV.

1. Es aplicable a la totalidad del territorio
2. Tienen validez las reglas de distribución de competencias entre la Federación y los Estados.
3. Contiene las reglas para la organización de la Federación y las bases para estructuración de las Constituciones de los Estados.
4. Ambos órdenes, el Federal y el Estatal, quedan provistos de sus respectivos órganos legislativo, ejecutivo y judicial.
5. Que la Constitución sea escrita y rígida.⁴⁷

En el Estado de México los alcances de su federalismo fiscal los rige la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México⁴⁸ la cual tiene por objeto, ... “orientar una correcta fiscalización de los recursos públicos, responder a la exigencia de transparencia en el manejo de recursos, dar certeza jurídica a los sujetos fiscalizados, fortalecer al órgano de fiscalización, sentar las bases para un control presupuestal claro y oportuno, ajeno a toda motivación política o de grupo, que al eficientar sus funciones, redunde en la elevación de la calidad de vida de los habitantes del estado de México”...⁴⁹

A pesar de haber funciones descentralizadas como resultado del federalismo fiscal, el ejecutivo ha propuesto mayores ingresos tributarios

⁴⁷ ... “Escrita, para definir con precisión las materias que corresponden al Gobierno Federal y a los estados-miembros. Rígida, que establece un procedimiento especial de reformas a la Constitución para proteger la existencia de las normas supremas”... En MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”*; INAP, 1ra ED., 1988; Primera parte, *Las Relaciones Fiscales del Sistema Federal Mexicano*, Algunos Aspectos del Federalismo Fiscal, pp. 15-31.

⁴⁸ *Ley de Fiscalización Superior del Estado de México*.

⁴⁹ IBIDEM.

mediante impuestos locales⁵⁰, estos son, según lo explica Fernando Calzada Falcón,... “ingresos que obtengan las personas físicas por actividades profesionales o empresariales en el régimen intermedio y a las ventas y servicios al público en general. Otra propuesta ha sido de que las personas físicas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes efectúen al entero del impuesto sobre la renta directamente a la entidad; la aplicación de una tasa del 5% sobre las ganancias que perciban las personas físicas en la enajenación de terrenos y construcciones, cuyo pago se realizaría directamente a las entidades federativas y se acreditaría contra el impuesto que resulte a pagar a la Federación; asimismo, la iniciativa plantea que las personas que tributen en el régimen de pequeños contribuyentes efectúen directamente a las entidades federativas al entero del impuesto que corresponda”...⁵¹

Aunque también, Fernando Calzada Falcón indica que, ...”estas propuestas están lejos de alentar positivamente el federalismo en nuestro país, ya que los estados cuentan con siete impuestos locales cuyo potencial recaudatorio es bajo, pero dadas las limitantes constitucionales y la suspensión de los gravámenes locales que se derivó de los convenios de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la promulgación de la Ley correspondiente, dichos impuestos no forman un sistema fiscal homogéneo”...⁵² En efecto, la creación de impuestos locales, lejos de hacer que la federación cumpla con una responsabilidad para otorgar mayores recursos a los estados y municipios, se desentiende de responsabilidades

⁵⁰ CALZADA Fernando; “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria”, Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco; 2004; Federalismo y Desarrollo Regional; federalismo en suspenso, pp. 275-277.

⁵¹ IBIDEM.

⁵² IBIDEM

dejando que estos se les dificulte la creación de impuestos locales, y que sea desigual la distribución y los montos. Lo que en un estado puede representar, por decir, un impuesto sobre nóminas, en otro estado no se aplica.

En el documento de descentralización fiscal en México de la CEPAL, que, ...”Contar con nuevas fuentes tributarias representa para los gobiernos estatales, una recuperación de competencias para influir en la calidad y cantidad de sus ingresos propios, lo cual simultáneamente permite que los servicios públicos de beneficio estatal o municipal, sean sufragados por quienes se favorecen de aquéllos de manera más directa, ya sean los contribuyentes del estado o los de determinado municipio, haciendo surgir con este vínculo las posibilidades de que los propios contribuyentes evalúen dichos servicios, su beneficio, costo y administración en referencia a la carga fiscal que aportan a cada orden de gobierno, lo que por otro lado les hace influir en la propia calidad de los bienes y servicios que han de prestar las administraciones públicas”⁵³... Esto quiere decir que los propios contribuyentes, colaboran con sus propios recursos para sus beneficios en servicios estatales y municipales.

⁵³ PEREZ TORRES Javier, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Ignacio;”*La Descentralización Fiscal en México*” Comisión Económica para América Latina y el Caribe, serie política fiscal, 106; Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ; Chile. III.- Evaluación del proceso de descentralización fiscal; 2.- Fuentes de ingresos estatales y municipales, pp. 26.28.

Este documento también nos explica que, ...”es favorable a la gestión gubernamental estatal la recuperación de fuentes de tributación, en tanto esto les permite influir en el desarrollo económico regional mediante el diseño de su propia política fiscal, que respondiendo a las condiciones de su localidad proyecte las características que deben adoptar sus gravámenes, pasando por el volumen y variantes de la carga tributaria al igual que de las exenciones, sus condicionantes, y demás elementos que convengan a la estrategia responsable de cada jurisdicción y que permitirán aprovechar la dinámica económica de cada región, o que en su caso, favorecerán el acierto requerido para activarles”...⁵⁴ Esto quiere decir que con los propios recursos de los habitantes del municipio, con sus propias fuentes de tributación, se responde más fácilmente a las necesidades del estado.

III.5.- Políticas y alternativas.

Ante el fortalecimiento del federalismo fiscal y una mejor distribución de los recursos federales, el Estado de México a través de su Congreso se ha visto en la necesidad de hacer reformas a sus leyes⁵⁵, ya que ve una mejor disponibilidad de la federación así como del H. Congreso de la Unión.

Afortunadamente, los impuestos locales son también una alternativa para poder lograr un mejor financiamiento estatal, sin necesidad de que tengan que pasar por la federación.

⁵⁴ IDEM.

⁵⁵ Reformar el código financiero del Estado de México y sus municipios, y abrogando la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Al transferir, por uno de tantos ejemplos, el Impuesto Sobre Autos Nuevos a los Estados, se puede colaborar en recursos, por ejemplo, para la reparación de caminos en cuestión de los gobiernos estatales, y para servicios de pavimentación y mejoras de infraestructura vial de las avenidas en los gobiernos municipales.

En una investigación de Gustavo Merino⁵⁶, se explica sobre descentralización de servicios públicos, que,..."los procesos de descentralización se presentan como un gran avance en el fortalecimiento del federalismo, al quedar las entidades como responsables de la operación de los servicios públicos. Sin embargo, también se presentan problemas que reducen la efectividad de este tipo de medidas tanto para fortalecer el sistema federal como para mejorar la prestación de servicios públicos. Esto se ilustra con el caso de la educación básica, que sirvió de modelo para la descentralización de otros niveles educativos y de los servicios de salud"⁵⁷... Esto quiere decir que un impuesto local, tiene problemas también, al tener un estado la dificultad de contar con una base de contribuyentes que pueda colaborar con ese impuesto.

⁵⁶ Director del Centro de Investigación en Políticas Públicas del ITAM.

⁵⁷ MERINO José; "Investigación Sobre Federalismo Fiscal, Diagnóstico y Propuestas"; 2.- Diagnóstico, 2.1.-La distribución de las funciones de gasto, 2.1.2.- Avance y problemas de la descentralización de servicios públicos, pp. 151-153.

Capítulo IV.- Perspectivas del Federalismo fiscal en el bienestar social en el municipio de Tlalnepantla

IV.1.- Análisis del desarrollo económico.

Dentro del municipio de Tlalnepantla de Baz se observa que el motor principal del desarrollo económico ha sido la actividad de las industrias manufactureras. Tan solo en 1998, la producción bruta total de las industrias manufactureras fue de 52 619 554 miles de pesos, equivalente al 68.65% del total de la producción bruta total registrada en el municipio. Este sector registró un personal ocupado de 72 799 personas, equivalente al 44.23% del total del personal ocupado en ese año en el municipio. También aquí las remuneraciones fueron en ese sector durante ese año de 5 735 759 miles de pesos, equivalente al 59.35% del total de las remuneraciones durante ese año en el municipio.¹

Si el total de las remuneraciones de ese sector las dividimos entre las 72,799 personas que trabajan en ese sector, encontramos que hay un sueldo per cápita en el sector de industrias manufactureras de \$78,788.98 pesos anuales.

¹ En todos estos datos contenidos en este párrafo, se excluye al personal administrado por otra razón social y aquellos que laboraron exclusivamente con base en honorarios y/o comisiones. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 1999 (ver anexo estadístico 4.1.1).

Si en 1998 la población total del municipio de Tlalnepantla fue de 713,146 habitantes, quiere decir que la población ocupada en su totalidad en el municipio que fue de 146,574 personas. Esto representa el 20.55% de la población total del municipio en ese año.²

El municipio de Tlalnepantla, es el municipio más industrializado del país, aportando el 3.88% de la actividad manufacturera nacional.³

MUNICIPIO	PRODUCCIÓN INDUSTRIAL (Miles de pesos)	PARTICIPACIÓN RESPECTO AL TOTAL (%)
TLALNEPANTLA	22,603,021	3.88
AZCAPOTZALCO	20,777,032	3.57
CIUDAD JUÁREZ	16,712,617	2.87
MONTERREY	16,492,584	2.83
GUADALAJARA	15,437,024	2.65

FUENTE: Dirección General de Desarrollo Económico. Municipio de Tlalnapantla de Baz, Estado de México, basado en un informe presentado en el año 2004.

Tlalnepantla de Baz, es el municipio con mayor número de zonas industriales en el Estado de México; tiene catorce zonas.⁴

² Aquí quiere decir que no toda la población es económicamente activa, porque también hay personas en edad escolar, así como personas que pueden radicar en otros municipios y delegaciones y que laboran dentro del municipio, o personas que radican en el municipio y que laboran en otros municipios y delegaciones. FUENTE: INEGI. Censos Económicos 1999 (Ver anexo estadístico 4.1.1)

³ FUENTE: Dirección General de Desarrollo Económico. Municipio de Tlalnapantla de Baz, Estado de México, basado en un informe presentado en el año 2004

⁴ IBIDEM.

Este municipio es el que tiene mayor atractividad para invertir en el país.⁵

Tlalnepantla es el cuarto municipio con mayor actividad económica en el país.⁶

MUNICIPIO	PRODUCCIÓN ECONÓMICA (Miles de pesos)	PARTICIPACIÓN RESPECTO AL TOTAL (%)
MIGUEL HIDALGO, D. F.	61,448,695	5.06
MONTERREY	44,275,221	3.64
GUADALAJARA	37,587,438	3.09
TLALNEPANTLA	35,546,766	2.92
CUAUHTEMOC, D. F.	35,320,271	2.91

FUENTE: INEGI, Censos Económicos */Incluye manufacturas, comercio y servicios.

IV.2.- Influencia en el gasto social y el empleo.

De acuerdo con una encuesta⁷ a los presidentes municipales del país, uno de los rubros más problemáticos en los ayuntamientos es el desempleo,

⁵ IBIDEM. Aquí, la Dirección General de Desarrollo Económico del Municipio de Tlalnepantla de Baz, se basó en un estudio realizado por el Tecnológico de Monterrey, basado en criterios de infraestructura, potencial económico, condiciones físicas, clima laboral, ubicación.

⁶ FUENTE: INEGI, Censos Económicos */Incluye manufacturas, comercio y servicios.

⁷ Esta encuesta fue realizada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. FUENTE: ASTUDILLO MOYA Marcela; "Federalismo fiscal, en el caso del estado de Guerrero"; Colección Jesús Silva Herzog, IIEC-UNAM-ED. Porrúa; México, 2002; Cáp. 5, La Problemática Municipal,

seguido por la inseguridad. En el caso del estado de México también se consideran problemáticos el desempleo y la inseguridad.

La población del Estado creció a una tasa promedio del 1.78% anual, entre los años 1998 y 2004, mientras que el número de trabajadores asegurados permanentes creció a una tasa promedio del 0.11%. Esta relación indica una situación de creciente desempleo, por lo menos en lo referente a los trabajadores asegurados permanentes.⁸

Durante el año 2000, el crecimiento de trabajadores asegurados permanentes rebasó la tendencia de crecimiento de la población, situándose en 854,674 trabajadores. Para el año 2001, se mantiene un crecimiento positivo en el número de trabajadores en empleos permanentes, pero inferior a la tasa de crecimiento de la población. En este mismo año, se observa el mayor registro de trabajadores en empleos permanentes (862,356), de todo el periodo.⁹

La PEA del Estado de México representa el 14.37% a nivel nacional, mientras que el número de trabajadores asegurados permanentes representa el 7.68% de la cifra nacional, durante el 2004. En la entidad, la introducción de trabajadores asegurados permanentes ha disminuido, a pesar del crecimiento de la PEA, durante el periodo 1998-2004. Durante el último año del período se

el caso de Taxco de Alarcón; Pág. 130. Aquí la autora no presenta un cuadro con esta encuesta, pero lo toma como ejemplo como para una problemática general para los municipios del país.

⁸ FUENTE: "Monografías de Economía y Finanzas Públicas para las Entidades Federativas", Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006. Estado de México, pp. 125-135.

⁹ IBIDEM

observa a 6,238,195 personas que forman parte de la PEA. De esta forma, se considera que el último año del periodo se caracteriza por la mayor cifra, correspondiendo con ello a la tendencia creciente de la PEA. En conclusión, el empleo en esta entidad muestra condiciones de crecimiento.¹⁰

En el municipio de Tlalnepantla de Baz, se invierte en gasto social..., "abatiendo el analfabetismo cibernético" en todas las escuelas públicas, al haberlas equipado con equipo de cómputo.¹¹ También se invierte en la enseñanza del idioma inglés en todas las escuelas primarias públicas del municipio con 11,700 alumnos de 234 escuelas, con la enseñanza de este idioma. El nivel de alfabetización en este municipio es de los más altos del país (Tlalnepantla: 96.3%; Estado de México: 93.5%; promedio nacional: 91.1%)¹²

Para el gasto social influye el subfondo de Aportaciones para la Asistencia Social, el cual se canaliza a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) para el otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y a la población en desamparo, asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, como lo señala el artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal.¹³

¹⁰ IBIDEM

¹¹ Informe de desarrollo social del municipio de Tlalnepantla de Baz, de la administración de Ulises Ramírez Núñez, 2003-2006. www.tlalnepantla.gob.mx

¹² IBIDEM.

¹³ FUENTE: "RAMO 33, APORTACIONES FEDERALES PARA ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS" Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, Pág. 14. Como aquí también refieren al artículo 40 de la Ley de Coordinación Fiscal, este refiere que, "... Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones Múltiples reciban los Estados de la Federación y el Distrito Federal se destinarán exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria"... (LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, AL 30 DE DICIEMBRE DE 2003).

IV.3.- Estabilidad económica, desarrollo sostenido y sustentable.

El tema de la sustentabilidad de la política fiscal es relativamente reciente y surge en la segunda mitad del siglo XX, ante la preocupación por el creciente déficit público y los saldos acumulados de deuda en los países desarrollados.¹⁴

En general, la literatura sobre el tema define la sustentabilidad fiscal como un nivel de superávit primario (déficit fiscal excluyendo los pagos de intereses de la deuda total) proporcional al nivel de las cargas presupuestarias que representa la deuda pública, tomando en cuenta los parámetros de las variables macroeconómicas relevantes, es decir la tasa de interés real y la tasa de crecimiento real del PIB.¹⁵

IV.4- Incidencia en el aspecto socioeconómico y político.

En su análisis de la tipología municipal, Raúl Martínez Almazán indica que,..."diversos factores muestran la necesidad de continuar los trabajos para una tipología municipal: la conveniencia de evitar la improvisación y el desperdicio de recursos en la actividad de la administración pública es una razón"...; Sobre esto también se pregunta..., "¿Cómo podemos fortalecer al federalismo, promover la descentralización de la vida nacional y vigorizar al

¹⁴ ANÁLISIS DE SUSTENTABILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 2007-2012, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006, Pág. 3.

¹⁵ IBIDEM.

municipio, sin conocer la forma fidedigna la realidad que nos condiciona?”¹⁶
¿Qué tiene que ver esto con la incidencia en el aspecto socioeconómico y político?

El municipio de Tlalnepantla es un municipio urbano, ya que cuenta con infraestructura urbana, servicios públicos, unidades de abasto, un rastro, escuelas, agua potable, alcantarillado, alumbrado público, recolección de basura y seguridad pública.

De los 125 municipios del Estado de México, Tlalnepantla de Baz se ubica en la Zona Metropolitana del Valle de México, con una superficie de 83 km². Su población es de 718,997 habitantes (INEGI, 2000), con una tasa de crecimiento anual de su población, del 0.06%. Recibe diariamente a 750,000 personas en tránsito y 100,000 visitantes de negocios.

Tlalnepantla es el único Municipio del Valle de México que está constituido por dos zonas no contiguas: zona poniente y zona oriente. El Municipio está dividido en 13 delegaciones, que a su vez se integran por 240 localidades clasificadas según su origen en 98 colonias, 15 pueblos, 67 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 14 zonas industriales.

¹⁶ MARTÍNEZ ALMAZÁN Raúl; “Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano” INAP, 1ra ED., 1988; Capítulo 8, las finanzas municipales, La Tipología Municipal; pp. 239.

Genaro Sánchez Barajas considera en una evaluación a nivel municipal, que,...”desde el momento que surgió la tendencia a municipalizar el desarrollo social y la prioridad que en éste se le asigna a los programas de fomento a la producción, se están poniendo en manos de las comunas la responsabilidad de planear y ejecutar programas de desarrollo social y promoción económica, como los comprendidos en los Fondos de Solidaridad Municipal, que rebasaba con mucho al simple equipamiento urbano...”¹⁷ A esto hay que agregarle que al municipio de Tlalnepantla no es en manos de las comunas, sino del desarrollo que brindan la industria, el comercio y los servicios financieros; este es un municipio altamente industrializado.

IV.5.- Impacto en las finanzas públicas.

Raúl Martínez Almazán nos explica que,... “el Constituyente de 1917 sentó las bases del municipio libre, no obstante setenta años después, el crecimiento de la población, la necesidad de una mayor participación política, el urbanismo, la demanda creciente de obras y servicios públicos y la definición de fuentes seguras de ingresos, llevaron a plantear la necesidad de legislar sobre estas materias que dieron contenido al texto constitucional vigente”... ¹⁸ Ante esto, una mayor población y mayor necesidad de servicios públicos, no se puede legislar lo que les corresponde a un municipio, sino debería de ser

¹⁷ SANCHEZ BARAJAS Genaro; *“Evaluación el Federalismo Fiscal Mexicano”*, Centro de Estudios Para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002. Evaluación del Impacto de las Participaciones federales y el Ramo 26 en el Desarrollo Regional, parte 3, evaluación a nivel municipal, pp. 154-158.

¹⁸ ALMAZÁN Raúl; *“Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano”* INAP, 1ra ED., 1988; Capítulo 8, las finanzas municipales, La Tipología Municipal; pp. 239.

directamente en los municipios, que es donde mas cercana esta la gente demandante de servicios.

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, 1984 y 1987, vinieron a satisfacer uno de los reclamos torales en materia municipal.¹⁹ La fracción II del artículo 115 constitucional establece que,... “Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley”...²⁰ Con lo cual a los municipios, una vez transferidos sus recursos, podrán operarlo conforme corresponda con las necesidades básicas de la gente que habita el municipio.

También, esta fracción II, establece que,... “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”...²¹ Con esto, la Constitución quiere decir que la participación ciudadana es indispensable para el buen funcionamiento del municipio.

¹⁹ IBIDEM. Esto es según la investigación que hizo Raúl Martínez Almazán.

²⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, Fracción II.

²¹ IBIDEM.

La fracción IV del 115 Constitucional establece que,... “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”...²² Esto quiere decir que los recursos propios del Municipio serán administrados libremente.

Hay una contradicción en esto, ya que por un lado, se indica que se administrarán los recursos conforme a la ley como lo indica la fracción II, pero por otro lado, en la fracción IV se establece que se administrará libremente. En este caso, mi interpretación es que los recursos estarán disponibles, como lo indiquen las leyes de cada municipio, y tendrán la libertad de manejarlos conforme a sus propias leyes.

Además, los municipios... “percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”...²³ Con esto, se indica que algunas contribuciones estatales podrán ser utilizadas, pero con exclusividad a las funciones indicadas en este párrafo, como indica el inciso A de esta fracción.

En el inciso B de esta fracción, se establece que los municipios también percibirán,... “las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que

²² IBIDEM. Fracción IV.

²³ IBIDEM. Fracción IV, Inciso A.

anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados”...²⁴ Estas están en el Ramo General 28, sobre participaciones federales a estados y municipios, siendo este un ramo general para gasto no programable, lo cual indica que podrá utilizarse de acuerdo a lo que se decida en el ayuntamiento.

En el inciso C de esta fracción, se establece que los municipios percibirán también,... “los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”...²⁵ Esto es, de todos los derechos y aprovechamientos.

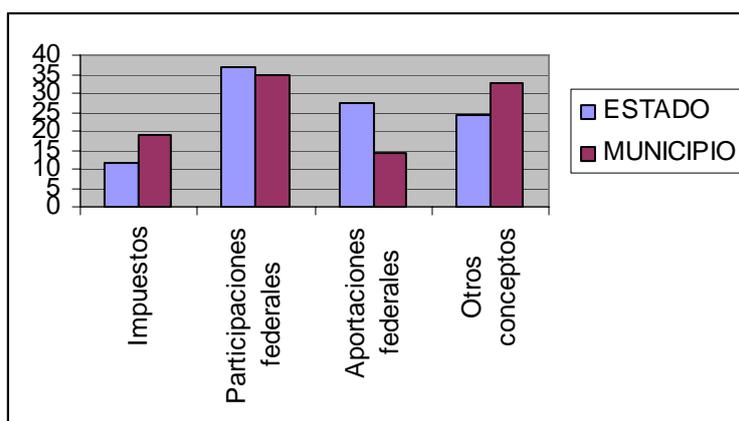
La misma Fracción IV nos indica que,... “Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones”...²⁶ Con esto se indica que los Estados tendrán la libertad de determinar los montos de las contribuciones, y ningún municipio estará exento de cumplir con lo que indican las legislaturas estatales.

²⁴ IBIDEM. Fracción IV, Inciso B.

²⁵ IBIDEM. Fracción IV, Inciso C.

²⁶ IBIDEM. Fracción IV.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1997 TLALNEPANTLA (PORCENTAJE)



FUENTE: INEGI. Estadísticas de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales.

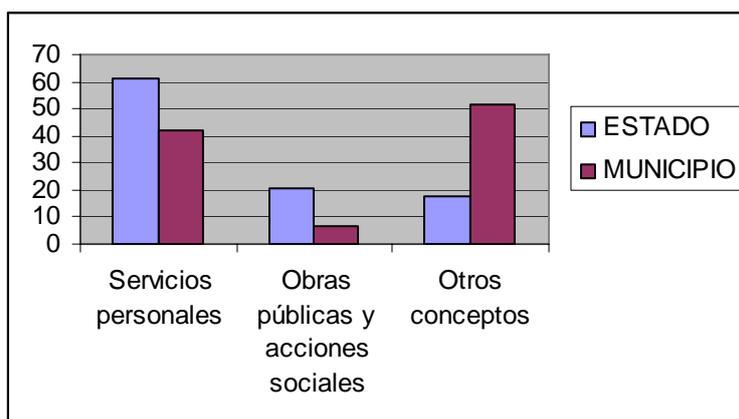
El total de los ingresos brutos estatales en 1997 fue de 10,605.5 millones de pesos (MDP), mientras que en ese mismo año el total de los ingresos brutos municipales fue de 851.7 MDP.²⁷

Aquí la gráfica nos muestra que tanto para los ingresos estatales y municipales, la mayor parte proviene de las participaciones federales, mientras que en menor parte, proviene de las aportaciones. Respecto a los impuestos, para los ingresos estatales, el 11.6 proviene de impuestos, y respecto a los ingresos municipales, el 18.8 por ciento proviene de impuestos. Si juntamos las participaciones y aportaciones federales, para los ingresos estatales, estas dos en su conjunto representan el 64.3 por ciento; respecto a los ingresos municipales, las participaciones y aportaciones federales en conjunto, representan el 48.7 por ciento. Esto nos quiere indicar que hay mucha dependencia de los recursos de la federación, mientras que de fuentes propias –contando solamente impuestos- representa la mitad respecto a lo proveniente

²⁷ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

de la federación. Al contar otros conceptos de ingresos, con respecto al gobierno estatal, corresponden en su conjunto el 24.1%, y respecto al gobierno municipal, corresponden el 32.8%.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1997 TLALNEPANTLA (PORCENTAJE)



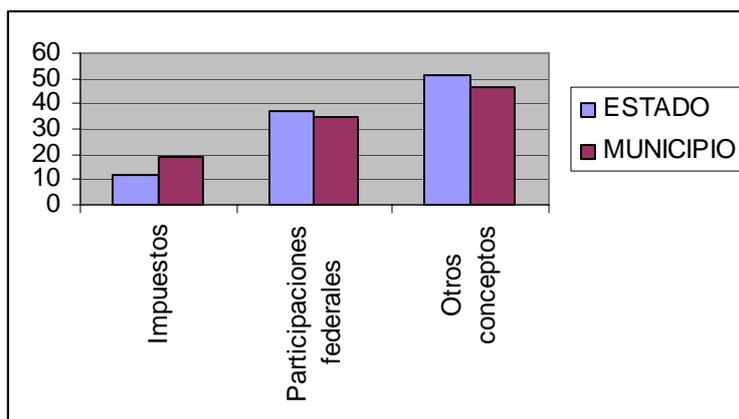
FUENTE: INEGI. Estadísticas de Ingresos y Egresos Estatales y Municipales.

El total de los egresos brutos estatales fue de 10,605.5 MDP, mientras que el total de los egresos brutos municipales fue de 851.7 MDP.²⁸

Aquí, sin contar otros conceptos, la gráfica nos muestra que la mayor parte del gasto del gobierno estatal fue destinado a los servicios personales (61.5%), que se incluyen los gastos por sueldos, remuneraciones, etc., y en los egresos municipales equivale al 41.7%. Cabe destacar que en el gasto municipal es menor el rubro del gasto en obras públicas y acciones sociales.

²⁸ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1998 TLALNEPANTLA (PORCENTAJE)

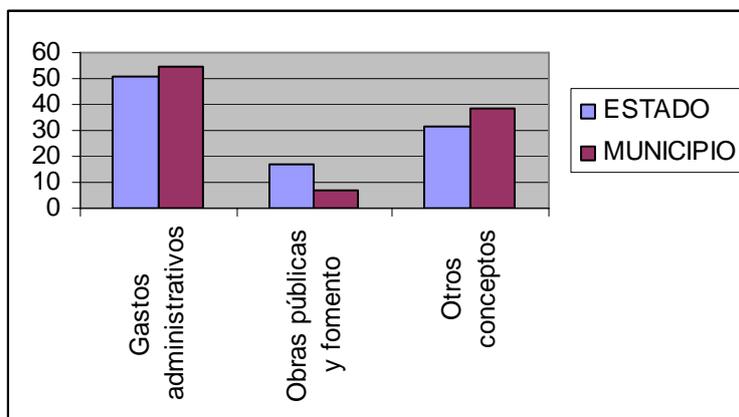


FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 1998, esto después de la alternancia de poderes en el Congreso de la Unión, lo que ayudó al fortalecimiento del federalismo fiscal, los ingresos brutos estatales fueron de 12,820.3 MDP; mientras que los ingresos brutos municipales fueron de 1,029.6 MDP totales, que equivalieron al 8% de los ingresos brutos estatales.²⁹ De los ingresos municipales, la gráfica nos muestra que el concepto de impuestos representa el 18.8% de sus ingresos brutos, y de los estatales, el 11.6%; con respecto a las participaciones a municipios, la recaudación representó el 34.6% de los ingresos municipales, con lo que se observa que esta dependencia se redujo, siendo menor que el año anterior, mientras que de los ingresos estatales, las participaciones representaron el 37%. El resto de los ingresos municipales por otros conceptos representó el 46.6%, y el resto de los ingresos estatales representó el 51.4 % por otros conceptos. Aquí también cabe destacar que para este año no se tomó en cuenta las aportaciones (datos INEGI).

²⁹ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1998 TLALNEPANTLA (PORCENTAJE)



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

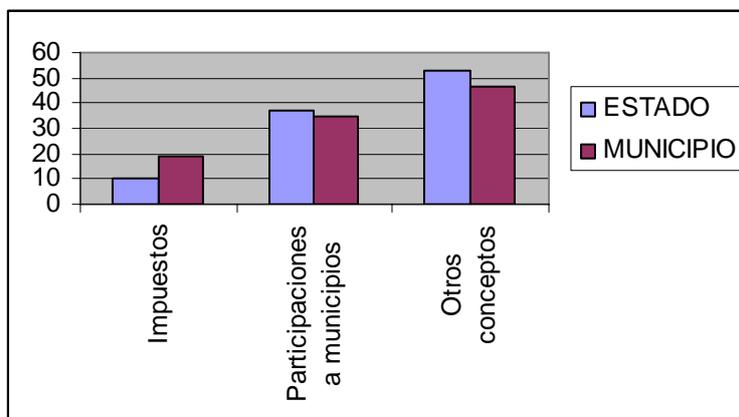
Con respecto a los egresos brutos, los estatales fueron de 12,820.3 MDP y los municipales fueron de 1,029.6 MDP.³⁰ De estos egresos municipales, la gráfica nos muestra que los gastos administrativos representaron el 54.6%; con respecto a obras públicas y fomento, los gastos representaron el 6.9%; el resto de los egresos representó el 38.5%. En el caso de los egresos estatales, los gastos administrativos, también representaron una buena parte de los egresos (50.9%), para las obras públicas y fomento representó el 17.3% y por otros conceptos fue de 31.8%.

En este año se cambió el concepto de servicios personales por gastos administrativos.³¹

³⁰ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

³¹ Los gastos administrativos se dividen en: 1) Oficinas superiores administrativas; 2) Seguridad pública; 3) Sector salud; 4) Educación pública; 5) Actividades culturales; 6) Erogaciones extraordinarias; 7) Registros públicos; y 8) Gastos diversos. FUENTE: ASTUDILLO MOYA Marcela, "Federalismo fiscal, en el caso del estado de Guerrero"; Colección Jesús Silva Herzog, IIEC-UNAM-ED. Porrúa; México, 2002; Cáp. 5, La Problemática Municipal, el caso de Taxco de Alarcón; Cuadro 27, total de egresos municipales. Aquí, tomo como referencia como la autora divide el concepto de gastos administrativos.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1999 (PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



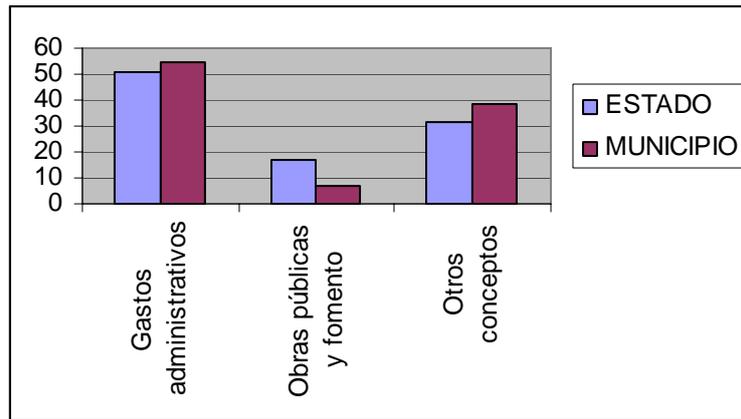
FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

Para 1999, los ingresos y egresos brutos municipales fueron de 1,169.3 MDP, que con respecto al estado de México, representaron el 8% de los ingresos brutos estatales.³² En lo que se refiere a impuestos, la recaudación representó el 10.2% de los ingresos estatales, y con respecto a los ingresos brutos municipales, representaron el 18.8%. Respecto a las participaciones, para el estado de México representaron el 37%, y de participaciones al municipio, estas fueron de 404 MDP que representaron el 34.6% de los ingresos brutos municipales. Por otros conceptos, los ingresos para el Estado de México representaron el 52.8% de sus ingresos brutos, y para el municipio representaron el 46.6% de los ingresos brutos municipales.

Cabe destacar que en 1999, con respecto a 1998, los ingresos municipales de Tlalnepantla en términos de porcentajes no variaron.

³² FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas. Cifras actualizadas a la base 2003=100.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 1999 (PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



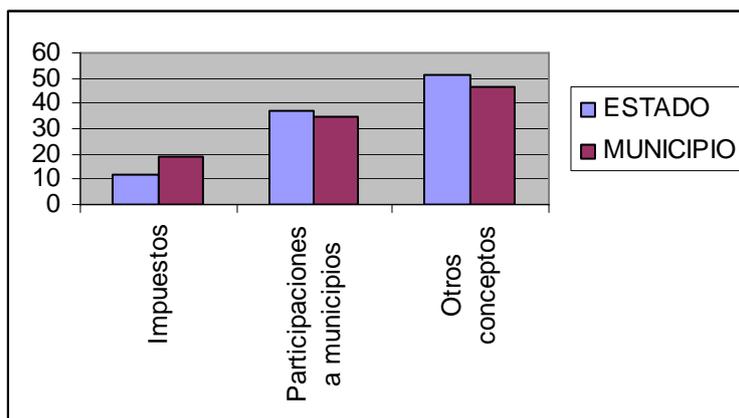
FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En lo que se refiere a los egresos los estatales fueron de 14,559.3 MDP, y los municipales fueron de 1,169.3 MDP y los gastos administrativos estatales representaron el 50.9% de sus egresos brutos, y los gastos administrativos municipales representaron el 54.6% de sus egresos brutos; respecto a las obras públicas y fomento, en lo que cabe a los egresos estatales representaron el 17.3%, y en lo que refiere al gobierno municipal, las obras públicas y fomento representaron el 6.9%. Los otros conceptos de gasto fueron para el gobierno estatal representaron el 31.8% de sus egresos, y del gobierno municipal representaron el 38.5%.³³

³³ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

Sobre estos egresos, el gasto en obra pública del gobierno municipal fue muy bajo, y a pesar de ser un poco más alto en porcentaje en el estado, esta fue muy baja comparada con los otros conceptos y los gastos administrativos.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2000 (PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



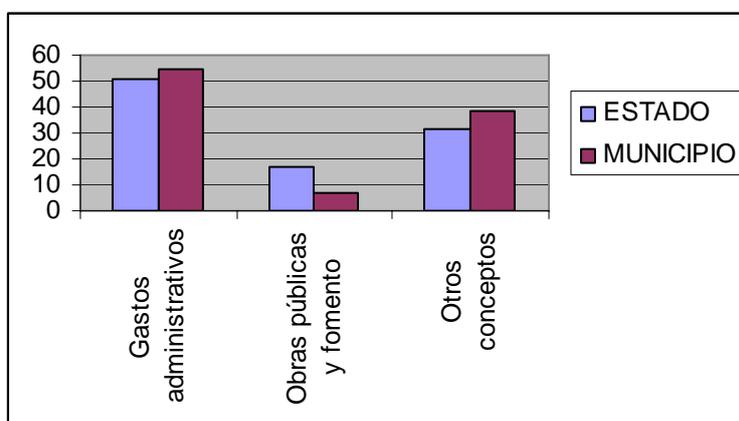
FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En lo que se refiere al 2000, los ingresos brutos estatales fueron de 15,979.9 MDP, mientras que los ingresos brutos municipales fueron de 1,283.3 MDP; estos representaron el 8% de los ingresos estatales.³⁴ La recaudación en concepto de impuestos para el gobierno estatal representó el 11.6% de sus ingresos brutos, y por impuestos representaron el 11.6%. Las participaciones a municipios representaron el 37% de los ingresos brutos estatales, mientras que para los ingresos brutos municipales, representó el 18.8%. El resto de los conceptos del gobierno estatal representaron el 51.4% de los ingresos estatales, mientras que de los ingresos municipales representó el 46.6%. Cabe destacar que aquí, las participaciones fueron bajas, con respecto a los ingresos

³⁴ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

brutos municipales, y fue mayor la recaudación por impuestos, lo que representó una mayor capacidad de recaudación.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2000(PORCENTAJE) TLALNEPANTLA

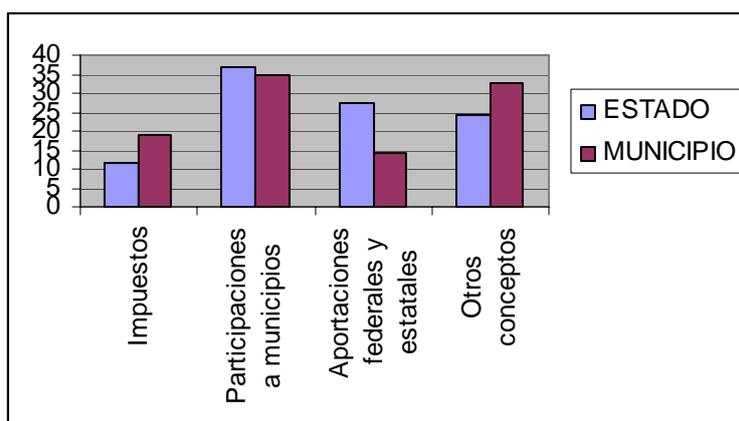


FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En lo que se refiere a los egresos, estos fueron de 15,979.9 MDP respecto a los egresos estatales, y de 1,283.3 MDP respecto a los egresos municipales;³⁵ los gastos administrativos representaron el 50.9% de los egresos del gobierno estatal, y el 54.6% de los egresos brutos municipales. Las obras públicas y fomento representaron el 17.3% de los egresos estatales, mientras que representaron el 6.0% de los egresos municipales. Los otros egresos del gobierno estatal representaron el 31.8% y los del gobierno municipal representaron el 38.5%.

³⁵ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2001(PESOS) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 2001, los ingresos brutos estatales fueron de 16,742.5 MDP, mientras que los ingresos brutos municipales fueron de 1,344.6 MDP, que representaron el 8% de los ingresos brutos estatales.³⁶ Los ingresos por impuestos para el estado representaron el 11.6% de los ingresos brutos, mientras que para el municipio fueron de representaron el 18%. Las participaciones, para el estado de México representaron el 37% de los ingresos, mientras que para Tlalnepantla representaron el 34.6%. Los otros conceptos, del gobierno del estado representaron el 24.1% de sus ingresos, mientras que del gobierno municipal representaron el 32.5%.

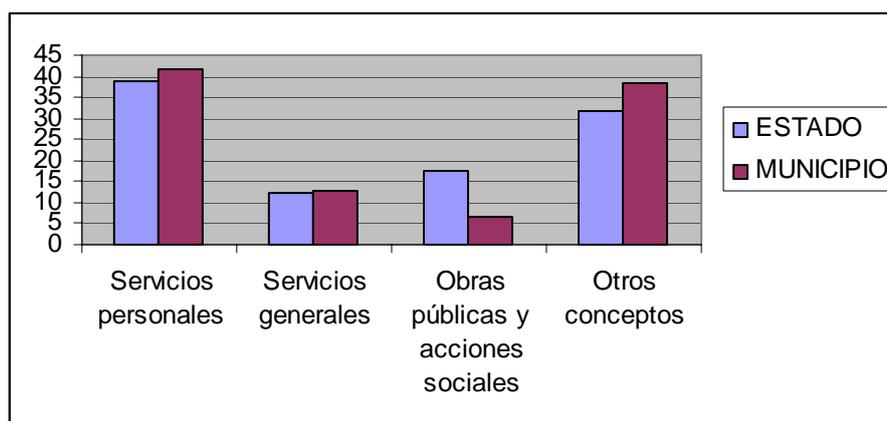
Cabe destacar que aquí se incluyeron ya las aportaciones a estados y municipios (aportaciones federales y estatales, que vienen incluidas en el Ramo general de gasto programable 33, que es de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios), que representan el 27.3% de los ingresos del gobierno estatal, sumado a las participaciones (37%), representan

³⁶ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

el 64.3% del total de los ingresos brutos estatales. Para el gobierno municipal, las aportaciones representaron el 14.1% del total de sus ingresos brutos. Estas aportaciones, sumadas a las participaciones (34.6%), representan entre los dos, el 48.7% de los ingresos brutos municipales, lo que representa una alta dependencia de los recursos estatales y federales. Aunque estos dos conceptos representan un alto porcentaje respecto a los ingresos brutos municipales, a su vez representa un mayor apoyo a las finanzas del municipio.

También para el gobierno del estado representa una alta dependencia por parte de la federación.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2001(PESOS) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

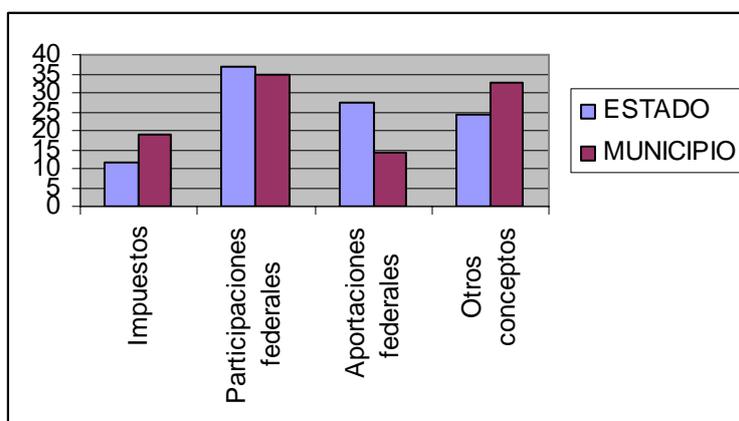
Los egresos brutos fueron de 16,742.5 MDP para el gobierno estatal, mientras que para el gobierno municipal fueron de 1,344.6 MDP³⁷, y en 2001, cabe destacar que no existe el rubro de gastos administrativos, y en su lugar aparece el rubro de servicios personales (fuente: INEGI), que para el gobierno estatal representaron el 38.7% de sus egresos, mientras que para el gobierno municipal, representó el 41.7%, con respecto al total de sus egresos; los servicios generales³⁸ representaron para el gobierno estatal, el 12.2%, mientras que para el gobierno municipal, representaron el 13%; las obras públicas y acciones sociales representaron el 17.3% de los gastos del gobierno estatal, mientras que del gobierno municipal representaron el 6.7%. Cabe destacar que sumados los rubros de servicios personales y servicios generales, para el gobierno estatal representaron el 50.9% e su gasto, mientras que para el

³⁷ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

³⁸ A partir de este año se incluye el capítulo 3000 del Clasificador por Objeto del Gasto. Este capítulo se llama *SERVICIOS GENERALES* y comprende: 1) Servicios básicos; 2) Servicios de arrendamiento; 2) Asesorías, consultorías, servicios informáticos, estudios, investigaciones y otros servicios; 4) Servicio comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes; 5) Servicios de mantenimiento y conservación; 6) Servicios de impresión, grabado, publicación, difusión e información; 7) Servicios de comunicación social y publicidad; 8) Servicios oficiales, y; 9) Pérdidas del erario, gastos por concepto de responsabilidades, resoluciones judiciales y pago de liquidaciones. FUENTE: Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal.

gobierno municipal representó el 54.7%; con esto, el gasto corriente representó más de la mitad del gasto para los dos niveles de gobierno, mientras que menos de la mitad del monto a esos gastos, fue para obras públicas y acciones sociales. Para otros egresos, el gasto del estado representó el 31.8% del gasto, mientras que para el gobierno municipal, representó el 38.6% del gasto.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2002 (PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

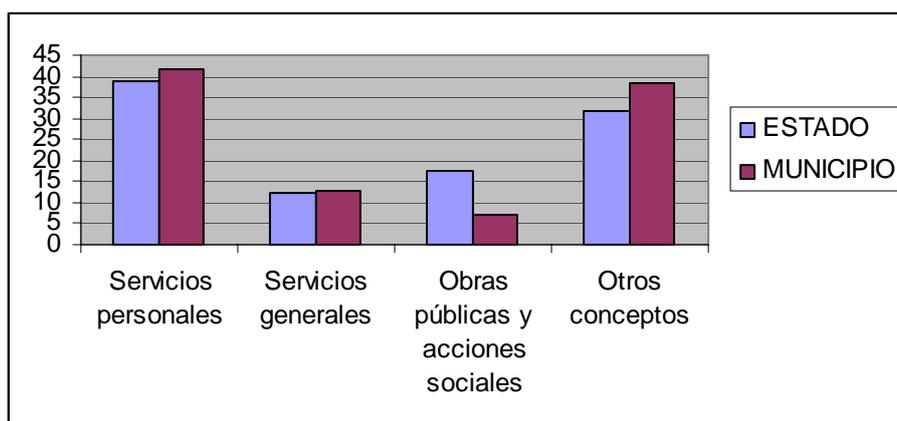
En 2002, el total de los ingresos brutos estatales fue de 17,768.8 MDP, mientras que de los ingresos brutos municipales fue de 1,487.9 MDP, equivalente al 8.4% del total de los ingresos brutos estatales.³⁹ De estos ingresos brutos estatales, por concepto de impuestos se recaudo lo equivalente al 11.6% mientras que para los ingresos municipales, fue lo equivalente al 18.8%. Las participaciones federales fueron equivalentes al 37% de los ingresos estatales, y respecto a los ingresos municipales, fue lo equivalente al 34.6% de sus ingresos; las aportaciones federales fueron equivalentes al 27.6% de los ingresos estatales, mientras que para los ingresos municipales,

³⁹ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

fue lo equivalente al 14.1% de sus ingresos. Por otros conceptos se recaudó lo equivalente al 24.1% de los ingresos estatales, mientras que para los ingresos municipales fue lo equivalente al 32.5.

Aquí, el conjunto de las participaciones y aportaciones federales fue lo que más contribuyó a las finanzas estatales y municipales. Para el gobierno del estado, el conjunto de los dos conceptos fue equivalente al 64.3% de sus ingresos brutos, mientras que para el gobierno municipal fue lo equivalente al 48.7% de sus ingresos brutos. Con esto vemos que la dependencia de los recursos federales, procedentes de los ramos 28 y 33, que fueron cerca de la mitad de los recursos brutos municipales recaudados y en términos de porcentajes fue el mismo porcentaje. Esto quiere decir que hubo mucha dependencia de los recursos federales, y le resta autonomía al municipio, pero a su vez benefició a las finanzas municipales, al recaudar un cercano a la mitad de lo recaudado por parte de los demás conceptos, con lo que con esto el municipio pudo aplicar incentivos fiscales, por ejemplo, descuentos del 50% en concepto de impuesto predial a jubilados y pensionados.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2002 (PORCENTAJE) TLALNEPANTLA

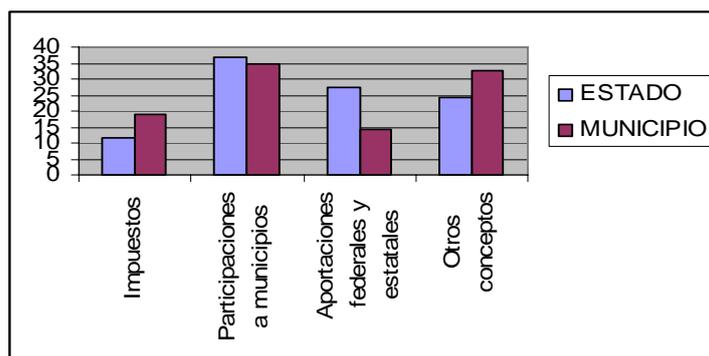


FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

El total de los egresos estatales fue de 17,768.8 MDP, mientras que de los egresos municipales fue de 1,487.9 MDP.⁴⁰ En servicios personales, el gobierno estatal gastó lo equivalente al 38.7, mientras que de los egresos municipales, se gastó lo equivalente al 41.7%. De servicios generales el gobierno estatal gastó lo equivalente al 12.2% y el gobierno municipal gastó lo equivalente al 13%. En obras públicas y acciones sociales el gobierno estatal gastó lo equivalente al 17.3% de sus egresos, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 6.9%.

⁴⁰ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2003(PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



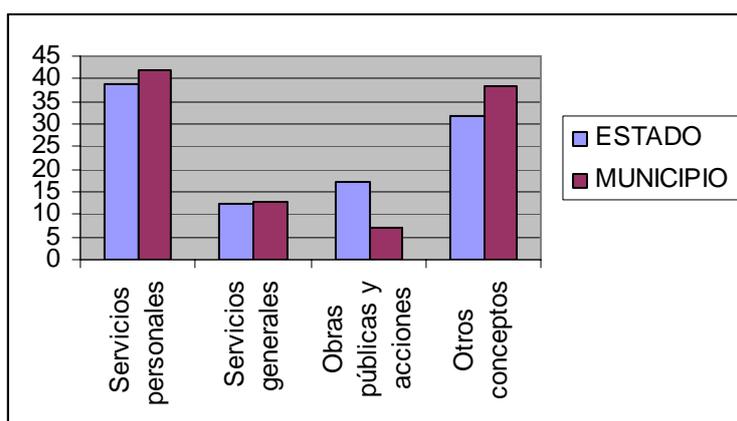
FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 2003, el total de los ingresos brutos municipales fue de 18,526.9 MDP, en tanto que de los ingresos brutos municipales fue de 1,487.9 MDP, cifra equivalente al 8% de los ingresos brutos estatales⁴¹. De sus ingresos brutos, por concepto de impuestos el gobierno estatal recaudó lo equivalente al 11.6% mientras que el gobierno municipal recaudó lo equivalente al 18.8% de sus ingresos brutos; las participaciones a municipios equivalieron al 37% de los ingresos brutos estatales, mientras que de los ingresos brutos municipales, equivalieron al 34.5%; por aportaciones federales y estatales, el gobierno del estado recaudó lo equivalente al 27.3% de sus ingresos brutos, mientras que el gobierno municipal recaudó lo equivalente al 14.1% de sus ingresos brutos; por otros conceptos el gobierno estatal recaudó lo equivalente al 24.1% de sus ingresos brutos, mientras que el gobierno municipal recaudó lo equivalente al 32.6% de sus ingresos brutos.

⁴¹ Base 2003=100.

Cabe destacar que con respecto a años anteriores, el municipio de Tlalnepantla, siguió recaudando en términos de porcentajes la recaudación por concepto de impuestos (18.8% de sus ingresos brutos); las participaciones siguieron siendo de 34.6%, por aportaciones fue igual -14.1%-; esto quiere decir que siguió siendo alta la dependencia de los recursos procedentes de la federación para estados y municipios -48.7% de la recaudación municipal-, que aunque es amplia la dependencia, también beneficia a las finanzas públicas municipales complementando los recursos propios. Para el gobierno estatal representaron un 64.3% de sus ingresos brutos.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2003(PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

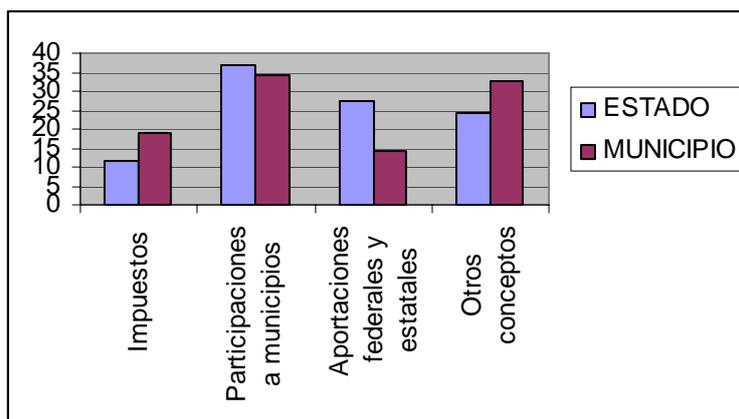
Con respecto a los egresos brutos municipales, estos fueron de 18,526.9 MDP para el gobierno estatal, y de 1,487.9 MDP para el gobierno municipal.⁴² El gasto en servicios personales del gobierno del estado gastó lo equivalente al 38.7% de sus egresos, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 41.7%. En servicios generales el gobierno estatal gastó lo equivalente al 12.2% de su gasto, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al

⁴² Base 2003=100.

13% de los egresos brutos municipales. Para obras públicas y acciones sociales el gobierno estatal gastó lo equivalente al 17.3% de su gasto, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 6.9%. Por otros conceptos de gasto, el gobierno estatal gastó lo equivalente al 31.8% y el gobierno municipal gastó lo equivalente al 38.4%.

Aquí también vemos que la mayor parte del gasto fue en servicios personales, es decir, para pagos de sueldos para los servidores públicos municipales.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2004(PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

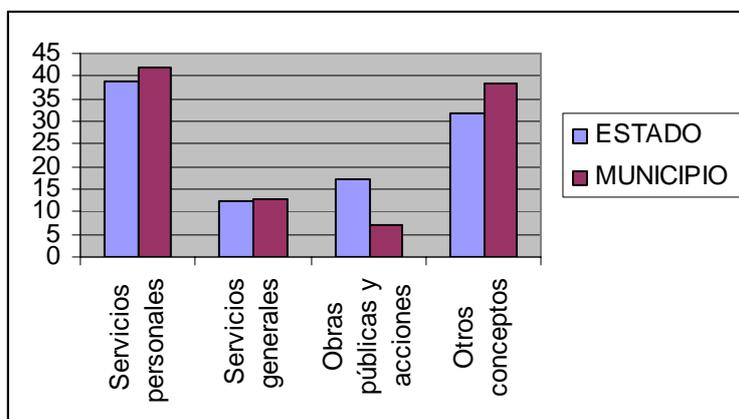
En 2004, la totalidad de los ingresos brutos estatales fue de 19,555.9 MDP, en tanto que la totalidad de los egresos brutos municipales fue de 1,570.5 MDP, equivalente al 8% de los egresos brutos estatales.⁴³

Del total de los ingresos brutos, el gobierno del estado recaudo por concepto de impuestos lo equivalente al 11.6% de sus ingresos, en tanto que de los ingresos municipales, por impuestos se recaudó lo equivalente al 18.8%; por participaciones a municipios el gobierno del estado recaudó lo equivalente al 37% mientras que el gobierno municipal recaudó lo equivalente 34.6%; por aportaciones federales y estatales el gobierno del estado recaudó lo equivalente al 27.3%, mientras que el gobierno municipal fue lo equivalente al 14.1%, las participaciones y aportaciones en su conjunto el gobierno estatal recaudó lo equivalente al 64.3% de los ingresos, mientras que del gobierno municipal sumaron lo equivalente al 48.7% de los ingresos brutos municipales, que prácticamente el porcentaje no varió como en los años anteriores. Por otros conceptos, el gobierno estatal recaudó lo equivalente al 24.1% de los

⁴³ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

ingresos estatales, mientras que de los ingresos estatales fue lo equivalente al 32.5% con lo que no varió.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2004(PORCENTAJE) TLALNEPANTLA



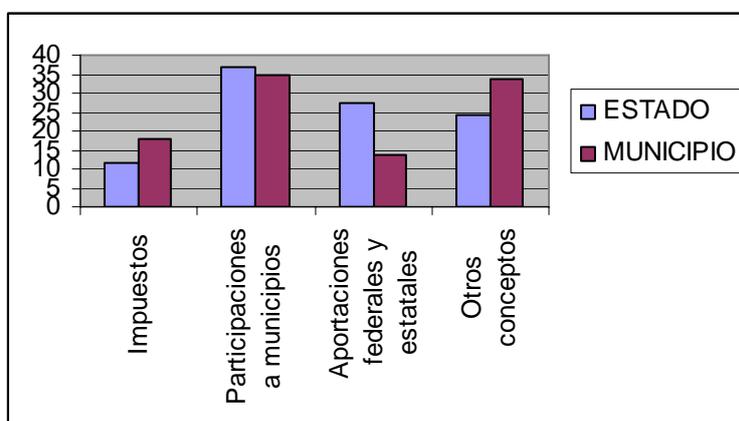
FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 2004, con respecto a los egresos brutos, el gobierno estatal gastó 19,555.9 MDP, mientras que los gastos del gobierno municipal fueron de 1,570.5 MDP.⁴⁴ De ese total, se gastaron en servicios personales, el gobierno estatal lo equivalente al 38.7% del gasto, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 41.7%. Para servicios generales, el gobierno estatal gastó lo equivalente al 12.2%, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 12.9%. Para obras públicas y acciones sociales el gobierno estatal destinó lo equivalente al 17.3% del gasto, mientras que el gobierno municipal destinó lo equivalente al 6.9%. Con esto puede verse que el gasto en inversión en obras y acciones del municipio sigue siendo bajo. Por otros conceptos, el gobierno estatal gastó lo equivalente al 31.8% y el gobierno

⁴⁴ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

municipal gastó lo equivalente al 38.5%. Prácticamente no hubo variación en términos de porcentajes.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2005(PESOS) TLALNEPANTLA

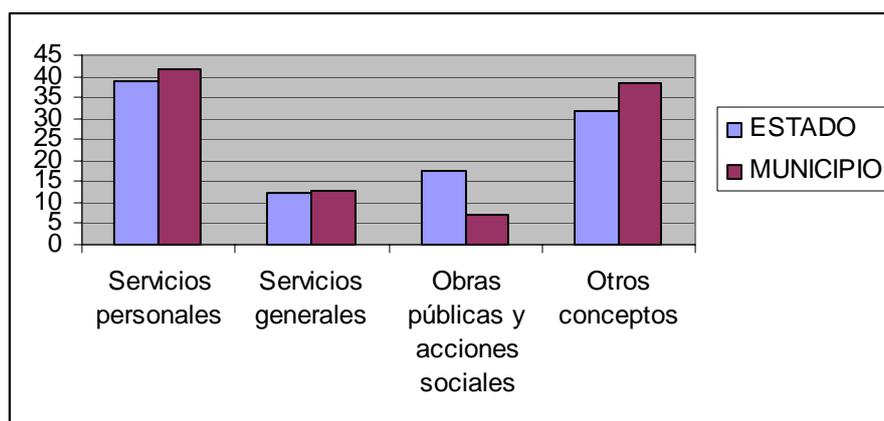


FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 2005, el total de los ingresos brutos estatales fue de 20,250.6 MDP, mientras que de los ingresos brutos municipales fue de 1,626.3 MDP, cantidad equivalente al 8% del total de los ingresos brutos estatales.⁴⁵ Del total de los ingresos brutos por concepto de impuestos el gobierno estatal recaudó lo equivalente al 11.6% de sus ingresos, y el gobierno municipal recaudó lo equivalente al 18.1%. Por participaciones federales ingresó lo equivalente al 37% de los ingresos estatales, y lo equivalente al 32.7% de los ingresos municipales; por aportaciones federales ingresó lo equivalente al 34.6% de los ingresos estatales, mientras que para el gobierno municipal ingresó lo equivalente al 14.1% de sus ingresos. Por otros conceptos en su conjunto, el gobierno del estado ingresó lo equivalente al 24.1% de sus ingresos brutos, y el gobierno municipal destinó lo equivalente al 32.5% de sus ingresos brutos, por lo que nuevamente no hubo variación.

⁴⁵ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

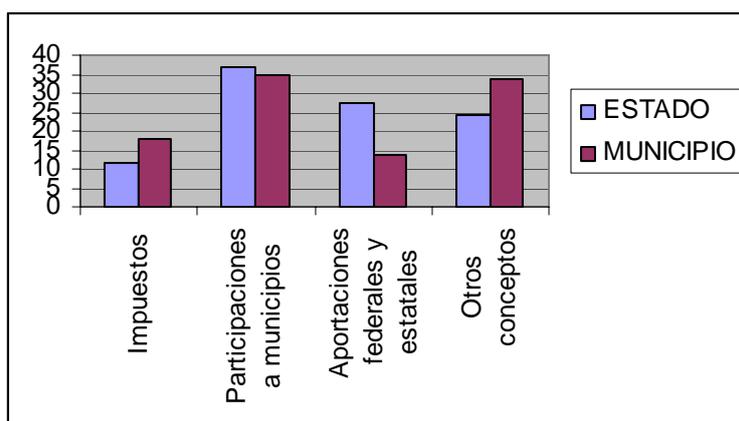
EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2005(PESOS) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En 2005, del total de los egresos brutos municipales, fue de 20,250.6 MDP para el gobierno estatal, mientras que para el gobierno municipal fue de 1,626.3 MDP. Para servicios personales, el gobierno estatal gastó lo equivalente al 38.7% de sus egresos brutos, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al 41.7% de sus egresos brutos. Para servicios generales se destinó lo equivalente al 12.2% de sus egresos brutos, mientras que el gobierno municipal gastó lo equivalente al, 13% de sus egresos brutos. Para obras públicas y acciones sociales el gobierno estatal destinó lo equivalente al 17.3% de sus egresos brutos, mientras que el gobierno estatal destinó lo equivalentes al 6.9% de sus egresos. Por otros conceptos en su conjunto los gobiernos estatales y municipales no variaron en términos de porcentajes.

INGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2006(PESOS) TLALNEPANTLA

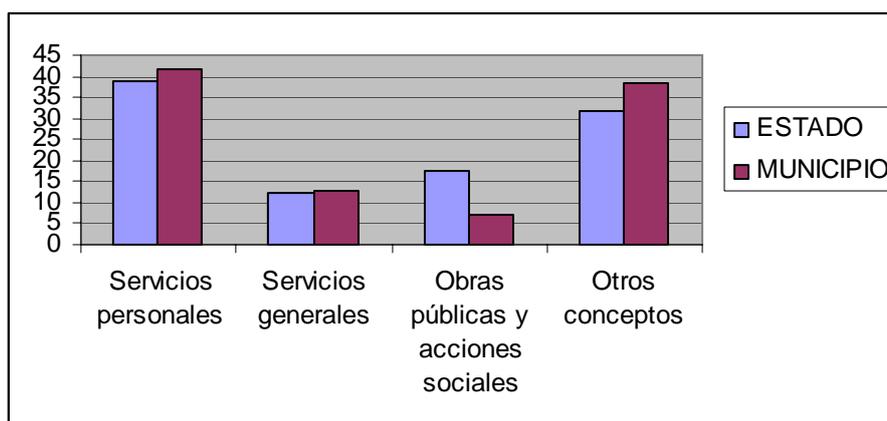


FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

Para 2006, los ingresos brutos para el Estado de México fueron de 21,125.1 MDP, y para el municipio de Tlalnepantla, fueron de 1,696.6 MDP, cifra equivalente al 8% de los ingresos brutos estatales.⁴⁶ Los ingresos por impuestos para el Estado de México fueron lo equivalente al 11.6% de sus ingresos, mientras que para Tlalnepantla fueron lo equivalente al 18.8%.

⁴⁶ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

EGRESOS BRUTOS POR CONCEPTO 2006(PESOS) TLALNEPANTLA



FUENTE: INEGI. Dirección General de Estadística; Dirección de Estadísticas Económicas

En tanto que de los egresos, que fueron para el Estado de México de 21,125.1 MDP, y para el municipio de Tlalnepantla, de 1,696.6 MDP⁴⁷, para servicios personales se destinó la mayor parte para ambos niveles (38.7% nivel estatal, y 41.7% nivel municipal), por lo que ambos gastaron mas en cuestión de sueldos y salarios de su personal. Para servicios generales, lo equivalente al 12.2% de sus egresos para el nivel estatal, y 13% para el nivel municipal. Para obras públicas y acciones sociales, el gobierno del estado gastó lo equivalente al 17.3% de sus egresos, en tanto que Tlalnepantla gastó el 6.9% de sus egresos, con lo cual, ambos niveles invirtieron poco en obra pública. Para otros conceptos, el gobierno del estado gastó lo equivalente al 31.8%, y el gobierno municipal, lo equivalente al 38.4% de sus egresos.

⁴⁷ Cifras actualizadas a la base 2003=100.

En todos los años se puede observar que en términos de porcentajes, no hubo variación, tanto en ingresos como en egresos, esto al utilizar las cifras actualizadas a la base 2003 = 100.

IV.6.- Influencia en el desarrollo municipal, estatal y nacional.

Formalmente, México es una federación en la que los tres ámbitos de gobierno poseen algún grado de autonomía, tanto en su capacidad para recaudar ingresos como en sus decisiones de gasto. Sin embargo, en la práctica, tal autonomía ha estado tradicionalmente limitada por la concentración excesiva de funciones en el gobierno federal. Sobre esto, en su análisis del federalismo fiscal mexicano, Horacio Sobarzo Fimbres agrega que,..."el grueso de los ingresos estatales y municipales no son propios, son transferencias (participaciones) provenientes del gobierno federal"...⁴⁸ Esto quiere decir que ha estado limitada la autonomía de los niveles de gobierno estatal y municipal.

También en este análisis, Sobarzo Fimbres agrega que,..."mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el gobierno federal recauda los impuestos con las bases impositivas más amplias, como son el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), además de algunas otras bases impositivas menores. Los gobiernos estatales, por su parte, tienen acceso a bases impositivas muy reducidas, entre las que destaca el impuesto sobre nóminas y las participaciones en la recaudación del impuesto

⁴⁸ SOBARZO FIMBRES Horacio; "Economía, Sociedad y Territorio"; Dossier Especial, Federalismo Fiscal en México; 2.- El Federalismo Fiscal Mexicano; México, 2004. Aquí, Horacio Sobarzo se basa en el Ramo General 28 de gasto no programable, de Participaciones a Entidades Federativas y Municipios.

especial sobre producción y servicios; por lo tanto, como consecuencia del arreglo fiscal del SNCF los gobiernos estatales delegaron su capacidad recaudatoria al gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales”...⁴⁹ Lo que quiere decir que estos impuestos son federales, y los estados no tienen atribuciones para cobrarlo o retenerlo, y es mediante las participaciones como lo transfiere a las entidades federativas, debido a que los gobiernos estatales delegaron al gobierno federal la potestad de recaudarlo.

IV.7.- Fortalecimiento de las finanzas locales.

La marcha de un gobierno local depende en buena medida de sus finanzas, y por tanto, el asunto más importante del federalismo mexicano es la obtención y el uso de los recursos financieros de los gobiernos locales.

José Ayala nos dice sobre esto que, ...”la democratización y la reforma institucional para favorecer a las finanzas locales es una buena decisión, sin embargo, habría que cobrar conciencia de los riesgos que ello entraña y, consecuentemente ser muy cautelosos; las responsabilidades locales no siempre aumentan en la misma proporción que los recursos adicionales que reciben, y los gobiernos locales no siempre están bien preparados para ejercer estas responsabilidades, por lo que la descentralización también puede aumentar el déficit fiscal y hacer caer los ingresos públicos”...⁵⁰ Aquí lo que quiere indicar José Ayala es que una descentralización de recursos y funciones

⁴⁹ IBIDEM. En este análisis, agrega en el caso del impuesto sobre nóminas, que hasta 1996 solo 16 estados ejercían la facultad de cobrar este gravamen.

⁵⁰ AYALA ESPINO José, “Economía del Sector Público Mexicano” ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da Edición, 2001; Parte IV, Federalismo; Cáp. 15, Finanzas estatales y municipales, Pág. 380, en un cuadro donde se refiere a los riesgos potenciales de la descentralización.

no siempre conduce a mejores posiciones recaudatorias, sino a veces compensaría la situación, por la falta de instalaciones, personal capacitado y experiencia en las labores de cobro de impuestos.

El fortalecimiento de las finanzas locales (estatales y municipales) se basa en el artículo 115 Constitucional en su fracción IV.

Esta fracción nos dice que,..."los municipios administrarán libremente su hacienda municipal, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor"...⁵¹ Esto quiere decir que los municipios poseen de autonomía financiera a través de sus propios bienes e impuestos.

También nos dice que los municipios,..."percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles"...⁵² Esto quiere decir que estos municipios podrán establecer las tasas adicionales sobre lo que establezcan los estados, si las establecen o no y cuanto, en base a este tipo de contribuciones. También se agrega que,..."los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones"...⁵³ Lo cual quiere decir que algunas contribuciones que no puedan realizar los Municipios, las podrá delegar a la Entidad Federativa.

⁵¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 115, Fracción IV.

⁵² IBIDEM. Inciso a.

⁵³ IBIDEM.

Para el fortalecimiento de las finanzas locales existe el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), que son aportaciones federales para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de acuerdo al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, tienen como destino⁵⁴:

- Exclusivamente la satisfacción de los requerimientos dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones financieras.
- A la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
- La distribución Estados-Municipios es igual a la de la Federación-Estados, de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Coordinación Fiscal, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal deberán publicar en sus respectivos órganos oficiales de difusión los montos que corresponda a cada municipio o Demarcación Territorial por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año; asimismo, este artículo establece que anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se determinará el monto tomando como referencia:

⁵⁴ H. CONGRESO DE LA UNIÓN; Cámara de Diputados, LX Legislatura; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas: "Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios"; Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006; Palacio Legislativo de San Lázaro, Septiembre de 2006. Recursos para el Fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal, pp. 16-17. En esta publicación se establece un análisis de la división del destino del FORTAMUNDF, de acuerdo al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

1. Para los Estados y Municipios el 2.35 por ciento de la Recaudación Federal Participable de acuerdo a la estimación que se realice en la Ley de Ingresos de la Federación para ese ejercicio;
2. Para el Distrito Federal y sus Demarcaciones Territoriales se procede de igual forma, pero el cálculo se realiza tomando como referencia el 0.2123 por ciento de la Recaudación Federal Participable.
3. Las Entidades Federativas distribuirán los recursos que correspondan a sus Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de ellos.
4. En el caso del Distrito Federal, el 75 por ciento correspondiente a cada demarcación territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente y el 25 por ciento restante al factor de población flotante de acuerdo con las cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

IV.8.- Influencia en el desarrollo regional.

Según Genaro Sánchez Barajas,...”con base en la distribución de ingresos participables, la discusión se ha centrado en: 1) el análisis de los ingresos públicos, y 2) la importancia de la descentralización”...⁵⁵

La descentralización de atribuciones y recursos hacia estados y municipios se ha fortalecido a través del Fondo de Desarrollo Social Municipal. En 1997, sesenta y cinco por ciento de los recursos del Ramo 26 fueron ejercidos directamente por todos los municipios del país. Con este presupuesto y en atención a las prioridades que las propias comunidades establecieron, los gobiernos locales responden de manera expedita y eficiente a las necesidades más apremiantes de infraestructura básica y productiva.

También incluye el Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo. Este fondo incluye acciones que inciden en el mejoramiento del entorno económico en que vive la población en condiciones de pobreza. Estas acciones se orientan a crear oportunidades para la generación de ingreso a la población menos favorecida, considerando que muchos de los productores o trabajadores del campo y la ciudad, a pesar de que cuentan con potencial económico, no han podido desarrollarlo al enfrentarse a fuertes restricciones tecnológicas, financieras y de capacitación.

⁵⁵ SANCHEZ BARAJAS Genaro; *“Evaluación el Federalismo Fiscal Mexicano”*, Centro de Estudios Para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002. Evaluación del Impacto de las Participaciones federales y el Ramo 26 en el Desarrollo Regional, Pág. 113, en la introducción de este capítulo, donde también especifica que,...”sobre el primer punto se podría hablar sobre lo ocurrido en muchas décadas atrás; sin embargo, por motivos prácticos, el análisis se concretará a la evaluación de lo sucedido a partir de 1980, en particular de 1990 a la fecha”...

Este fondo integra programas y proyectos productivos de alcance nacional y regional, así como acciones que propician alternativas de ocupación. También comprende obras en proceso del ejercicio anterior y atiende a grupos de población vulnerables como jornaleros agrícolas, mujeres, maestros jubilados y jóvenes pasantes de los niveles técnico y superior. En 1997, el fondo para la realización de sus programas, cuenta con treinta y cinco por ciento de los recursos del Ramo 26.

IV.9.- Carencias y problemas del federalismo fiscal

Respecto a la relatoría de la mesa dos, sobre el presupuesto de egresos de la federación y la descentralización de la política social,...”los municipios han registrado un crecimiento real de sus ingresos, aunque este crecimiento se ha concentrado en los municipios urbanos; las ciudades han mejorado su captación de ingresos públicos, pero es el aumento de las participaciones federales el factor explicativo del crecimiento de los ingresos al nivel local, lo que constituye el 38 por ciento de los ingresos percibidos por los municipios, y esto es una gran dependencia financiera”...⁵⁶ Lo que se da a entender que estos municipios pueden carecer de autonomía financiera.

⁵⁶CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; “Coloquio: federalismo fiscal, federalismo social”; SEDESOL-UNAM. Relatoría de la mesa 2, sobre el presupuesto de egresos de la federación, en la descentralización de la política social, apartado de esta relatoría, pp. 110-116.

En el punto cinco se indicaban los ingresos brutos municipales, en los cuales, en la mayoría de los años (exceptuando 1998 y 1999) casi la mitad de estos fueron provenientes de los recursos federales, destacando que en el año 2002, los recursos provenientes de aportaciones y participaciones en conjunto representó el 54%.

Esto quiere decir que por una parte, si bien estos recursos ayudan a fortalecer las finanzas municipales, pero por otra parte, cerca de la mitad de los recursos son provenientes de participaciones y aportaciones federales, lo que hace que en la mitad de los ingresos, el municipio sigue dependiendo de los recursos procedentes de la federación; esta situación le resta autonomía financiera al municipio.

Lo que también quiere representar con respecto a los egresos brutos municipales, es que como casi el 50% de estos egresos brutos se destinan a servicios personales –como lo son sueldos y salarios de empleados municipales- puede interpretarse como que los fondos provenientes de las aportaciones y participaciones estatales son para cubrir los servicios personales.

En una investigación de Gustavo Merino, se explica que,..."el gasto descentralizado forma el mayor componente del gasto federal en los estados; este se realiza a través de la transferencia de los recursos a las autoridades estatales para su ejercicio en áreas específicas en las cuales se ha llevado a

cabo un proceso de descentralización de funciones que previamente ejercía directamente la federación en los estados”...⁵⁷

Para 1997 el concepto de servicios personales fue de 36.4% de los egresos, en tanto que las participaciones y aportaciones representaron el 47.9%. Para 1998 los gastos administrativos representaron el 65.6% de estos gastos, en concepto de ingreso las participaciones representaron el 29.7%, lo cual quiere decir que de ese gasto, casi una tercera parte ingreso por medio de las participaciones federales. Para 1999, los gastos administrativos representaron el 65.3% de los gastos municipales, en tanto que de participaciones representó el 28.8%, y aquí nuevamente, casi una tercera parte de ese gasto pudo proceder de las participaciones a municipios. Para 2000 prácticamente el gasto no varió en el concepto de gastos administrativos, ya que representó el 65.7%, aunque sí aumentó la dependencia por parte del concepto de participaciones a municipios, que fue del 48.8%; aquí la dependencia federal aumentó, pero aun así no se redujeron los gastos administrativos.

Desde 1998 y como resultado de los procesos de descentralización recientes, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación, a través de las transferencias que ésta otorga para financiar múltiples servicios.

⁵⁷ MERINO Gustavo; “Federalismo fiscal, diagnóstico y propuestas”; 2.- Diagnóstico, 2.1.- La distribución de funciones de gasto, 2.1.1.- El gasto federal y estatal; pp. 150-151. Dentro de “Una Agenda para las Finanzas Públicas de México”. El autor toma como ejemplo,...”el caso de la educación básica por la magnitud de los recursos humanos y materiales involucrados y por el impacto en las finanzas estatales, aunque también se han llevado a cabo reformas similares para ciertos servicios de salud y de desarrollo social.

Para 2001 el gasto en servicios personales –ya utilizando nuevamente ese concepto- se redujo a 34.2% del gasto municipal -468.4 MDP-, en tanto que las participaciones representaron lo mismo; 34.2% -468.4 millones de pesos

Para 2003 los gastos por servicios personales representaron el 41.7%, en tanto que por ingresos las participaciones representaron 34.5%, que sumadas a las aportaciones que fueron de 14.1%, estas en su totalidad representaron un 48.6%, que podríamos decir que en efecto, el gasto para servicios personales provino en su totalidad de las participaciones y aportaciones, y de este ingreso en conjunto, el excedente se utilizó para otros rubros de gasto.

Para 2004, para servicios personales se gastó el 46.1% de los egresos, en tanto que en los ingresos, por concepto de participaciones se representó el 35.6% de los ingresos brutos municipales y por concepto de aportaciones se representó el 13.3%, sumados representaron el 48.9%, con lo cual obviamente, fue la misma situación: la totalidad del gasto por servicios personales quedó cubierta con las aportaciones y participaciones federales.

Para 2005, el gasto por servicios personales quedó representado por el 42.5% de los egresos municipales, en tanto que en el ingreso, por participaciones se representó por el 32.7% sumado al concepto de aportaciones -16%- representaron los ingresos dependientes de la federación un 48.7%. Con esto queda la misma situación, la totalidad de los gastos por

servicios personales es cubierta por los ingresos procedentes de las participaciones y aportaciones federales.

Para 2006, el gasto por servicios personales representó el 40.5% del total de los egresos, las participaciones representaron el 32.7% de los ingresos, y las aportaciones fueron lo equivalente al 17.7%; ambos sumados dan el 50.4% -lo que representa una dependencia de la mitad de egresos provenientes de la federación-, que con estos recursos se cubre el total de los gastos personales, o bien de los servicios generales, que en 2006 fueron lo equivalente al 41.8%.

Con esto se demuestra que cerca de la mitad de los ingresos provienen de la federación, restándole autonomía al municipio, y que estos prácticamente se utilizan para cubrir sueldos y salarios de los empleados, o para los servicios generales.

IV.10.- Combate a la corrupción y a la impunidad para alcanzar el federalismo fiscal transparente.

Otro de los problemas del federalismo fiscal es el problema de la evasión fiscal, ya que la situación de las finanzas públicas, se encuentra en una encrucijada, como explica Eudoxio Morales Flores,..."o se crea o se aumentan más impuestos, o bien, se combate a la evasión y elusión fiscal, se simplifica o

se vuelve más eficiente el pago de los mismos”...⁵⁸ Esto puede resultar mejor, ya que no es justo que los contribuyentes que si pagan sus impuestos a tiempo y en forma, tengan que soportar la carga fiscal que representa la gente que evade o elude impuestos, al estarle creando más impuestos, y si como explica el autor sobre, ...”el problema estructural de la falta de recursos fiscales que ha sido compensado con los altos precios del petróleo, que no han fomentado el crecimiento de la economía para crear infraestructura pública que ayude al crecimiento y desarrollo de mercados”...⁵⁹, en el momento en que bajen los precios del petróleo, se traducirá en menos recursos para el estado. Tan solo para el estado de México, entre el 2000 y 2005, los recursos ejercidos del gasto federal descentralizado provenientes del Ramo 39, del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, incluyendo excedentes petroleros, fue aumentando de 840.5 millones de pesos en 2000 a 6 067.2 MDP. Si bien esto representa mayores recursos provenientes de los excedentes petroleros, esto propicia que se siga dando la evasión y la elusión fiscal.

Otra cosa importante que nos explica Eudoxio Morales Flores, es que,...”cualquier reforma fiscal que se plantee en México, tendría que ver más con la evasión y elusión fiscal, que a incrementar o valorar más impuestos a

⁵⁸ Eudoxio Morales Flores, en su colaboración con la compilación de CALVA, José Luís: *“Finanzas Públicas para el Desarrollo”*, Cámara de Diputados, LX Legislatura-Porrúa-UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2007. Tercera sección: El combate a la evasión fiscal, reforma fiscal o combate a la evasión en México, por Eudoxio Morales Flores, pp. 151-167. En esta colaboración, Morales Flores refiere que,...”México tiene una de las mas altas conductas de evasión fiscal en el mundo, lo que ha traído como consecuencia, el problema estructural de la falta de recursos fiscales que ha sido compensado con los altos precios del petróleo, que no han fomentado el crecimiento de la economía para crear infraestructura pública que ayude al crecimiento y desarrollo de mercados”...

⁵⁹ IBIDEM.

medicinas y alimentos”...⁶⁰ Esto nuevamente quiere decir, que el combate a la evasión y a la elusión fiscal, haría que no se tengan que incrementar los montos de los impuestos actuales, o a crear nuevos impuestos. Refiere también que Vicente Fox no fue capaz durante su sexenio, de aplicar una reforma fiscal de fondo, que combatiese la evasión fiscal en este país, que,...”solo en 2006 llegó a cifras alarmantes de 74.4%, equivalente en términos de montos a 1 474 993.9 miles de pesos, según un cálculo hecho con respecto a la Ley de Ingresos del 2006”...⁶¹

Eudoxio Morales Flores interpreta que durante el sexenio de Fox, ...”el ejecutivo culpó al legislativo de no haber aprobado la reforma fiscal; con esto se podría decir que la alternancia política no fue capaz de lograr los consensos necesarios y la voluntad política, para conseguir mayores recursos por la vía tributaria o fiscal, ya que lo único que propuso el gobierno de Fox era gravar medicinas y alimentos, asunto que no resolvía de fondo la falta de recursos fiscales; en cambio, si agravaría los ingresos de los que menos ganan en este país”...⁶² Con esto se quiere decir que, como el mismo Fox decía, era más fácil recaudar impuestos mediante el consumo de alimentos y medicinas, y quiero interpretar como que el gobierno de Fox no tenía la capacidad para combatir la evasión fiscal.

Eudoxio Morales Flores realizó un cálculo de la evasión fiscal para 2006, en función de la Ley de Ingresos, apoyándose en trabajos realizados por investigadores del Colegio de México, con el cálculo de un porcentaje de 77%

⁶⁰ IBIDEM.

⁶¹ IBIDEM.

⁶² IBIDEM.

de evasión fiscal del Impuesto Sobre la Renta⁶³, considerado éste como un impuesto directo, que grava fundamentalmente los ingresos.

También refiere a investigadores del Colegio de la Frontera Norte⁶⁴, que calculan que la evasión fiscal del Impuesto al Valor Agregado, es de 40%, entendido éste, como el impuesto indirecto que grava fundamentalmente el consumo de las familias.

Explica también que la suma de la evasión fiscal de ambos impuestos arroja un porcentaje de evasión fiscal de 77%, traducido en términos de 1'255,179.679 miles de pesos.⁶⁵

Según explica el autor, ..."estos datos nos revelan que no se puede pensar en reformas estructurales que México necesita para lograr su crecimiento y desarrollo sostenido, como lo demanda el país en estos tiempos modernos, sin el combate real y de fondo a la evasión y elusión fiscal, y solo esto puede lograrse aplicando el estado de derecho"... Lo cual quiere decir, que una reforma para que se cumpla con la Ley para poder evitar la evasión y la elusión, no es reformando las leyes, sino haciendo que estas se cumplan, ya que al hacer reformas que evitan el cumplimiento de ellas, solamente aumenta

⁶³ IBIDEM. Aquí citan al apartado de transparencia, de la página del Sistema de Administración Tributaria...

⁶⁴ IBIDEM. Aquí también refieren que el pago del Impuesto Sobre la Renta de los ingresos por salarios (Cáp. 1, título IV, de la Ley del Impuesto Sobre la renta) es la contribución de los trabajadores sujetos a una relación laboral de subordinación o dependencia respecto a un patrón, que reciben sueldos, salarios y percepciones asimiladas. La modalidad particular de este impuesto es lo que causan los trabajadores, pero es retenido por el patrón y después es entregado por éste a la autoridad fiscal.

⁶⁵ IBIDEM.

la corrupción y la impunidad, y por tanto no puede haber un federalismo fiscal transparente.

Y en efecto, al cumplirse con las contribuciones municipales en municipios desarrollados como Tlalnepantla de Baz, no sería necesario aplicar recursos federales y estatales a este municipio, porque aparte de que le restaría autonomía financiera, no se podría cumplir con destinarle mayores recursos a municipios que no tienen desarrollo, y se seguiría fomentando la corrupción y la impunidad para ese federalismo fiscal transparente, sin aplicar el estado de derecho.

A su vez también nos explica que la corrupción y la desigualdad que se produce en la distribución de la carga tributaria, es una forma de evasión, ya que al reducirse la cantidad de contribuyentes cautivos, se grava a un menor número de personas, y se distribuya de manera distinta y más costosa a los que menos ganan, y por tanto, el autor propone que, ...”debe hacerse una reforma fiscal, no con base en el incremento de las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos, sino fundamentalmente, en que el Sistema de Administración Tributaria sea más eficiente en el cobro de los mismos y en incrementar la base de contribuyentes, desburocratizar el pago de los mismos, y transparentar realmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, la transparencia y la rendición de cuentas, debe ser algo cotidiano de este país, en manos de la sociedad civil”...⁶⁶

⁶⁶ IBIDEM. Aquí también el autor se auxilia en una cita del libro *“Para recobrar la confianza en el gobierno”* de Jorge Chávez Presa. FCE, México, 2002. Pág. 9.

IV.11.- Disciplina fiscal.

Para esta disciplina fiscal se debe de dar cumplimiento correcto en los objetivos y metas programadas para el ejercicio fiscal en los términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás disposiciones aplicables.

Es importante la rendición de cuentas, ya que no solo consiste en las acciones que genera sino también de las que provienen o disuade.

Se requiere, además de un sistema de rendición de cuentas con la ciudadanía, un sistema de rendición de cuentas institucional, por ejemplo: Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y las auditorías, supervisores, fiscalías, comisiones anticorrupción, leyes, etc.

El Artículo 82 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria explica que,...”Las dependencias y entidades con cargo a sus presupuestos y por medio de convenios de coordinación que serán públicos, podrán transferir recursos presupuestarios a las entidades federativas con el propósito de descentralizar o reasignar la ejecución de funciones, programas o proyectos federales y, en su caso, recursos humanos y materiales”...⁶⁷ En el caso de un municipio como Tlalnepantla, es en cuestión con el asunto de la seguridad pública, al haber convenios celebrados con el gobierno del estado de México y con la Federación, para operativos conjuntos, sobretodo en lo referente a delitos contra la salud y a la seguridad en el transporte público, en

⁶⁷ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 82.

el cual, para ayudar a sostener gastos de ese tipo a cualquier municipio, es esencial la colaboración del gobierno estatal y del federal. Aunque no es con una transferencia de recursos financieros, si es con una transferencia de recursos humanos y materiales.

Otra cuestión es en servicios de salud, ya que, en una relatoría de experiencias de descentralización en salud y educación, se tiene como antecedente de que,..."desde los años 1985-1987, cuando se formaron los Acuerdos para la Integración Orgánica y la Descentralización Operativa de los Servicios de Salud a población abierta entre la federación y catorce estados del país (entre estos, el Estado de México)"...⁶⁸ Aunque también nos indica esta relatoría,..."esta descentralización se concreta durante los años 1995 y 1999, y se ha realizado a través del ramo 33, instituido en parte con este propósito, con el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud"...

El artículo 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, nos dice que,..."los recursos que transfieren las dependencias o entidades a través de los convenios de reasignación para el cumplimiento de objetivos de programas federales, no pierden el carácter federal, por lo que éstas comprobarán los gastos en los términos de las disposiciones aplicables; para ello se sujetarán en lo conducente a lo dispuesto en el artículo anterior, así como deberán verificar que en los convenios se establezca el compromiso de las entidades federativas de entregar los documentos comprobatorios del

⁶⁸ CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; "Coloquio: federalismo fiscal, federalismo social"; SEDESOL-UNAM. Relatoría de la mesa 1, las experiencias de descentralización, la descentralización en salud, colaboración de José Narro Robles en ese coloquio; pp.64-76.

gasto"...⁶⁹ En tal caso aquí, los programas como la educación, aunque son programas descentralizados para su ejecución como mayor convenga al Ayuntamiento de Tlalnepantla, no dejan de ser programas federales al ser financiado con recursos federales.

Para tener un mayor control sobre la operación de sus estados financieros, el ayuntamiento, así como otras dependencias y entidades, debe de remitir anualmente, para efectos de su autorización, sus libros o sistemas de registro principales de contabilidad, registrando permanentemente su inventario físico en el libro de inventarios y al cierre de cada ejercicio, éste debe coincidir con las cuentas de activos correspondientes, como lo señala el artículo 105 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El ayuntamiento, al ser un ejecutor del gasto en el manejo de recursos públicos federales transferidos, deberán observar las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tal y como lo señala el artículo 106 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Para esto se pondrá a disposición del público en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos y en la misma fecha en que se entreguen los informes trimestrales al Congreso de la Unión.

⁶⁹ IBIDEM. Artículo 83. Agrega también que,..."La Secretaría y la Función Pública emitirán los lineamientos que permitan un ejercicio transparente, ágil y eficiente de los recursos, en el ámbito de sus competencias. La Auditoría proporcionará a las áreas de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas las guías para la fiscalización y las auditorías de los recursos federales.

La misma Ley en su artículo 112, indica que,..." Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a los preceptos establecidos en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones generales en la materia, serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"...⁷⁰

También, para tener por objeto establecer disposiciones para fiscalizar, auditar, revisar, substanciar, resolver y sancionar las cuentas y actos relativos a la aplicación de los fondos públicos del Estado y de los Municipios; así como los fondos públicos federales en los términos convenidos, se dispone de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México.

El artículo cuatro, fracción II de dicha ley, establece que Tlalnepantla de Baz y los otros 124 municipios son sujetos de fiscalización.

También, la Fracción I del Artículo 8 de esta Ley establece que,..." el Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones de fiscalizar en todo momento los ingresos y egresos de las entidades fiscalizables a efecto de comprobar que su recaudación, administración y aplicación se apegue a las disposiciones legales, administrativas, presupuestales, financieras y de planeación aplicables"... Lo que nos indica que también dentro del Estado de

⁷⁰ IBIDEM. Artículo 112.

México, se supervisan las acciones de las secretarías estatales así como de los municipios, para poder comprobar en las acciones la transparencia.

En la Fracción II del mismo artículo, se indica que, también el Órgano Superior tendrá las siguientes atribuciones de,...”Fiscalizar, en todo momento, el ejercicio, la custodia y aplicación de los recursos estatales y municipales así como los recursos federales en términos de los convenios correspondiente”... La cual, quiere decir que a pesar de haber autonomía en cuestión de recursos, esta Ley tiene que revisar que se aplique de forma correcta.

Otra facultad, según establece la Fracción VIII de la misma Ley, es la de,...” Corroborar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizables sean acordes con las leyes de ingresos y presupuestos de egresos del Estado y municipios, y se hayan efectuado con apego a las disposiciones legales aplicables”...

Capítulo 5: Conclusiones y recomendaciones

Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales presentan formas distintas a un mayor o menor grado de dificultad, según la organización política de que se trate, su expresión más acabada se encontrará bajo un sistema federal con las problemáticas implícitas en un federalismo moderno.

El federalismo fiscal hace que la transferencia de recursos fiscales entre la federación-estados-municipios sea más justa, de tal manera que se intenta hacer que los recursos que se manejan desde el centro –federación- sean transferidos a donde más se necesita –estados y municipios-, ya que desde el centro no se pueden conocer con exactitud los problemas que tiene cada estado y más aún, cada municipio. Para esto tiene que haber un trabajo coordinado entre los tres niveles de gobierno, donde también tiene que colaborar el poder legislativo, a través de los representantes populares – diputados y senadores- para poder tener una coordinación política que permita llevar trabajos más cercanos a sus comunidades, ayuntamientos, y ciudadanos. Esto debe de ser así, ya que el sistema de gobierno en México es un sistema federal y no central.

Además, cada que se le transfieren responsabilidades a un estado y a un municipio, estas deben de ir de la mano con un federalismo fiscal más justo, así como apoyos justos por parte de la federación - transferencias, los subsidios y participaciones-.

La existencia de los dos órdenes jurídicos de gobierno –federal y estatal- y los tres niveles –federal, estatal y municipal- deriva del sistema federal mexicano, que se dio a partir de la promulgación de la Constitución de 1917, lo que también da paso a las constituciones estatales, que estas hacen que se puedan regir leyes para un estado más federal, para los federalismos estatales.

El federalismo fiscal dio origen a partir de 1997, cuando con la alternancia de poderes en el H. Congreso de la Unión, y al haber desde aquel entonces, cinco estados de la república y el Distrito Federal gobernados por la oposición, para hacer más la discusión acerca de la atribución de responsabilidades y la transferencia de recursos materiales, monetarios y humanos para poder cumplir con esas responsabilidades.

Gracias a esto, se dio la Convención Nacional Hacendaria, que es una reunión republicana, democrática y participativa donde representantes del gobierno federal, estatal y municipales definan una nueva visión de federalismo mexicano, las responsabilidades de gasto, así como las atribuciones y facultades impositivas que corresponden a cada una de las partes. Esto es además, sin importar ideología o partido político. También se han reunido los treinta y dos gobernadores, sin importar ideología o partido, para hacer una coordinación estatal a través de la Convención Nacional de Gobernadores, y una Unión de los presidentes municipales de los más de 2 400 municipios del país, con el propósito de lograr acuerdos para una mejor administración para los directamente gobernados en los municipios: los habitantes.

A partir de ese momento, con la transferencia de recursos a estados y municipios con los ramos 28 y 33, así como con los ramos 39 y 25, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, se coordina el sistema fiscal de la federación-estados-municipios, ya que uno de los graves problemas que enfrenta cualquier Administración Federal en nuestro país, es la recaudación, y ello hace que nuestras Finanzas Públicas se vean afectadas por esa falta de recursos frescos y oportunos para aterrizarlos en proyectos de inversión en los Estados y sus Municipios que a su vez sean detonantes de la economía, contrario a ello seguimos viendo que en algunos casos se ha tenido la necesidad de recurrir a empréstitos que sin lugar a dudas serán un lastre para las futuras administraciones que sucederán a los Gobiernos actuales.

El federalismo fiscal en los estados, concretamente en el estado de México, produce efectos más directos para el combate a la pobreza, el gasto social, educativo, etc.

A través de programas sociales que ha hubo de 1997 a 2006 – PROGRESA y Oportunidades- ha habido transferencias a cada estado y a cada municipio, depende del nivel de desarrollo y del nivel de población.

Aunque también un municipio con un desarrollo importante como Tlalnepantla, puede hacerse de recursos propios, al ser un importante impulsor del desarrollo regional, no solo de ese municipio, sino de municipios y delegaciones del Distrito Federal aledañas, por lo que una transferencia federal le quitaría autonomía a un municipio, aunque si puede tener beneficios

adicionales, porque al haber programas como para crear empleos, los gobiernos federal, estatal y municipal, hacen subsidios fiscales a empresas. También existen regiones marginadas en municipios como Tlalnepantla, por lo que en esas regiones, las transferencias federales a través de programas de desarrollo coordinadas por la Secretaría de Desarrollo Social como PROGRESA en el sexenio de Ernesto Zedillo, y Oportunidades en el sexenio de Vicente Fox, puede colaborar en los aspectos del combate a la pobreza y del desarrollo de esas comunidades con escuelas, bibliotecas; en lo que corresponde al gobierno estatal, la salud a través de los hospitales del Instituto de Salud del Estado de México; y en lo que corresponde al municipio, puede tener recursos para seguridad pública, distribución de agua potable, drenaje y alumbrado público.

Por tanto, es necesario, hacer un análisis entre los tres niveles de gobierno, coordinado también por el poder legislativo –federal y estatal- para revisar que municipios no requieren las transferencias federales y estatales, y en caso de un municipio desarrollado como Tlalnepantla de Baz, que recursos propios de su población y de su industria puede obtener, que regiones en específico de ese municipio las requieren, y que municipios con alto grado de pobreza realmente necesitan esa ayuda, dependiendo su nivel de pobreza, nivel de estudios y de población.

Para esto, mas allá de las ideologías de los distintos partidos políticos y mas allá de los intereses individuales o de grupo, requerimos cambiar sistemas que no funcionan e implantar otros que sí, al tiempo también

que la confianza de los contribuyentes hacia sus gobernantes cambie derivado de una excelente administración de los recursos obtenidos de sus gobernados.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

ANEXO ESTADÍSTICO 3.2.1 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN APROBADO PARA 2006 GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO Y DELEGACIONES (EDOMEX) (Millones de pesos)

GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO PARA EL ESTADO DE MÉXICO	
Ramo25 Prev. y Aport. Para Educación	0.0
Ramo 23 Programa de Reconstrucción	0.0
Ramo 36 Prog. Especial de Seguridad Pública	13.7
28 Participaciones	33,463.7
33 Aportaciones	29,076.4
39 PAFEF	2,726.4
Total Descentralizado	65,280.2
Delegaciones	1,840.3
TOTAL	67120.4

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados con información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de enero y del 16 de febrero del 2006.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.2.2 GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO APROBADO 2000-2006 RAMO 39: PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA EL ESTADO DE MÉXICO (Millones de pesos)

ENTIDAD FEDERATIVA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
NACIONAL	6,870.00	13,157.80	14,700.00	17,000.00	17,000.00	20,386.00	22,500.00
EDO MEX	840.5	1,594.40	1,781.30	2,060.00	2,060.00	2,341.30	2,726.40

Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2006.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.3 INVERSIÓN PÚBLICA FEDERAL AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD PESQUERA 2000 (MILES DE PESOS)

Destino	Inversión Pública Federal Autorizada	Inversión Pública Federal Ejercida
Total	467.0	440.0

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo. Para INEGI, Anuario Estadístico 2001; Capítulo de Pesca, Pág. 487.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.4
PRODUCTORES BENEFICIADOS. SUPERFICIE APOYADA Y MONTO
PAGADO EN EL PROCAMPO EN EL AÑO AGRÍCOLA 2000/2001.

TOTAL	PRODUCTORES BENEFICIADOS	SUPERFICIE APOYADA (Hectáreas)	MONTO PAGADO (Miles de Pesos)
Estado	188,092	457,482	355,921

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural. Para INEGI, Anuario Estadístico 2002; Capítulo de Agricultura, Pág. 497.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.5
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
GANADERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
2001

(Miles de pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	45,450.0	25,850.0	19,600.0	41,211.0	25,083.0	16,128.0

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural. Para INEGI, Anuario Estadístico 2002; Capítulo de Ganadería, Pág. 512.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.6
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
PESQUERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
2001

(Miles de pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	58,225.12	57,279.66	945.46	58,225.12	57,279.66	945.46

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Para INEGI, Anuario Estadístico 2002; Capítulo de Pesca, Pág. 429.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.7
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
GANADERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
2002
(Miles de pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	27,520.0	19,630.0	18,160.0	35,093.11	19,360.0	15,733.11

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación Agropecuaria. Para INEGI, Anuario Estadístico 2003; Capítulo de Agricultura, Pág. 558.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.8
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
PESQUERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
2002
(Pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	5'942,722.0	258,722.0	5'684,000.0	5'942,722.0	258,722.0	5'684,000.0

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera. Para INEGI. Anuario Estadístico 2002; Capítulo de Pesca, Pág. 574.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.9
PRODUCTORES, SUPERFICIES Y MONTO PAGADO POR EL PROCAMPO
EN LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA POR DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL
Año agrícola 2002/2003
(Miles de pesos)

ESTADO	PRODUCTORES BENEFICIADOS	SUPERFICIE APOYADA a/ (Hectáreas)	MONTO PAGADO (Miles de pesos)
Total	182,562	462,762.29	459,173.47

a/ La superficie apoyada es superior a la solicitada en aproximadamente 6,389.64 hectáreas, por el Apoyo de Redondeo a una Hectárea.

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural. Para: INEGI. Anuario estadístico 2005. Capítulo de agricultura, Pág. 749.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.10
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
GANADERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

2003

(Miles de pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	64,395.2	29,094.3	35,300.9	64,395.2	29,094.3	35,300.8

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación de Planeación y Desarrollo Rural. Para INEGI; Anuario estadístico 2005; Capítulo de Agricultura, Pág. 765.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.11
INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA Y EJERCIDA EN LA ACTIVIDAD
PESQUERA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

2003

(Miles de pesos)

PROGRAMA	INVERSIÓN PÚBLICA AUTORIZADA			INVERSIÓN PÚBLICA EJERCIDA		
	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL	TOTAL	FEDERAL	ESTATAL
TOTAL	7,378.77	1,578.77	5,800.0	7,378.77	1,578.77	5,800.0

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Sistema de INFORMACIÓN Agroalimentaria Y Pesquera. Para INEGI; Anuario estadístico 2005; Capítulo de Agricultura, Pág. 783.

ANEXO ESTADÍSTICO 3.3.12
PRODUCTORES, SUPERFICIES Y MONTO PAGADO POR EL PROCAMPO
EN LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA POR DISTRITOS DE DESARROLLO RURAL

Año agrícola 2003/2004

(Miles de pesos)

ESTADO	PRODUCTORES BENEFICIADOS	SUPERFICIE APOYADA (Hectáreas)	MONTO PAGADO (Miles de pesos)
Total	180,799	457,596.41	487,661.79

FUENTE: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Delegación en el Estado. Subdelegación e Planeación y Desarrollo Rural.

ANEXO ESTADÍSTICO 4.1.1
CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LAS UNIDADES ECONÓMICAS POR SECTOR DE
ACTIVIDAD 1998^{a/}
CUADRO 8.10
 MDP: Millones de pesos

SECTOR	UNIDADES ECONÓMICAS b/	PERSONAL OCUPADO c/	REMUNERACIONES MDP	PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL MDP	INSUMOS TOTALES MDP	VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO MDP
TOTAL	20 647	164 574	9 663 640	76 645 852	40 097 174	36 548 678
A	C	16	374	6 638	4 763	1 875
B	C	56	955	1 428	856	572
C	C	1 319	69 695	409 691	165 680	244 011
D	127	4 986	157 471	861 568	710 063	151 505
E	2 156	72 799	5 735 759	52 619 554	31 559 222	21 060 332
F	943	15 930	1 329 677	9 806 470	2 695 945	7 110 525
G	9 498	26 969	657 150	4 242 900	1 330 538	2 912 362
H	451	5 090	260 075	1 678 084	1 052 519	625 565
I	54	971	72 486	1 783 709	222 844	1 560 865
J	14	51	2 752	3 308	3 791	- 483
K	273	1 158	30 332	824 950	362 194	462 756
L	566	2 872	146 593	441 916	190 973	250 943
M	16	39	21 895	207 357	92 135	115 222
N	173	12 200	857 971	1 706 966	643 937	1 063 029
O	429	3 088	100 962	270 507	103 721	166 786
P	699	1 679	15 929	102 357	55 966	46 391
Q	206	483	5 597	49 833	18 664	31 169
R	1 887	6 964	81 077	671 860	410 334	261 526
S	3 148	7 904	116 890	956 756	473 029	483 727

- A) Agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza
- B) Minería
- C) Electricidad, agua y suministro de gas por ductos al consumidor final
- D) Construcción
- E) Industrias manufactureras
- F) Comercio al por mayor
- G) Comercio al por menor
- H) Transportes, correo y almacenamiento
- I) Información en medios masivos
- J) Servicios financieros y de seguros
- K) Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
- L) Servicios profesionales, científicos y técnicos
- M) Dirección de corporativos y empresas
- N) Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
- O) Servicios educativos
- P) Servicios de salud y de asistencia social
- Q) Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
- R) Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
- S) Otros servicios excepto actividades del gobierno

Observación considerada (empresa), lo cual no significa que la información reportada se refiera necesariamente a la entidad, ya que los datos corresponden al total de los establecimientos que tiene la empresa, incluyendo aquellos que se encuentren en otras entidades federativas.

a/ Los datos corresponden a las unidades que realizaron actividades económicas del 1 de enero al 31 de diciembre del año de referencia, e incluye aquellas que sólo trabajaron parcialmente durante este período.

b/ Término genérico con el cual se denomina a todo tipo de unidades de observación del censo. Comprende tanto unidades productoras como auxiliares.

c/ Excluye al personal administrado por otra razón social y aquellos que laboraron exclusivamente con base en honorarios y/o comisiones.

d/ Se excluyen taxis y los servicios públicos del Sector Servicios.

e/ El nombre de este sector se describe conforme a lo establecido en el SCIAN, sin embargo, la información presentada comprende solamente lo que corresponde a las actividades de Pesca y Acuicultura, únicas de este sector que se captaron a través de los Censos Económicos 1999.

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 1999.

ANEXO ESTADÍSTICO 4.1.2
CARACTERÍSTICAS ECONÓMICAS SELECCIONADAS DE LOS SERVICIOS PRIVADOS NO
FINANCIEROS POR SECTOR Y SUBSECTOR DE ACTIVIDAD 1998^{a/}

SECTOR/ SUBSECTOR	UNIDADES ECONÓMICAS ^{b/}	PERSONAL OCUPADO c/	REMUNE- RACIONES (Miles de pesos)	PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL (Miles de pesos)	INSUMOS TOTALES (Miles de pesos)	VALOR AGREGADO CENSAL BRUTO (Miles de pesos)
TOTAL	C	37 358	1 449 732	7 016 211	2 573 797	4 442 414
A	54	971	72 486	1 783 709	222 844	1 560 865
A.1	29	301	15 998	96 972	76 898	20 074
A.2	12	601	53 998	1 670 052	134 442	1 535 610
A.3	C	45	1 989	12 934	9 715	3 219
A.4	C	24	501	3 751	1 789	1 962
B	273	1 158	30 332	824 950	362 194	462 756
B.1	C	427	14 301	563 747	250 902	312 845
B.2	147	728	15 921	260 898	111 155	149 743
B.3	C	3	110	305	137	168
C	566	2 872	146 593	441 916	190 973	250 943
C.1	566	2 872	146 593	441 916	190 973	250 943
D	16	39	21 895	207 357	92 135	115 222
D.1	16	39	21 895	207 357	92 135	115 222
E	173	12 200	857 971	1 706 966	643 937	1 063 029
E.1	168	12 076	852 220	1 619 462	600 929	1 018 533
E.2	5	124	5 751	87 504	43 008	44 496
F	429	3 088	100 962	270 507	103 721	166 786
F.1	429	3 088	100 962	270 507	103 721	166 786
G	699	1 679	15 929	102 357	55 966	46 391
G.1	566	949	9 458	78 336	39 225	39 111
G.2	C	423	4 714	20 133	11 287	8 846
G.3	C	14	8	2 413	2 218	195
G.4	102	293	1 749	1 475	3 236	1 761
H	206	483	5 597	49 833	18 664	31 169
H.1	C	3	0	2 296	1 237	1 059
H.2	C	2	43	0	0	0
H.3	C	478	5 554	47 537	17 427	30 110
I	1 887	6 964	81 077	671 860	410 334	261 526
I.1	24	663	13 409	104 313	46 827	57 486
I.2	1 863	6 301	67 668	567 547	363 507	204 040
J	3 148	7 904	116 890	956 756	473 029	483 727
J.1	2 051	5 204	76 616	735 317	333 412	401 905
J.2	1 012	2 247	33 129	196 163	128 453	67 710
J.3	C	452	7 145	25 221	11 155	14 066
J.4		1	0	55	9	46

A) Información en medios masivos

- A.1.- EDICIÓN DE PUBLICACIONES IMPRESAS Y SOFTWARE
- A.2.- INDUSTRIA FÍLMICA Y DEL SONIDO
- A.3.- RADIO, TELEVISIÓN Y OTRAS TELECOMUNICACIONES
- A.4.- SUMINISTRO Y PROCESAMIENTO DE INFORMACIÓN

B) Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles

- B.1.- SERVICIOS INMOBILIARIOS
- B.2.- SERVICIOS DE ALQUILER DE BIENES MUEBLES
- B.3.- SERVICIOS DE ALQUILER DE MARCAS REGISTRADAS, PATENTES Y FRANQUICIAS

- C) Servicios profesionales, científicos y técnicos
 - C.1.- SERVICIOS PROFESIONALES, CIENTÍFICOS Y TÉCNICOS
- D) Dirección de corporativos y empresas
 - D.1.- DIRECCIÓN DE CORPORATIVOS Y EMPRESAS
- E) Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación
 - E.1.- SERVICIOS DE APOYO A LOS NEGOCIOS
 - E.2.- MANEJO DE DESECHOS Y SERVICIOS DE REMEDIACIÓN
- F) Servicios educativos
 - F.1.- SERVICIOS EDUCATIVOS
- G) Servicios de salud y de asistencia social
 - G.1.- SERVICIOS MÉDICOS DE CONSULTA EXTERNA Y SERVICIOS RELACIONADOS
 - G.2.- HOSPITALES
 - G.3.- RESIDENCIAS DE ASISTENCIA SOCIAL Y PARA EL CUIDADO DE LA SALUD
 - G.4.- OTROS SERVICIOS DE ASISTENCIA SOCIAL
- H) Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
 - H.1.- SERVICIOS ARTÍSTICOS Y DEPORTIVOS, Y OTROS SERVICIOS RELACIONADOS
 - H.2.- MUSEOS, SITIOS HISTÓRICOS, JARDINES BOTÁNICOS Y SIMILARES
 - H.3.- SERVICIOS DE ENTRETENIMIENTO EN INSTALACIONES RECREATIVAS Y OTROS SERVICIOS RECREATIVOS
- I) Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
 - I.1.- SERVICIOS DE ALOJAMIENTO TEMPORAL
 - I.2.- SERVICIOS DE PREPARACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS
- J) Otros servicios excepto actividades del gobierno
 - J.1.- SERVICIOS DE REPARACIÓN Y MANTENIMIENTO
 - J.2.- SERVICIOS PERSONALES
 - J.3.- ASOCIACIONES Y ORGANIZACIONES
 - J.4.- HOGARES CON EMPLEADOS DOMÉSTICOS

NOTA: Cuando aparece un cero en alguno de los renglones de los conceptos que se expresan en unidades monetarias, se debe a que los informantes así lo declararon en esa variable, o a que la cantidad fue menor a \$500.00 y, como las cifras se presentan en miles de pesos, se redondeó a cero.

a/ Los datos corresponden a las unidades que realizaron actividades económicas del 1 de enero al 31 de diciembre del año de referencia, e incluye aquellas que sólo trabajaron parcialmente durante este período.

b/ Término genérico con el cual se denomina a todo tipo de unidades de observación del censo. Comprende tanto unidades productoras como auxiliares.

c/ Excluye al personal administrado por otra razón social y aquellos que laboraron exclusivamente con base en honorarios y/o comisiones.

FUENTE: INEGI. Censos Económicos 1999.

ANEXO ESTADÍSTICO 4.10.1
GASTO FEDERAL DESCENTRALIZADO EJERCIDO 2000-2006
RAMO 39: PROGRAMA DE APOYOS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS
INCLUYENDO EXCEDENTES PETROLEROS
(Millones de pesos corrientes)

ENTIDAD FEDERATIVA	T	O	T	A	L		
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (ENE- SEPT)
TOTAL	6,870.00	12,807.70	14,700.00	30,989.60	49,694.50	46,945.90	31,860.00
ESTADO DE MÉXICO	840.5	1,552.00	1,781.30	3,595.30	6,032.50	6,067.20	3,631.60

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas, H. Cámara de Diputados con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2005 y el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Tercer Trimestre del 2006. En la Publicación CEFP/052/2006; "Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)", Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Número 17; Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre de 2006. Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura. Página 20.

BIBLIOGRAFÍA

1. Anuarios estadísticos INEGI Estado de México (1998-2007).
2. ASTUDILLO MOYA Marcela; "Federalismo fiscal, en el caso del estado de Guerrero"; Colección Jesús Silva Herzog, IIEC-UNAM-Ed. Porrúa; México, 2002.
3. AYALA ESPINO José; "Economía del Sector Público Mexicano"; ED. Esfinge-Fac. Economía UNAM; 2da ED., 2001.
4. CALVA José Luis: "*Finanzas Públicas para el Desarrollo*", Cámara de Diputados, LX Legislatura-Porrúa-UNAM, Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, 2007. Tercera sección: El combate a la evasión fiscal, reforma fiscal o combate a la evasión en México, pp. 149-196.
5. CALZADA Fernando; "Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004, ante la Convención Nacional Hacendaria", Universidad Popular de la Chontalpa, Tabasco; 2004.
6. CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, CEFP/052/2006; "*Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)*", Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Número 17; Palacio Legislativo de San Lázaro, noviembre de 2006. Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura. Página 20.
7. Código Financiero del Estado de México y sus Municipios.
8. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. CORDERA Rolando, LOMELÍ Leonardo; *“Coloquio federalismo fiscal, federalismo social”*; SEDESOL-UNAM, 2004.
10. Cuaderno Estadístico Municipal, Toluca 2003; INEGI Edición 200; capítulo 9, Personal ocupado dependiente de la razón social y valor agregado censal bruto por principales sectores de actividad 2003 (porcentaje).
11. DIAZ CAYEROS Alberto; *“Importancia y Retos del Federalismo Fiscal”*; Escritos de Alberto Díaz Cayeros.
12. Dirección General de Desarrollo Económico. Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
13. E-local México. www.e-local.gob.mx.
14. FLORES DÍAZ Manuel; *“Federalismo fiscal: una referencia al estado de Aguascalientes 1980-2000”*; Universidad Autónoma de Aguascalientes-Secretaría de Finanzas y Programación del Gobierno de Aguascalientes, 2003.
15. FOX QUESADA Vicente. Primer Informe de Gobierno, 2001.
16. FOX QUESADA Vicente. Quinto Informe de Gobierno, 2005. En <http://quinto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=21&ruta=1>
17. FOX QUESADA Vicente. Segundo Informe de Gobierno, 2002.
18. FOX QUESADA Vicente. Sexto Informe de Gobierno, 2006. En <http://www.sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=3>
19. FOX QUESADA Vicente. Tercer Informe de Gobierno, 2003.
20. H. Ayuntamiento de Toluca, Estado de México. Cifras de empleo 2000, dentro de www.toluca.gob.mx

21. IBARRA SALAZAR Jorge, SANDOVAL MUSI Alfredo, SOTRES CERVANTES Lidia. Artículo: PARTICIPACIONES FEDERALES Y DEPENDENCIA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO, 1975-1995; dentro de: *Investigación Económica*, Vol. LXI: 237, julio-septiembre de 2001.
22. Ley de Coordinación Fiscal.
23. Ley de Fiscalización Superior del Estado de México. 1 de Julio de 2004.
24. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
25. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Diario Oficial de la Federación. 30 de marzo de 2006.
26. Luisselli, Casio y Jaime Mariscal, 1981, "La crisis agrícola a partir de 1965", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, FCE, México.
27. MANDUJANO RAMOS Nicolás. "Federalismo y descentralización económica: hacia la desinstitucionalidad del PAFEF"; en: Carta de Políticas Públicas; Facultad de Economía, UNAM; Número 42, Mayo-agosto de 2005.
28. MANUAL DE HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL, "colección de manuales de administración y organización municipal" Coedición Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. – Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) S. N. C., México; primera reimpresión, 1989.
29. MARTÍNEZ ALMAZAN Raúl; "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano"; INAP, 1ra ED., 1988.

30. MERINO Gustavo; "INVESTIGACIÓN SOBRE FEDERALISMO FISCAL, DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS"; 2.- Diagnóstico, 2.1.- La distribución de funciones de gasto, 2.1.1.- El gasto federal y estatal; pp. 150-151. Dentro de "Una Agenda para las Finanzas Públicas de México".
31. MONOGRAFÍAS DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. H. Congreso de la Unión; Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
32. PÉREZ TORRES Javier, GONZÁLEZ HERNÁNDEZ Ignacio; "La Descentralización Fiscal en México" Comisión Económica para América Latina y el Caribe, serie política fiscal, 106; Proyecto Regional de Descentralización Fiscal CEPAL/GTZ; Chile.
33. SÁNCHEZ BARAJAS Genaro; "Evaluación del Federalismo Fiscal Mexicano"; Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S. C., 2002.
34. Senado de la República, Comunicación Social, Boletines de Prensa, en <http://www.senado.gob.mx/comunicacion/social/content/boletines>
35. SOBARZO FIMBRES Horacio; "Economía, Sociedad y Territorio"; Dossier Especial, Federalismo Fiscal en México; México, 2004.
36. STIGLITS Joseph E., "La economía del sector público", 3ra Edición; Columbia University-Antoni Bosch Editor, España, 2000.
37. ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto. Sexto Informe de Gobierno, 2000.
38. ZEDILLO PONCE DE LEÓN Ernesto. Tercer Informe de Gobierno, 1997.