

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMERICA DEL NORTE

CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN

**EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA HACIENDA PÚBLICA
MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO 1995-2006**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CON ORIENTACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

ALFREDO CARLOS VICTORIA MARIN

TUTOR PRINCIPAL: DR. EDGAR ORTIZ CALISTO
TUTOR: DR. ADOLFO SANCHEZ ALMANZA
TUTOR: DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA
DR. RAÚL OLMEDO CARRANZA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 mi esposa Diana María Ruelas Valdés, valiente compañera de viaje y de vida

*A los estudiantes que tomarán conciencia de la importancia
del estudio y práctica de la hacienda pública de México*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México, facilitador y generador del
pensamiento crítico de México, con la esperanza de que no sea el único y el último*

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral es el resultado de un trabajo colectivo, donde el responsable de lo que aquí se afirma, es el autor de las ideas. La investigación que he concluido responde a una preocupación central para el devenir de las finanzas públicas federales, estatales y municipales de México.

En primer lugar, agradezco al Dr. Edgar Ortiz Calisto, por alentar el debate en el seminario de investigación, quien en todo momento estuvo pendiente en el desarrollo del trabajo de tesis.

Asimismo, deseo expresar mi agradecimiento al Dr. Adolfo Sánchez Almanza, quien de nueva cuenta ha sido parte de este esfuerzo, ahora al ser miembro del comité tutorial.

Al Dr. José María Calderón Rodríguez, quien siempre tuvo la amabilidad y el tiempo de compartir diversas ideas entorno a los problemas políticos que están detrás de la fiscalidad y democracia de México.

A la Dra. Marcela Astudillo Moya, por sus sugerencias y recomendaciones que hicieron que el trabajo de tesis mejorara en sus contenidos metodológicos.

Al Dr. Raúl Olmedo Carranza, por inspirar con su experiencia el estudio y análisis del federalismo mexicano.

A la Dra. Alicia Ziccardi Contigiani, por compartir sus conocimientos sobre la cuestión social en México.

Por último, cabe señalar que la beca recibida por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) me permitió concluir esta tesis doctoral.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I	
El debate contemporáneo sobre el federalismo fiscal y el desempeño financiero municipal	
1.1 La transformación del Estado y la descentralización fiscal en América Latina a fines del siglo XX y principios del XXI.	9
1.2 La fiscalidad y la descentralización en el ámbito local: dilemas y problemas políticos	15
1.3 Gobernanza y fiscalidad locales en el contexto neoliberal actual	27
1.4 ¿Es posible contar una teoría del federalismo frente al modelo de libre mercado en América Latina y México?	44
1.5 La teoría del federalismo fiscal en los países en vías de desarrollo: convergencia y desencuentro	53
1.6 La evaluación del desempeño financiero municipal: el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP)	59
1.7 La teoría de la descentralización fiscal: recomendaciones y reconstrucción del federalismo fiscal	62
Capítulo II	
Los problemas políticos-hacendarios de la descentralización fiscal en México y en el Estado de México	
2.1 Los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México y su impacto en las finanzas públicas en el siglo XX	70
2.2 Los límites de la descentralización fiscal en México y el cambio político 1980-2005	83
2.3 Los efectos sociales de la descentralización fiscal en México y en el Estado de México	97
2.4 Midiendo la descentralización desde adentro: el caso de los municipios del Estado de México	103
2.5 La descentralización en el Estado de México 1995-2005: más allá de la captura de la hacienda pública municipal	118
Capítulo III	
La evaluación del desempeño hacendario en el Estado de México en el marco de la descentralización mexicana 1995-2005	
3.1 La descentralización fiscal y el desempeño hacendario: dos caras de una misma moneda	134

3.2 Las finanzas públicas del Estado de México 1995-2005: entre el neoliberalismo y el populismo	136
3.3 La deuda pública estatal y municipal: la incapacidad de generar fuentes propias de pago	160
3.4 Las paradojas del sistema de relaciones intergubernamentales del gobierno estatal hacia los ayuntamientos: el caso del Programa de Inversión Sectorial (GIS) y el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM)	176

Capítulo IV

El desempeño hacendario municipal en el Estado de México

4.1 La tipología municipal para el análisis del desempeño hacendario municipal en el Estado de México	185
4.2 Resultados empíricos de la descentralización fiscal en los municipios del Estado de México 1995-2006	193

Capítulo V

Recomendaciones de política hacendaria para los municipios del Estado de México

5.1 Restricciones y reformas estructurales para el funcionamiento de la hacienda pública municipal del Estado de México	203
5.2 Políticas de compensación intermunicipal para el Estado de México	205
5.3 Políticas y propuestas en el marco de la descentralización fallida de México	206
5.4 Recomendaciones de política hacendaria municipal para el Estado de México: transparencia y gobernanza democrática	211

Conclusiones	223
---------------------	------------

Anexos	229
---------------	------------

Bibliografía	243
---------------------	------------

INDICE DE CUADROS

CAPÍTULO I

Cuadro 1.1 Dicotomía gubernamental de la descentralización del presupuesto público	17
Cuadro 1.2 Descentralización fiscal en países en desarrollo, 2004 y 2006 (porcentajes)	18
Cuadro 1.3 Descentralización fiscal en países desarrollados, 2006	19
Cuadro 1.4 Las posturas teóricas del federalismo y la descentralización fiscal en países en desarrollo.	30
Cuadro 1.5 La dicotomía hacendaria en América Latina	36
Cuadro 1.6 Deuda consolidada de los municipios más endeudados del Estado de México a diciembre de 2005 (millones de pesos)	38
Cuadro 1.7 Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales con énfasis en la intervención estatal	41
Cuadro 1.8 Recaudación de ingresos fiscales en subsectores del gobierno en América Latina	47
Cuadro 1.9 Principios teóricos en materia de responsabilidades impositivas por nivel de gobierno	53
Cuadro 1.10 Gasto público federal 2001-2005 (porcentajes con respecto al total)	61
Cuadro 1.11 Clasificación de la descentralización fiscal	64
Cuadro 1.12 La descentralización en los países desarrollados y en desarrollo 1970-1990	67

CAPÍTULO II

Cuadro 2.1 Las convenciones nacionales fiscales de México durante el siglo XX	73
Cuadro 2.2 Resultados de las Convenciones Nacionales Fiscales	74
Cuadro 2.3 Ingresos tributarios del gobierno federal: 1935-2005 (porcentajes del PIB, promedios sexenales)	76
Cuadro 2.4 México: Deuda interna del gobierno federal	80
Cuadro 2.5 Componentes de la exclusión social en el ámbito local	99

Cuadro 2.6 Clasificación del ingreso y del gasto municipal.	104
Cuadro 2.7 Tipologías municipales del Estado de México, 2003-2006	106
Cuadro 2.8 Funciones del ayuntamiento en materia hacendaria, con base en la Ley de Orgánica Municipal del Estado de México	124
Cuadro 2.9 Matriz de corresponsabilidad intergubernamental hacendaria	128
Cuadro 2.10 Factores estructurales que están detrás del debilitamiento de la hacienda pública federal	129
Cuadro 2.11 Matriz de propuestas de corresponsabilidad hacendaria y social para los municipios del Estado de México	131

CAPÍTULO III

Cuadro 3.1 Participación porcentual de los impuestos sobre la renta, IVA e ingresos petroleros en los ingresos del gobierno federal 2002-2006	138
Cuadro 3.2 Pagos de intereses de deuda, deuda pública acumulada del gobierno del Estado de México y porcentaje de la deuda respecto al PIB estatal 1995-2006	140
Cuadro 3.3 Recursos del PAFEF entregados al gobierno del Estado de México 2000-2006 (millones de pesos)	141
Cuadro 3.4 Bancos comerciales con los cuales se reestructuró la deuda pública del Estado de México en 2008	143
Cuadro 3.5 Consolidado de la deuda pública con relación a los ingresos totales 2003-2007 (millones de pesos)	149
Cuadro 3.6 Pago de intereses de la deuda pública municipal del Estado de México 1996-2006 (millones de pesos corrientes)	150
Cuadro 3.7 Estado comparativo presupuestal de Egresos de los municipios del Estado de México 2004-2006 (millones de pesos)	159
Cuadro 3.8 Consolidado de H. Ayuntamientos. Estado comparativo de deuda al 31 de diciembre de 2006	164
Cuadro 3.9 Deuda consolidada de H. Ayuntamientos con organismos públicos Descentralizados estatales y municipales. Conciliación de saldos al 31 de diciembre de 2006	165
Cuadro 3.10 Estado comparativo presupuestal de egresos municipal consolidado 2004-2007 (millones de pesos)	166

Cuadro 3.11 Porcentajes de la eficiencia en cuenta corriente que determinan el % de estímulo económico del programa PAGIM	180
Cuadro 3.12 Factores que determinan el déficit o superávit de la cuenta corriente de los municipios	180
Cuadro 3.13 Monto asignados a los municipios del Estado de México por el programa PAGIM	181
Cuadro 3.14 10 municipios con mayor nivel de recaudación y marginación en el Estado de México	184
CAPITULO IV	
Cuadro 4.1 Tipologías obtenidas por muestreo proporcional	194
Cuadro 4.2 Tipología A: municipios con pobre y aceptable desempeño hacendario	196
Cuadro 4.3 Tipología B: municipios con pobre y aceptable desempeño hacendario	199
Cuadro 4.4 Tipología C: municipios con pobre y aceptable desempeño hacendario	200

INDICE DE GRÁFICAS

CAPÍTULO I

Grafica 1.1 La gobernanza y sus valores	32
Gráfica 1.2 Los requisitos de la gobernanza	32
Gráfica 1.3 Las consecuencias de la privatización y la descentralización	33
Gráfica 1.4 Condiciones para el desarrollo local con transferencias regionales	52
Gráfica 1.5 Gasto gubernamental en América Latina (sector público consolidado como porcentaje del PIB): 1990-1999	55
Gráfica 1.6 América Latina (cinco países): Participación en el gasto público sin seguridad social, por niveles de gobierno 1998-2004	56
Gráfica 1.7 México. Total de egresos municipales/total egreso nacional 1995-2004 (porcentaje)	57
Gráfica 1.8 América Latina: desequilibrio fiscal vertical 1995	58
Gráfica 1.9 La teoría del federalismo fiscal de “Wallace Oates” en dos tiempos	66

CAPÍTULO II

Gráfica 2.1 Gobiernos estatales: fuente de financiamiento 1995-2005 (millones de pesos constantes)	88
Gráfica 2.2 Tasas de crecimiento de las participaciones, aportaciones e ingresos propios de los gobiernos estatales 1996-2005 (porcentajes respecto al año anterior, base 1995)	89
Gráfica 2.3 Gobiernos municipales: fuente de financiamiento 1995-2005 (millones de pesos constantes)	90
Gráfica 2.4 Tasas de crecimiento de las participaciones, aportaciones e ingresos propios de los gobiernos municipales 1998-2005 (porcentajes respecto al año anterior, base 1995)	91
Gráfica 2.5 México: Obra pública municipal respecto al total de egreso municipal y nacional 1995-2004 (porcentajes)	92

Gráfica 2.6 México: Gasto administrativo y gasto de inversión municipal 1982-2004 (porcentajes)	93
Gráfica 2.7 Estado de México: Municipios Tipo A Gasto de inversión e ingreso directo respecto al total, 2004 (porcentajes)	107
Gráfica 2.8 Estado de México: Municipios Tipo B Gasto de inversión e ingreso directo respecto al total, 2004 (porcentajes)	108
Gráfica 2.9 Estado de México: Municipios Tipo C Gasto de inversión e ingreso directo respecto al total, 2004 (porcentajes)	109
Gráfica 2.10 Huixquilucan: Gasto corriente, gasto de inversión y deuda pública 1995-2007 (porcentajes)	110
Gráfica 2.11 Nezahualcoyotl: Gasto corriente, gasto de inversión y deuda pública 1995-2006 (porcentajes)	111
Gráfica 2.12 Metepec: Gasto corriente, gasto de inversión y deuda pública 1995-2005 (porcentajes)	112
Gráfica 2.13 Modelo de agente-principal cuando es capturada la administración pública por las clases gobernantes	116
Gráfica 2.14 Descentralización fiscal y la corrupción local: rompiendo los vínculos con la ciudadanía	118
Gráfica 2.15 Estado de México: participaciones, aportaciones e ingreso propio del gobierno estatal (millones de pesos constantes, Base 1995)	132
Gráfica 2.16 Estado de México: participaciones, aportaciones e ingreso propio de los gobiernos municipales (millones de pesos constantes, Base 1995)	133
CAPÍTULO III	
Gráfica 3.1 Estado de México: Fuentes de financiamiento del gobierno estatal 1992-2006 (porcentajes respecto al total)	146
Gráfica 3.2 Estado de México: Fuentes de financiamiento de los municipios 1992-2005	148
Gráfica 3.3 Estado de México: Estructura del gasto estatal 1992-2005 (porcentaje respecto al total)	153
Gráfica 3.4 Estado de México: Inversión estatal e inversión municipal 1995-2005 (miles de pesos, base 1995)	154

Gráfica 3.5 Estado de México: tasas de crecimiento de la inversión estatal y municipal 1996-2005 (porcentajes respecto al año anterior, base 1995)	155
Gráfica 3.6 Estado de México: Relación Ingreso propio/participaciones estatales 1992-2006 (porcentajes)	156
Gráfica 3.7 Estado de México: relación ingreso propio municipal/participaciones 1992-2005 (porcentajes)	157
Gráfica 3.8 Estado de México: estructura del gasto público municipal 1992-2005 (porcentajes)	158
Gráfica 3.9 Estado de México: Tasas reales de crecimiento de la deuda estatal y deuda municipal 1996-2005 (porcentajes respecto al año anterior, base 1995)	161
Gráfica 3.10 Huixquilucan: ingresos propios y totales 1995-2007 (millones de pesos y porcentaje respecto al total)	169
Gráfica 3.11 Nezahualcoyotl: ingreso directo e ingreso total 1995-2006 (millones de pesos y porcentajes respecto al total)	170

CAPÍTULO IV

Gráfica 4.1 Municipios del Estado de México: Índice de marginación y recaudación propia per cápita 2006 (pesos)	195
Gráfica 4.2 Municipios del Estado de México. Tipología A: relación entre el índice de marginación 2005 y Recaudación Propia/Per cápita 2006	197
Gráfica 4.3 Municipios del Estado de México. Tipología B: relación entre el índice de marginación 2005 y Recaudación Propia/Per cápita 2006	198
Gráfica 4.4 Municipios del Estado de México. Tipología B: relación entre el índice de marginación 2005 y Recaudación Propia/Per cápita 2006	200

Introducción

Esta tesis de doctorado se inscribe y se escribe bajo el contexto de la mayor centralización fiscal que se haya registrado en el país, la cual no ha podido revertirse desde 1983 cuando inició la descentralización de la vida nacional, donde la memoria nos remite al comienzo de la década perdida de los años ochenta, cuyas graves secuelas en lo productivo, social, hacendario y financiero se siguen resintiendo a más de tres décadas de distancia.

Por la importancia que tienen las finanzas municipales en el diseño de las políticas socioeconómicas locales, el objetivo de esta tesis consiste en analizar el desempeño de la hacienda municipal del Estado de México durante 1995-2006, en función de que ésta entidad federativa es una de las más importantes del país, dada la contribución al PIB nacional, además de que existe una estrecha relación e interdependencia con el Distrito Federal, dado a que en su interior se encuentran municipios tan heterogéneos, asimétricos y desiguales en términos económicos, sociales, culturales y de capacidades institucionales.

El fortalecimiento del desempeño de la hacienda municipal depende en buena medida de los cambios y variaciones de las políticas económicas. En segundo lugar, dicho proceso de transformación de la hacienda municipal tiene que acompañarse del cambio de paradigma institucional, donde la evaluación además de ser cuantitativa, tiene que incorporar diversos aspectos cualitativos y políticos los cuales inciden y determinan el comportamiento de las finanzas locales. De ahí que sea necesario desplegar una descentralización dentro de la descentralización. O un análisis de la descentralización desde adentro. La evaluación del desempeño de la hacienda municipal del Estado de México cobra relevancia, ya que es necesario conocer cómo los ayuntamientos vienen realizando las tareas de captación y aplicación de los recursos presupuestales.

La pertinencia de estudiar y evaluar el desempeño presupuestal de los ayuntamientos del Estado de México, tiene como origen la heterogeneidad, diversidad y tamaño de los mismos. La experiencia reciente indica que en la mayoría de las entidades federativas se desconoce los niveles de eficiencia y eficacia en materia recaudatoria de los municipios, por lo que la generación de insumos de información se considere

fundamental en este caso, dado que permiten cuantificar y relacionar cómo las fuentes de ingreso costean las necesidades de gasto.

La justificación para la realización de la presente tesis tiene que ver con la falta de políticas hacendarias municipales que incentiven las políticas de gasto de inversión pública y social, basadas en un crecimiento de las fuentes propias de financiamiento. Los ciudadanos al no tener acceso a la información financiera de sus jurisdicciones no pueden evaluar y comparar el desempeño con otras demarcaciones, así como exigir que las autoridades rindan cuentas de lo que hacen o dejan de hacer. La gobernanza democrática se fractura por no haber estrictos esquemas de transparencia y rendición de cuentas, en donde la propia ciudadanía pueda deliberar con información verídica.

Este sentido, la hipótesis de este trabajo estriba en que las causas de la debilidad hacendaria municipal obedece a razones de índole técnico, económico, político y social, ya que los ingresos propios vienen disminuyendo en términos reales, lo cual debilita la capacidad de gasto dirigido a la inversión pública y acciones sociales a lo largo del tiempo. Dicho comportamiento se debe a que los presidentes municipales junto con los tesoreros incrementan el gasto corriente, a través del aumento de sueldos, bonos y gratificaciones a los servidores públicos municipales como una forma de ganar respaldo político durante la administración municipal. Con el aumento del gasto en servicios personales y servicios generales, se distraen recursos que podrían ser utilizados en programas sociales, infraestructura física y desarrollo económico.

Ha habido alternancia política local, pero no ha posibilidad la modificación de los patrones del manejo del presupuesto municipal entre 1995-2006, periodo en el que se registra la mayor caída del ingreso público con respecto al PIB. De ahí que se sostenga que la gobernanza democrática requiere que los aspectos técnicos y financieros, conviertan en el centro de las prioridades gubernamentales la sustentabilidad del desarrollo y la viabilidad fiscal local.

Derivado de la ausencia de una cultura administrativa de la autoevaluación a las cuentas financieras de los ayuntamientos, difícilmente los tomadores de las decisiones pueden detectar áreas de oportunidad, de riesgos y de tareas pendientes. Por eso, la debilidad hacendaria no solamente está tensionada por la política económica –traducida en el

escaso crecimiento durante 2001-2006- y la falta de capacidad técnica, sino por la dinámica de la lucha por el poder político en los municipios. Tal parece que el manejo discrecional de los ingresos y del gasto de inversión, tiende a desequilibrar las finanzas municipales. Lo cual subraya la importancia de abordar la viabilidad técnica de la gobernanza democrática.

Dado que no es un estudio que abarque un análisis particular de cada municipio, lo cual requeriría incorporar información detallada sobre la situación socioeconómica del mismo, el marco jurídico reglamentario y el cálculo de indicadores financieros y de gestión; más bien se ha optado por analizar en forma agregada el comportamiento general de los municipios del Estado de México, comparando su desempeño hacendario y los efectos que genera los desequilibrios de las finanzas estatales sobre la hacienda pública local.

Las dificultades propias para incorporar los principios teóricos relacionados con el manejo eficiente y eficaz de los recursos presupuestales municipales, la gobernanza y la fiscalidad democráticas, requiere de una visión política de largo plazo, la cual está ausente del debate actual. Por ejemplo, el principio de beneficio que es aquel que permite relacionar la recaudación local con la provisión de servicios públicos en las jurisdicciones municipales, es clave para determinar el grado de eficacia y eficiencia del manejo de ingreso y el gasto. De ahí la importancia de conocer qué tan dependiente es un gobierno local con respecto de las transferencias federales. Para cubrir todo el objeto de estudio, esta tesis consta de 5 capítulos.

Con este propósito, en el primer capítulo se propone incorporar nuevos elementos de análisis a los enfoques tradicionales que abordan temas como estabilización macroeconómica, la distribución y asignación económica, el empleo y tamaño del gobierno; se incorporan nuevas posturas teóricas que recuperan la construcción de capacidades administrativas e institucionales, gobernanza y rendición de cuentas. De ahí que la tesis tenga como finalidad examinar la problemática estructural de la hacienda pública con un enfoque más amplio y que no deje de considerar los aspectos políticos de la hacienda municipal, así como la problemática social que incide en dicho comportamiento.

El trabajo que se propone desarrollar, se inserta en el campo de las finanzas públicas, las políticas locales y la gobernanza. Así, el análisis de indicadores de desempeño hacendario municipal intenta analizar en términos cuantitativos, cualitativos, políticos y sociales la naturaleza de la fragilidad financiera de los municipios del Estado de México.

El capítulo retoma diversos aspectos fundamentales del trabajo de diversos fiscalistas entre ellos Wallace E. Oates, uno de los teóricos de las finanzas públicas más influyentes del siglo XX. Por principio de cuentas, Oates ha señalado que un aspecto central del federalismo fiscal se refiere a la búsqueda de un balance adecuado entre las transferencias y los ingresos propios de los gobiernos locales o subcentrales.¹ Esto implica que los gobiernos locales no deben ser completamente dependientes del gobierno central. Para Oates, las transferencias de los gobiernos centrales al estar frecuentemente etiquetadas siempre ejercerán un control fiscal amplio sobre las decisiones locales. Sin embargo, dadas las dificultades asociadas con la reasignación de ingresos por el marco jurídico que debe acatar la administración fiscal, el resultante desequilibrio entre ingresos y gastos propios en los niveles subcentrales de gobierno genera una necesidad de transferencias intergubernamentales.

La teoría de las finanzas públicas, la cual ha abordado el estudio del federalismo fiscal, aún sigue ofreciendo elementos importantes para abordar el grado de eficiencia y eficacia de las haciendas municipales. En este sentido, la presente investigación considera que los aspectos teóricos que se refieren a la descentralización fiscal como una vía para salir de la ineficiente e inefectiva gobernanza, la inestabilidad macroeconómica y el inadecuado crecimiento,² cobran una relevancia analítica fundamental para entender cómo la dinámica económica nacional incide en el desempeño de las finanzas locales.

Sin embargo, el desbalance financiero de los ayuntamientos del Estado de México no puede ser atendido únicamente bajo la óptica de las transferencias intergubernamentales. Más allá de sostener que las participaciones y aportaciones

¹ Wallace Oates E, "Prefacio", en Ahmad, Entisham, *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1997, p. xi

² Richard Bird y François Vaillancourt, *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, 1998.

federales constituyen un desincentivo para que los gobiernos locales recauden mayores ingresos propios, la dinámica hacendaria municipal depende de factores técnicos, económicos, políticos y sociales. Y esos son los que a nuestro juicio deben ser los aspectos que deben ser atendidos desde lo local.

El objetivo del segundo capítulo consiste en explicar y analizar las causas estructurales y factores que inhiben el desempeño eficiente, eficaz y transparente de la hacienda pública municipal en México, así como las particularidades institucionales y políticas que condicionan su funcionamiento. Se discute como las tres convenciones nacionales fiscales del siglo XX y los cambios al marco de coordinación hacendaria, definieron el centralismo tributario y de gasto de México, así como los principales desafíos políticos y económicos que enfrentan las finanzas locales derivado de la crisis fiscal del Estado de los años ochenta.

La crisis fiscal del Estado mexicano está reproduciendo las mismas pautas de debilitamiento de la hacienda pública estatal y municipal, ya que la deuda pública crece en los tres niveles de gobierno, disminuye la obra pública y aumenta las presiones para recaudar más contribuciones. Como se verá en la tesis, la crisis de pagos de 1994-1995 ocasionó un daño estructural a las finanzas locales, ya que fue un momento de quiebre en el que éstas se hicieron sumamente dependientes de las transferencias federales, tal y como ocurrió en los municipios del Estado de México.

La evidencia empírica arroja que los ingresos propios obtenidos por los gobiernos estatales en términos reales siguen siendo muy bajos, ya que la dependencia de las transferencias federales es superior a la que se registra en los gobiernos municipales. Sin embargo, los gobiernos municipales resienten de forma negativa el descenso de las aportaciones federales generado por el escaso crecimiento económico, como ocurrió en el periodo 2001-2004. De ahí que en el caso del Estado de México, los ingresos propios de los ayuntamientos se han visto afectados en momentos donde las transferencias federales tienden a disminuir en términos reales, lo cual ha afectado las posibilidades de incrementar la provisión de bienes y servicios públicos.

El análisis del desempeño de la hacienda municipal debe posibilitar la construcción de una construcción de una agenda de políticas sociales complejas financiadas con recursos

propios generados en los mismos municipios. Los municipios han de actualizar su marco de actuación en los problemas sociales generados por la ampliación de la pobreza urbana, ya que el desmantelamiento de los sistemas tradicionales de producción en el campo y el desplazamiento del trabajo industrial, han creado franjas de pobreza que deben ser atendidas por los gobiernos locales, dado que los territorios municipales, es donde se aprecian con más intensidad dicho fenómeno. La gobernanza democrática no podrá afianzarse en contextos locales hasta en tanto no se consiga relacionar los ingresos obtenidos con la provisión y mantenimiento de los servicios y bienes públicos, respectivamente. Por esta razón, es fundamental que el manejo de los presupuestos municipales sea vigilado no solamente desde el punto de la comprobación contable de los gastos, sino que la fiscalización –desde el más amplio sentido de la palabra- debe orientarse al afianzamiento del bienestar social.

En el tercer capítulo, se señala que los ayuntamientos del Estado de México han disminuido sus recursos propios, toda vez que la racionalidad de los responsables de la administración se ven tentados a incrementar el gasto corriente para así asegurar el apoyo de la burocracia municipal, fenómeno que se intensifica cada tres años, sobre todo cuando inicia la competencia electoral. Al resaltar el caso del Estado de México durante el periodo 1995-2006, los gobiernos municipales han destinado mayores recursos al gasto corriente, ya que en términos presupuestarios supera con mucho los fondos destinados al gasto de inversión pública y acciones sociales. Durante ese tiempo, la disminución de recursos estatales a los municipios produjo incentivos perversos que incidieron en el crecimiento del endeudamiento municipal, lo cual puede corroborarse a partir del análisis del desempeño de los informes presupuestales y de revisión de las cuentas públicas elaborados por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

Se puede señalar que ha existido una descentralización fiscal en el Estado de México que ha transferido recursos que representan un 70-73% del presupuesto municipal, -los cuales sufren vaivenes recurrentes-, pero con un pobre desempeño hacendario respecto a la creación de bienes y servicios públicos. Un federalismo dependiente coexiste junto con la captura del Estado (gobierno estatal y municipal) por parte de las clases gobernantes. La reducción del gasto de inversión estatal ha sido la muestra más clara de la falta de articulación de políticas hacendarias con los gobiernos municipales. Por un

lado, el poder ejecutivo estatal decide discrecionalmente la asignación de recursos de inversión pública a los municipios, y por el otro, el Poder Legislativo del Estado de México condicionó su entrega a cambio de estimular la eficiencia recaudatoria, dentro de una economía estancada.

La incapacidad del modelo económico para generar empleos en el sector productivo de la economía, ha convirtiéndolo al municipio como fuente generadora de empleos mediante el crecimiento de los servicios personales. Es importante subrayar que si bien en términos administrativos el tesorero es responsable de su actuar frente a los miembros del cabildo, dicho servidor público cumple una función de carácter político, ya que sus decisiones en materia de aplicación, uso y ejercicio del presupuesto vienen dictadas por el presidente municipal. De ahí que sea fundamental construir pesos y contrapesos al interior del ayuntamiento para que las autoridades municipales encargadas del control de los recursos como es el caso del síndico y contralor interno, sean personas designadas mediante concurso abierto y ratificadas por el cabildo. Pero los partidos políticos no estarían dispuestos a perder espacios de poder. Podría decirse que la profesionalización por sí sola, no resuelve la falta de políticas hacendarias; el no contar con dichos instrumentos han sido actos deliberados producto de la decisión de los grupos locales de poder.

En el cuarto capítulo, se analiza el desempeño de los gobiernos municipales por nivel de tipología, haciendo uso de las bases de datos y publicaciones del INEGI, CONAPO y del Instituto Hacendario del Estado de México. Los resultados arrojan que los municipios del Estado de México enfrentan una baja recaudación per cápita, lo cual indica que el tratamiento de la problemática local y regional en el Estado de México precisa de estrategias subsidiarias y solidarias con respecto al apoyo de las localidades con mayores índices de marginalidad, además de cambios de fondo en la política económica por parte del gobierno federal.

La descentralización fiscal debe tener un componente democrático, donde el aspecto básico a construir un modelo de relaciones intergubernamentales horizontales dentro de un contexto de pluralidad política y demandas sociales crecientes. La tipología municipal utilizada revela que los municipios del Estado de México, independientemente de su baja, media o alta marginación, siguen atrapados en la

incapacidad institucional y en los problemas asociados a la desigualdad socioeconómica, que es incentivada por la naturaleza crecientemente excluyente del modelo económico vigente.

La descentralización fiscal de México tiene límites y desafíos que resolver y atender. En los años noventa del siglo XX, el tema del fortalecimiento de las finanzas locales comenzó a cobrar relevancia en la medida en que eran transferidos mayores recursos federales hacia los gobiernos estatales y municipales, vía las participaciones y aportaciones federales. A decir de este proceso, la entrada en vigor del Ramo 33 en 1998, junto con el ascenso de nuevas fuerzas políticas a los gobiernos locales, no permitió una transformación estructural de la hacienda municipal, dadas las restricciones de las políticas fiscales y monetarias, así como la falta de capacidad instalada en los ayuntamientos para efficientar y transparentar el manejo los recursos propios.

El desempeño financiero de los ayuntamientos se debe a la ausencia de políticas hacendarias, independientemente del ciclo político-electoral. Por ende, el quinto capítulo aborda una serie de recomendaciones de políticas hacendarias y de transparencia, tendientes al fortalecimiento integral de las capacidades institucionales de los municipios del Estado de México. Esta tarea requiere de una cirugía mayor en dos vertientes: por un lado que los ayuntamientos ejerzan al límite sus facultades y potestades tributarias y por el otro, se requieren reformas al marco constitucional de México y a leyes y normas que rigen la fiscalidad, la rendición de cuentas, la transparencia, el sistema de responsabilidades y el combate a la corrupción.

Los municipios del Estado de México enfrentan un entorno económico y político desfavorable, quizás el más ominoso de la historia de México. La mayoría de sus problemas de índole técnica e institucional tendrían que atenderlos ellos mismos desde una lógica menos clientelar y patrimonialista, para dar forma a una cultura de la ética de la responsabilidad hacendaria acorde con las demandas crecientes de bienes y servicios públicos de calidad.

“Cuando en cada uno de nuestros municipios el voto de cada uno de sus ciudadanos cuente, y se cuente, y éstos decidan lo que a su ciencia y paciencia convenga, ese día México habrá aprovechado y reunido sus átomos, hoy dispersos y sin autonomía real”.³

Enrique González Pedrero

CAPITULO I

EL DEBATE CONTEMPORÁNEO SOBRE EL FEDERALISMO FISCAL Y EL DESEMPEÑO FINANCIERO MUNICIPAL.

1.1 La transformación del Estado y la descentralización fiscal en América Latina a fines del siglo XX y principios del XXI.

El principal argumento económico a favor del federalismo consiste en la posibilidad de diferenciar las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Es decir que al gobierno central le correspondería atender los problemas de asignación, distribución y estabilización⁴, dado que los gobiernos locales por su propia capacidad no podrían desempeñar. En este sentido, el papel de las políticas fiscales que deben aplicar los gobiernos centrales tienen que cumplir tres funciones básicas: “a) abastecer de bienes públicos a la sociedad, b) contribuir a la equidad distributiva y c) apoyar las estrategias de estabilidad, crecimiento y cambio.”⁵

La descentralización fiscal desde abajo bien puede apreciarse desde otro punto de vista teórico,⁶ en función de la necesidad de revisar el sistema de coordinación fiscal e incentivar las capacidades institucionales hacendarias, ya que así como encontramos jurisdicciones municipales capaces de captar un mayor número de recursos y de esta manera proporcionar en

³ Enrique González Pedrero, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México 1990-2005*, FCE, México, 2006.

⁴ Wallace E. Oates, *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p.14

⁵ David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, México, FCE, 2005, p. 64

⁶ Véase el trabajo de John M. Quigley y Daniel L. Rubinfeld, “Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism”, en *American Economic Review*, mayo de 1986, vol. 76, no.2, pp. 135-136

tiempo real servicios y bienes públicos a la población, también las hay sin gran margen de maniobra. La obtención de beneficios fiscales a través de los impuestos a la propiedad, son más progresivos que los impuestos al ingreso, por lo que la descentralización vista desde este ángulo, permite que las funciones de gobierno puedan ser realizadas por las jurisdicciones que tienen una mayor capacidad para desempeñar sus tareas recaudatorias.

El Estado en el siglo XXI sigue ocupando un lugar central en los asuntos públicos, a diferencia de lo que se creía en el último tercio del siglo XX, donde se consideraba que las libres fuerzas del mercado, impulsoras de la globalización financiera y la competitividad, desvanecerían la centralidad de las instituciones y poderes constitucionales en la toma de las decisiones relacionadas con la acción colectiva. Sin embargo, la experiencia reciente indica que toda acción instrumentada en el marco de la acción colectiva necesariamente requiere del Estado, de la administración pública y de la política.

El mercado como institución formal e informal ha incorporado en la vida gubernamental la necesidad de contar con instrumentos de evaluación del desempeño, rendición de cuentas y transparencia. No obstante, el ejercicio de soberanía por parte del Estado, en varias partes ocurre a diferentes ritmos y velocidades, a veces con mayor o menor profundidad. En diversos contextos de América Latina, el Estado ha perdido el ejercicio jurisdiccional sobre los territorios en manos del crimen organizado, lo cual presupone un enorme desafío para el desarrollo equitativo de la región. No puede prescindirse del Estado debido a que cuenta con estructuras burocráticas de carácter permanente como el gobierno y la administración pública. “Los Estados constituyen el órgano indispensable de mediación política entre los imperativos del orden internacional y su conciliación con las necesidades de las poblaciones localizadas en determinados espacios territoriales”.⁷

En cualquier forma de Estado, federal o unitario, las relaciones fiscales intergubernamentales, incluyendo a México, siguen influyendo en el desempeño económico de los gobiernos

⁷ David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, p, 102

locales⁸, toda vez que por el grado de potestades y responsabilidades, ya sea por el lado del ingreso y del gasto, la provisión y generación de servicios y bienes públicos, sigue siendo una responsabilidad estatal. Aún cuando la privatización ha intentado corregir las fallas del mercado y la falta de fondos públicos para infraestructura, ésta no ha podido convertirse en una respuesta eficaz a los graves problemas sociales como la pobreza urbana, el desarrollo de ciudadanía, la marginación y la exclusión sociales en la mayor parte de los países en desarrollo.

El carácter público de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial del gobierno, vuelve a convertirse en un imperativo de las sociedades democráticas tanto en países desarrollados como en desarrollo, las cuales –según el grado de institucionalización socioeconómica de que se trate- han sido afectadas por las contradicciones que entraña la liberalización del comercio y las finanzas privadas, en detrimento, la mayor parte de las veces, del desarrollo productivo y social interno.

La revaloración de la relación entre Estado y política, tan descuidada por los prejuicios que ha desatado la ideología de la competitividad y la eficiencia empresarial junto con los valores que ésta ha proyectado durante los últimos tres decenios, hace imprescindible, para el caso de América Latina y en particular de México, voltear hacia los principios constitucionales republicanos y democráticos.

El ejercicio del poder público, en este sentido, está ligado a la relación indisoluble de política y Estado. Como ha señalado Georg Jellinek, “la política es la ciencia práctica del Estado o ciencia aplicada, esto es, aquella que estudia el modo cómo el Estado puede alcanzar determinados fines, y que considera los fenómenos de la vida del Estado desde el punto de vista teleológico, que es como un punto de referencia, un criterio para juzgar los hechos y las

⁸ La noción de desempeño económico se refiere a las relaciones de intercambio entre la política y el mercado, ya que las instituciones son responsables de crear marcos legales apropiados para aumentar la diseminación y disponibilidad de conocimientos económicos útiles. Las construcciones subjetivas, la protección a los derechos de propiedad y la forma en que se gesta la participación de los sectores productivos, delinean una ruta exitosa para la acumulación de riqueza. La existencia de instituciones relativamente productivas e información barata proporcionan las claves para transformar economías pobres. Cfr. Douglass North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

relaciones.”⁹ Compartiendo esta afirmación, uno de los fines que tiene el Estado es acrecentar el bienestar de la sociedad mediante la promoción de políticas y acciones que amplíen la escala productiva y del empleo, reduzcan la desigualdad entre clases sociales y regiones y posibiliten el disfrute y goce de los derechos sociales a cada individuo.

Estado y buena gobernanza¹⁰, junto con la revaloración de la política, puede ser la fórmula con la cual el gobierno y la administración pública combinen la aplicación del imperio de la ley junto con la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. Los cambios políticos, económicos y sociales ocurridos durante el último tercio del siglo XX obligan a que el Estado deba intervenir con un mayor sentido de la responsabilidad pública y política en su sentido amplio. Se ha señalado que “la administración gubernamental se diferencia de cualquier otra porque su carácter público lo obtiene por deseo expreso de la sociedad; actúa a nombre y por los ciudadanos, afectando la vida pública y privada en sociedad”.¹¹ La participación de la sociedad civil¹² sería uno de los componentes primarios de la buena gobernanza, visto desde el ámbito general del Estado.

Sin caer en el institucionalismo o personalismo puro y llano, las instituciones estatales deben encontrar un balance entre eficacia de las mismas, compromiso institucional y ética de la

⁹ Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*, Oxford University Press, serie Grandes Clásicos del Derecho, volumen 2, México, 1999, p. 7

¹⁰ “El Banco Mundial introdujo el concepto de buena gobernanza a fines de la década de 1980, el cual subraya la presencia de instituciones políticas democráticas y legítimas, una administración pública eficiente y responsable, la vigencia del Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y una eficaz regulación pública de los mercados. Sin embargo, la buena gobernanza dejó al margen la reforma de instituciones políticas clave como los parlamentos o los regímenes políticos.” Christian von Haldenwang, “Gobernabilidad sistémica y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, no. 85, abril 2005, p. 37.

¹¹ Sergio Victor Ballesteros Mesa, “Una gestión pública gubernamental en México, corresponsable con la ciudadanía”, en Juan Carlos León y Ramírez y Julio César Olvera García, (coordinadores), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, FCPyAP-UAEM, 2006, pp.6-7

¹² “La participación política es una actividad efectuada por individuos formalmente provistos para influir a cualquier gobierno o las decisiones tomadas por los gobiernos. Los ciudadanos pueden ser clasificados por el grado de involucramiento político (i.e. gladiadores, espectadores y apáticos) y por su compromiso (i.e. convencional, no convencional o ambos)”. Véase Rod Hague y Martín Harrop, *Comparative government and politics*, England, Palgrave, 2001, p. 111. Cabe señalar que la buena gobernanza sería la democracia y la mala gobernanza sería la dictadura, autoritarismo y el fascismo.

responsabilidad por parte de quienes están al frente ellas. Este es el principal desafío que la gobernanza¹³ y el Estado enfrentan a nivel global y local.

Como bien Jellinek decía en su *Teoría General del Estado*, hasta qué punto puede descansar tal ciencia y arte – es decir, de la política, que da forma a relaciones públicas concretas-, en reglas generales que sirvan de guías a los políticos, entendido como “todo lo social y el modo no jurídico de considerar la cosa pública.”¹⁴

La capacidad de las instituciones para reinventarse en un contexto donde la precarización del empleo, polarización social creciente, la fragmentación urbano-territorial y la captura del Estado por las elites locales y grupos de interés nacionales, constituyen las restricciones más importantes para una efectiva gobernabilidad y buena gobernanza en los países de corte federal como México.

El panorama para la consolidación democrática en el marco local y nacional de nuestro país precisa de dos requisitos mínimos, pero no los únicos. Por un lado, la democracia federal necesita hacer notar sus beneficios en cuestiones tan concretas como el desarrollo regional y social, el empleo, la seguridad pública, el disfrute de los derechos sociales fundamentales, la dignidad del salario, el acceso a los bienes culturales comunes. Y por otro lado, es importante contar con instituciones democráticas a nivel local, ya que si actúan correctamente, la descentralización, por ejemplo, incrementará la visibilidad de los actos del gobernante y rendición de cuentas y dará a los electores más poder para sancionar a los servidores públicos cuando éstos actúan conforme a sus propios intereses.¹⁵ La descentralización implica que los órganos legislativos realicen reformas al marco legal para que pueda transferirse

¹³ La gobernanza implica un ejercicio de fortalecimiento de capacidades institucionales por parte del aparato administrativo (gobierno) y político (el Estado) a partir de la participación ciudadana, la democratización de la vida pública, las organizaciones sociales y la publicitación de los resultados del desempeño gubernamental. En otras palabras, la gobernanza alude a una manera de gobernar que busca alcanzar el fortalecimiento institucional y el cumplimiento de objetivos económicos y sociales bajo condiciones de equidad, legitimidad, transparencia, responsabilidad, eficiencia y eficacia.

¹⁴ Georg Jellinek, *Teoría General del Estado*, pp. 7-8.

¹⁵ Ernesto Stein, “Fiscal decentralization and government size in Latin America”, en *Journal of Applied Economics*, vol. II, no.2, november 1999, p.363

competencias, responsabilidades del nivel central de gobierno a los de carácter local, lo cual en estricto sentido, posibilitaría la autonomía política y financiera de éstos últimos.

En el caso de regímenes de corte federal como Estados Unidos, el gobierno central ha devuelto porciones importantes de autoridad federal a los estados en materia de autonomía en programas de primer orden incluyendo el bienestar, asistencia médica, servicios legales, vivienda y capacitación para el trabajo. Dado que los gobiernos locales al estar más cercanos a la población, demostrarán más interés a las preferencias particulares de sus distritos y serán capaces de encontrar y mejorar las formas para proporcionar esos servicios.¹⁶ Esa autonomía ha ido disminuyendo debido a la alianza del complejo industrial-militar¹⁷, la cual ha desviado enormes recursos presupuestales para el gasto en defensa durante las últimas décadas.

Sin embargo, esta condición no se cumple para el conjunto de los países en desarrollo. Para el caso de México, los ciudadanos no cuentan con los mecanismos para obligar a las autoridades locales a que desplieguen acciones gubernamentales tendientes a crear condiciones de equidad y desarrollo social.

Es tiempo que los actores políticos y los poderes públicos reconozcan “que no todas las entidades federativas tienen las mismas capacidades administrativas y económicas para atender con un mínimo de homogeneidad y calidad las competencias que les asigna la Constitución”.¹⁸ Diversas regiones como el Sureste de México donde se explotan inmensos recursos naturales y reservas de energéticos y se genera la mitad de la electricidad que se consume, subsidian al resto del país, y no se les resarce como correspondería por su aportación a la generación de la riqueza nacional. Por eso, se tiene que evitar que el federalismo se convierta en una ideología, la cual termine por no reconocer la fractura territorial y social que recorre México. Partiendo del razonamiento anterior, dicho

¹⁶ Wallace E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, en *Journal of Economic Literature*, septiembre 1999, p. 1120.

¹⁷ James, O’Connor, *La crisis fiscal del Estado*, ediciones Península, 1981.

¹⁸ Miguel Carbonell, “Una reflexión sobre la forma de Estado y de gobierno en México: el artículo 40 Constitucional”, en *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, año V, número 22, octubre-diciembre de 2005, pp. 64-75

comportamiento también se reproduce en los ayuntamientos de cada entidad federativa. Máxime si se trata de estados con un mosaico heterogéneo y con fuertes asimetrías regionales.

1.2 La fiscalidad y la descentralización en el ámbito local: dilemas y problemas políticos

La institución municipal –primer representante del Estado a nivel local-, ha sido considerada en México como fuente primaria de exacción y expoliación de riqueza por parte de las clases gobernantes. El arribo al gobierno municipal representa una lucha de poder entre los partidos políticos, intereses económicos de grupos o de individuos, y no propiamente la visión y anhelos de la sociedad que de manera directa interviene con su voto, nada más para validar la repartición de los espacios públicos hecha por las elites partidistas. Por la situación prevaleciente, tenemos un Estado capturado a nivel local por los intereses fácticos, ajenos al despliegue de las capacidades institucionales gubernamentales. En este sentido, Prud'homme ha señalado que si las democracias no trabajan bien, la descentralización podría conducir a la captura de los gobiernos locales por grupos de interés, relaciones clientelares entre funcionarios electos y poderosas minorías y otras formas de corrupción.¹⁹

La descentralización forma parte del ejercicio de responsabilidades que realiza el Estado para responder a las necesidades sociales, económicas y políticas. Los gobiernos centrales han sido los encargados de promover el proceso descentralizador, para ello se persiguió promover la desconcentración de actividades económicas, en el marco de un proceso democratizador que se acompañó de transferencias de funciones a los gobiernos estatales, provinciales o inclusive municipales, pero sin desconcentrar las políticas económicas, las cuales siguen estando en manos del gobierno central, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo donde las ciudades, por ejemplo, asumen claramente su función de ser promotoras de su desarrollo económico.²⁰ Este proceso inacabado, como puede apreciarse, está determinado por cuatro variables, las cuales, si bien no son las únicas, han sido las que han predominado dentro de los

¹⁹ Rémy Prud'homme, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper, No. 1252, 1995, p.11

²⁰ Alicia Ziccardi, "Sobre descentralización y políticas socio-económicas". Véase el sitio web: www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_d.htm

estudios y acciones descentralizadoras desde los años ochenta del siglo XX, entre las que destacan:

- a) el grado de descentralización del gasto;
- b) el grado de desequilibrio fiscal vertical;
- c) el grado de discrecionalidad en el sistema de transferencias intergubernamentales;
- d) el grado de autonomía de endeudamiento del gobierno estatal y municipal.²¹

Respecto al inciso b), esta variable fue estudiada por Wallace Oates, quien a principios de los años 80, analizó el grado de desequilibrio fiscal vertical en 43 países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, a través de un estudio empírico. En 18 países desarrollados, el tamaño del gobierno, definido como el total de los ingresos públicos respecto al PIB, la media fue del 42% y para los 25 países en desarrollo fue del 22%. Asimismo, los países desarrollados tienen un sector gubernamental menos centralizado, ya que el gasto público administrado por éste, la media representó el 65% del total, y para el caso de los gobiernos centrales de los países en desarrollo fue del 89%. Oates concluyó que los países en desarrollo se caracterizan por tener sectores públicos relativamente pequeños, pero altamente centralizados, independientemente de su forma de gobierno, federal o unitario.²² Oates sugirió medir el grado de desequilibrio fiscal calculando la participación del estado/localidad en los ingresos y gastos estatales y locales totales. Los resultados como se verá son mixtos en los países federales desarrollados y federales en vías de desarrollo.

La evidencia empírica del trabajo de Oates resalta el hecho que un sector público relativamente descentralizado es comparativamente más grande. Los países en desarrollo tienen sectores públicos centralizados que a su vez son pequeños en tamaño, mientras que los países desarrollados tienen gobiernos grandes y más descentralizados.²³ Esto significa que el

²¹ Ernesto Stein, *op.cit.*, p. 370.

²² Wallace Oates, "Searching for Leviathan: An Empirical Study", en *The American Economic Review*, vol.75, no.4, septiembre de 1985, pp. 753-754. La muestra de países incluyó a México. Los países desarrollados considerados por Oates fueron: Alemania Occidental, Australia, Austria, Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Suiza y Reino Unido. Los países en desarrollo incluidos fueron: Bangladesh, Brasil, Chile, Costa Rica, Chipre, Corea, Ecuador, España, Etiopía, Fiji, Filipinas, Grecia, Honduras, Irán, Israel, Kenia, Malawi, Mauricio, Pakistán, Panamá, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Túnez y Uruguay.

²³ *Ibid*, p. 754.

tamaño del gobierno parece tener poca relación respecto al grado de centralización en el sector público. Países con altos ingresos tienen sectores públicos más grandes. Países en desarrollo tienden a tener un sector público pequeño (Cuadro 1.1). La lección del estudio empírico de Oates establece claramente que los países en desarrollo al contar con un sector público centralizado que controla el gasto y el ingreso público, no necesariamente son más descentralizados, ya que la evidencia empírica señala que a mayor tamaño del gobierno central debe registrarse mayores niveles de descentralización. Por ende, para Oates no existe una relación ni fuerte ni sistemática entre el tamaño del gobierno y el grado de centralización del sector público.²⁴

Cuadro 1.1	
Dicotomía gubernamental de la descentralización del presupuesto público.	
Países desarrollados	Países en vías de desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tamaño grande del gobierno centralizado (ingreso público) con respecto al PIB; ▪ Mayor grado de descentralización hacia los gobiernos locales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gobiernos centralizados con bajos niveles de ingreso público con respecto al PIB; ▪ Menor grado de descentralización medido a través de los ingresos y gastos locales con relación al PIB.
Fuente: elaborado con base en Wallace Oates, "Searching for Leviatán: An Empirical Study", en <i>The American Economic Review</i> , vol.75, no.4, septiembre de 1985, pp. 753-754.	

Los estudios elaborados a mediados de los años 90, sugieren que diversos países en desarrollo avanzaron en el fortalecimiento de su hacienda pública. Los niveles de descentralización fiscal han aumentado en función del tamaño del gobierno –medido por el gasto- como proporción del PIB. Richard Bird y François Vaillancourt encontraron que en 10 países en desarrollo el tamaño del gobierno alcanzó el 29.7% del PIB en promedio.²⁵

²⁴ *Ibid*, p. 756.

²⁵ Richard Bird y François Vaillancourt, *op.cit*, p.19

Cuadro 1.2
Descentralización fiscal en países en desarrollo, 2004 y 2006 (porcentajes)

Sector público	Argentina ¹	Bosnia-Herzegovina ²	China ¹	Rep.Checa ²	Bolivia ¹	Polonia	Sudáfrica ²
Número de regiones ó estados	23	10	30	33	9	25	9
Tamaño del gobierno % del PIB	26.95	50.74	23	32	42	25	40
Tamaño del gobierno subnacional como % del gasto total	39	10.9	62.72	19.77	26.6	33.5	54
Tamaño del gobierno subnacional como % del ingreso total	45.23	9.65	58.94	20.16	15.46	26.26	33.79
Ingresos locales como % del gasto local	100.53	174	114.9	121	156	109	104

Nota:¹ Los indicadores de desempeño corresponden a 2004.

² Los indicadores de desempeño corresponden a 2006.

Fuente : IMF, *Government Finance Statistics*, Yearbook 2007

En los últimos años, el desempeño presupuestal de las provincias de China por ejemplo, advierte que hay parámetros aceptables en cuanto al grado de descentralización del gasto, considerando que ese país es una potencia regional con tasas de crecimiento elevadas en los últimos años. El tamaño del sector público de las provincias de China es de los más altos, incluso respecto de los países desarrollados, ya que representa el 60% del gasto total, al igual que sus ingresos. En este sentido, los gobiernos provinciales de China cubren su gasto con sus propios ingresos.

Países latinoamericanos como Argentina y Bolivia cuentan con sectores públicos que representan el 26.9% y 42% del PIB, cuyo desempeño es parecido al de países de Europa del Este como la República Checa o Polonia donde este representa 32 y 25% del PIB, respectivamente. Sin embargo, los ingresos locales como proporción del gasto local superan el 100%, lo cual da una idea de que cuentan los gobiernos subcentrales con los recursos suficientes para atender las necesidades sociales.

El uso de los indicadores propuestos por Bird y Vaillancourt posibilitan analizar el grado de descentralización del presupuesto y el desempeño hacendario, sin embargo, no consiguen analizar con precisión el destino del gasto, a efecto de saber si éste va destinado al desarrollo económico o si puede generar impactos sociales.

Dado que el tamaño del sector público en los países desarrollados es mayor que en los países en desarrollo, indica que este sigue estando relacionado con el grado de descentralización. Sin embargo, Wallace Oates años más tarde reconoció que tanto en países con régimen federal o unitario el incremento de la centralización del sector público por sí mismo responde a la rápida expansión del gobierno y, por ende, tiende a ser más centralizada su estructura fiscal.²⁶

Cuadro 1.3
Descentralización fiscal en países desarrollados, 2006.

Sector público	Australia/ ²	Canadá	Alemania	Rusia	Suiza/ ¹	Estados Unidos
Número de regiones ó estados	6	10	16	89	26	50
Tamaño del gobierno % del PIB	40	49	52	45	32	38
Tamaño del gobierno subnacional como % del gasto total	38.20	59.80	39.56	31.09	54.24	44
Tamaño del gobierno subnacional como % del ingreso total	35.64	54.50	41.03	17.29	51.71	42
Ingresos subnacionales como % del gasto local	40.62	65.74	38.55	35.07	59.73	75

Nota:¹ Los indicadores de desempeño corresponden a 2005.

² Los indicadores de desempeño corresponden a 2006.

Fuente : Richard Bird y François Vaillancourt, *op.cit.*, p. 19; IMF, Government Finance Statistics, Yearbook 2007

²⁶ Wallace E. Oates, "Searching for Leviathan: a Reply and Some Further Reflections", en *American Economic Review*, Vol.79, No. 3, Junio de 1989, pp. 578-583.

En este sentido, podría definirse al federalismo fiscal como un proceso que alude a la expansión del tamaño del Estado, considerando los tres niveles de gobierno, empresas públicas y organismos paraestatales, pero que favorece a lo largo del tiempo la descentralización de la estructura fiscal del sector público, a través del ingreso y gasto. No es el propósito de este trabajo demostrar que en países con régimen unitario o centralista pueden existir esquemas más profundos de descentralización con más o menos exitosos que en los países federales, pero es importante destacar que no se puede establecer que un sistema de gobierno es superior al otro.

El tamaño del gobierno respecto al PIB es mayor en los países desarrollados. Fue caso de 6 países estudiados, cuyo promedio fue del 42%. En la mayoría de los gobiernos estatales o locales de los países desarrollados el balance presupuestal tiende a ser superavitario, ya que el ingreso propio es superior a los gastos. Esto señalaría una política fiscal orientada a sostener políticas anticíclicas en el ámbito local de los países desarrollados. Los gobiernos provinciales o locales de Australia, Canadá, así como los Länder de Alemania, los ingresos locales representaron en 2006 el 40.62%, 65.74% y 38.55% del total, mientras que el gasto en proporción al presupuesto equivale al 35.64%, 54.5% y 41%, respectivamente. Los gobiernos estatales y locales de Estados Unidos y Suiza cuentan con un superávit presupuestal que les posibilitan cumplir con sus responsabilidades sociales. Para los gobiernos locales de Australia y Suiza, no se registró un desbalance fiscal ya que el ingreso local cubre el gasto en un 35 y 51%, respectivamente, mientras que sus contrapartes de Canadá, Alemania y Estados Unidos el ingreso cubre entre el 40 y el 75% del presupuesto.

Para el caso de México, la lección es contundente: debe transformar y modificar sus políticas económicas para darle sustento y viabilidad al sistema federal y a las políticas descentralizadoras emprendidas desde los años 80. El tamaño del ingreso público de México en relación al PIB es uno de los más bajos de la OCDE, ya que apenas representa el 18.1%, mientras que el promedio de los países miembro es del 36.3%²⁷. Sin duda, esta situación

²⁷ *OECD in figures*, 2005 edition.

repercute en el peso del gasto local, el cual constituye una restricción fundamental para el desarrollo económico y social.

Enrique Cabrero ha dicho que México se caracteriza por tener un sistema federal en el manejo del gasto y un modelo unitario por la excesiva centralización del ingreso. Dado que la autoridad central en México al recaudar poco más de un 94% de los ingresos fiscales totales, por un lado, y por el otro, en donde los estados y municipios ingresan solamente un 6% en su conjunto, nuestro país parecería un modelo unitario de gobierno. Sin embargo, como ya se dijo, los regimenes unitarios suelen ser más descentralizados que los de corte federal.

Si bien la proporción del gasto de los gobiernos estatales y municipales representa 48.74% del gasto nacional, la descentralización sólo por la vía del gasto se convierte en una descentralización ficticia, dado que acota la acción gubernamental estatal y municipal, y deriva en un mecanismo de regulación de la autonomía de los estados y municipios, ya que los primeros alcanzan cubrir con sus ingresos propios un 10% de sus gastos y los segundos un 27%.²⁸ La insuficiencia en la generación de ingresos propios, es el tema central de la agenda económica y fiscal de México, ya que los recursos públicos son insuficientes para pagar la deuda pública interna.

Los factores estructurales que están detrás del debilitamiento de la hacienda municipal en todo México y en particular el Estado de México, son de muy diversa naturaleza, dada la heterogeneidad socioeconómica y política de cada ayuntamiento y región. A partir del decenio de los noventa del siglo pasado, se sostuvo que las transferencias federales entregadas a los estados y, particularmente a los municipios, generaban tanto ineficiencia recaudatoria como desincentivos para acrecentar las fuentes propias de ingresos. Y todo ello enmarcado dentro de la descentralización.²⁹

²⁸ Enrique Cabrero Mendoza, "La trampa del federalismo fiscal", en *Nexos*, noviembre de 2008, pp.33-39

²⁹ El concepto de descentralización involucra una variedad de dimensiones: i) asignación de responsabilidades de gasto y de ingresos entre los diferentes niveles de gobierno; ii) el grado de autonomía política que disfrutaban los niveles locales de gobierno; iii) la naturaleza de las transferencias intergubernamentales; y iv) el grado de autonomía de conseguir préstamos. Ernesto Stein, *op.cit*, p. 361

Como más adelante se señalara, los municipios mexicanos y en particular los del Estado de México, invierten pocos recursos en inversión pública y acciones sociales, propiciado por los efectos de la crisis económica de 1995 y por la captura de la hacienda municipal por parte de las clases gobernantes. Algunos municipios generan alrededor del 38% de sus ingresos totales, pero el gasto de inversión apenas es del 15% en promedio. Estos resultados han servido para ocultar las grandes deficiencias administrativas de los ayuntamientos y las prácticas de opacidad presupuestal que suelen derivarse del uso discrecional de los fondos públicos que realizan los encargados de las tesorerías y los presidentes municipales, como responsables de la administración pública local.

La naturaleza estructural que explica la fragilidad hacendaria está relacionada con factores de carácter técnico, económico, político y social. En el caso de municipios donde no puede incrementarse la recaudación debido a la precariedad económica y productiva, la falta de recursos destinados del desarrollo social sigue sin atenderse. De ahí que la reducción del gasto corriente (servicios personales y servicios generales) podría liberar recursos hacia la provisión de servicios públicos básicos y programas sociales universales. El impacto de las crisis económicas, sobre todo la de 1994-1995, y el lento crecimiento están incidiendo en la disminución de los ingresos propios respecto al total, ya que no hay las condiciones suficientes para que los gobiernos locales puedan obtener mayores recursos a través del cobro de impuestos a la propiedad y derechos por el uso del agua.

En el contexto particular de estudio, podría sostenerse que ante la incapacidad del sistema económico para generar empleos formales, los ayuntamientos están desempeñando el papel de empleadores, dadas las condiciones estructurales de una economía que no genera las condiciones para el crecimiento y desarrollo económico y social. De ahí que la disminución del gasto corriente no sólo se lograra con la reducción del tamaño de las nóminas, sino que tendrá que venir acompañada por procesos de descentralización del ingreso, ya sea por la asignación de nuevas competencias y responsabilidades hacendarias y sociales, como por la disposición de las autoridades locales de acrecentar los ingresos propios.

En este sentido, la modernización de la administración pública local –ya sea por medio de la inversión en capacitación, la transparencia presupuestal, el carácter incluyente que puedan tener las relaciones intergubernamentales y la participación ciudadana-, no puede esperar, ya que la fiscalidad y la cuestión social en los municipios son claves esenciales para el desarrollo. La restricción presupuestal para el financiamiento del desarrollo local, no sólo se manifiesta como una insuficiente recaudación, sino por la falta de consensos sociales, racionalización del presupuesto público; y a nivel nacional son fundamentales los cambios en las políticas monetarias y fiscales y en la forma en cómo se enfrenta a la apertura comercial y financiera la cual deja sus secuelas en lo local.

Aún cuando los ayuntamientos del Estado de México con mayor capacidad institucional y presupuestal, gozan de cierta solvencia financiera, su desempeño presupuestal dista de ser socialmente eficaz, si se les compara con sus contrapartes de otras regiones y países. La evidencia reciente permite afirmar que tanto los municipios con menor escala presupuestal, sin soslayar a los metropolitanos y urbanos, no realizan ningún tipo de análisis técnico-financiero que les permita evaluar el desempeño y la aplicación del presupuesto para cada uno de las políticas gubernamentales locales.³⁰

La globalización tampoco ha implicado que los gobiernos locales tanto de países desarrollados como subdesarrollados se hayan desligado de sus tareas fiscales. En el caso de los gobiernos locales mexicanos ocurre lo contrario. Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2004, más del 60% de los gobiernos municipales carecía de oficinas de planeación y finanzas en su estructura administrativa y menos de la mitad ha creado un área de tesorería.³¹ En diversos países latinoamericanos, los ámbitos locales del Estado han resistido y hasta incluso han incorporado diversas capacidades institucionales que los gobiernos centrales han sido incapaces de desplegar, en parte por la crisis fiscal por la que atraviesan. Es una oportunidad que se debe aprovechar.

³⁰ Estas políticas gubernamentales locales son: 1) seguridad pública y procuración de justicia; 2) desarrollo económico y empleo; 3) desarrollo social y combate a la pobreza; 4) modernización de la administración pública; 5) desarrollo urbano y sustentable; 6) financiamiento para el desarrollo. Véase *Manual para la elaboración de los planes de desarrollo 2003-2003*, Secretaría de Finanzas-COPLADEM, Gobierno del Estado de México, 2003.

³¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004*, p.4

La realidad latinoamericana confirma lo anterior, toda vez que los gobiernos municipales participan con un porcentaje importante del gasto total de cada país y ciudad. En el caso de México, el gasto público municipal tiende a disminuir. Tal pareciera que hay un reciclamiento estatal en los gobiernos locales en otras latitudes, a reserva que se pudiera corroborar ampliamente este tema en otra oportunidad. Dado que la propia crisis fiscal que se abate sobre las economías nacionales y en particular sobre las finanzas de los gobiernos centrales, ha impulsado a las autoridades locales a atender la problemática financiera como parte central de la agenda pública. O debiera ser parte de una nueva estrategia de relanzamiento del Estado.

A principios de los años noventa, una investigación arrojó que los gobiernos locales de los países industrializados financian el 62 por ciento de su gasto con recursos propios. Asimismo, Chile y Malasia, dos países de corte unitario, en 1990 los gobiernos locales financiaron más del 60% de sus gastos con recursos propios, Argentina, India y Pakistán tuvieron niveles de financiamiento autónomo que osciló entre el 38 al 50%, mientras que en Indonesia, la proporción fue solamente del 21% en 1989.³² Caso contrario ocurre en el caso de México. En 2004, el ingreso y gasto municipal representaron el 6.2% del ingreso y gasto público total, respectivamente. De este porcentaje, el gasto de inversión municipal respecto al gasto público total apenas representó el 1.8%. De ahí que los niveles de inversión en infraestructura local sean los más bajos de los países de la OCDE y de América Latina.

En la generalidad de municipalidades de México no se toma como referencia la aplicación del gasto, para la toma de decisiones con criterios de equidad y distribución de la riqueza entre los sectores vulnerables y marginados. De ahí que los ayuntamientos no acierten en encontrar los mecanismos para financiar con sus propios recursos la construcción de políticas sociales y de promoción del desarrollo económico. Lo anterior indica que el principio teórico del ingreso-beneficio no está presente en esta construcción hacendaria, toda vez que de cada peso que ingresa a la tesorería, no se le relaciona directamente con el financiamiento de determinados rubros del gasto social o de inversión pública.

³² Richard M Bird, y François Vaillancourt, *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, 1998, p. 17

Los presupuestos por programas, bien podrían ser las herramientas a elegir por parte de las autoridades locales, dentro de los esquemas que existen para la planeación del desarrollo municipal y la racionalización del gasto público. Suponer que los problemas estructurales de la hacienda municipal podrían resolverse con la aplicación de instrumentos técnicos, sería minimizar la complejidad de este asunto.

A menudo se cae en el falso dilema de que recaudar por recaudar solventará el problema de la fiscalidad local y los problemas sociales. Está demostrado que en contextos locales donde priva la opacidad, la evasión fiscal y la corrupción de las clases gobernantes, los costos de la provisión de bienes y servicios públicos tiende a ser más alta que los suministrados por el nivel nacional.³³ Blindar a las instituciones públicas de los abusos no es ni será un asunto sencillo.

La literatura más reciente que se ha enfocado a la atención de los problemas de la descentralización fiscal en los países en desarrollo, ha subrayado que los gobiernos locales al tener mayores presiones sociales vinculadas con la provisión de mejores servicios públicos generalmente tensiona los valores políticos tradicionales, más cuando ésta es de abajo para arriba, ya que incorporar elementos como una buena gobernanza, implica incorporar una responsabilidad local y la participación política de los ciudadanos, así como la eficiente asignación –siguiendo el Teorema de Wallace Oates- en términos del mejoramiento del bienestar.³⁴

Desde el punto de vista de las finanzas y la administración públicas, la esfera competencial de los niveles de gobierno ha resultado un tema obligado de discusión y análisis en lo que refiere al diseño de políticas hacendarias tanto en países desarrollados como en desarrollo. Tradicionalmente, el federalismo fiscal –de Oates- ha estado vinculado con la intervención del Estado en la economía y con la asignación de transferencias y potestades del gobierno

³³ Jan K. Brueckner, “Fiscal decentralization in developing countries: the effects of local corruption and tax evasion”, en *Annals of Economics and Finance*, volume 1, numero 1, mayo 2000, pp.1-18.

³⁴ Richard M Bird, y François Vaillancourt, *op.cit*, p. 3

central a las autoridades locales. Pero también, enfatiza la importancia de que los gobiernos locales puedan determinar el nivel de impuestos con los que contribuirán a financiar el gasto.

Recientemente, la discusión teórica está enfocando sus baterías a la transformación del sector público o administración pública en los países en desarrollo, buscando responder a una pregunta tan crucial que se hacen los instrumentadores de políticas: “¿Cómo deben diseñarse los sistemas tributarios para que fomenten la eficiencia económica y sean coherentes con las ideas básicas de la justicia?”³⁵ La provisión de bienes públicos y equipamiento urbano bajo criterios de equidad, sería una de las condiciones básicas para arribar a la justicia y equidad social, sin soslayar la aplicación del presupuesto con un enfoque territorial.

En el caso de las críticas que se han hecho al argumento clásico de Tiebout, quien señaló que la descentralización conduce a una mayor variedad en la provisión de bienes públicos, permitiendo un mejor cumplimiento de las diversas demandas de gasto público de la población,³⁶ esto no necesariamente se puede cumplir para el caso de los países menos desarrollados, ya que los burócratas de los gobiernos locales y regionales pueden estar escasamente capacitados y ser ineficientes en lo que se refiere a la entrega de bienes públicos.

Sin embargo, la misma conclusión se aplica si todos los burócratas son igualmente eficientes, pero la corrupción es tan extensa en los niveles locales y regionales como en el nacional. De nueva cuenta, el costo de la provisión de bienes públicos vuelve a ser alta, lo cual limita los beneficios de la descentralización fiscal.³⁷ En este sentido, estamos hablando de escenarios nada óptimos para el despliegue de la acción pública, ya que en el caso de México, a más de 24 años que iniciaron las reformas constitucionales que impulsaron la descentralización de la vida nacional, los gobiernos locales han sido capturados por las clases gobernantes y la autonomía municipal no ha podido entregar sus beneficios como se esperaba. Muchas veces

³⁵ Joseph Stiglitz, *Economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, Madrid, 1998, p.iii

³⁶ Charles Tiebout, “A pure theory of local government expenditure”, en *Journal of Political Economy*, No.64, 1956, pp.416-424.

³⁷ Jan K. Brueckner, *op.cit.*, pp.1-3

no conviene a los intereses de grupos locales atender la pobreza extrema, debido que no están dispuestos a recibir menos recursos provenientes de las aportaciones federales (Ramo 33).

1.3 Gobernanza y fiscalidad locales en el contexto neoliberal actual

Hablar de justicia, es un tema que desborda el objetivo de este trabajo. Sin embargo, el cambio de roles relacionado con la búsqueda de un balance adecuado entre el control central gubernamental y la gobernanza descentralizada, ha justificado diversas transformaciones en diversos sectores gubernamentales y ámbitos de gobierno, sin dejar de mencionar que a lo largo del tiempo ha habido gobernanza centralizada, cuyos casos más representativos los encontramos en el siglo XX en las dictaduras y gobiernos autoritarios.

Por gobernanza descentralizada entendemos el ejercicio del poder público con un sentido de sensibilidad local y promotor de la participación política y la democracia, sin dejar de lado la entrega eficiente y equitativa de los servicios públicos mediante el uso del conocimiento local. El significado de la gobernanza descentralizada adquiere relevancia cuando existe más apoyo popular para el gobierno y, por ende una renovada estabilidad política.³⁸ La manera en cómo se materializa la gobernanza está relacionada con las propias funciones y capacidades de gobernar por parte de las autoridades locales y la vinculación que éstas establezcan con el ámbito federal y estatal de gobierno, así como con otras formas de representación política y ciudadana.

Dicho enfoque, complementa el punto de vista de los estudios que hablan sobre la gobernabilidad democrática, el cual sostiene que ésta “es un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz”.³⁹ La gobernanza democrática entendida como buena gobernanza, podría decirse, revalora y renueva el carácter público del Estado, del gobierno y la administración pública, dado que coloca al ciudadano como un actor clave, el cual realiza un

³⁸ Richard M Bird, y François Vaillancourt, *op.cit*, p. 2

³⁹ Antonio Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad*, IISUNAM, FLACSO-Plaza y Valdes, 2001, p.35

escrutinio de los resultados que entregan las autoridades, al tiempo que solicita de los gobernantes que presenten cuentas⁴⁰ de sus decisiones –accountability-, con el propósito de “atenuar el ‘déficit democrático’ causado por la globalización y el papel de los regímenes e instituciones supranacionales”.⁴¹

La discusión de la nueva gobernanza democrática, vuelve a replantear la manera en cómo los gobiernos locales en los países de corte federal, asumen la descentralización fiscal en contextos de mayor pluralidad política e inestabilidad económica. En este sentido, las posturas teóricas tradicionales mantienen su vigencia, sin que puedan necesariamente ser desplazadas por los nuevos desarrollos introducidos en el campo de la gobernanza descentralizada.

Al considerar a la gobernanza como parte del ejercicio democrático del poder, el sistema federal⁴² –u otro régimen político-, puede jugar ese papel, pero no garantiza que el funcionamiento de las autoridades locales a través de la autonomía política sea del todo eficaz y ajena a la corrupción.

“El federalismo puede limitar la corrupción si disminuye el valor de los beneficios disponibles para los funcionarios de gobierno. Las empresas estarían dispuestas a pagar muy poco a uno de los gobiernos a este nivel –local- si pueden fácilmente establecerse en otra parte, y pueden reducir el alto nivel de corrupción asignándole a los gobiernos de bajo nivel una buena posición entre los más honrados. Pero si la descentralización va acompañada de una serie de pequeños monopolios locales, la corrupción también podría aumentar o verse reemplazada por favoritismos personales. La descentralización del sistema dificultará las revelaciones y la persecución de la corrupción”.⁴³

⁴⁰ Este trabajo hará referencia al concepto accountability como presentación de cuentas, en vez de rendición de cuentas, ya que el gobierno entrega y presenta testimonios a la sociedad de sus acciones, más no se rinde o capitula ante ella.

⁴¹ Richard M Bird, y François Vaillancourt, *op.cit*, p.2

⁴² El sistema federal es considerado como un instrumento político que permite garantizar al mismo tiempo la autonomía de los niveles locales de gobierno, los cuales están coordinados entre sí con un poder superior, cuyas facultades están plasmadas en una Constitución, lo cual constituye el freno más eficaz al abuso de poder por parte del gobierno central y contra los peligros de la dictadura. Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, t. A-J, Siglo XXI, 2005, p. 629 y p.634.

⁴³ Susan, Rose-Ackerman, *Democracia y “alta” corrupción*, p.2

Véase el sitio web:

http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/municipales14.pdf.

Dentro del enfoque tradicional, la presentación o rendición de cuentas como un instrumento o mecanismo de control y evaluación por parte de los ciudadanos sobre las autoridades tanto federales como locales, estaba mezclada, por ejemplo, en las investigaciones teóricas del federalismo fiscal de Wallace Oates. Su trabajo refiere que si los servicios locales son financiados por los ingresos propios de la misma jurisdicción, hay un estrecho vínculo entre los beneficios proporcionados por esos servicios y el costo pagado por los contribuyentes al gobierno. Es decir, los ciudadanos pueden comprobar que sus preferencias de gasto están siendo atendidas por las autoridades locales.

Fortalecer la gobernanza democrática implica fortalecer a la administración pública, así como los mecanismos de rendición de cuenta; es fundamental que los gobernantes se sometan a la fiscalización y rendición de cuentas, como parte del ejercicio responsable del poder que la ciudadanía exige. Las sanciones administrativas y penales son necesarias para evitar que la impunidad se convierta en regla consuetudinaria.

En lo relativo a la fiscalidad, la recaudación de impuestos progresivos corresponde al gobierno nacional junto con los instrumentos de estabilización económica, como son las políticas monetarias y fiscales. De igual manera se transfiere el cobro de impuestos a la propiedad a las haciendas locales. Hay que señalar que la gobernanza tiene un enfoque de mercado, el cual busca proteger los derechos de propiedad, diseñar transferencias fiscales para asegurar la equidad fiscal regional, crear un entorno favorable para la innovación y entrega de servicios, así como facilitar el acceso a los mercados crediticios a los gobiernos locales (Cuadro 1.4).

Cuadro 1.4
Las posturas teóricas del federalismo y la descentralización fiscal en países en desarrollo.

Planteamiento tradicional sobre el federalismo fiscal.	Planteamiento sobre la descentralización fiscal y la gobernanza democrática.
<ul style="list-style-type: none"> (a) La recaudación de impuestos progresivos corresponde al gobierno nacional; (b) Los instrumentos de estabilización económica, como las políticas monetarias y fiscales, le corresponden al gobierno central; (c) Preferencia por el cobro de impuestos a la propiedad por parte de las haciendas locales; (d) Aplicación del Modelo de Charles Tibout, que señala que la hacienda local, al estar más cercana al ciudadano, es capaz de captar con mayor precisión, sus preferencias de ingreso y gasto público y satisfacer así sus necesidades; (e) Función redistribución; (f) Función asignación. 	<ul style="list-style-type: none"> (a) Clarificar funciones de varios niveles de gobierno en la entrega de servicios públicos; (b) Reasignación de responsabilidades impositivas que aseguren la autonomía local de ingresos, rendición de cuentas y eficiencia, sin poner en peligro un mercado común; (c) Diseño de transferencias fiscales para asegurar la equidad fiscal regional y crear un entorno favorable para la innovación y entrega de servicios; (d) Acceso a los mercados crediticios a los gobiernos locales; (e) Diseño de acuerdos institucionales para relaciones intergubernamentales para mayor coordinación de políticas; (f) Rendición de cuentas “por resultados” para la administración pública.
<p>Fuentes: Wallace Oates, <i>Federalismo Fiscal</i>, Instituto de Administración Local, Madrid, 1977; Shah, Anwar, <i>Fiscal decentralization in developing and transition economies, Progress, problems and the promise</i>, World Bank, Washington, DC, World Bank Policy Working Paper 3282, abril 2004.</p>	

Para abundar en lo anterior, el sello distintivo del gobierno que es someterse al imperio de la ley, difiere del sello distintivo de la gobernanza democrática que es la presentación de cuentas.⁴⁴ La gobernanza pretende llevar a cabo la reforma de las burocracias estatales supuestamente ineficientes, disfuncionales e incluso corruptas, como lo refiere Dan Guttman, cuyo método es la utilización de las instituciones no estatales, como ONG, universidades y sector privado, para servir de contrapeso a las burocracias y para realizar funciones gubernamentales. Sólo quedaría por resolver qué tipo de incentivos son los que mueven la participación ciudadana en contextos de fractura social. Si las autoridades no comprueban el destino del presupuesto público, difícilmente la descentralización –como la han planteado los promotores de la misma-, podrá conducir a una mayor participación ciudadana y a un mejor control y escrutinio de las acciones de los servidores públicos.

⁴⁴ Dan Guttman, “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Gestión y Política Pública*, Primer semestre de 2004, número 1, p.12

La gobernanza democrática –desde la óptica del mercado- busca que el Estado rinda y presente cuentas, pero esto tiene sus asegures, ya que al mismo tiempo intenta complementar y reemplazarlo en el desempeño de los fines públicos. Sin embargo, el reemplazar o complementar al Estado no significa que los medios de rendición de cuentas conducirían a que los actores privados asuman una ética de la responsabilidad, la cual es una característica de las burocracias modernas que se apegan al cumplimiento del Estado de Derecho.

Entre los principales postulados de la gobernanza tenemos:

- Utilizar alianzas entre el sector público y el sector privado;
- Reducir el tamaño del personal de servicio civil;
- Someter a ese personal a incentivos empresariales;
- La gobernanza invoca el imperio de la ley, pero se enfoca en la parte de la tradición que exige que las leyes y las instituciones protejan los derechos comerciales y de propiedad;
- La gobernanza sostiene que no importa quién haga el trabajo público, siempre y cuando alguien pueda “rendir cuentas” de ese trabajo.⁴⁵

Al abordar el significado de la gobernanza en los temas relacionados con la fiscalidad en los países de América Latina, bien valdría la pena subrayar que este concepto hace su aparición en un contexto regional que ha sido afectado por la crisis fiscal del Estado y la globalización financiera. De este modo, el enfoque de la gobernanza basada en los valores del mercado, el cual defiende la reasignación de responsabilidades impositivas y un mayor acercamiento de los gobiernos locales a los mercados crediticios y alianzas público-privadas (Gráfica 1.1 y Gráfica 1.2); difiere del enfoque tradicional de la descentralización que propone la eficacia y eficiencia del gasto, y del político-administrativo que sostiene que la descentralización está orientada a la provisión de servicios públicos basada en la acción colectiva, y que involucra propósitos de redistribución social de recursos materiales.⁴⁶

⁴⁵ *Ibid*, p. 10

⁴⁶ Martha Schteingart, *Pobreza y alternativas de Equidad Social*. Véase el sitio web: www.idrc.ca/es/ev-22823-201-1-DO_TOPIC.html

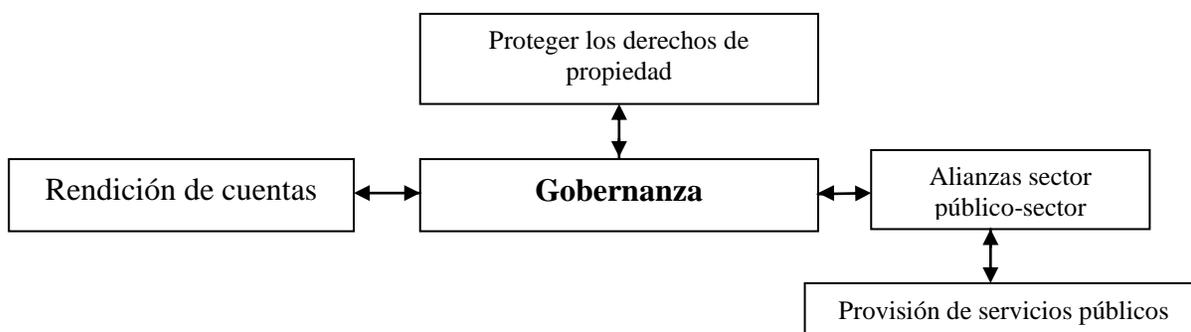
Grafica 1.1
La gobernanza y sus valores



Fuente: elaborado con base en Dan Guttman, "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas".

Por definición competencial, el Estado y, por ende las autoridades locales, ejercen el monopolio de ciertos servicios, como la seguridad pública y tránsito, los cuales tiene un carácter irremplazable dada la naturaleza que tiene el propio Estado para el ejercicio legítimo de la violencia. La gobernanza y su énfasis en las alianzas público-privadas intenta desplazar la acción estatal y estaría abonando el camino para una teoría del Estado-empresario diferente, ya que al aceptarse la inclusión del sector privado como actor central dentro de la responsabilidad pública, los ciudadanos se convierten en clientes que solicitan la prestación de la seguridad pública y no en destinatarios de la protección estatal.

Gráfica 1.2
Los requisitos de la gobernanza



Fuente: elaborado con base en Dan Guttman, "De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas".

Los déficits de infraestructura que padece la región de América Latina y el Caribe, han generado que las administraciones locales contraten financiamiento en los mercados de valores. Esto ha dado paso a una segunda generación de enfoques teóricos sobre la descentralización con un mayor énfasis en la participación ciudadana, la transparencia, el combate a la corrupción, la privatización de servicios públicos –que no de empresas- y un cuidado del manejo de la política macroeconómica. Dado que ha prevalecido la noción de mercado de la gobernanza, la privatización de los servicios públicos como el agua potable y la recolección y confinamiento de basura, ha traído perjuicios y desventajas a los sectores sociales vulnerables que no pueden pagarlos. Probablemente, este sea el aspecto más criticable que enarbola la gobernanza democrática y su visión de mercado. (Gráfica 1.3)

Martha Schteingart encuentra que la limitación de recursos financieros y técnicos ha hecho que la privatización al instrumentarse, lejos de abaratar el precio de los servicios prestados, tiende a aumentarlos. En este sentido, la gobernanza además de convertirse en ideología, produce una ruptura entre la teoría del federalismo, la gobernanza descentralizada y la práctica hacendaria adoptada en la región.

Gráfica 1.3
Las consecuencias de la privatización y la descentralización



Fuente: elaborado con base en Martha Schteingart, *Pobreza y alternativas de Equidad Social*. Véase el sitio web: www.idrc.ca/es/ev-22823-201-1-DO_TOPIC.html

La crisis fiscal del Estado propició que se desatendiera el avance de la urbanización de la pobreza, la cual se intensificó ante la caída del gasto público en infraestructura durante los años 80 y 90. El hecho de que la descentralización política y administrativa se convirtió en el eje de las acciones gubernamentales en el decenio de los años 90, propició que los gobiernos locales de la región cuenten con limitados recursos, lo cual subraya la falta de autonomía real. Incluso, si se le compara con el mundo industrializado, la región en su conjunto está altamente centralizada desde el punto de vista presupuestal. Mientras los niveles locales de gobierno son responsables de cubrir el 35% del total de gasto gubernamental en países desarrollados, en América Latina es menos del 15%.⁴⁷

Frente a los obstáculos de orden técnico, legal, político y económico por los que atraviesan los gobiernos locales, cobra mayor fuerza la incorporación del sector privado como proveedor y abastecedor de servicios que son de carácter público. Lo anterior es un indicador del desafío que entraña la crisis fiscal de los gobiernos centrales, la cual repercute en los gobiernos locales, ya que estos no pueden ver crecer sus recursos propios, dado el escaso dinamismo económico que prevalece en la región. ¿Cuál sería la naturaleza de un Estado y en particular del sector público, cuando la mayor parte de la inversión en infraestructura proviene del sector privado, el cual obtiene ventajas naturales por la captura de un mercado de consumo cautivo e inelástico, en lo que se refiere a agua potable, teléfonos públicos, transporte y electricidad?

Probablemente, la caída del gasto en inversión y la corrupción administrativa sean los principales incentivos para empujar la privatización de activos y actividades públicas. En América Latina, el gasto total de la región en infraestructura apenas promedio menos del 2% del PIB. Según el Banco Mundial, la región tiene que duplicar o triplicar el gasto actual para proporcionar infraestructura y colocarla al nivel de las economías de rápido crecimiento del Este de Asia.⁴⁸ Pero el crecimiento de la infraestructura física a través de mecanismos de endeudamiento con el sector privado puede acrecentar la carga financiera del propio Estado – tanto a nivel federal, estatal y municipal-, ya que en un primer momento se libera a las

⁴⁷ Ernesto Stein, *op.cit*, p.358

⁴⁸ *The Economist*, “Slow; Government obstacles ahead”, edición en internet del 15 de junio de 2006.

autoridades de realizar una fuerte inversión para proyectos que no generan revolvencia, en vez de utilizar recursos fiscales propios,

Como evidencia de la crisis fiscal que existe en América Latina, el gasto público en infraestructura –generación de electricidad, caminos, ferrocarriles, plantas de agua- fue un tercio más bajo en 2004 que al principio de la década de acuerdo a un informe de Merrill Lynch.⁴⁹ Y aún cuando se ha invitado a los inversionistas privados a involucrarse en esta área estatal, la inversión total en la economía se ha estancado. Aún cuando las economías de la región han experimentado un crecimiento más rápido debido al incremento de las exportaciones, se sigue padeciendo un precario abastecimiento de electricidad, y la infraestructura carretera y ferroviaria sigue siendo deficiente. Pero esto no es todo.

En el decenio de los 90 y en la primera década del siglo XXI, con tal de equilibrar sus presupuestos, los gobiernos recortaron la inversión pública y destinaron cuantiosos recursos fiscales para el rescate de bancos como ocurrió en México y Argentina. Entre 1990 y 2003, América Latina contabilizó la mitad del total de la participación del sector privado en infraestructura en los países en desarrollo. La inversión privada se ha expandido a las redes de telecomunicación, pero el flujo de dinero privado dirigido al suministro eléctrico, agua potable y transporte, se ha detenido en muchos países, debido a que los ciudadanos o políticos rechazaron la privatización.⁵⁰

En el caso de México, los ayuntamientos de mayor escala presupuestal han buscado en el mercado atender sus requerimientos de suministro de electricidad concesionándola a compañías privadas extranjeras, lo cual debilita financieramente a las empresas paraestatales como la Comisión Federal de Electricidad.⁵¹ Resulta paradójico que el debilitamiento del

⁴⁹ *Ibidem*

⁵⁰ *Ibidem*

⁵¹ A la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de tan sólo “10 municipios” que le dejaron de comprar la electricidad debido a la entrada de inversionistas al mercado, la paraestatal transfirió al corporativo Comexhidro y su socia Proveedor de Electricidad de Occidente, hasta abril de 2006, alrededor de 176 millones 397 pesos, a solicitud del IFAI. En total, dicha empresa abastece electricidad a 50 ayuntamientos entre los que destacan: Tlalnepantla, Naucalpan, Atizapan de Zaragoza, Nezahualcoyotl, Ecatepec, Toluca, Cuatitlán Izcalli,

Estado, provenga de las autoridades locales, es decir del propio Estado, las cuales han optado por contratar el servicio de electricidad a consorcios multinacionales y nacionales asociados bajo las figuras de productores independientes de energía, cogeneración y autoabasto. La idea de soberanía energética no existe como política de Estado. En este sentido, el debate respecto a las instituciones informales y formales toma sentido, ya que los problemas de abastecimiento y provisión de bienes y servicios públicos, son de carácter político y administrativo, en tanto son las clases gobernantes las que deciden si destinan los recursos públicos para el fortalecimiento de las empresas públicas. (Cuadro 1.5)

Cuadro 1.5 La dicotomía hacendaria en América Latina	
Instituciones formales	Instituciones informales
<ul style="list-style-type: none"> * Los líderes políticos representan y representan y responden a los ciudadanos que les han dado su voto; * En su calidad de integrantes de la autoridad política o administrativa, deben cumplir un programa de provisión de bienes públicos; * Agente: gobierno (responde a la ciudadanía); * Principal: ciudadanía (recibe bienes y servicios públicos). 	<ul style="list-style-type: none"> * Los líderes políticos representan y responden a los clientes que los apoyan con los recursos que necesitan (capital para financiar campañas políticas, votos, acceso a elites o grupos específicos). * En este nivel, quienes ocupan cargos públicos tienen un programa de captación y distribución de rentas. Si no lo cumplen, pierden apoyo político y podrían llegar a terminar en la cárcel o en el exilio. * El apoyo político depende de relaciones de clientelismo. * La distribución de puestos de trabajo es crucial; los líderes políticos tienen escaso interés en incrementar la eficiencia administrativa mediante la reducción del empleo. * Las inversiones tenderán a coincidir en el tiempo con los ciclos políticos y, en lugar de dedicarse a la provisión de bienes públicos para la población en general, estarán dirigidas a grupos específicos. * Presencia de formas elitistas y poco transparentes en los procesos decisorios y genera resistencias a abrir el proceso político a la participación ciudadana y al debate público.
<p>Fuente: Christian von Haldenwang, "Gobernabilidad sistémica y desarrollo en América Latina", en <i>Revista de la CEPAL</i>, no.85, abril 2005, p.44.</p>	

Huixquilucan y Toluca, en el Estado de México. Otros ayuntamientos que reciben el suministro privado de electricidad son: Aguascalientes, (Aguascalientes); Colima y Manzanillo, (Colima); Querétaro, San Juan del Río y Corregidora (Querétaro); Guadalajara, Puerto Vallarta, Tepatitlán, Tlaquepaque y Zapopan (Jalisco); León, Celaya e Irapuato (Guanajuato); Morelia (Michoacán); Puebla (Puebla); San Luis Potosí (San Luis Potosí); Ciudad Victoria (Tamaulipas); Apodaca, Escobedo, Guadalupe, Santa Catarina, San Nicolás, San Pedro y Monterrey (Nuevo León). Véase la nota: "Unos 50 municipios ya no compran energía a la CFE; exige IFAI reporte", *La Jornada*, 8 de septiembre de 2006.

Los ayuntamientos urbanos y metropolitanos son los que padecen las consecuencias de la desvinculación que existe entre la descentralización de los recursos fiscales hacia los gobiernos locales y la formulación de respuestas para encarar los problemas de carácter territorial o espacial, ligados a las actividades productivas y el espacio habitacional. Por eso, el reto que enfrenta la fiscalidad y la gobernanza locales atraviesa precisamente por descentralizar tanto funciones como responsabilidades y, por ende, los recursos, “ya que esto ha sido la principal limitante de los gobiernos para hacer frente a la formulación o construcción de políticas sociales locales.”⁵²

En el caso específico del Estado de México, el gobierno estatal y algunos ayuntamientos han contratado deuda con la banca comercial y de desarrollo, pero sin lograr una sustentabilidad financiera en el mediano plazo, ya que al no generarse las fuentes locales de pago, puede afectar la estabilidad financiera del país, lo cual comprometería los recursos presentes para el futuro. Los gobiernos locales no deben ir más allá de sus necesidades de gasto, sin antes modernizar los sistemas catastrales e incrementar la recaudación, así como establecer un mejor control del gasto. Sólo cuatro municipios suman una deuda de mil trescientos millones de pesos a diciembre de 2005. (Cuadro 1.6) Dichos municipios tienen niveles de marginalidad muy bajos, sin embargo, los ayuntamientos que tienen endeudamiento moderado tienen contratados mayores créditos con la banca privada respecto a los municipios que tienen un endeudamiento alto.

Las autoridades locales han estado mandando el mensaje de que no están dispuestas a reducir el gasto corriente innecesario para no afectar sus intereses políticos de corto plazo, por lo que recurren al endeudamiento como fuente de financiamiento, en lugar de apostarle al incremento de los recursos propios.

⁵² Martha Schteingart, *Pobreza y alternativas de Equidad Social*. Véase el sitio web: www.idrc.ca/es/ev-22823-201-1-DO_TOPIC.html

Cuadro 1.6 Deuda consolidada de los municipios más endeudados del Estado de México a diciembre de 2005 (millones de pesos)						
Lugar	Municipio	Grado de marginalidad	Banca Comercial	Deuda bursátil	Banca de desarrollo	Total
Endeudamiento alto						
3	Ecatepec de Morelos	Muy bajo	0.0	0.0	750.0	750.0
Endeudamiento medio						
12	Tlalnepantla	Muy bajo	100.0	0.0	180	280.0
Endeudamiento moderado						
20	Toluca	Muy bajo	158.1	0.0	0.0	158.1
25	Naucalpan	Muy bajo	57.6	0.0	64.3	121.9
Total			315.7	0.0	994.3	1,310

Fuente: aregional. *Deuda y calificaciones crediticias de los municipios 2000-2006 (mayo)*, pp.68-69.

Los gobiernos centrales durante los años noventa decidieron impulsar la descentralización fiscal, política y de responsabilidades administrativas a favor de los gobiernos locales y el sector privado. La propia globalización generó fuertes presiones políticas hacia los gobiernos locales, para abrir espacios de oportunidad para el sector privado, a fin de que éste invirtiera en sistemas de agua potable, recolección de basura, servicios de limpieza, así como facilitar el acceso a los mercados de capitales. Asimismo, ha servido para propagar la democratización de los sistemas políticos, sin dejar de abonar dudas al respecto, ya que ha generado distintas expectativas respecto a sus alcances.⁵³ La descentralización ha alcanzado tanto a países con régimen unitario y federal, y con niveles de desarrollo distintos, pero está más extendida en los países en desarrollo por varias razones:

- i) Por el advenimiento de sistemas políticos multipartidistas en África;
- ii) La profundización de la democratización en América Latina;
- iii) La transición de una economía centralizada a una de mercado en Europa del Este y lo que fue la Unión Soviética;
- iv) La necesidad de mejorar la provisión de servicios locales a más amplias poblaciones en los países centralizados del Este de Asia;

⁵³ Para el politólogo italiano Michelangelo Bovero, “la descentralización y el autogobierno local acentúa la importancia y el peso del poder monocrático (alcaldes de las ciudades, presidentes de las regiones), contribuye a difundir y hacer radicar en la opinión pública una idea degenerada, que identifica la democracia con la investidura “directa” de los jefes y jefecillos en todos los niveles.” Michelangelo Bovero, *Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana*. Trad. Miguel Carbonell. Véase el sitio web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/160/3.pdf>.

- v) El reto de la diversidad étnica y geográfica en el Sur de Asia, así como las tensiones étnicas en otros países;
- vi) La realidad que los gobiernos centrales han frecuentemente fallado al proveer servicios públicos efectivos.⁵⁴

La discusión teórica del federalismo y la descentralización que se inició en la década de los sesenta y setenta no sólo justificó la intervención del Estado en los asuntos económicos, sino que señalaba las ventajas de los gobiernos locales en proporcionar bienes y servicios públicos de acuerdo a su escala presupuestal y conocimiento de los problemas.

Como la descentralización comenzó a llevarse a cabo en los años ochenta en diversos países, los trabajos teóricos asignaron a los gobiernos locales un papel preponderante en la agenda pública que se vio reflejada en un cúmulo de trabajos y aportaciones. (Cuadro 1.7)

Diversos especialistas como Rémy Prud'homme⁵⁵ y en cierto sentido Von Hagen y Eichengreen consideran que existen serias limitaciones para que los gobiernos locales se ocupen de las funciones de estabilización y redistribución del ingreso. Esta postura difiere de otros autores como Sewell que consideran a los gobiernos locales como entes participantes en las políticas de estabilización, dada la existencia de ciclos económicos que difieren a los registrados localmente. Los cuestionamientos a la descentralización también ocuparon un importante espacio en el debate académico.

Ernesto Stein⁵⁶ advierte que la descentralización es típicamente mucho mayor en la dimensión del gasto que en la del ingreso. Algo inherente a todo proceso de descentralización se expresa en la siguiente asimetría: por el lado del gasto, hay un número grande de importantes bienes y servicios públicos locales, los cuales en principio son mejor entregados por los gobiernos locales. Sin embargo, encontrar sólidas bases fiscales para los estados y municipios es una tarea difícil, debido a la movilidad de bases impositivas, consideraciones de equidad y

⁵⁴ Richard Bird, Ahmad Junaid y Jennie Litvack, *Rethinking decentralization in developing countries*, The World Bank, Sector Studies Series, No. 21491, December 1998, p.1

⁵⁵ Rémy Prud'homme, *op.cit*;

⁵⁶ Ernesto Stein, *op.cit*, p.367

economías de escala en la administración fiscal. Esta asimetría entre responsabilidades de gasto y capacidad de ingresos en los niveles locales de gobierno, apunta Stein, genera una brecha, conocida como desequilibrio fiscal vertical, la cual es típicamente acortada a través del uso de transferencias provenientes del gobierno central.

La mayor parte de los teóricos de la descentralización concuerdan que dicho proceso no es un asunto privativo de los regímenes federales, sino que ocurre en países de corte unitario, donde la distribución de los recursos está relacionada con el tamaño del sector público y la atención de agendas sociales más complejas.

Cuadro 1.7
Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales con
énfasis en la intervención estatal

Autor	Enfoque teórico	Aportaciones teóricas
Richard Musgrave (1959) y Wallace Oates (1972)	División de funciones del sector público	*Ventajas de los gobiernos locales en la rama de asignación de responsabilidades y del gobierno central en la distribución y estabilización; *La responsabilidad de la política fiscal anticíclica debe quedar en manos del gobierno central.
Gramlich (1987)	Conducta fiscal de los estados americanos	*La estabilización debería ser la responsabilidad compartida entre el gobierno central y los gobiernos locales.
Prud'homme, Remy (1995)	Los peligros de la descentralización	*No considera la posibilidad de intervención de los gobiernos locales en la política macroeconómica debido a que pueden ir en contra de las políticas nacionales.
Mc Lure (1995)	Comentario al trabajo de Prud'homme (1995)	*La descentralización no es la causa de los problemas de falta de responsabilidad fiscal y bien aplicada puede ayudar a la correcta ejecución de la política gubernamental.
Sewell (1996)	Comentario al artículo de Prud'homme (1995)	*Reconoce la posibilidad de participación de los gobiernos locales en las políticas de estabilización. *Esto se fundamenta en la existencia de ciclos económicos que difieren localmente.
Von Hagen y Eichengreen (1996)	Estudio de las restricciones al endeudamiento de las uniones monetarias y de los gobiernos federales.	*Los límites al endeudamiento para proteger la estabilidad financiera del gobierno central, deberían prevalecer en los países con gobiernos locales con escasos recursos propios. *Cuando los gobiernos locales poseen financiamiento propio, el gobierno central podría demandarles que utilicen sus recursos para cubrir sus deudas. *En las uniones monetarias las restricciones fiscales son la excepción más que la regla.
Sanguinetti y Porto (1996)	Estudian relaciones fiscales Nación-Provincias en un contexto ideal y en un marco no ideal.	*La solución propuesta es la de tratar de aproximar la relación Nación - Provincia al marco ideal, y una solución de segundo mejor sería la de reducir el carácter procíclico de las transferencias y restringir la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales. * Un problema de la propuesta de transferencias constantes y fondo de estabilización, en el actual contexto de relaciones fiscales entre la Nación y las Provincias, es que no es claro que el organismo nacional a cargo del mismo sufra de menos miopía que los gobiernos provinciales.

Fuentes: Prud'homme, Rémy, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper, No. 1252, The World Bank, Febrero de 1994, pp.1-36; Oates, Wallace, *Federalismo Fiscal*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1977; Garegnani, María Lorena, *Finanzas provinciales y ciclo económico*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas-Departamento de Economía, Documento de trabajo Número14, Junio 1999, pp.4-6;

Cuadro 1.7
Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales con
énfasis en la estabilidad macroeconómica y el mercado

Autor	Enfoque teórico	Aportaciones teóricas
López Murphy y Artana (1997)	Estudio sobre la posibilidad de compromiso entre descentralización y manejo adecuado de la política macroeconómica en los países latinoamericanos.	<p>*La política macroeconómica debería ser única y no hay espacio para una política macroeconómica regional o local;</p> <p>*Aunque consideran que no existen mayores razones para pensar que el nivel central de gobierno será más responsable que los niveles inferiores, enfatizan que, en la medida que el costo político de los ajustes macroeconómicos recaiga en mayor medida sobre el gobierno central, éste tendrá más incentivos para desarrollar una política macroeconómica más prudente.</p>
Spahn (1997)	Analiza la relación entre el gobierno descentralizado y el control macroeconómico.	<p>*Considera que se ha dado demasiada importancia a la necesidad de centralización de la política macroeconómica y que una de las causas es que suponen shocks regionalmente simétricos;</p> <p>*Se deberían crear estructuras de incentivos apropiadas y mecanismos eficaces de cooperación intergubernamental.</p> <p>*Se necesita que las transferencias intergubernamentales eviten la volatilidad para lo cual debería limitarse la participación de los impuestos extremadamente volátiles.</p>
Stein, Talvi y Grisanti (1997)	Analiza la relación entre los acuerdos institucionales y el desempeño fiscal en Latinoamérica.	<p>*Las variables políticas son relevantes en la determinación del desempeño fiscal en Latinoamérica;</p> <p>*Los países caracterizados por un gran tamaño del distrito electoral y un alto grado de fragmentación política tienden a estar asociados con altos niveles de gasto corriente, grandes déficit fiscales y una mayor respuesta procíclica al ciclo económico.</p>
Quigley y Rubinfeld (1997)	Estudian la evolución del federalismo de Estados Unidos y las respuestas del gobierno central y los gobiernos locales a cambios de política.	<p>*Sugieren que las funciones gubernamentales deberían quedar en manos de los gobiernos centrales, siempre que la alternativa de descentralización cree efectos derrame importantes que no pueden remediarse a través de negociaciones entre los gobiernos locales afectados por los mismos.</p> <p>*La decisión de que una jurisdicción tenga a su cargo la responsabilidad de una política gubernamental encierra un trade-off (intercambio): cuanto mayor sea el tamaño de la jurisdicción menos probable será el efecto derrame que genere en otra jurisdicción, pero más probable será que el proceso político genere una mala asignación de recursos dentro de la jurisdicción;</p> <p>*Sería necesario establecer mecanismos para que las comunidades internalicen las externalidades interjurisdiccionales. Esto lleva a la existencia de un gobierno central responsable de las negociaciones entre las comunidades y de la defensa nacional y a la existencia de comunidades locales dedicadas a una mayor provisión de bienes públicos.</p>

Cuadro 1.7 (continuación)
Enfoques teóricos sobre las relaciones intergubernamentales con
énfasis en la estabilidad macroeconómica y el mercado.

Autor	Enfoque teórico.	Aportaciones teóricas.
Sanguinetti y Tommasi (1998)	Estudian alternativas para organizar los acuerdos fiscales intergubernamentales	<p>*Los acuerdos fiscales intergubernamentales están sujetos al trade-off entre reglas y discreción;</p> <p>*Cuando el gobierno central se compromete a acomodar ex post las necesidades fiscales de cada Provincia, una vez que el gobierno local ha tomado sus decisiones de política, se presenta el problema del <i>common pool</i> con altos gastos locales y baja provisión de bienes públicos.</p> <p>*Sin embargo, cuando los shocks locales son muy importantes, es preferible esta clase de política del gobierno central a pesar de correrse el riesgo del <i>common pool</i>.</p>
Lamarche, Porto y Sosa Escudero (1998)	Analizan el problema del desempleo desde una perspectiva regional	<p>*Reconocen la existencia de disparidades regionales en nuestro país;</p> <p>*Las diferencias regionales enfatizadas en este trabajo pueden ser estudiadas desde una perspectiva más general, centrandó la atención en el grado de interacción que existe entre las dimensiones regional y nacional de los problemas económicos;</p> <p>*En términos de implementación de medidas de política económica, el problema consiste en determinar en qué medida se debe complementar un conjunto de políticas de alcance nacional con instrumentos de carácter regional.</p>
Clark (1998)	Analiza las fluctuaciones cíclicas del empleo regional e industrial en Estados Unidos	<p>*Las fluctuaciones en el empleo regional se debena shocks nacionales, shocks regionales y a un promedio ponderado de shocks industriales;</p> <p>*Aproximadamente, el 40% de la variación en las tasas de empleo es particular a cada región;</p> <p>*Las políticas de estabilización nacionales son exitosas para manejar los efectos de los shocks nacionales sobre la demanda agregada, pero pueden fallar al intentar estabilizar el empleo en una economía con shocks regionales;</p> <p>*Los hacedores de políticas nacionales deberán idear nuevas estrategias para ayudar a las áreas más perjudicadas y los hacedores de políticas locales deberán desarrollar políticas fiscales contracíclicas,</p>

Garegnani, María Lorena, *Finanzas provinciales y ciclo económico*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas-Departamento de Economía, Documento de trabajo Número14, Junio 1999, pp.4-6; Quigley, John M, y Daniel L. Rubinfeld, "Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism", en *American Economic Review*, mayo de 1986, vol. 76, no.2, pp. 135-136

1.4 El desempeño del federalismo frente al modelo de libre mercado en América Latina y México: evidencia empírica

América Latina dio prioridad al ajuste económico en la década de los ochenta del siglo pasado, el cual fue el cuerpo principal del Consenso de Washington,⁵⁷ cuyas políticas no necesariamente constituían un esfuerzo para alcanzar una base fiscal equitativa y un crecimiento económico sostenido al mismo tiempo; sin embargo, fueron la base para iniciar los procesos de privatización de servicios públicos y la desregulación locales, bajo el cobijo de los esquemas de descentralización política acaecidos en la región para finales de los ochenta y principios de los noventa. Por ende, los principios teóricos del federalismo fiscal fueron poco desarrollados y poco adaptados, ya que los requerimientos financieros que tuvo la región, implicaron medidas ortodoxas para corregir los desequilibrios externos: pagar la deuda externa y la reducir del aparato público.

Aun cuando los países latinoamericanos tienen sistemas federales y unitarios, la mayoría ha intentado avanzar por la senda de la descentralización con resultados mixtos. Durante los años ochenta y mediados de los noventa, tuvo lugar la primera generación de políticas de descentralización, la cual se caracterizó por la instrumentación de reformas constitucionales y por la introducción de transferencias no condicionadas desde el gobierno central a los gobiernos locales. Asimismo, se instrumentaron transferencias fiscales etiquetadas a través de fórmulas para sectores específicos como educación y salud y para grupos de bajos ingresos y comenzaron a delegarse una limitada autoridad en el cobro de impuestos y ejercicio del gasto, pero sin que hubiera una evaluación independiente de resultados.⁵⁸ Como se verá más adelante, la estructura fiscal siguió siendo centralizada en la mayoría de países, con el consiguiente aumento del gasto y reducción de los ingresos fiscales.

⁵⁷ Las políticas del Consenso de Washington obedecen a los siguientes lineamientos: (a)Disciplina fiscal; (b) Recortes en el Gasto Público; (c) Reforma Fiscal; (d) Liberalización financiera; (e)Tipos de cambio de mercado; (f) Liberalización del comercio; (g) Inversión Extranjera Directa; (h) Privatización; (i) Desregulación; (j) Derechos de propiedad. Cfr. John, Williamson, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991.

⁵⁸ Eduardo Wiesner, *Fiscal federalism in Latin America. From entitlements to market*, IDB, Washington DC, 2003, p. 10

A finales de los años noventa y principios del siglo XX ha tenido lugar en la región una segunda generación de reformas descentralizadoras, la cual no estuvo exenta de padecer serios problemas fiscales en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela. Esta segunda etapa estuvo caracterizada por severas restricciones presupuestarias, un fuerte esquema regulatorio intergubernamental y un uso intensivo de incentivos a nivel local. En muchos casos, los desequilibrios macroeconómicos fueron agravados por los grandes déficits fiscales de los gobiernos locales. En países como Brasil, Bolivia y Colombia los gobiernos locales fueron rescatados por el nivel nacional.⁵⁹

No obstante, los gobiernos municipales y estatales de los países latinoamericanos seleccionados han tenido un desempeño hacendario aceptable, ya que han logrado descentralizar exitosamente el ingreso público, a excepción de México. En países con sistema unitario como Bolivia, Ecuador y Chile, los gobiernos centrales recaudan 94%, 96.8% y 91% del ingreso fiscal total, respectivamente, pero sus gobiernos municipales han incrementado su recaudación respecto al PIB durante el decenio de 1990-2000.

En este sentido, el desempeño hacendario en América Latina señala un proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, toda vez que han incrementado la participación de los ingresos propios en las finanzas totales. Por ejemplo, los ingresos de los municipios de Colombia crecieron del 0.80% del PIB al 1.7% entre 1990-2000 (Cuadro 1.8). De igual manera, los ingresos públicos de los gobiernos estatales y municipales brasileños en proporción del PIB, pasaron del 9.7% al 10.21% en el mismo periodo. Desagregando el porcentaje correspondiente a los municipios, su participación en el PIB pasó del 1.18% al 1.52%.

En Bolivia, país con un sistema unitario, los municipios acrecentaron su participación en el PIB del 0.70% en 1995 al 1.10% en 2000. Chile, otro país con régimen unitario, los municipios incrementaron su proporción de ingresos con respecto al PIB, ya que en 1990 representaban el 1.10% y en 2000 llegaron al 1.60%. En Ecuador, la misma tendencia ocurrió

⁵⁹ *Ibid*, p. 11

durante 1990-2000, ya que los municipios empezaron el decenio recaudando 0.30% del PIB, para terminar el periodo 0.40%. Los gobiernos locales de México obtienen menos ingresos fiscales comparados con los de Colombia, Brasil, Bolivia, Chile y Argentina. Los municipios mexicanos redujeron su participación en los ingresos fiscales con respecto al PIB entre 1990 y 2000, ya que su participación pasó del 0.17% al 0.14%. México mantiene una estructura fiscal fuertemente centralizada, ya que el gobierno central recibe el 95% de los ingresos del sector público, mientras que países como Brasil, uno de los descentralizados, el gobierno central maneja el 69.23% del ingreso gubernamental.

Cuadro 1.8
Recaudación de ingresos fiscales en subsectores del gobierno
(Como porcentaje del total de ingresos fiscales)

País	Como porcentaje del PIB			Como porcentaje del Total		
	1990 (1993)	1995	2000 (1997)	1990 (1993)	1995	2000 (1997)
Argentina						
a.-Nacional	18.26	17.15	17.13	82.81	82.59	81.87
b. Estatal	3.72	3.55	3.72	16.87	17.12	17.79
c. Municipal	0.07	0.10	0.07	0.32	0.29	0.34
d. Total local (b+c)	3.79	3.65	3.79	17.19	17.40	18.13
Total ingresos fiscales (a+d)	22.05	20.80	20.92	100.00	100.00	100.00
Bolivia						
a.-Nacional	nd	16.80	17.40	nd	96.00	94.10
b. Estatal		nd	Nd			
c. Municipal	nd	0.70	1.10	nd	4.00	5.90
d. Total local (b+c)		0.70	1.10		4.00	5.90
Total ingresos fiscales (a+d)	nd	17.50	18.50	100.00	100.00	100.00
Brasil						
a.-Nacional	16.12	20.01	22.97	65.48	67.24	69.23
b. Estatal	7.32	8.32	8.67	29.73	27.95	26.19
c. Municipal	1.18	1.43	1.52	4.79	4.81	4.59
d. Total local (b+c)	8.50	9.75	10.21	34.52	32.76	30.78
Total ingresos fiscales (a+d)	24.62	29.76	33.18	100.00	100.00	100.00
Colombia						
a.-Nacional	8.80	9.70	11.60	81.90	81.10	81.00
b. Estatal	1.00	0.80	1.00	8.20	6.50	5.90
c. Municipal	0.80	1.50	1.70	9.90	12.30	13.10
d. Total local (b+c)	1.80	2.30	2.70	18.10	18.90	19.00
Total ingresos fiscales (a+d)	10.60	12.00	14.30	100.00	100.00	100.00
Chile						
a.-Nacional	14.50	17.00	17.50	92.80	92.60	91.40
b. Estatal	-	-	-	-	-	-
c. Municipal	1.10	1.40	1.60	7.20	7.40	8.60
d. Total local (b+c)	1.10	1.40	1.60	7.20	7.40	8.60
Total ingresos fiscales (a+d)	15.60	18.40	19.10	100.00	100.00	100.00
Ecuador						
a.-Nacional	8.30	9.30	13.80	96.40	95.90	96.80
b. Estatal	0.00	0.00	0.00	0.10	0.10	0.00
c. Municipal	0.30	0.40	0.40	3.50	4.00	3.20
d. Total local (b+c)	0.30	0.40	0.40	3.60	4.10	3.20
Total ingresos fiscales (a+d)	8.60	9.70	14.20	100.00	100.00	100.00
México						
a.-Nacional	11.10	9.30	10.50	96.27	94.51	95.19
b. Estatal	0.26	0.35	0.39	2.25	3.56	3.54
c. Municipal	0.17	0.19	0.14	1.47	1.93	1.27
d. Total local (b+c)	0.43	0.54	0.53	3.73	5.49	4.81
Total ingresos fiscales (a+d)	11.53	9.84	11.03	100.00	100.00	100.00

Fuente: Eduardo Wiesner, *Fiscal federalism in Latin America. From Entitlements to Markets*, Interamerican Development Bank, Washington DC, 2003, p.14

Hay casos en donde con pocos recursos, puede optimizarse socialmente el presupuesto municipal. Los municipios de Argentina, a pesar de que han visto reducida su captación tributaria en 1997, la cual representó apenas el 0.07% del PIB, han innovado estrategias para la aplicación del gasto local. En algunas ciudades, la utilización de presupuestos participativos ha posibilitado la inclusión ciudadana, lo cual ha sido un mecanismo clave para relacionar las preferencias de los ciudadanos con la capacidad de financiamiento local. Pero no es la generalidad en toda la región. Por ejemplo, están documentadas algunas experiencias como en Rosario, Argentina, donde la Intendencia Municipal destinó en 1998 más del 50% del presupuesto a la ejecución de programas sociales.⁶⁰

Para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “la descentralización no es un fenómeno autónomo sino parte funcional de un proceso más general de cambio de paradigma, dentro del Consenso de Washington, pero dicho cambio produjo un debilitamiento de las capacidades de las instituciones, organizaciones y políticas públicas para operar de manera integrada, coherente y coordinada en los numerosos frentes que requieren de decisiones colectivas.”⁶¹

Diversos estudios reconocen al sistema de transferencias intergubernamentales como una de las principales causas de los desequilibrios presupuestarios de los gobiernos estatales o provinciales y del sector público global, en países como Argentina o México, toda vez que dichos recursos tienden a crecer o disminuir respecto al PIB, conforme al ciclo económico, además de que ejercen una disminución de los recursos propios destinados al financiamiento del gasto. En el caso de Argentina, en el agregado provincial, el porcentaje de financiamiento con recursos propios ha disminuido desde el 50% en 1959 al 33% en 1997.⁶²

⁶⁰ José Luis Coraggio, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires/Madrid, p.38

⁶¹ Juan Carlos, Lerda, “Descentralización y federalismo fiscal”, I Curso Internacional, ILPES, Santiago de Chile, 03-08-2004. Véase el sitio web:

www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4/15434/CoordinacionInstitucional_JCLerda.ppt

⁶² María Lorena, Garegnani, *Finanzas provinciales y ciclo económico*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas-Departamento de Economía, Documento de trabajo Número14, Junio 1999, p.1

En este sentido, las finanzas de las provincias de Argentina están caracterizadas por un considerable grado de desequilibrio vertical. Además una fracción grande se financia fuera de las transferencias federales. Entre 1985 y 1996, el Acuerdo de Asignación de Impuestos Federales y otros mecanismos de transferencia, financiaron 77% del total de gasto del promedio provincial, y solamente el 23% fue pagado con ingresos provinciales. Sin embargo hay un alto grado de variación alrededor del 23%. Por ejemplo, durante 1985-1996, 11 de las 23 provincias cubrieron más del 45% del gasto provincial con sus propios recursos.⁶³

Como se ha apuntado, diversas municipalidades de países latinoamericanos como Argentina, Chile o Brasil, han encontrado una respuesta para la provisión de bienes y servicios públicos con un enfoque más social, el cual responde a crear condiciones de equidad y de combate a la exclusión social en el ámbito urbano.

Si la descentralización posibilita relacionar las preferencias de la población con el abanico de bienes y servicios públicos proporcionados por el gobierno, la pregunta a resolver sería, ¿por qué se asigna a la privatización un carácter especial y privilegiado en la provisión de éstos servicios? Podríamos señalar que el principio de eficiencia no está reñido con la participación del sector público en las actividades económicas locales. Como diversos especialistas han mencionado, el incremento del tamaño del gobierno no debería reducir el bienestar o aumentar la corrupción.⁶⁴

Dice Oates que si la descentralización posibilita que la participación civil sea alta, la gente sentirá una mayor confianza hacia el gobierno por lo que los recursos impositivos

⁶³ Jones P, Mark, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi, "Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces", en *Journal of Development Economics*, volume 61, Issue 2, april 2000, pp.305-333.

⁶⁴ Cfr. John Gerring y Strom C. Thacker, "Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?" en *International Organization*, No. 59, Winter 2005, p.7. Dice John Gerring y Strom Thacker que los países del Norte de Europa tienen las mejores medidas de control de la corrupción y los ciudadanos pueden tolerar gobiernos grandes desde el punto de vista presupuestal, siempre y cuando no sean corruptos. En tal contexto, los gobiernos pueden tener un gran tamaño porque son menos corruptos, ya que de otra manera no tendrían oportunidad de intervenir en la economía y en la atención de los asuntos sociales.

aumentarían, en la medida en que los ciudadanos saben que esos recursos están gastándose de forma tal, que están estrechamente relacionados con sus preferencias.⁶⁵

Se ha sostenido que la descentralización política propicia asignaciones más eficientes, dado que el gasto local está vinculado a los aportes locales, y los sistemas de representación y participación ciudadana captan las preferencias efectivamente expresadas por los ciudadanos. Pero en la práctica, la evidencia encontrada indica que la descentralización política no es compatible con el sistema electoral de representación proporcional, dado que no expresa las preferencias ciudadanas en ámbitos locales, en tanto hace que los representantes respondan a quien los colocó en la lista, antes que a sus representados. Así las cosas, dichos representantes deciden en nombre de los ciudadanos qué, cuánto y con qué aportes deberá proveerse públicamente, al aprobar el respectivo presupuesto.

Por ende, la descentralización política es más compatible con el sistema de representación territorial, ya que ayuda a equilibrar los intereses de políticos y funcionarios administrativos, mediante otras formas de participación ciudadana, cuyas formas pueden ser el referéndum, consultas abiertas, revocación de mandato. A final de cuentas, son formas que deben facilitar y transparentar la información, la cual debe ser fácil de comprender.⁶⁶ Esta situación ha podido ser constatada en el mismo sentido, ya que los legisladores responden a sus intereses regionales a través de un gasto excesivo, ante lo cual es necesario que las decisiones fiscales estén concentradas en una figura central como el Ministerio de Finanzas, el cual típicamente responde al interés general más que a intereses geográficos o sectoriales.⁶⁷

Un criterio poco discutido y aplicado en las jurisdicciones locales es orientar la aplicación del gasto bajo un criterio territorial, ya sea mediante la entrega de servicios públicos por unidad territorial, dado que de esta manera pueden medirse los impactos de cobertura. En la gráfica 1.4 están expresadas cuáles serían algunas de las condiciones básicas para el desarrollo local,

⁶⁵ Wallace Oates, "Searching for Leviathan: An empirical study", en *American Economic Review*, No. 75, 1985, pp.748-757

⁶⁶ Iván Finot, "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local", en *Revista de la CEPAL*, no. 86, agosto de 2005, p. 33

⁶⁷ Ernesto Stein, *op.cit*, p.366

considerando que el uso de transferencias regionales depende de la demanda de los bienes cuya finalidad sería garantizar igualdad de oportunidades a las colectividades locales en términos de bienes de consumo común (servicios de infraestructura básica), en un contexto donde la capacidad de cada circunscripción para generar sus propios recursos en la región, está signado por la poca autonomía financiera de los gobiernos locales.⁶⁸

A final de cuentas, la descentralización fiscal supondría que los gobiernos locales cuentan con las suficientes responsabilidades hacendarias tanto por el lado del ingreso como del gasto para decidir y controlar la ejecución de estrategias de política local, que contribuyan a que el ejercicio del poder público conlleve a la inclusión social y, por ende, al desarrollo de ciudadanía. El reto de la administración pública es todavía mayor dado que el atender los problemas de la descentralización, está directamente vinculado a la construcción de nuevas agendas locales que involucren la cuestión social y de ciudadanía incluyente y participativa⁶⁹ como prioridad dentro de la agenda del desarrollo.

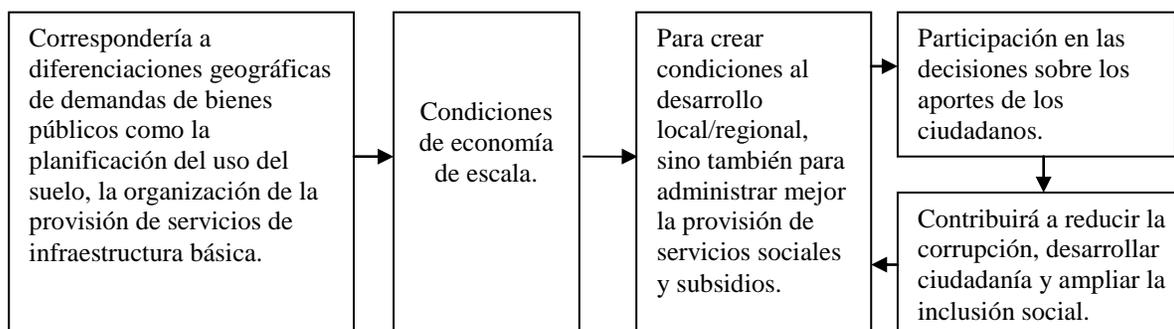
La participación del gasto municipal en el gasto público es todavía reducida y la capacidad de generar ingresos propios en América Latina se distribuye de manera desigual, ya que la generación de valor agregado se concentra en un número reducido de ciudades, lo cual configura un panorama de creciente inequidad en el derecho ciudadano a proveerse de bienes públicos locales.⁷⁰

⁶⁸ Ivan Finot, *op.cit*, p.43

⁶⁹ Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia definen cuatro tipos de “participación ciudadana”: “i) Participación institucionalizada: está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local; ii) Participación autónoma: la ciudadanía participa mediante algún tipo de asociaciones civiles y que, por lo tanto, no es organizada o controlada desde el gobierno; iii) Participación clientelística: la autoridad y los individuos o grupos se relacionan mediante un intercambio de favores o cosas; iv) Participación incluyente y equitativa: se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social, sin que medie intercambio de favores.” Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.1, enero-marzo de 2005, p.73

⁷⁰ Ivan Finot, *op.cit*, p.43

Gráfica 1.4
Condiciones para el desarrollo local con transferencias regionales



Fuente: elaborado con base en Iván Finot, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, no. 86, agosto de 2005.

El cuadro 1.9 recupera y sintetiza los principios teóricos en materia de responsabilidades impositivas por nivel de gobierno, el cual incorpora los principios tradicionales de la eficiencia del mercado común, los costos administrativos y necesidad fiscal, como parte de las relaciones intergubernamentales que están apareciendo en distintos países en vías en desarrollo, bajo el enfoque del mercado.

Cuadro 1.9
Principios teóricos en materia de responsabilidades impositivas por nivel de gobierno

Principios teóricos	Observaciones
Eficiencia del mercado común	Los impuestos a bienes muebles y bienes comercializables deberían ser asignados al gobierno nacional o coordinado entre los gobiernos locales.
Equidad nacional	Los impuestos redistributivos progresivos deberán ser asignados al nivel de gobierno que tiene como responsabilidad la redistribución, que es usualmente del gobierno nacional. Los gobiernos locales deberían recaudar tasas fijas suplementarias sobre la base fiscal federal.
Costos administrativos	Para minimizar la recaudación, la administración y los costos de conformidad, un impuesto debería estar asignado al mejor nivel informado acerca de su base. Esto sugiere asignar impuesto real a la propiedad a los gobiernos locales y el cobro de impuestos a las corporaciones para el gobierno nacional.
Necesidad fiscal	Para asegurar la rendición de cuentas, los medios de ingresos deberían estar relacionados tan estrechamente como sea posible a las necesidades de ingresos. Los instrumentos fiscales previstos para objetivos específicos de política deberían ser asignados al nivel de gobierno que tiene la responsabilidad de tal servicio.
Fuente: Robin Boadway, Sandra Roberts y Anwar Shah, <i>Fiscal federalism Dimensions of Tax Reform in developing countries</i> , The World Bank, Policy Research Department, Working Paper 1385, noviembre de 1994.	

1.5 La teoría del federalismo fiscal en los países en vías de desarrollo: convergencia y desencuentro

Dentro de los argumentos a favor del federalismo fiscal, sigue siendo necesaria una asignación eficiente y equitativa de los recursos fiscales entre niveles de gobierno, relacionando la provisión de los servicios públicos y políticas sociales con las fuentes de ingreso. La coordinación de instituciones presupuestarias de los niveles de gobierno debe establecer reglas y acuerdos hacendarios para evitar que los cambios en el ciclo económico afecten de manera directa las transferencias que son entregadas a las autoridades locales. A este respecto, cobra sentido el señalamiento que subraya que “al parecer en la región no nos hemos apropiado lo suficiente de la rama de la economía cuyo objeto es la provisión de bienes públicos en

diferentes niveles territoriales, ni la estamos desarrollando para avanzar en función de nuestras necesidades”.⁷¹

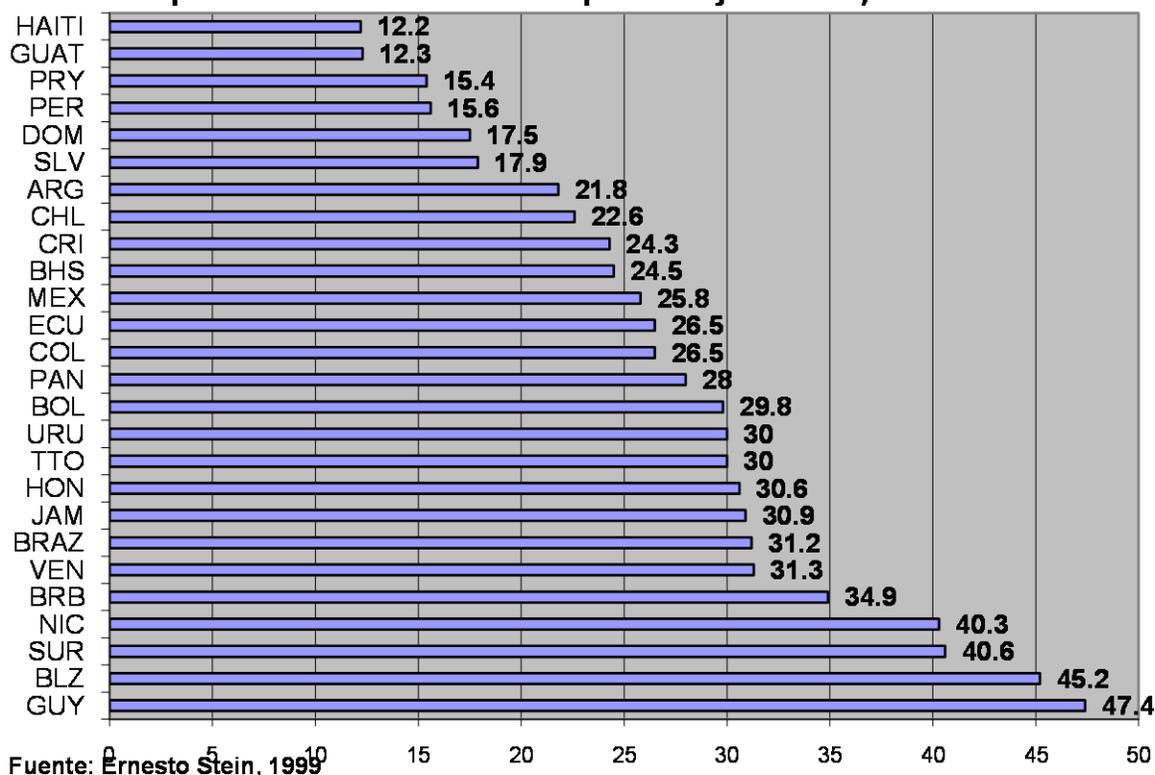
La restricción institucional de corte estructural que la teoría describe respecto a la falta de autonomía hacendaria en los gobiernos locales radica en dos aspectos clave. Por un lado, los incentivos para que la población pueda monitorear estrechamente el desempeño de los servidores públicos locales, serán mayores si los gastos de los gobiernos locales son financiados a través de la recaudación local. Además, el grado de competencia tributaria realmente no se incrementa, si los gastos están descentralizados mientras que los ingresos permanecen concentrados en las manos del gobierno central, quien a su vez distribuye los impuestos hacia los niveles de gobierno inferiores vía transferencias.⁷²

En el contexto latinoamericano, el promedio del tamaño del gobierno medido por los gastos del sector público, representa el 28% del PIB. Para el caso de México, la proporción es del 25.8% del Producto. (Gráfica 1.5) ¿Qué implicaciones tiene esto para el desempeño financiero local y la inclusión social? Con bajos niveles de gasto público no se puede avanzar gran cosa en este terreno, ya que la estabilidad macroeconómica, la cual propicia bajo crecimiento económico con estabilidad en los precios, acrecienta las restricciones presupuestales en todos los niveles de gobierno.

⁷¹ *Ibid*, p.31

⁷² Ernesto Stein, *op.cit*, p. 366

Gráfica 1.5 Gasto gubernamental en América Latina (sector público consolidado como porcentaje del PIB): 1990-1995

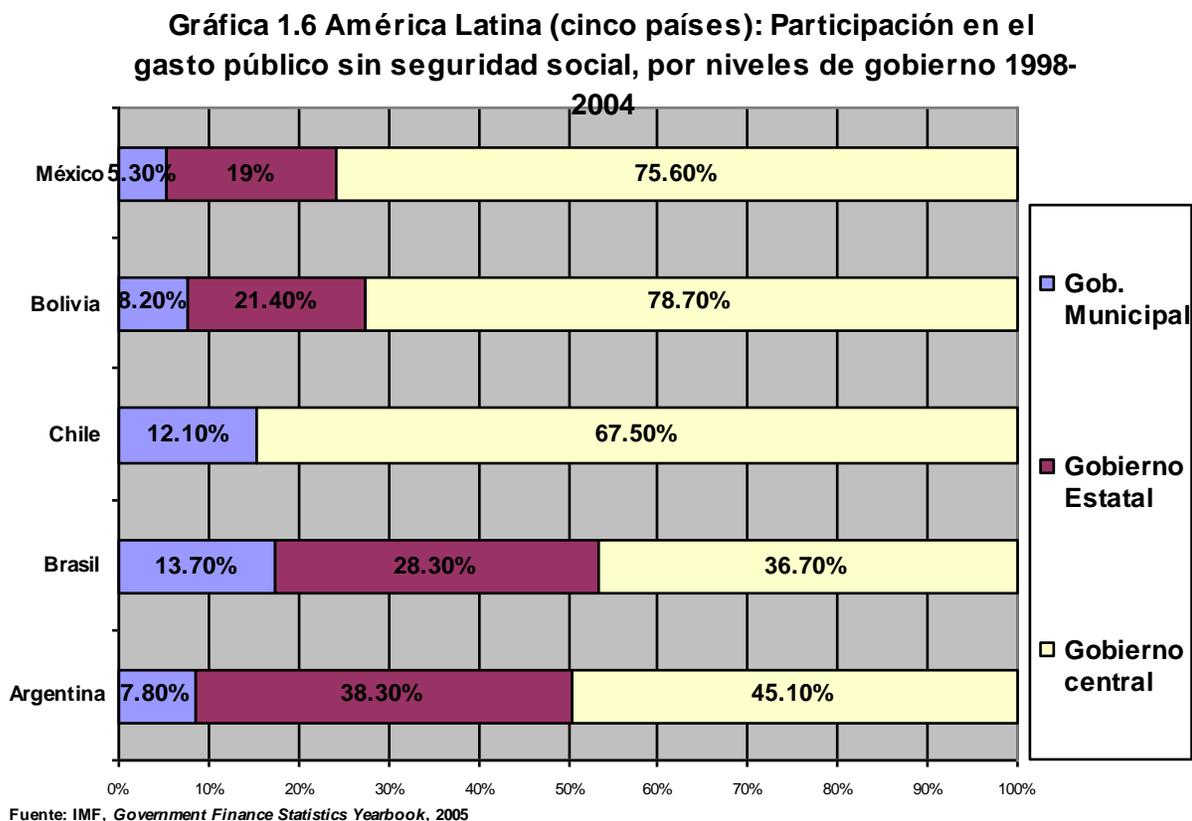


En tanto no crezca la participación del sector público en la economía y en tanto no se desmantelen los regímenes fiscales de privilegio para el sector financiero, la informalidad y la criminalidad en la región, seguirán siendo una de las principales restricciones para expandir los beneficios de la descentralización.

En los países de corte unitario, como Chile o Bolivia, la participación del gasto público en el nivel municipal representa 8.1% y 12.3%, respectivamente, mientras que en el caso de regímenes federales como México, la proporción es del 7.4%, siendo Brasil el caso más exitoso, ya que sus municipios ejercen el 15.7% del gasto total, para el año 1998. En el caso

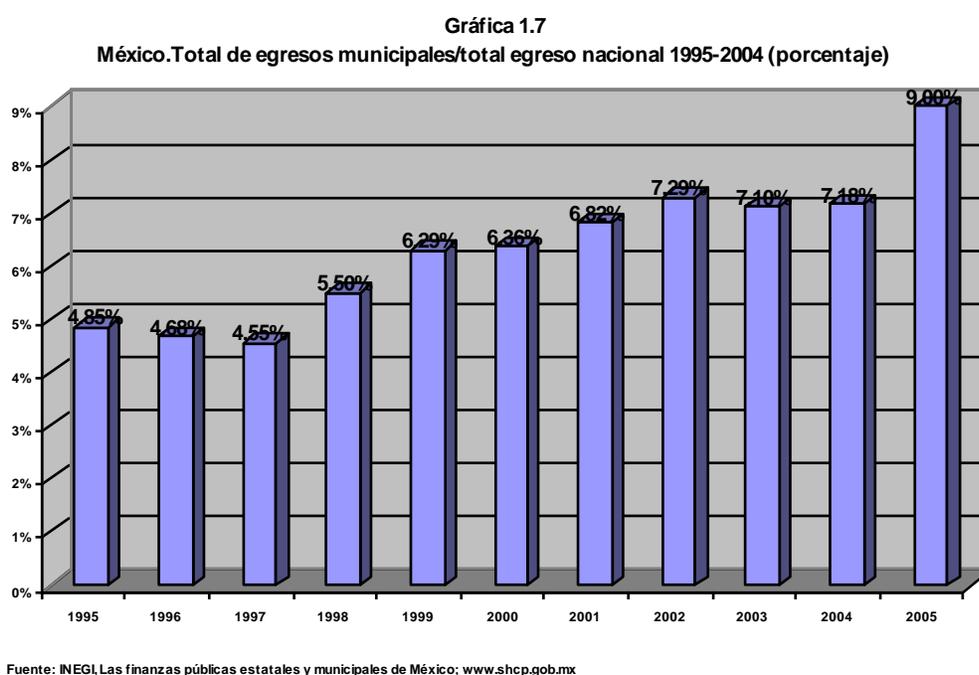
de Argentina, destaca la importancia de los niveles intermedios de gobierno, dentro del régimen federal descentralizado, y una menor importancia para el nivel municipal.⁷³

En el año 2000, los gobiernos municipales de México, mantienen una participación en el gasto público por debajo de sus contrapartes de América Latina, ya que este representó el 5.3%, sin incluir el pago de deuda, mientras que Chile y Brasil este fue del 12% y 13.7%, respectivamente, lo cual implica que tanto los países de corte unitario o federal han conformado gobiernos locales con autonomía financiera (Gráfica 1.6).



⁷³ *Ibid*, p. 38

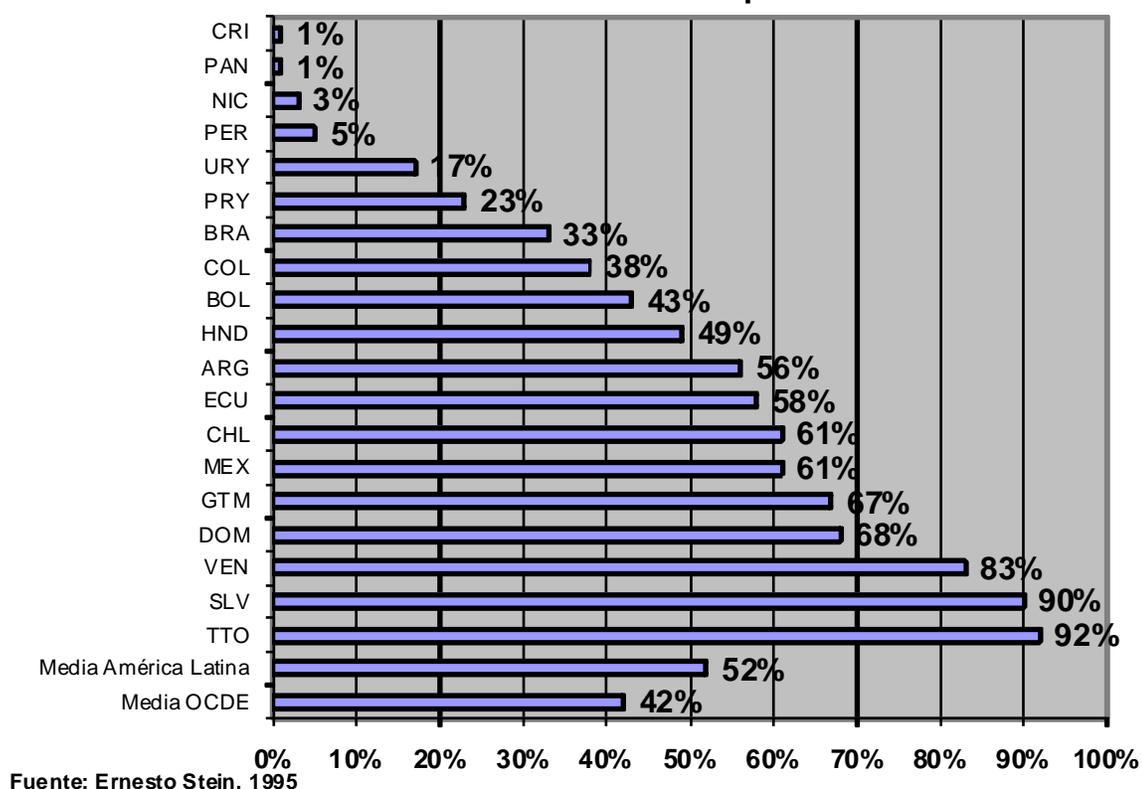
Entre 1995-1997, el gasto municipal en México disminuyó a raíz de la crisis de pagos de diciembre de 2004, ya que pasó del 4.85% al 4.55%, lo cual impactó negativamente en el rubro de obra pública. A partir de 1998, la creación del Ramo 33, permitió que los gobiernos municipales recibieran mayores recursos, derivado de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal. Entre 1998-2005, los egresos municipales han aumentado en proporción al gasto nacional de un 5.50% al 9% (Gráfica 1.7).



La inversión en pesos corrientes pasó de los 20 mil 138 millones a 149 mil millones de pesos, la creció 7.4 veces. A precios constantes de 1995, la inversión municipal total en el periodo 1998-2005 se incrementó de 11 mil 332 millones a 46 mil 767 millones de pesos, es decir, se incrementó 4.1 veces. Sin embargo, el gasto municipal en México sigue estando por debajo del registrado en diversos países latinoamericanos como Brasil, Chile o Argentina. A mediados de los años 90, los gobiernos locales de América Latina mantenían un grado de

desequilibrio fiscal vertical⁷⁴ del orden del 52%, mientras que el promedio para los países integrantes de la OCDE fue del 42% (Gráfica 1.8). Esto significa que los gobiernos locales de los países de la OCDE dependen en menor medida de las transferencias intergubernamentales respecto de sus contrapartes latinoamericanas. México, que ingresó en 1994 a la OCDE, registró un porcentaje de desequilibrio fiscal del 61%, el cual es todavía más considerable respecto a la media registrada en los países industrializados.

Gráfica 1.8 América Latina: desequilibrio fiscal vertical 1995



Es importante observar que hay países latinoamericanos en donde sus gobiernos locales han logrado niveles inferiores de dependencia respecto a los registrados por los de la OCDE. Por ejemplo, Brasil registró un porcentaje de 33% y Colombia de 38%. Sin embargo, hay un grupo

⁷⁴ El desequilibrio fiscal vertical refiere a la relación que guardan las participaciones federales no condicionadas respecto a los ingresos propios. En otras palabras indica qué tan dependientes son los gobiernos locales de las transferencias enviadas por el gobierno central.

de países como Argentina, Ecuador y Chile, donde la proporción oscila entre un 56% y 61%, respectivamente. Los casos extremos de desequilibrio fiscal se registraron en Venezuela, El Salvador y Trinidad y Tobago, ya que fue del 83%, 90% y 92%, respectivamente.

1.6 La evaluación del desempeño financiero municipal: el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP)

Las medidas de desempeño utilizadas en la administración pública, englobadas dentro de la Nueva Gerencia Pública (NGP), han sido extraídas del sector privado, ya que las empresas las utilizan para ganar clientes, garantizar la rentabilidad, obtener participación en el mercado, innovar productos y servicios. La administración pública requiere una estructura organizacional funcional y eficiente, alejada de la corrupción, que esté regulada por reglamentos, manuales de organización y de procedimientos y que haga públicos los informes de avance físico financieros de forma trimestral y anual. Quizá esa sea la aportación del enfoque de la NGP y de la gobernanza más relevante y de utilidad práctica.

El enfoque de mercado de gobernanza⁷⁵ ha servido para justificar el paradigma de la Nueva Gerencia Pública (NGP), del cual se ha valido el Banco Mundial con el fin de impulsar reformas privatizadoras en el mundo en desarrollo. Cabe resaltar que la Nueva Gerencia Pública y la gobernanza democrática son ideas y conceptos diferentes. La aplicación de los principios de la NGP comenzó a adquirir carta de naturalización a principios de los años noventa.⁷⁶ Entre los temas más importantes –que no son los únicos- que aborda la NGP son:

- a) El uso del concepto de Gestión Pública;
- b) La innovación de la gestión pública;
- c) La introducción del marketing privado a la administración pública;
- d) Manejo estratégico del gasto;

⁷⁵ “Bajo esta concepción, la administración pública no es autónoma; utiliza organizaciones del sector privado en la provisión de servicios públicos, particularmente los sociales, así como redes de otros actores no gubernamentales”. María del Carmen Pardo (compiladora), “Prólogo”, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004, pp.16-17.

⁷⁶ El enfoque de mercado de gobernanza democrática ha sido utilizado por los fiscalistas para definir un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad, basado en la participación ciudadana y en la inclusión de otros actores no gubernamentales.

- e) El uso del concepto de cliente o consumidor en las relaciones Estado-ciudadanía;
- f) La departamentalización;
- g) La Gestión de Recursos Humanos;
- h) Administración de calidad total;
- i) Medidas de desempeño en los gobiernos.⁷⁷

Como señala Omar Guerrero Orozco, “el estilo gerencial que propone la OCDE consiste en que la administración pública, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la administración”.⁷⁸ La parte atractiva de la NGP en los gobiernos locales en México, ha sido la pretensión de gobernar con herramientas de evaluación del desempeño, la cual es su principal carta de presentación. Sin embargo, la NGP ha servido para adoptar decisiones políticas impopulares, vaciar de contenido político la acción del Estado, y encontrar una neutralidad política en la aplicación de políticas gubernamentales y públicas.

Otras críticas a dicho planteamiento de la NGP señalan seis deficiencias concretas, ya que:

- i) Asigna demasiada importancia a la reducción del Estado y a la austeridad fiscal y deja de lado los temas fundamentales de la regulación insuficiente y debilidad del sector público;
- ii) Se ocupa casi exclusivamente de las fallas de las instituciones en materia de gobernanza y no tiene en cuenta la función real que ellas cumplen (incluso las “malas” instituciones);
- iii) Se concentra en el funcionamiento interno de algunas instituciones públicas, deja de lado otras, y desestima el contexto en que están incrustadas las instituciones;
- iv) Por lo tanto, no contempla la propensión y capacidad de los sistemas políticos existentes para adaptarse a las condiciones cambiantes del entorno, sobre la base de una perspectiva fundada en el bien común;
- v) En consecuencia, no explica cabalmente qué agentes de la sociedad pueden influir en la promoción o el bloqueo de las reformas en materia de gobernanza y no tiene una concepción de gestión estratégica del proceso; y

⁷⁷ Carlos Losada i Marrodán (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D.C, BID, 1999.

⁷⁸ Omar Guerrero, “IV. Modelo estándar de “management” público global”, 31 de marzo de 2000, Vol. 1, p.3. Véase el sitio web: www.revista.unam.mx/vol.0/art1/modelo.html.

- vi) Por último, crea expectativas exageradas, al poner de relieve las ventajas de las reformas y sugerir un progreso lineal, omitiendo el costo del ajuste y los riesgos inherentes al cambio institucional.⁷⁹

Las herramientas que ofrece la NGP en materia de evaluación del desempeño hacendario pueden corregir deficientes cursos de acción de las administraciones locales, a fin de persuadir a las autoridades de que hagan exitosos gobiernos, donde entreguen más y mejores bienes y servicios públicos. Además la acción participativa de la ciudadanía que conlleva la acción pública, se requiere introducir métodos y herramientas de evaluación. Sin embargo, su aplicación en México ha tenido un perfil más ideológico que práctico, ya que el gasto corriente federal durante 2001-2006 creció desmesuradamente respecto a sexenios anteriores. En este sentido, la NGP ni fue instrumentada para elevar los niveles de gasto de inversión, ya que ha servido para justificar y ampliar el uso del gasto corriente, pues tal pareciera que esto último afianzaría la planeación estratégica de los recursos (Cuadro 1.10). Este sentido, como se había señalado, el propósito de la NGP ha sido adelgazar el tamaño del Estado, transfiriendo activos públicos al sector privado, pero de ninguna manera ha servido para moderar el crecimiento de los sueldos de la alta burocracia. Y en este sentido, se prefirió enfrentar las crisis económicas a través de la disminución de la capacidad productiva del Estado y del aumento del gasto corriente, bajo la premisa del ajuste fiscal.

Cuadro 1.10
Gasto público federal 2001-2006
(porcentajes respecto al total del presupuesto)

Año	Gasto corriente como % del presupuesto	Gasto de inversión como % del presupuesto
1980	52.59	36.24
1985	63.07	22.98
1990	63.1	19.64
1995	66.38	17.52
2001	83.69	16.30
2002	81.32	18.67
2003	82.77	17.22
2004	79.31	20.68
2005	80.29	19.70
2006	79.74	20.25

Fuentes: Los datos de 1980-1995 corresponden a *Anexo del Quinto Informe de Gobierno 2005*, p. 242; Los datos de 2001-2006 fueron tomados del *Anexo del Primer Informe de Gobierno 2007*.

⁷⁹ Christian von Haldenwang, *op.cit*, p.38

Este patrón también se reproduce en el ámbito estatal y municipal. Lo anterior rompe con el modelo de agente-principal e incide en el fracaso de los presupuestos por programas dirigidos al bienestar colectivo.

Las medidas de desempeño hacendario podrían establecer un vínculo entre la capacidad para alcanzar metas y la calidad del ejercicio del gasto por parte de las autoridades locales. En este sentido, el binomio política-gobierno podría prestigiarse paulatinamente, frente a los ciudadanos, si pudieran expresarse los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y participación ciudadana en la asignación de recursos. En el fondo, las clases gobernantes no asignan como prioridad utilizar completamente los postulados de la NGP para resolver las necesidades sociales, sobre todo, en lo que tiene que ver con la instrumentación de políticas sociales urbanas complejas. Al contrario, en la agenda de los partidos políticos, está ausente premisas como la “maximización del presupuesto” dirigida al aumento de la inversión pública y acciones sociales. En este sentido, ha ido creciendo una deuda política incuantificable en términos sociales y de responsabilidad del Estado.

1.7 La teoría de la descentralización fiscal: recomendaciones y lecciones de política.

La visión normativa de la descentralización fiscal, refiere al grado de autonomía que se devuelve a los gobiernos locales para tomar decisiones sobre asuntos fiscales, incluyendo la totalidad de políticas que deben ser alcanzadas y la asignación de los recursos disponibles.⁸⁰ La gestión y la promoción del desarrollo económico a nivel local, muchas veces no se logra dada la falta de recursos propios como por transferencias federales.

⁸⁰ Tania Ajam, “The evolution of devolution: fiscal decentralization in South Africa”, en Iraj Abedian y Michael Biggs, *Economic globalization and fiscal policy*, Oxford University Press, Cape Town, 1998, p.59

La debilidad política de los gobiernos locales en países en desarrollo como México, todavía se mantendrá, en tanto no se asuma al proceso de descentralización fiscal como un instrumento para alcanzar el desarrollo económico y social. En este sentido, la teoría económica dice mucho al respecto, ya que una economía en crecimiento es capaz de generar mayor captación de ingresos fiscales y por ende, distribuirlos a través del gasto público, vía transferencias condicionadas o no condicionadas a los niveles locales de gobierno.

Los beneficios de la descentralización pueden ser mayores en tanto ocurra una reasignación de potestades y responsabilidades tributarias, ya que así, los gobiernos locales pueden obtener mayores ingresos propios. Es decir, si hay políticas que fomenten el crecimiento económico, junto con un proceso de redistribución de competencias hacendarias, la descentralización fiscal podrá ser un instrumento clave para el desarrollo socioeconómico. Pero si no puede cumplirse con esta condición, no hay posibilidades reales de que la mayoría de los beneficios alcance para toda la población.

La descentralización fiscal o más bien la búsqueda de mayor autonomía financiera, debe hacer más responsables a las autoridades políticas locales frente a las necesidades sociales, en cuanto a la importancia que reviste para la democracia el involucrar a la población en procesos de gobernanza democrática.

Por ejemplo, las transferencias condicionadas como el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación, constituye cerca del 45% de los ingresos estatales y una proporción mayor en el caso de municipios pequeños y medianos. De los ocho fondos que integran el Ramo 33, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) representa casi 2% del gasto público.⁸¹

Esto nos debe indicar la naturaleza de la descentralización instrumentada en los últimos decenios, ya que reúne las características más desventajosas para los gobiernos locales, según

⁸¹ Secretaría de Gobernación, *Consideraciones básicas de la descentralización en México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2006, pp.45-48.

el enfoque de “federalismo fiscal” descrito por Richard Bird y François Vaillancourt, el cual establece:

- Un modelo normativo en donde el gobierno central actúa como el interprete benevolente del bienestar del pueblo, a fin de asegurar que los agentes locales gubernamentales actúen como el gobierno central desearía, sin que puedan actuar como actores independientes;
- Las preferencias de política del gobierno central son claramente dominantes;
- El funcionamiento del modelo agente-principal, en el cual, el principal (el gobierno central), puede unilateralmente alterar las responsabilidades de gasto e ingreso de los gobiernos locales y los acuerdos fiscales intergubernamentales en su intento por superar los problemas de información asimétrica de la agencia y objetivos diferentes entre agente-principal.⁸²

El modelo de relaciones fiscales intergubernamentales instrumentado en México ha seguido este patrón de comportamiento, por lo menos desde 1980, cuando entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal. Richard Bird y François Vaillancourt sostienen la presencia de dos modelos de descentralización y tres tipos de relaciones fiscales intergubernamentales, en función de su régimen político, federal o unitario. (Cuadro 1.11)

Cuadro 1.11		
Clasificación de la descentralización fiscal		
	Federalismo fiscal	Finanzas federales
Países desarrollados	Francia, Japón	Estados Unidos, Canadá
Países en desarrollo	Indonesia, Colombia, Marruecos, Túnez.	India, Brasil, Argentina, Pakistan, Sudáfrica
Países en transición	China, Vietnam	Rusia, Bosnia-Herzegovina.
Fuente: Richard Bird y François Vaillancourt, <i>Fiscal decentralization in developing countries</i> , Cambridge University Press, 1998, p.23		

Las lecciones para la descentralización fiscal en los gobiernos locales mexicanos, debe analizarse en dos direcciones: la instrumentada de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Para Bird y Vaillancourt, el modelo de “Federal finance” o “finanzas federales”, el cual al no estar basado en el modelo de agente-principal, busca que tanto los gobiernos centrales como locales alcancen un grado de armonización regulatoria y fiscal, mediante la mediación de un

⁸² Richard Bird y François Vaillancourt, *Fiscal decentralization in developing countries*, pp.23-26.

órgano político de carácter constitucional. En este sentido, ambos niveles de gobierno puede perseguir sus propias políticas distributivas sin que exista predominancia del gobierno central.⁸³

Una radiografía exacta del modelo de “federalismo fiscal”, ocurre en México en un contexto donde aumenta por un lado el ingreso disponible transferido a los gobiernos estatales y municipales, vía las transferencias federales, pero por otro, ocurre una disminución del gasto de inversión como resultado del incremento de los requerimientos para sufragar el gasto corriente. Y este proceso se amplifica con el consentimiento de las autoridades hacendarias federales y legislativas locales. Este panorama se dibuja de la siguiente forma:

“El incremento de las transferencias ha incidido en la estructura del gasto estatal; los gastos por servicios personales, excluyendo los que corresponden a la descentralización educativa y de salud, han pasado del 34% al 53% del ingreso estatal disponible, mientras que la inversión ha pasado de un 38% a un 25% en relación al mismo indicador. La baja proporción de los ingresos propios de algunas entidades federativas y la tendencia al aumento de sus gastos corrientes, se manifiesta también en una creciente dependencia financiera de los gobiernos locales: en 1999, aproximadamente el 93% de los ingresos estatales provino de transferencias federales, cuando en 1980 alcanzaba el 76%.”⁸⁴

Una economía estancada puede producir escasos beneficios para el desarrollo local y regional. En este sentido, los gobiernos locales poco pueden recaudar si no hay crecimiento económico ni facultades tributarias que hagan crecer los ingresos federales y locales. Los gobiernos locales de México (estados y municipios) tienen que hacer uso de sus facultades tributarias que tienen para cobrar los derechos de agua y alcantarillado a las dependencias federales asentadas en sus demarcaciones, tal como lo establece los incisos a) y c) de la fracción III e inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

La descentralización fiscal en diversos países en desarrollo tal pareciera avanzar a una mayor velocidad respecto a México en los últimos dos decenios. En el caso de los países

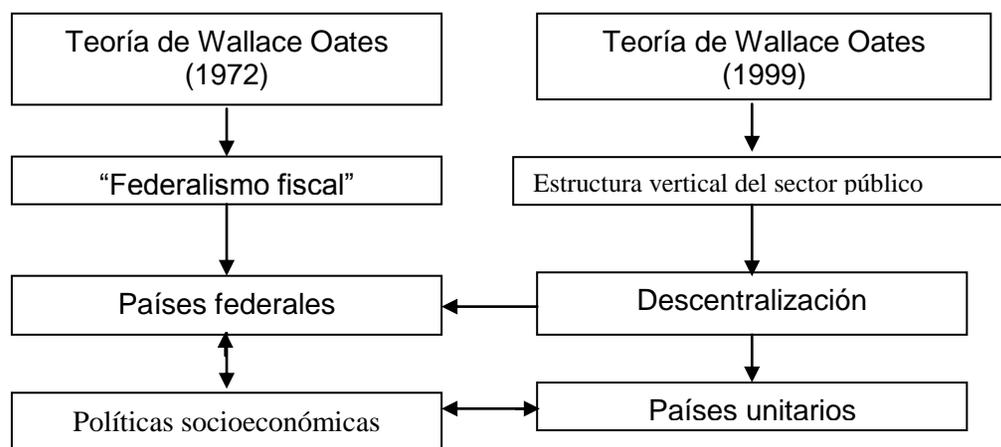
⁸³ *Ibid*, p. 25

⁸⁴ Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*, p. 145

desarrollados, la situación se ha estabilizado, ya que en promedio, los gobiernos locales erogan en promedio 33% del gasto público con respecto al PIB. Y esto generalmente ocurre en países con régimen federal y unitario, por lo que el esquema conceptual del *federalismo fiscal*, planteado por Wallace Oates en 1972, obedecía a un patrón particular respecto al funcionamiento de los regímenes federales, sin embargo, esta posición fue modificada tres decenios después, ya que la descentralización también ha sido instrumentada en países de corte centralista, lo cual supondría que la teoría debería explicar el comportamiento de la estructura fiscal del sector público.⁸⁵ La enseñanza nos refiere que la intervención del Estado en la economía no está reñida con las políticas de descentralización fiscal, en donde los gobiernos locales pueden tener un papel trascendente en las políticas socioeconómicas. (Gráfica 1.9)

Gráfica 1.9

La teoría del federalismo fiscal de “Wallace Oates” en dos tiempos



Fuente: Elaboración propia con base en: Wallace Oates, “An essay on fiscal federalism”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, septiembre, 1999; Wallace Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Sin embargo, los países en desarrollo tienden a centralizar más el presupuesto público respecto a sus contrapartes de los países desarrollados. En 1985, 18 gobiernos centrales de países industrializados controlaban en promedio el 65% del gasto público total, mientras que 25 gobiernos de países en desarrollo la concentración promedio representó 89%. En términos de

⁸⁵ Wallace Oates, “An essay on fiscal federalism”, en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, septiembre, 1999.

ingresos públicos, los gobiernos centrales en los países en desarrollo controlaban el 90%.⁸⁶ Y México, en 1998, el gobierno central obtenía el 82% del ingreso público total.

En la mayoría de los gobiernos locales de los países en desarrollo, la participación del gasto como proporción del PIB ha variado poco. En 1970, los países en desarrollo aplicaron el 15% del PIB al gasto público, cuya proporción alcanzó en 1980 y 1990 el 15.44 y 17.53% del producto, respectivamente. Los países que tienen economías en transición al mercado, cuentan con aparatos públicos locales más grandes que los países en desarrollo, ya que los datos para 1990 indican un incremento del gasto, el cual representa el 26% del PIB. (Cuadro 1.12)

Esto nos lleva a considerar que la intervención del Estado en las economías desarrolladas y sobre todo las que están en transición al mercado, lejos de aflojar su participación, se ha incrementado aunque a velocidades diferentes. Sin embargo, los estudios sobre el estado de la fiscalidad en los gobiernos locales de los países en desarrollo adolecen de elementos para determinar el destino del presupuesto local, ya que para fines de apreciación empírica, es indispensable conocer el impacto de la acción gubernamental en el terreno social, económico y político.

Cuadro 1.12

La descentralización en los países desarrollados y en desarrollo 1970-1990

Grado promedio de descentralización	1970	1980	1990
Países de altos ingresos OCDE (muestra de 23 países)	33.78	33.14	33.42
Países menos desarrollados (muestra de 33 países)	15.02	15.44	17.53
Países en transición (muestra de 23 países)	...	21.68	26.12

Fuente: Roy Bahl y Sally Wallace, "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", en Jorge Martínez-Vazquez y James Alm, *Public finance in developing and transitional countries*, Edward Elgar, 2003, p.6.

Para el caso de México, la comparación respecto al desempeño de la fiscalidad en los países desarrollados es contundente: debe transformar y modificar sus políticas económicas para darle sustento y viabilidad al sistema federal y a las políticas descentralizadoras emprendidas desde los años 80. El tamaño del ingreso público de México en relación al PIB es uno de los

⁸⁶ Wallace Oates, "Fiscal decentralization and economic development", en *National Tax Journal*, Vol. 2, no.2, Junio 1993, pp. 237.

más bajos de la OCDE, ya que apenas representa el 18.1%, mientras que el promedio de los países es del 36.3%⁸⁷. Y el tamaño del gasto público oscila entre un 20-22% del PIB.

La teoría de la descentralización fiscal ha sufrido importantes modificaciones transformaciones, derivado de los reajustes internos entre los ámbitos locales de gobierno y sus relaciones con los poderes centrales. Los fiscalistas Roy Bahl y Sally Wallace señalan que la literatura en el tema, se ha centrado en las relaciones gobierno central-provincias, principalmente. En cambio, las relaciones fiscales provincia-municipio y el papel del nivel inferior de gobierno, han sido mucho menos estudiadas.⁸⁸

En la relación de ámbitos locales de gobierno, como lo es la que establecen los gobiernos estatales con las autoridades municipales para la distribución de los recursos del Ramo 33, por ejemplo, se ha dejado de lado el estudio de las repercusiones que genera el endeudamiento discrecional de un nivel de gobierno, sobre los requerimientos de inversión de otro. Inclusive, los pasivos no bancarios forman parte del proceso de endeudamiento municipal, con trayectorias aún no exploradas con profundidad en los enfoques tradicionales. Los estudios más representativos sobre el federalismo fiscal y el análisis financiero municipal sólo discutieron algunos de los siguientes aspectos: i) situación económica general del municipio; ii) la dinámica política; iii) la problemática social y el desarrollo histórico de la comunidad; iv) marco jurídico de la entidad federativa; v) marco reglamentario propio de las finanzas municipales; vi) la estructura funcional de la administración municipal; vii) sistemas de gestión específicos; viii) perfil profesional y educativo de funcionarios municipales.⁸⁹

Dado que la descentralización fiscal consigna implicaciones inherentes a la representación territorial de los intereses de grupos y personas, sin duda está trae consigo diversas consecuencias para el desarrollo económico, el afianzamiento de la democracia y gobernanza.

⁸⁷ *OECD in figures*, edición 2005.

⁸⁸ Roy Bahl y Sally Wallace, "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", en Jorge Martínez-Vázquez y James Alm, *Public finance in developing and transitional countries. Essays in honor of Richard Bird*, Edward Elgar, 2003, p.5

⁸⁹ Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999, p.51

La burocratización y la captura del Estado –en el ámbito municipal-, no es un fenómeno ligado al comportamiento de cierta tipología municipal, sino que obedece a una lógica expoliadora y depredadora de los recursos públicos. Y esto nos refiere a que la descentralización puede traer consigo tanto ventajas como desventajas para la provisión de bienes y servicios públicos. También debe subrayarse que los ámbitos locales de gobierno en otras latitudes, han pasado a convertirse en promotores del desarrollo económico, lo cual les ha obligado a incrementar los fondos públicos para infraestructura física, la competitividad y la atracción de inversiones foráneas. Esto puede apreciarse en el tamaño de la recaudación local que realizan los gobiernos locales de los países desarrollados. A finales de los años 90, los gobiernos estatales y municipales de los países desarrollados recaudaban en promedio el 26.3% del ingreso fiscal total, mientras que los gobiernos municipales de los países unitarios el 13.3%.⁹⁰ En este aspecto, la fiscalidad local de México está sumamente rezagada.

Por último, las políticas económicas liberalizadoras, la ausencia de políticas hacendarias locales promotoras del desarrollo y una alternancia electoral que, en lugar de repartir beneficios sociales, sólo propicia la captura del Estado en los niveles inferiores de gobierno, no fortalece el federalismo mexicano, sino todo lo contrario.

⁹⁰ Cfr. OECD Papers, “Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in Economic Survey” en *Special issue on tax policies of OECD countries*, Part. I. 2001, Doc. ECO/WKP/(2001) 29. tabla 4, p. 15

CAPITULO II

LOS PROBLEMAS POLÍTICOS-HACENDARIOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO Y EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Durante los años noventa, la descentralización fue sinónimo de democratización y ciudadanización de la toma de decisiones en los gobiernos locales. Más bien, ocurrió todo lo contrario. Los procesos de alternancia electoral y la llegada de gobiernos divididos acaecidos en el Estado de México no contribuyeron a fortalecer la fiscalidad tanto en el ámbito estatal como municipal.

2.1 Los orígenes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México y su impacto en las finanzas públicas en el siglo XX.

Durante el siglo XX, nuestro país realizó tres convenciones nacionales fiscales, las cuales tenían el propósito reorganizar la hacienda pública mexicana, pero con magros resultados en términos de recaudación a lo largo del tiempo. David Ibarra Muñoz ha señalado que “la imperiosa necesidad de poner orden y modernizar a las finanzas públicas al triunfo de la Revolución, conduce a establecer el “Impuesto del Centenario” en 1921 que luego se perfecciona en 1924 con la expedición de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (1924). A esas disposiciones siguieron el gravamen sobre los dividendos (1941), el de las “utilidades excedentes” (1948) y el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (1948)”.⁹¹ Sin embargo, los dos primeros impuestos aparecen antes de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925.

Dentro de las conclusiones y los resultados de esta primera convención, se planteó el asunto de la concurrencia impositiva entre la federación y los estados, quedando al margen los municipios. Debe agregarse que fue hasta la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933 cuando había el consenso de que el gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria; y que en estos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios. Por primera vez se discutió que los municipios pudieran participar de los impuestos federales, lo cual derivó en

⁹¹ David Ibarra, “La oposición de la elite a tributar”, en *Nexos*, septiembre de 2007, pp.27-28

la constitucionalización del principio de que si el gobierno federal recibe la facultad de cobrar nuevos impuestos, los otros niveles de gobierno tienen derecho a participar en los ingresos recaudados.

Después de la Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947, se dio paso a la construcción del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que a partir de 1953, apareció la primera Ley de Coordinación Fiscal, donde la Federación y el estado celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto. Como bien apunta José María de la Serna, la ley de 1953 que dio paso al sistema de coordinación fiscal, fue reforzado entre 1979 y 1980, como parte de la miscelánea fiscal que también introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en México (Cuadro 2.1). Apunta de la Serna al igual que otros fiscalistas, que la lógica básica del actual sistema tiene como referente dicha ley, la cual considera que la Federación y los estados celebran acuerdos de coordinación, por los cuales los estados ceden parte de su poder tributario a cambio de una participación en un fondo federal compuesto por el 20% de los ingresos tributarios federales.⁹²

Los gobiernos estatales, sea por imposición o por consenso, aceptaron renunciar a sus facultades impositivas, pero el resultado fue una centralización del ingreso, lo cual no respetó la incipiente descentralización de principios de siglo XX, donde los gobiernos municipales obtenían el 12.9% del ingreso en 1900 y 1923.⁹³

Resulta interesante resaltar que la Tercera Convención Nacional Fiscal ya abordaba la conformación de un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitasen (Cuadro 2.2). Esta es la versión actual del Programa de Apoyo a las Entidades Federativas (PAFEF), el cual entró en vigor a partir de 2000 con un monto de 6

⁹² José María de la Serna, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal*, UNAM, México, 2004, p.45

⁹³ Alexander Edelmann, *Latin American Government and Politics*, Georgetown, The Dorsey Press, 1969, p. 395. Citado en Miguel Carbonell y Jorge Carpizo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa-III-UNAM, México, 2004, T. VIII, p.45

mil 870 millones de pesos, el cual se negoció en 1999 entre la Cámara de Diputados y el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, quizá impulsado por la contienda presidencial de ese año, con el propósito de favorecer al PRI. Dicho fondo se incrementó a 12 mil 800 millones en 2001 y en los últimos años este fondo ha ido adquiriendo una importancia relativa para los estados. Tan es así que el PAFEF pasó a constituir el Fondo VIII del Ramo 33, a partir del presupuesto de egresos del año 2007.⁹⁴

⁹⁴ La adición de la fracción VIII al artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 2006 quedó establecido el PAFEF como un fondo del Ramo 33, el cual está regulado por los artículos 46, 47, 48 y 50 de dicha Ley. Esta reforma vino a derogar el artículo 85 del Capítulo III de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual fue publicada en el DOF el 30 de marzo de 2006. El 27 de diciembre fue modificada la Ley Federal de Presupuesto. Véase las páginas web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_orig_30mar06.pdf. Consultada el 30 de abril de 2007.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfprh/LFPRH_ref01_27dic06.pdf. Consultada 20 de febrero de 2008.

Cuadro 2.1		
Las convenciones nacionales fiscales de México durante el siglo XX		
Primera Convención Nacional Fiscal (1925)	Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)	Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)
<p>Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los impuestos sobre la tierra y los edificios son exclusivos de los estados; ▪ Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre los actos no mercantiles, sobre las concesiones otorgadas por autoridades locales y sobre los servicios públicos locales; ▪ El poder tributario federal es exclusivo sobre el comercio y la industria; sin embargo, los estados deben participar en el producto de tales impuestos recaudados en cada estado, pero de acuerdo con una tasa uniforme para todos los estados; ▪ Los impuestos sobre las herencias y las donaciones deben ser exclusivos de los estados, pero el gobierno federal debe participar en sus productos; ▪ Debe agregarse una nueva cédula a la Ley del Impuesto sobre la Renta a fin de gravar el ingreso de los bienes inmuebles edificados, cuyo producto debe ser exclusivo para los estados. 	<p>Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La base de la tributación local debe ser la imposición territorial, en todos sus aspectos; ▪ El gobierno federal no debe establecer impuestos sobre esa fuente, ni en forma de impuestos directos; ▪ Se excluyen los inmuebles propiedad de la Federación o de los municipios, destinados a servicios o a vías generales de comunicación; ▪ Se ha de gravar la propiedad urbana como la rural, y tanto la edificada como la no edificada; ▪ Los estados deben tener poder tributario exclusivo sobre todos los actos no mercantiles que puedan tener lugar dentro de sus jurisdicciones; ▪ El gobierno federal debería tener poder tributario exclusivo sobre el comercio exterior (importaciones y exportaciones), sobre la renta (tanto de las sociedades como las personas físicas) y sobre la industria; ▪ En estos impuestos deben participar en sus productos tanto los estados como los municipios; ▪ El gobierno federal debe tener poder tributario exclusivo y aprovechamiento exclusivo en todas aquellas rentas relativas a la producción y explotación de recursos naturales que pertenezcan a la nación y sobre los servicios públicos de concesión federal; ▪ En los impuestos sobre las herencias y las donaciones, el poder tributario, debe ser exclusivo de los estados, pero la Federación debe participar en el producto de dichos impuestos. 	<p>Conclusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Abolir los impuestos locales y municipales sobre las remuneraciones del trabajo y sobre el producto de las inversiones de capital, para que sean gravadas una sola vez por la Federación. ▪ En dicho impuesto habrían de participar la Federación, los estados y los municipios en la proporción que de común acuerdo aprobasen los organismos legislativos correspondientes; ▪ Promover una legislación uniforme en materia de impuestos sobre herencias y legados, a través de una ley tipo; ▪ En materia de impuesto predial debía ser local con participación para los municipios; ▪ La hacienda municipal debía formarse principalmente con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter local y de los derechos por la prestación de servicios públicos a su cuidado; y con las participaciones en impuestos federales y estatales; ▪ Se consideraron como impuestos sobre actividades de carácter local los impuestos: sobre diversiones y espectáculos públicos; sobre los expendios al menudeo de artículos de primera necesidad que señalasen las legislaturas locales; los mercados y el comercio ambulante al menudeo; ▪ Derechos municipales: agua potable, registro, panteones, de cooperación por obras municipales de urbanización; autorización, permisos y licencias. ▪ Se propuso que los estados tuvieran una legislación para gravar el comercio y que la Federación suprimiera todos los impuestos federales especiales al comercio; ▪ En cuanto a los impuestos especiales a la industria, su rendimiento se debía dividir entre proporciones fijas, para compartirse entre la Federación, los estados y los municipios; ▪ Se conformaría un fondo de reserva para auxiliar a cualquier estado que sufriera un déficit o desequilibrio en su presupuesto o para impulsar el desarrollo económico de las entidades que lo necesitaran.
<p>Fuente: José María de la Serna, <i>Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal</i>, UNAM, 2004.</p>		

Cuadro 2.2 Resultados de las Convenciones Nacionales Fiscales		
Primera Convención Nacional Fiscal (1925)	Segunda Convención Nacional Fiscal (1933)	Tercera Convención Nacional Fiscal (1947)
	<p>Resultados: Se constitucionalizó el principio de que a pesar de que el poder de crear un impuesto corresponde a un nivel de gobierno, los otros niveles tienen derecho a participar en los ingresos recaudados por ese concepto.</p>	<p>Objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Trazar el esquema de un Plan Nacional de Arbitrios, es decir, de un verdadero sistema nacional de distribución de todos los gastos públicos entre todos los contribuyentes; ▪ Planear la forma en que Federación, estados y municipios deban distribuirse, en relación con el costo de los servicios públicos en relación con su capacidad de control sobre los causantes respectivos; ▪ Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales y fórmulas asequibles de entendimiento entre ellas y los particulares que permitan reducir al mínimo los gastos de recaudación y control de los impuestos para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. <p>Resultados:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Congreso de la Unión aprobó en 1948 la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Creó una tasa federal de 1.8% aplicable a toda la República, y establecer que las entidades federativas que adoptarán el mismo sistema y derogaran o dejaran en suspenso sus propios impuestos sobre actividades comerciales o industriales, tendrían derecho a cobrar una tasa que fijaría su legislatura y que no podría exceder de 1.2% ▪ Ambas tasas se cobrarían juntas. ▪ La Federación y el estado celebrarían un acuerdo, que por primera vez se llamó “Convenio de Coordinación”, en el que se establecería cuál de las partes y con qué facultades administraría el impuesto. ▪ Origen del sistema Nacional de Coordinación Fiscal que rige nuestro país.
<p>Fuente: José María de la Serna, <i>Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal</i>, UNAM, 2004.</p>		

Los resultados de las tres convenciones nacionales fiscales fueron paradójicos. Por ejemplo entre 1950-1982 la economía mexicana se expandió al 6.5% anual, la tributación pasó del 6 al 10% del PIB y el ingreso per cápita aumentó 3%. Sin embargo, entre 1983-2006, la tributación no avanzó, ya que se estancó en un 11% del PIB, la economía mexicana creció apenas 2% y el ingreso per cápita no ha crecido.⁹⁵

Durante el último tercio del siglo XX, la debilidad hacendaria del Estado mexicano se ha hecho tan evidente, en tanto cuatro grandes desafíos no se han atendido. En primer lugar, la centralización del ingreso por parte del gobierno federal, ya que concentra más del 90%. En segundo lugar, las bajas tasas de recaudación de ingresos directos respecto al Producto Interno Bruto (PIB) (Cuadro 2.3) En tercer lugar, las crisis económicas recurrentes, las cuales debilitan la capacidad recaudatoria del Estado, junto con las políticas económicas recesivas amplifican el círculo vicioso: bajo crecimiento y poca tributación. Y en cuarto lugar, la corrupción administrativa, política y empresarial, la cual ahoga toda posibilidad de obtener mayores recursos fiscales, imposibilita legitimar y afianzar la acción del Estado para ejercer jurisdicción en el ámbito de la fiscalidad.

⁹⁵ David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, FCE, México, 2005, p. 59. Reynolds, Clark, “Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador” en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII (2), abril-junio de 1996, pp.656-657.

Cuadro 2.3						
Ingresos tributarios del gobierno federal: 1935-2005						
(porcentajes del PIB, promedios sexenales)						
Periodos	Total de ingresos tributarios	Impuestos sobre la Renta	ISIM e IVA	Impuestos a producción y servicios	Impuestos al comercio exterior	Contribuciones accesorias y otras
1935-1940	5.59	0.63	0.12	1.46	1.90	1.48
1941-1946	6.12	1.23	0.10	1.32	2.08	1.39
1947-1952	6.65	1.82	0.64	1.18	2.17	0.85
1953-1958	6.80	2.13	0.69	1.16	2.35	0.46
1959-1964	6.52	2.49	0.74	1.12	1.74	0.43
1965-1970	7.17	3.26	0.89	0.43	1.68	0.91
1971-1976	9.03	4.06	1.68	1.03	1.20	1.06
1977-1982	10.60	5.26	2.37	1.29	0.95	0.74
1983-1988	10.66	4.18	3.06	2.44	0.60	0.39
1989-1994	11.51	5.08	3.12	1.77	0.96	0.57
1995-2000	10.04	4.25	3.10	1.62	0.59	0.48
2001-2005	10.73	4.76	3.65	1.32	0.41	0.58

Fuente: José Luis Calva, Mildred Espíndola y César Salazar, "El rezago tributario en México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN", en José Luis Calva (coordinador) Finanzas públicas para el desarrollo, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p.114

La administración pública municipal tiene dos grandes desafíos que atender. En primer lugar, la modernización administrativa y hacendaria debe avanzar a pasos acelerados. La experiencia mexicana corrobora que la alternancia y el establecimiento de sistemas electorales competitivos en los ámbitos locales, no posibilita la introducción de metodologías y prácticas de gobierno encaminadas a logros tangibles como la eficiencia, eficacia y transparencia de la tesorería. Por el contrario, los viejos equilibrios políticos – patrimonialismo, nepotismo, clientelismo, la opacidad y el corporativismo- no posibilitan la formación de una cultura de la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la transparencia y el derecho de acceso a la información. Los municipios en su conjunto deben dar cumplimiento a lo estipulado en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir sus reglamentos internos y disposiciones administrativas, ya que no dejan de haber imprecisiones respecto a las funciones de cada uno de las dependencias que conforman a la administración municipal.

En segundo lugar, el municipio para su fortalecimiento hacendario enfrenta serias restricciones macroeconómicas. Por un lado, la tasa de crecimiento alcanzada en el periodo 2001-2006 que promedió 2.1%, socava la posibilidad de que los municipios en su conjunto obtengan más participación en el ingreso nacional. La macroeconomía abierta ha generado que fiscalmente los tres niveles de gobierno, pero sobre todo, el ámbito local, no puedan crear las propias condiciones de desarrollo endógeno y crecimiento económico.

Dice David Ibarra respecto al modelo de economía abierta a la mexicana:

En el lapso que media entre 1982 y 2006, los gobiernos mexicanos no han acertado en concebir e instrumentar una reforma impositiva congruente con los enormes cambios implantados por la globalización y en las estrategias socioeconómicas nacionales. Los ajustes adaptativos han revestido un carácter pasivo y carente de equidad. Así, se eliminan de tajo los tributos al comercio exterior, se desgravan las regalías e intereses de las remesas al exterior y se reducen los impuestos directos, buscándose compensar las pérdidas fiscales con gravámenes indirectos y, a corto plazo, hasta con recursos de las privatizaciones que acentúan las desigualdades verticales del régimen tributario.⁹⁶

La crisis financiera global de la primera década del siglo XXI, sin duda impactará el desempeño de las finanzas públicas locales. Esta crisis financiera ha restringido la liquidez en las principales economías capitalistas, lo cual acentuará la recesión por el lado de la oferta como de la demanda en mayor o menor medida en todo el mundo. A pesar de que los estados capitalistas han intervenido con fondos públicos provenientes de los contribuyentes para rescatar a los bancos de inversión, aseguradoras y grandes empresas que especularon sobre bases insostenibles, cuyo rescate asciende a los tres billones de dólares,⁹⁷ será insuficiente para reactivar el empleo y la producción global. Ahora los contribuyentes de las economías industrializadas, tendrán que asumir los costos de los rescates, los cuales tendrán secuelas de gran alcance, ya que apenas se le dará respiro a un sistema financiero

⁹⁶ David Ibarra, “La oposición de la elite a tributar”, p.28-29

⁹⁷ “Los pagadores de impuestos subvencionarán los costes de la financiación de los bancos, también subvencionarán los dividendos de sus accionistas y las primas de su personal.” Véase el artículo “Three trillions dollars later” en *The Economist*, 16 de mayo de 2006. Página web: http://www.economist.com/opinion/displaystory.cfm?story_id=13648968. Consultada el 26 de mayo de 2006

que no le apuesta al financiamiento de la inversión productiva, a la intermediación financiera y al mismo tiempo que se resiste a la regulación del Estado.

Los costos sociales para México lejos de atenuarse, seguirán profundizándose de manera permanente, debido a que el modelo económico neoliberal imposibilita que los circuitos fiscales y crediticios estén orientados al bienestar de las mayorías. Los resultados macroeconómicos no mienten. La actual crisis económica mundial y sus efectos nocivos, indican que México se encamina a cerrar la primera década del siglo XXI como otro decenio fallido para el desarrollo humano, con el riesgo de que el segundo decenio, se convierta en otro. Entre 1980-1990, la tasa de crecimiento económico fue del 1.1%, entre 1990-1999, fue del 2.7% y entre 2000-2006 apenas ha alcanzado 2.3%, cifras que exhiben el peor desempeño económico en la región de América Latina.

El raquítico crecimiento económico impide crear las fuentes internas de recaudación, lo cual se ha convertido en un incentivo perverso para que el gobierno le apueste de manera irresponsable al endeudamiento interno a través de la banca comercial extranjera. La tasa de crecimiento del PIB per cápita tan sólo entre 1999-2006 fue del 2.7%, la cual está por debajo de economías emergentes como China que ha sido del 8.3% e India que alcanzó 5.2%. Con este pobre desempeño económico y del ingreso per cápita, es difícil, por no decir imposible, que México pueda en el corto, mediano y largo plazo fortalecer su capacidad fiscal. En estas condiciones, la capacidad de ahorro de la economía, si de por sí era limitado, ahora será aun menor. El sector paraestatal de México cada vez está más reducido (en 2003 existían 207 empresas) y los circuitos del crédito están subordinados a las decisiones de las matrices foráneas, por lo cual no hay condiciones para fortalecer la capacidad productiva regional. De hecho, el sistema fiscal mexicano está subordinado a la banca comercial.

Dado que la recaudación fiscal se realiza en los bancos, los legisladores federales y el gobierno, crean la legalidad necesaria para inducir y obligar a que los contribuyentes hagan deducibles sus consumos a través de las tarjetas de crédito, a sabiendas de los riesgos que conlleva tener altas tasas de interés y comisiones bancarias, donde las instituciones

crediticias en los hechos se convierten en una autoridad hacendaria paralela al Estado, con el beneplácito del mismo.⁹⁸

La deuda pública interna del gobierno central de México ha crecido de manera desproporcionada, a tal grado que pudiera considerarse como una copia mal hecha del populismo de los años setenta. Entre 1970-1980, la tasa de crecimiento de la economía fue del 6.3% anual, donde la tasa de crecimiento de la inversión bruta doméstica alcanzó 8.3%, mientras que en el periodo 1980-1993, sobre todo a partir de la instrumentación del modelo neoliberal, fue del 0.1%.⁹⁹ Sin embargo, la deuda interna al final del periodo 2000-2006, llegó a un billón 500 millones de pesos, pero el crecimiento de la economía apenas fue del 2.3%. En el pasado existió un populismo que por lo menos redistribuía el ingreso, a diferencia del actual, que limita la capacidad productiva del país y reduce el ingreso de la población.

En 2005, la deuda interna ascendió a 1 billón 183 mil millones y en 2008 alcanza los 2 billones 332 mil millones de pesos. (Cuadro 2.4) Entre 2005-2008 la deuda pública interna se duplicó. Con relación al PIB, está pasó del 13.1% al 19.2%. Con relación a la deuda pública total, la deuda interna representó el 67% en 2005 y 82% en 2008. Esto indica que la anterior y presente administración ha apostado a la emisión de Cetes y Bonos de Desarrollo en montos cada vez mayores, lo cual pondrá en riesgo la capacidad de pago del gobierno, o lo que es peor, que distraerá mayores recursos fiscales para el financiamiento del desarrollo económico y social.

Las instituciones hacendarias por haber dejado que la evasión y elusión fiscales avanzara, así como legalizar las multimillonarias devoluciones de impuestos a las grandes

⁹⁸ En las fracciones V y XX del artículo 32 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta dispone que los bancos puedan obtener utilidades del público con el aval del Estado, donde se induce al contribuyente para que haga uso de las tarjetas de crédito para hacer deducibles sus gastos personales. Sin embargo, el costo que representan los intereses y comisiones que cobran los bancos, son lesivos para el crecimiento del consumo, la inversión y del ingreso personal.

⁹⁹ The World Bank, *World Development Report*, varios años.

empresas¹⁰⁰, representa el corolario del desmantelamiento de la capacidad fiscal del Estado mexicano. Los beneficiarios de estos importantes montos de devoluciones, corresponden a empresas de la industria automotriz, productos fotográficos, panificadoras, acereras, tiendas departamentales, de autoservicio e instituciones financieras. Estas empresas no requieren dichas devoluciones como forma de subsidio, ya que en todo caso, serían las industrias que hoy en día se encuentran en declive económico, las que requerirían apoyos fiscales bajo esta modalidad.

Cuadro 2.4				
México: Deuda Interna del Gobierno Federal				
Millones de pesos				
2005	2006	2007	2008	2009/ ¹
1,183,310	1,547,112	1,788,339	2,332,748	2,408,750
% del PIB				
2005	2006	2007	2008	2009/ ¹
13.1	15.8	15.1	19.2	21.5
% Estructura porcentual				
2005	2006	2007	2008	2009/ ¹
67	78.1	79.9	82	81.1
Nota/ ¹ : Datos del primer trimestre de 2009				
Fuente: SCHP, <i>Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.</i>				

Los datos recientes indican que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), el cual incluye el total de obligaciones del gobierno –deuda presupuestaria- y de las instituciones adscritas al sector público, como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la banca de desarrollo, paraestatales, fondos y fideicomisos, representa al primer trimestre de 2009 alrededor de 40.17% del PIB, equivalente a 4 billones 499 mil millones de pesos, cifra que es superior en un 1 billón 36 mil millones con respecto a 2008. Al cierre de 2007, los RFSP representaron el 33.8% del PIB, lo cual señala que lejos de reducirse la deuda interna, el gobierno federal acumula

¹⁰⁰ De la revisión de la cuenta pública federal 2005 hecha por la Auditoría Superior de la Federación, “las devaluaciones de impuestos se encuentran altamente concentradas, generando una situación de privilegio que contraviene el principio de equidad fiscal. Se constató que en 2005, 4,132 grandes contribuyentes recibieron devoluciones por 106,520 millones de pesos, esto es, el 71% del total. De estos grandes contribuyentes, 398 de ellos concentraron el 77% del monto devuelto y de éstos, 10 recibieron una devolución promedio de 1,742 millones de pesos cada uno”. ASF, *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano, Oportunidades de Mejora*, México, 2006

pasivos impagables. Si se le sumará a lo anterior, el pasivo de Pemex, el del sistema de pensiones del ISSSTE y del IMSS, la deuda total del sector público supera más 100% del PIB.

La recesión económica por la que atraviesan las naciones industrializadas, ha generado una reducción de las compras de hidrocarburos, especialmente de petróleo crudo. Es importante destacar que las finanzas públicas de México dependen de los ingresos por concepto de exportación de petróleo, ya que su contribución equivale a un tercio de los ingresos públicos. Estos recursos son repartidos a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales. Tan sólo entre enero-abril de 2009, dejaron de entrar al país aproximadamente 9 mil 400 millones de dólares con relación al mismo periodo de 2008, debido a la caída de los precios del barril y porque México dejó de vender 228 mil barriles diarios entre sus principales clientes del exterior.¹⁰¹ En otras palabras, la exportación de crudo se desplomó 60%, al pasar de los 15 mil 543 millones de dólares entre enero-abril de 2008, a seis mil 142 millones en igual periodo de 2009.¹⁰²

Según la Secretaría de Hacienda, esto ha generado que las entidades federativas dejen de recibir ingresos fiscales por 24 mil 926 millones de pesos en el primer cuatrimestre del año. Para situar el problema fiscal, el pago de participaciones que se entrega mensualmente a los gobiernos locales registró una caída de 18% con respecto al periodo enero-abril de 2008. En 2008 ya se habían entregado 157 mil 22 millones de pesos y en 2009 el monto fue de 132 mil millones. La entidad federativa más afectada ha sido el Estado de México, el cual registró una caída entre enero y abril de 2009 por 3 mil 604 millones de pesos de participaciones. El DF dejó de recibir 2 mil 707 millones, Jalisco mil 735 millones y Veracruz mil 594 millones de pesos.¹⁰³ Los efectos de la recesión económica por la que atraviesa México desde finales de 2008, se ha dejado sentir en el Estado de México con mayor fuerza, ya que la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) ha señalado que los municipios de dicha entidad han cancelado más del 50% de obra pública

¹⁰¹ “Pemex reporta fuerte caída de ingresos por exportación”, *El Universal*, 22 de mayo de 2009.

¹⁰² “Producción y exportación de Pemex, en caída libre”, *El Financiero*, 22 de mayo de 2008, p.18

¹⁰³ “Los estados consideran hacer ajuste a su gasto”, *El Universal*, 22 de mayo de 2009.

para 2009.¹⁰⁴ Dado que los ingresos por transferencias federales han afectado con mayor fuerza al Estado de México, el aumento de la pobreza urbana y el desempleo corre el riesgo de que terminen por desbordarse.

En 2006, la obra pública municipal de dicha entidad federativa ascendió a 4 mil 018 millones de pesos y en 2007 fue de 4 mil 429 millones de pesos.¹⁰⁵ En caso de que la obra pública municipal llegue al orden de los 2 mil millones de pesos para el cierre de 2009, significa que un mayor número de personas que viven en las ciudades se les excluirá del goce de bienes y servicios públicos, se acentuará la desigual distribución del ingreso, el desempleo crecerá de manera exponencial y con ello la informalidad y la fragmentación social.

Todo está configurándose para que el decenio que termina en diciembre de 2009 y el que inicia en enero de 2010, sean considerados como fallidos para el desarrollo humano. Ningún partido político ni el gobierno estatal han abordado esta problemática con el sentido estratégico necesario para enfrentar la aguda crisis en la que nos encontramos, bajo el riesgo de que en los primeros meses de 2010, los municipios dejen de prestar y proporcionar los servicios y bienes públicos a la población.

El colapso del modelo económico hace urgente que la reforma del Estado se lleve a cabo. Es urgente más descentralización política y hacendaria a favor de los municipios, pero acompañada de mecanismos más estrictos de fiscalización del presupuesto. Aún no se tiene el informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2008 del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, sin embargo, la deuda total registrada en 2006 fue del orden de los 7 mil 198 millones de pesos, de los cuales mil 343 millones se tenían contraídos con los bancos. La obra pública se ha achicado, ya que en 2006 fue de 2 mil 595 millones y para 2007 disminuyó al quedar en mil 438 millones de pesos.

Dado que las transferencias federales que reciben los municipios se mueven a través del sistema bancario, el pago de la deuda no dejaría de cumplirse, ya que las autoridades hacendarias federales dejarían que los bancos cobraran sus adeudos para evitar que éstos

¹⁰⁴ “Cancelaron municipios más del 50% de su obra pública”, *El Sol de Toluca*, 11 de febrero de 2009

¹⁰⁵ INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México 2003-2006 y 2004-2007*.

aumenten su cartera vencida y su quiebra. La deuda de los municipios ascendió en 2006 contraída con bancos y proveedores es del orden de los 2 mil 810 millones de pesos. En 2007 ésta llegó a los 3 mil 278 millones de pesos. Si los bancos y los proveedores decidieran cobrar la totalidad de los adeudos que han contraído los municipios, estos últimos entrarían en default (quiebra) inminente.

No se puede atender la crisis dejando intacto la manera en cómo se abusa del ejercicio del poder público. Los legisladores estatales que son los principales contralores y fiscalizadores de los recursos públicos, han dejado de cumplir con su responsabilidad política, ya que han autorizado que los municipios contraten deuda pública que no ha beneficiado a la población. No hay condiciones para el desarrollo humano y social en lo inmediato y mediato.

2.2 Los límites de la descentralización fiscal en México y el cambio político 1980-2005.

La entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980 dio paso al inicio de una serie de reformas descentralizadoras de la vida nacional. A partir de ese año, los gobiernos estatales recibirían una proporción de la recaudación de los ingresos fiscales federales, dentro del esquema de participaciones, y a partir de 1984, los gobiernos municipales también se les entregaría una parte de dichas transferencias, de acuerdo a la reforma al artículo 115 constitucional que entró en vigor el 3 de febrero de 1983. Esta reforma delimitó claramente las facultades y competencias tributarias de los municipios, ya que les permitió el cobro del impuesto predial, el cual grava la propiedad inmobiliaria, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora, los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, y otras fuentes de recaudación.

Para robustecer al municipio, se consideró en aquel momento hacer cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, y por ende, fortalecer su autonomía política. En la exposición de motivos de la reforma constitucional, se señalaba que los municipios urbanos e industrializados contaban con determinados recursos económicos y capacidad administrativa para la consecución de sus fines colectivos, por la

lado, y comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa, por el otro.¹⁰⁶

De igual manera, en la fracción IV de la iniciativa, la libre administración de su hacienda por parte de los municipios es un asunto fundamental para la subsistencia y desarrollo de los municipios; pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal.¹⁰⁷

Las atribuciones y facultades recaudatorias fueron asignadas a los ayuntamientos para que estos pudieran cumplir con la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, como se señalara más adelante, el presupuesto se ha concentrado mayoritariamente en el gasto corriente, como también es el caso del gobierno federal, lo cual ha dado un sesgo negativo a la reforma constitucional.

La reforma al artículo 115 Constitucional de 1983, elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones. Este es el modo de dar certeza jurídica al cobro de las contribuciones municipales.

A cinco lustros de esta reforma, ¿cuánto se ha avanzado en este terreno? ¿Los municipios urbanos e industrializados invierten los recursos suficientes al desarrollo urbano y social local? ¿Ha servido socialmente la descentralización de la vida nacional? ¿Qué tipo de consensos sociales y políticos deben existir para invertir más recursos en obra pública y en políticas sociales locales? ¿Existe una planeación del desarrollo urbano con criterios territoriales y demográficos?

¹⁰⁶Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, T.VII, *Reformas constitucionales durante las legislaturas LI y LII (1979-1985)*, sección primera, IFE-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Cámara de Diputados, 2006, p.841. El subrayado es del autor.

¹⁰⁷ *Ibid*, 843.

Los gobiernos municipales tienen que cumplir con sus obligaciones de gestión urbana plasmadas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La exposición de motivos de la reforma constitucional precisó que los servicios públicos municipales que deben entregarse a la población son los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, ya que antes existía una ambigüedad constitucional sobre cuáles de los servicios le correspondían a cada nivel de gobierno.

Los niveles de inversión pública registrados en los últimos tres decenios, obligan a que las reformas descentralizadoras, que se instrumentaron a partir de 1983, fortalezcan la vida municipal, ya que la inversión no crece al mismo ritmo y proporción con respecto al gasto total. Aún más, la reforma al artículo 115 Constitucional elaborada en 1999, reconoce al municipio como nivel de gobierno; sin embargo, lo anterior no ha alterado la dinámica de dependencia de las transferencias federales.

La alternancia municipal que empezó a manifestarse en los años 80 en distintos puntos de la geografía nacional nunca fijó como meta que los presupuestos públicos pudieran convertirse en instrumentos y políticas anticíclicas frente al crecimiento del desempleo y la caída del gasto público federal. La realidad confirmó que la alternancia electoral no implicó un cambio de políticas y la modificación de las relaciones intergubernamentales, ya que operó bajo las reglas del modelo centralizador que se había propuesto desmontar.

En este sentido, como apunta Deil Wright, el arreglo institucional con que cuenta México, es un ejemplo claro de que el Poder Ejecutivo o el gobierno central, no le ha interesado desmontar rasgos autoritarios, ya que aún posee una serie de instrumentos formales – manejo del presupuesto- sobre las entidades federativas y los municipios.¹⁰⁸

En los noventa, se descentralizaron las responsabilidades de gasto en materia educativa y de salud, pero los estados no recibieron mayores potestades tributarias para poder atender

¹⁰⁸ Deil Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 2001.

las demandas sociales, ya que la asignación, etiquetación y reglas de ejecución como el Ramo 33 y Hábitat son determinadas por las autoridades federales. Si las reformas descentralizadoras iban a posibilitar una mayor democratización y modernización de la vida local y nacional, finalmente se ha impuesto el modelo centralizador, el cual concentra aún más las decisiones de gasto de las autoridades locales.

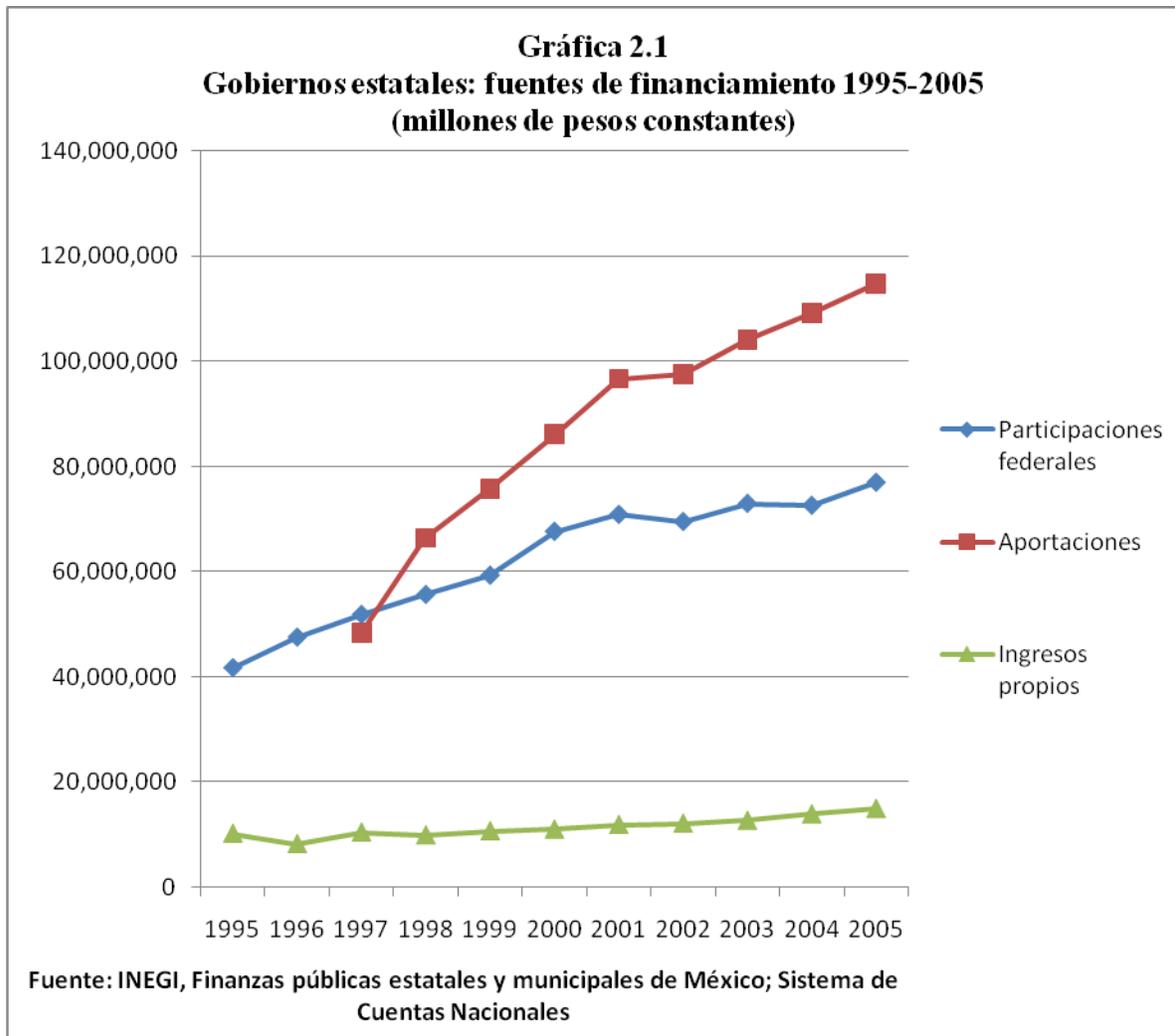
La reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política representó un avance, ya que en la norma constitucional se asentó la función del ayuntamiento en el municipio como nivel gubernamental. Entre los alcances más importantes de la reforma de 1999 se encuentran los siguientes elementos:

- 1.-El reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno y no como “administrador”;
- 2.-El robustecimiento de sus capacidades reglamentarias;
- 3.- La obligatoriedad de las autoridades municipales para que fortalezcan la participación ciudadana y vecinal;
- 3.-Las competencias exclusivas a favor del municipio, transferibles siempre y cuando medie la voluntad del ayuntamiento;
- 4.-El fortalecimiento de la capacidad recaudatoria municipal y seguridad jurídica de cobro de impuesto predial en lo que respecta a bienes de dominio público federal en casos de excepción;
- 5.- En este sentido, el artículo quinto transitorio del decreto de Reforma al 115 estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad;
- 6.- Se da certidumbre jurídica al establecimiento de la policía preventiva municipal para todo el país y auténtica libertad de hacienda;
- 7.-Se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o consejos municipales;
- 8.- Se fortalece el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno, delimitando el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales;
- 7.- Establece los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública Municipal.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, T.XIII, *Reformas constitucionales durante la LVIII Legislatura (1997-2000)*, sección primera, IFE-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Cámara de Diputados, 2006, pp.714-720

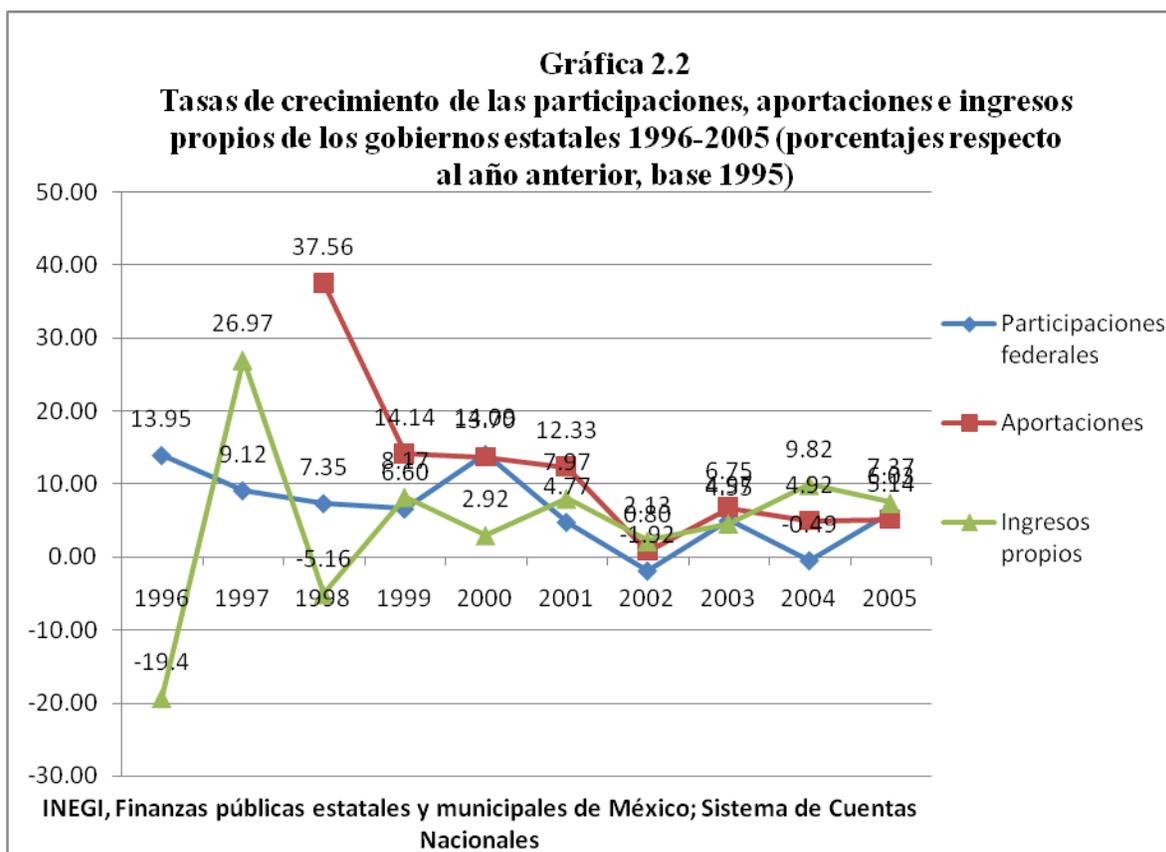
Entre 1995-2005, los gobiernos municipales tanto los gobiernos estatales y municipales no han podido incrementar la proporción de los ingresos propios respecto al ingreso total nacional. Además que gran parte de su operación y funcionamiento depende en gran medida de las transferencias intergubernamentales. (Gráfica 2.1) Por ejemplo, los gobiernos estatales dependen en mayor medida de las participaciones federales (Ramo 28) y los gobiernos municipales de las aportaciones (Ramo 33). En términos relativos, los gobiernos estatales en 2005, excluyendo al Distrito Federal dependen sus ingresos en un 87.6% de las transferencias federales (Ramo 28 y 33)¹¹⁰, lo cual plantea un doble reto para las finanzas locales. Por un lado, señala la necesidad de otorgar facultades recaudatorias a los gobiernos estatales. Por el otro, obliga destinar mayores recursos a los municipios a través de la mediación de los gobiernos estatales, para programas de inversión en infraestructura.

¹¹⁰ Véase *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, edición 2007. En 2005, los estados generaron 7% de ingresos propios. Además, integran el resto de su presupuesto con financiamiento público y privado, el cual asciende a 4% del ingreso total.



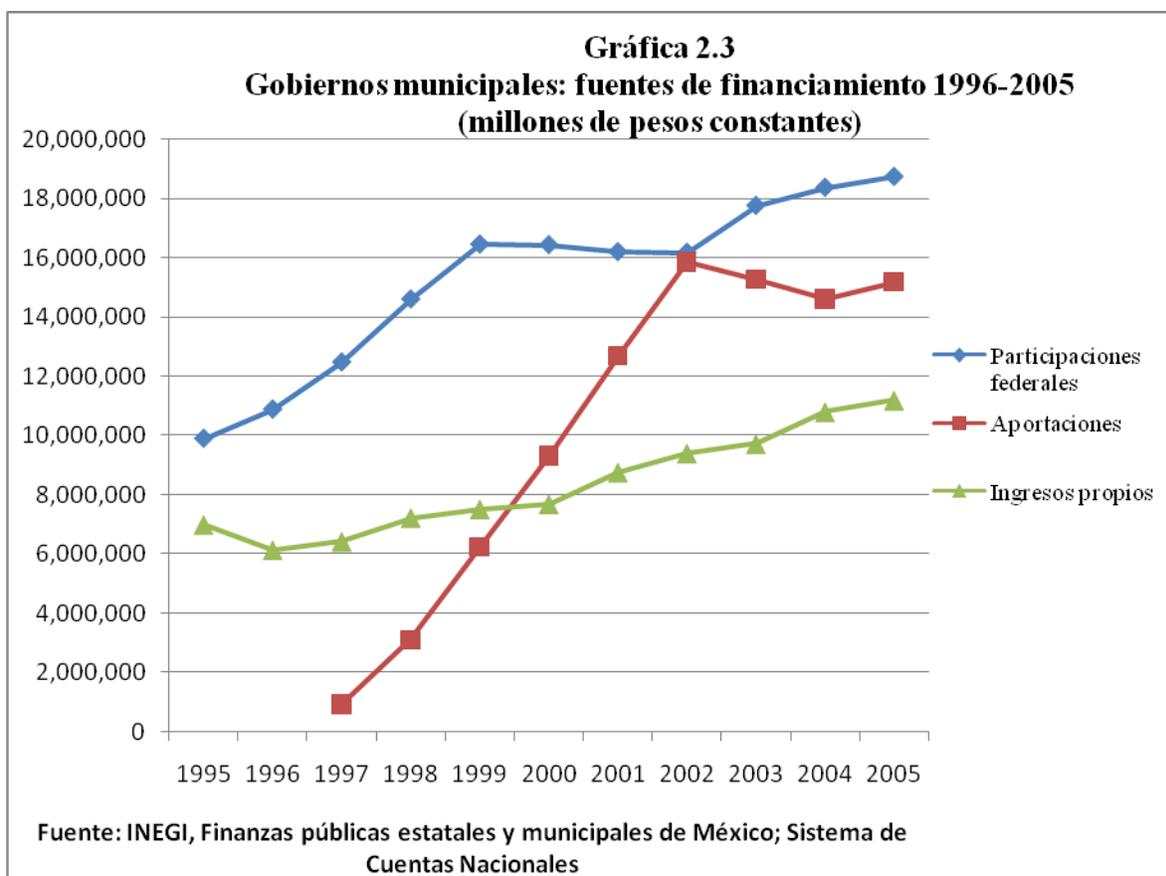
Urge un nuevo arreglo intergubernamental y hacendario en nuestro país, ya que en términos reales, las participaciones federales son recursos ligados tanto a la recaudación de impuestos indirectos como por los derechos de la extracción de petróleo y minería, los cuales tienden a decrecer en contextos de lento crecimiento interno y desaceleración económica mundial. Entre 1995-1999, las participaciones crecieron a una tasa real del 42.2% y entre 2000-2005 fue de 13.8%. Por ejemplo, en 1996, las participaciones decrecieron 23% respecto a 1995, sin embargo, para 1997, se incrementaron en 61% respecto a 1996. (Gráfica 2.2)

Incluso en años de estancamiento económico como 2001-2006, donde la economía mexicana apenas creció 2%, hubo años como 2002 y 2004, donde en términos reales, las participaciones disminuyeron negativamente en un -1.92% y -0.49%, respectivamente. Las aportaciones entregadas a los estados, registran un patrón de comportamiento titubeante. Si bien éstas disminuyeron pero a un ritmo menor que el de las participaciones, durante 1999-2001 el crecimiento promedio fue del 12%; para el año 2002, apenas fue de 0.80% respecto a 2001. Entre 2003-2005, las tasas de crecimiento comenzaron a recuperarse, pero el promedio apenas fue del 5.14% inferior al registrado entre 1999-2001.

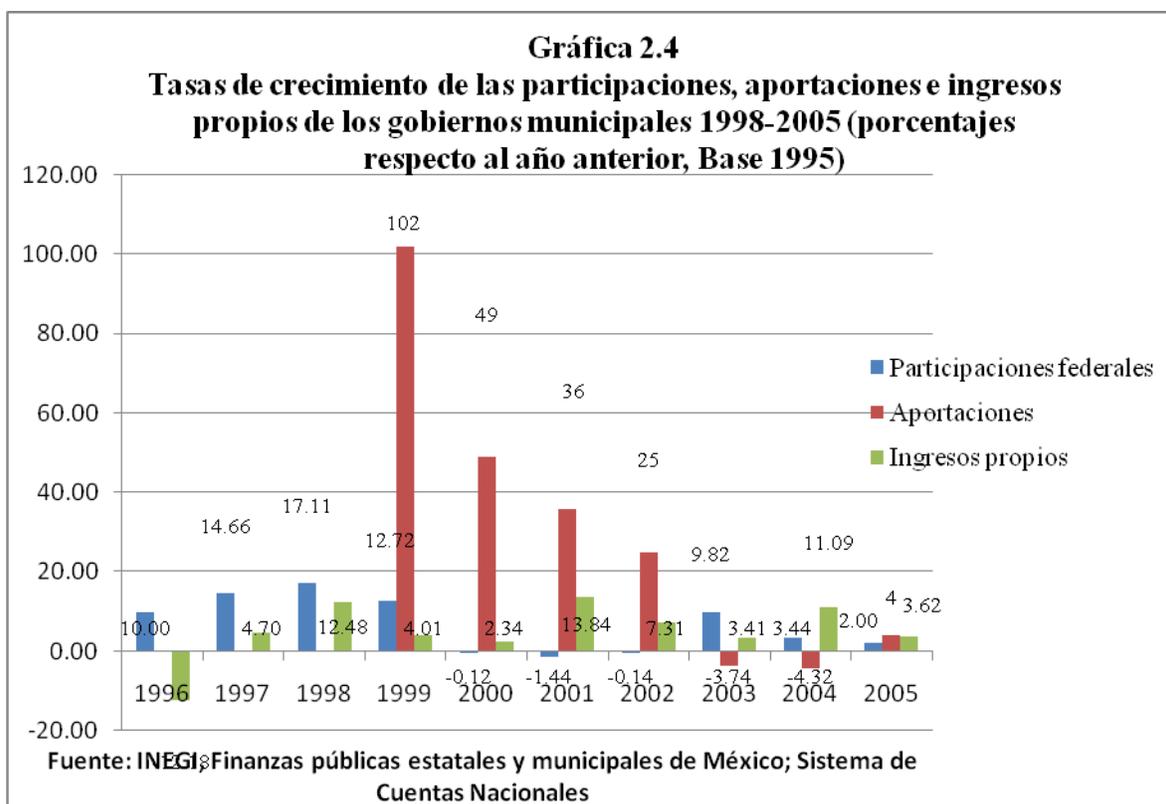


Los ingresos propios de los estados, los cuales en promedio representan el 7% de sus ingresos totales, han aumentado ligeramente, sin alterar en mucho la estructura porcentual del presupuesto. Por ejemplo, entre 1995-2000, aumentaron en términos reales 8% y entre 2001-2005, alrededor de 25.90%. En 2002, los ingresos propios crecieron apenas 2.13% respecto a 2001. Para 2005, la tasa de crecimiento real fue de 7.37% respecto a 2004, la cual fue ligeramente inferior a la de este último año que fue del 9.82%.

En el caso de las fuentes de financiamiento de los municipios, estas son más volátiles de lo que se podrían suponer. Entre 1996 y 2005, los ingresos propios aumentaron 1.84 veces en términos reales, lo cual advierte que en una década se duplicaron, pero siguen siendo insuficientes para atender la problemática social y urbana. (Gráfica 2.3)

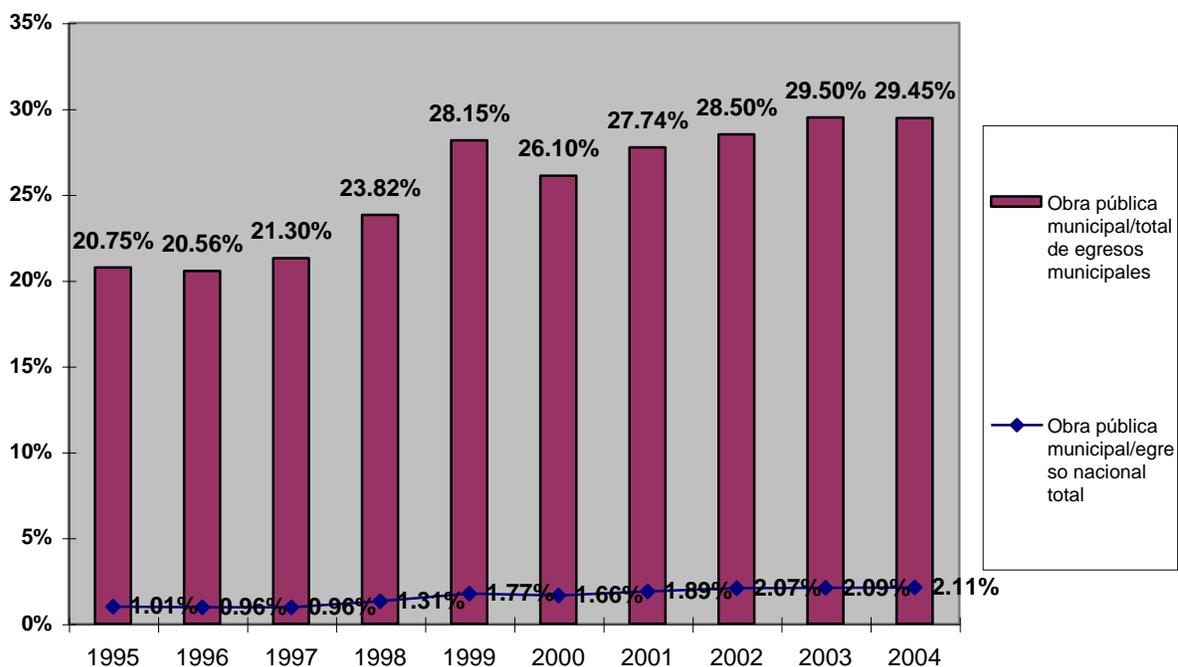


El tema que más llama la atención es la caída de las aportaciones a los municipios en términos reales entre 1999-2005. Por ejemplo, en 1999, las participaciones aumentaron 100% respecto al primer año de su creación, pero a partir de 2000, éstas vienen reduciéndose considerablemente. Entre 2000-2003, su tasa de crecimiento pasó del 49.3% a valores negativos del -3.73%. (Gráfica 2.4) En 2004, la tasa de crecimiento respecto a 2003 fue de nueva cuenta negativa, la cual fue del -4.32%, pero con un ligero repunte en 2005, cuya tasa fue del 4%. El desempeño de los ingresos propios de los gobiernos municipales mantuvo un comportamiento cíclico entre 1998-2005. Por ejemplo en 1998, 2001 y 2004 fue del 12.18%, 13.84% y 11.09%, respetivamente. Pero en 2000, 2003 y 2005, los ritmos de crecimiento de los ingresos propios son inferiores, ya que van del 2.3%, 3.4% y 3.6%, respectivamente.



Los gobiernos locales han podido obtener pocas ventajas de las reformas descentralizadoras, dado que hace falta criterios técnicos, sociales y políticos que orienten los recursos hacia la promoción del desarrollo local. Entre 1995-2004, los montos de inversión en pesos corrientes se incrementaron 11 veces, sin embargo, la participación del gasto de inversión pasó del 1.01% al 2.11% respecto al egreso nacional, en 10 años. (Gráfica 2.5). Lo anterior advierte las fuertes restricciones que subsisten para incrementar la inversión municipal.

Gráfica 2.5
México. Obra pública municipal respecto al total de egresos
municipales y nacional 1995-2004 (porcentajes)

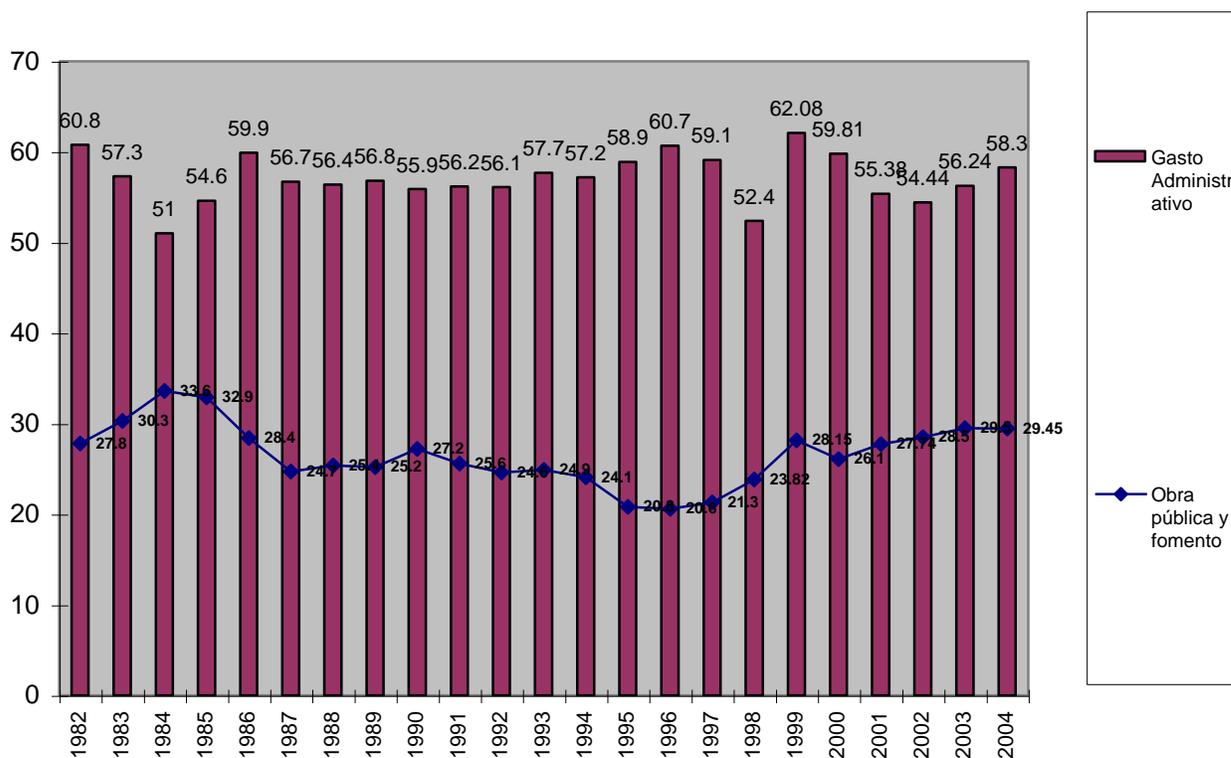


Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México; www.shcp.gob.mx

La obra pública respecto al total del egreso municipal ha aumentado paulatinamente en el mismo periodo. En 1995 representó el 20.75% y en 2004 fue del 29.45%, Sin embargo, entre 2001-2004, el gasto administrativo (gasto corriente) dentro del egreso municipal total paso del 55.38% al 58.3%. (Gráfica 2.6)

Dado que estos datos representan el promedio nacional, no necesariamente todos los estados invierten un tercio de su presupuesto en obra pública. En el caso del Estado de México, esta cifra representa para apenas una cuarta parte entre 2000-2005, lo cual advierte un desempeño presupuestal asimétrico en cada una de las entidades federativas.

Gráfica 2.6
México. Gasto administrativo y gasto de inversión municipal 1982-2004 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

El gasto local ha estado apoyado por las transferencias, las cuales representaron el 19% del ingreso federal en 1994. Las transferencias representaron el 50% de los ingresos estatales y el 58% de los ingresos municipales en aquel año. El resto de los ingresos que obtienen los gobiernos estatales provienen del pago de nómina, mientras que la principal fuente de ingreso municipal es el impuesto a la propiedad. Estos datos indican que el gasto de los gobiernos locales depende de las transferencias federales, lo cual advierte que dichos niveles de gobierno no disfrutaban de una sustancial autonomía que se requiere para poner en marcha el mecanismo de Tiebout y por ende, los beneficios de la descentralización fiscal no pueden ser obtenidos.¹¹¹

No han faltado voces que ante la ineficiencia administrativa municipal, argumenten sin que les falte razón, de que es necesario asignar mayores facultades y responsabilidades tributarias a los municipios, pero aún no se tiene claro el tipo de compromiso social, político y hacendario que han de asumir las autoridades locales, independientemente de la filiación partidista, ante los desafíos que representa los bajos niveles de inversión en infraestructura física en los municipios.

La reforma del Estado en materia municipal existe en la norma constitucional, pero sigue sin materializarse en la vida de las personas y comunidades más atrasadas del país. Es necesario una tercera generación de reformas descentralizadoras, que aseguren el sano desempeño presupuestal en el mediano y largo plazo, al tiempo que posibiliten al municipio impulsar el desarrollo económico y social bajo criterios territoriales y con equidad. Pero lo anterior, formaría parte de un consenso político nacional y local, que construya capacidades administrativas, institucionales y gerenciales.

“No obstante, en ocasiones las autoridades municipales y regionales han vacilado en aceptar las tareas del fomento del desarrollo. Esto se debe a que aún hay incentivos considerables que se oponen a políticas más activas a niveles local y regional. Para empezar, los niveles inferiores de gobierno suelen depender en gran medida de las transferencias fiscales provenientes del Estado, a pesar de las iniciativas de descentralización fiscal. Además, los organismos de gobierno central tienden a mantener el

¹¹¹ Jan K. Brueckner, “Fiscal Decentralization in Developing Countries: The Effects of Local Corruption and Tax Evasion”, en *Annals of Economics and Finance*, pp.16-17

control sectorial del fomento empresarial y de la provisión de infraestructuras, lo cual dificulta la integración territorial de las políticas.”¹¹²

La descentralización administrativa instrumentada a principios de los años noventa en salud y educación, ha generado problemas políticos entre los gobiernos estatales con el federal. La descentralización educativa del gobierno federal es rehén de sus propias contracciones. Por ejemplo, en 1993 se redujo el porcentaje de trabajadores el gobierno federal del 71 al 41%, mientras que se incrementó la participación del gasto estatal y municipal del 1.2% al 3.3% del PIB. Este cambio incrementó la participación del gasto de los gobiernos locales casi al nivel del gobierno nacional, la cual equivalió al 3.5% del PIB, excluyendo las empresas públicas.¹¹³ Sin embargo, con el tiempo quedó demostrado que la descentralización educativa, al reasignar los recursos, los gobiernos locales tendrían que absorber el resto de la responsabilidad. En otras palabras dicha descentralización “fue una decisión impuesta por la Federación con criterios centralistas. Una medida para resolverle las dificultades operativas a la burocracia educativa”.¹¹⁴

Los pocos alcances logrados con las reformas constitucionales y administrativas encaminadas a la descentralización de la vida nacional, hacen del régimen federal mexicano, un régimen centralista sesgado, ya que sólo se han instrumentado reasignaciones del gasto, dejando a un lado la asignación de más competencias tributarias a los gobiernos locales. Por ejemplo, el gasto de los gobiernos estatales en educación tiene que ser completado con recursos propios, ya que transferencias federales no alcanzan a cubrir los requerimientos de este sector. La gobernadora del Estado de Zacatecas, ha definido el problema en los siguientes términos: “en un modelo que se pretendió (sic) centralista, en realidad lo que se descentralizó a las entidades federativas han sido sobre todo las obligaciones, pero ni los recursos ni las facultades suficientes”.¹¹⁵

¹¹² Christian von Haldenwang, *op.cit.*, p. 47.

¹¹³ Jan K. Brueckner, *op.cit.*, p.16.

¹¹⁴ Cfr. Luis Hernández Navarro, “Zacatecas: la bomba educativa”, en *La Jornada*, 12 de septiembre de 2006.

¹¹⁵ Véase *La Jornada*, 4 de septiembre de 2006.

Los principales objetivos de la reforma al 115 Constitucional no se han materializado en lo concerniente al fortalecimiento municipal hacendario, ya que el municipio ha sido capturado por las clases gobernantes locales¹¹⁶, que han preferido montarse en la cultura patrimonialista, en la escasa participación ciudadana y en no hacer uso de su autoridad en materia tributaria. A esto le podríamos denominar *administración por botín*, en tanto son los partidos políticos quienes al arribar al poder ni logran desterrar los viejos equilibrios políticos, no mejoran la capacidad de gobierno y además no hay una profundización de prácticas democráticas y de participación ciudadanas a la hora de instrumentar las acciones públicas o de gobierno.

El municipio no se ha convertido en un motor del desarrollo económico y social, ya que ha sido capturado por las clases gobernantes locales, que no impulsan y promueven políticas de desarrollo local, además de que la participación ciudadana no ha sido el común denominador.

Esto ha conducido a que las autoridades municipales invierten muy pocos recursos en gasto de inversión y los ingresos propios muestran un comportamiento errático y decreciente en muchos casos. En el caso de estudio, la reforma del 115 Constitucional en los municipios del Estado de México no ha producido los resultados esperados, ya que diversos municipios no son autosuficientes y mantienen una fuerte dependencia de las transferencias federales.

¹¹⁶ La captura de la administración pública la podemos definir como la conjunción de arreglos extraformales entre grupos de interés que distribuyen las rentas públicas desde una visión patrimonialista y alejada del interés general.

2.3 Los efectos sociales de la descentralización fiscal en México y en el Estado de México

La descentralización de la vida nacional comenzó a principios de los años ochenta, a perfilar un nuevo tipo de relaciones intergubernamentales, siendo el común denominador la transferencia y delimitación de potestades y facultades tributarias a los ayuntamientos de México. La reforma al artículo 115 Constitucional, por principios de cuentas, derivó en que a los municipios se les entregó la responsabilidad de los asuntos relacionados con la gestión urbana. Pero en materia de combate a la pobreza, ni se le confirió dichas responsabilidades ni los recursos para atenderlas. Más bien fue una reforma a medias.

A partir de la reforma de 1983, los municipios pudieron acceder a las participaciones federales en 1984, lo cual incrementó sus fuentes de ingresos. Pero esta descentralización no pudo expandir a todos los municipios los beneficios de que traía aparejada la autonomía hacendaria, ya que los más desarrollados en términos administrativos, técnicos y económicos pudieron aprovechar su capacidad instalada, mientras que los menos preparados no pudieron desarrollar capacidades hacendarias. Además, las crisis económicas ocurridas entre 1982-1995, la centralización del presupuesto nacional, la estabilidad macroeconómica con bajo crecimiento y, en general, la instrumentación de las políticas económicas impulsadas por el Consenso de Washington y aceptadas por las clases gobernantes de México, han afectado las posibilidades de la mayoría de los municipios en fomentar y estimular el desarrollo económico y social.

Como ya se mencionó, a partir de la reforma constitucional de 1999, el municipio dejó de ser una instancia administrativa para convertirse en un nivel de gobierno. Aún así, las acciones y medidas encaminadas hacia la modernización hacendaria, mantiene un patrón asimétrico, ya que los municipios metropolitanos han podido introducir herramientas y acciones tendientes a mejorar su recaudación. La descentralización como es evidente, tiene efectos y velocidades diferentes por sectores, regiones y municipios.

La construcción de capacidades hacendarías además de ser un asunto de carácter técnico, es de naturaleza económica, política y social, como se había señalado anteriormente. Las autoridades municipales deben aprender a conjugar la eficacia, la eficiencia y la transparencia del presupuesto público. Es un asunto económico, ya que la descentralización no es responsable de que los gobiernos locales no hayan logrado consolidar su autonomía hacendaria, sino del modelo económico que no es promotor del empleo ni del crecimiento. En este sentido, tanto las políticas fiscal y monetaria sólo se concentran en la estabilidad de los precios. Es un tema político porque involucra el compromiso de transformar la administración municipal a través de decisiones y acciones adoptadas por el presidente municipal. Y es un asunto social, ya que una hacienda fuerte constituye el primer requisito para construir políticas sociales municipales, que posibiliten reorientar el gasto con criterios de equidad y componentes territoriales.

En un sentido amplio, la descentralización fiscal y política también está directamente afectada por lo que podría denominarse como “calidad” de la democracia, la cual a su vez está relacionada con “las distintas dimensiones del criterio de igualdad o de la justicia social”¹¹⁷, y la eficacia del régimen político, en cuanto a su capacidad para repartir y controlar el poder público. Todo proceso de consolidación democrática entraña irremediamente la transformación de los viejos equilibrios políticos e institucionales por nuevas reglas del juego democrático. Los actores y los protagonistas del cambio político deben respetar y comprometerse con el cumplimiento de una agenda mínima para el Estado de derecho democrático, la cual si bien no es definitiva, pasa por los siguientes aspectos:

- 1.- El derecho de ciudadanía con alto grado de inclusión;
- 2.- Elecciones libres, honestas (free and fair), efectivas, competitivas;
- 3.- La libertad de asociación y de información;
- 4.-El gobierno exclusivo por representantes electos, responsables y controlables;
- 5.-El reconocimiento de los derechos humanos y cívicos;
- 6.-Las garantías del estado de derecho en el interés (y como protección) de los ciudadanos.¹¹⁸

¹¹⁷ Hans-Jürgen Puhle, “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas”, en Walther Berneker (compilador) *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, El Colegio de México-DAAD-UNAM, 2002, p. 24

¹¹⁸ *Ibidem*.

La construcción de políticas sociales locales requiere el reconocimiento de esta agenda, pero además, de un arreglo político institucional para que los presupuestos puedan incorporar criterios universales, de transversalidad y de género. Y en este sentido, la administración pública debe estar preparada para atender en tiempo real fenómenos como la exclusión social y la pobreza, ya que es de carácter estructural, de naturaleza multifactorial, local, dinámico y politizable.(Cuadro 2.5)

Cuadro 2.5 Componentes de la exclusión social en el ámbito local	
Fenómeno estructural	<ul style="list-style-type: none"> -Aumento de las desigualdades sociales; -La aparición de una nueva escisión social en términos de dentro/fuera; -Fractura del tejido social; -Ruptura de coordenadas básicas de integración
Fenómeno dinámico	<ul style="list-style-type: none"> -Afectan de forma cambiante a personas y colectivos; -Es un proceso –o conjunto de procesos- que una situación estable; -El riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones de género; -El riesgo de descalificación en un marco de cambio tecnológico acelerado; -El riesgo de precariedad e infrasalariación en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral; -Las fronteras de exclusión son móviles y fluidas; -Los factores de riesgo que aumentan la vulnerabilidad de grupos o personas son cambiantes;
Fenómeno multifactorial y multidimensional	<ul style="list-style-type: none"> -La exclusión difícilmente admite definiciones segmentadas. Señalan los autores, una sencilla explotación de las estadísticas nos muestra las altísimas correlaciones entre, por ejemplo: -Fracaso escolar; -Precariedad laboral; -Desprotección social; -Monoparentalidad; -Género, menor participación de las mujeres en la vida pública; -Barrios guetizados, infravivienda, segregación étnica, pobreza y sobreincidencia de enfermedades; -La marginación, como temática de agenda pública, requiere abordajes integrales en su definición, y horizontales o transversales en sus procesos de gestión;
Fenómeno politizable	<ul style="list-style-type: none"> -La exclusión no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad, como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación; -Al contrario, la exclusión es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas; -Los colectivos marginados no conforman ningún sujeto homogéneo y articulado de cambio histórico, visible y con capacidad de superación de la exclusión. De ahí que sea mucho más complicado generar procesos de movilización y definir una praxis superadora de la exclusión.
<p>Fuente: elaborado con base en: Quim Brugué, Ricard Goma y Joan Subirats, “De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas” en <i>Revista Internacional de Sociología</i>, Tercera Época, no. 33, septiembre-diciembre, 2002.</p>	

Para el caso de los gobiernos locales de México, la consolidación de estructuras formales de gobierno o formas de gobernanza democrática que posibiliten que los gobernantes sean responsables ante los órganos de control institucional y por los ciudadanos, son fundamentales para evitar la captura del gobierno por parte de las clases gobernantes y la construcción de agendas locales que pongan un acento especial en la cuestión social. Si esto ocurre, la administración pública local estaría en la ruta correcta de la modernización con rendición de cuentas. Pero también es cierto, que “a largo plazo la democracia electoral no puede sobrevivir sin las garantías de la democracia liberal, y porque el Estado de derecho es un prerequisite funcional de la eficacia de la representación y de la eficacia de las decisiones e instituciones. No hay alternativas verdaderamente democráticas sin el Estado de derecho democrático”.¹¹⁹

El Estado de Derecho es un componente que se ha deteriorado en contextos –como el nuestro- donde las instituciones no cuentan con las capacidades y recursos para atender la pobreza urbana, la marginación y exclusión social. En un régimen político democrático, las instituciones que lo conforman, normalmente producen gobiernos responsables –léase las ramas judicial, legislativa y ejecutiva- donde procuran la defensa del interés general. No hacerlo, debilita al Estado frente a otros poderes económicos, financieros y eclesiásticos – quienes por su naturaleza tienen un desprecio por el Estado de derecho cuando están en riesgo sus intereses-; por eso, las clases gobernantes independientemente del signo ideológico, tienen una tarea doble: prestigiar la función pública mediante el respeto a la legalidad y la devolución del carácter público al gobierno y al Estado.

Al dejar intacto el poderío económico de varios grupos, está vaciándose de contenido los fundamentos del Estado que es la capacidad de ejercer jurisdicción al interior del territorio en aras de fortalecer y defender el interés público. ¿La política ya no es necesaria para resolver los problemas importantes de un país? ¿Acaso ya se perdió el sentido y la meta de la política, de hacer posible lo imposible? De nueva cuenta, la tarea corresponde a diversos actores y al funcionamiento de la política y de sus instituciones.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 25

En materia de instituciones políticas, los partidos políticos son esenciales no sólo por la función de representación que afecta la calidad de la democracia, sino por la forma como abren o cierran espacios de gobernabilidad, especialmente en la arena parlamentaria, por lo cual son insustituibles para la estabilidad del sistema político, para generar desarrollo y ser protagonistas de la lucha contra la pobreza. El muy modesto desempeño de las políticas redistributivas sólo puede entenderse en el marco de la crisis de representación política. La efectividad del liderazgo político en la construcción del Estado, la gobernabilidad y la consecución del desarrollo económico está claramente asociada con el éxito o el fracaso de la democracia a través del tiempo y de su desempeño frente a los desafíos de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La institucionalización de la política será la única manera de realizar un efectivo contrapeso a la exorbitancia del poder económico y, sobre todo, a las condiciones de inequidad que vulneran la legitimidad del modelo económico.¹²⁰

Por eso, es importante que la descentralización política y fiscal deba profundizarse aún más, dada la imperiosa necesidad de romper con el centralismo económico y de contar con políticas sociales dirigidas a la atención de las prioridades básicas de las comunidades marginadas y en pobreza extrema. En 1990, “por ejemplo, 82.3% del gasto fue ejercido por el gobierno central, 13.7% correspondió a los gobiernos estatales, en tanto que los gobiernos municipales ejercieron 4%”.¹²¹ Y para el caso de los recursos destinados para disminuir la pobreza, la política social también es centralizada, ya que a partir de 1998, el 66% de los recursos están concentrados en el gobierno federal, mientras que el 8% es ejercido por los estados y el 26% por los municipios, esto último como consecuencia de los recursos que se les traspasa a través del Ramo XXXIII.¹²²

El Estado de México reúne en su unidad territorial a municipios de diferentes condiciones, capacidades y características. En la entidad, se reproducen las contradicciones de la descentralización fiscal y el federalismo mexicano, propias de un país en desarrollo. Por ejemplo, existen pocos municipios que casi logran sufragar con sus propios ingresos el gasto corriente; pero también existen aquellos que sus fuentes de financiamiento las conforman las participaciones y aportaciones hasta en un 95%. Si bien la entidad genera el 10.5% del Producto Interno Bruto a nivel nacional, la brecha de desigualdades en

¹²⁰ Fernando Carrillo-Flórez, “Reforma política contra desigualdad”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo-Flórez (editores), *¿Democracia con desigualdad?* BID-Comisión Europea, NY, 2006, pp. 315-333.

¹²¹ Sobarzo y Sempere, *op.cit.*, pp.174-175

¹²² Alicia Ziccardi, “Políticas sociales y gobiernos locales en el Federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí, (coordinadores), *Federalismo fiscal, federalismo social*, UNAM-SEDESOL, México, 2004, p.169

capacidades administrativas tiende a crecer entre los municipios metropolitanos del Valle de México, Valle de Toluca y los de corte rural, los cuales se localizan a lo largo y ancho de la geografía de dicho estado.

La descentralización fiscal ha dado resultados positivos en algunos municipios metropolitanos, cuya proximidad al Distrito Federal, ha posibilitado la relocalización de las actividades productivas, financieras y servicios. En este sentido, el mecanismo del mercado está creando regiones dinámicas, ya que la inversión privada aprovecha la inversión pública en infraestructura física, mientras que las regiones donde se localizan los municipios más rezagados en carreteras, vialidades y en desarrollo económico, la generación de ingresos propios es casi nula. Así las cosas, en los municipios donde no se registra una intensa activa económica, las transferencias federales constituyen la principal fuente de ingreso. En este sentido, la descentralización tal como está plasmada en el artículo 115 Constitucional, ofrece beneficios limitados a los municipios rurales y urbanos pobres.

Las transferencias intergubernamentales, si bien constituyen la parte solidaria de los regímenes federales, están cumpliendo sólo un propósito que es contener y paliar los efectos de la pobreza y marginación, mediante la aplicación de recursos etiquetados (Ramo 33) destinados a proyectos de infraestructura física.¹²³ Por eso, lo económico y social deben caminar de la mano.

Sin caer en una simplificación teórica, esto recrea el viejo patrón de centro-periferia. Sin embargo, este paradigma no explica analíticamente los procesos de urbanización de la pobreza en municipios metropolitanos, por lo que habría que reconceptualizar la descentralización fiscal pensando en el cambio del modelo económico imperante y en el potencial de los gobiernos locales para fomentar el desarrollo económico y social.

¹²³ En el caso del Estado del México, los recursos del Ramo XXXIII conforman más de dos terceras partes del presupuesto del gobierno estatal y de la mayoría de los municipios. Este sesgo de la descentralización se aprecia en casi todas las entidades federativas a excepción del Distrito Federal.

Bajo este escenario, el Estado de México aglutina tanto a municipios metropolitanos con características semejantes a los de países de ingresos medios, pero también existen diversos municipios rurales en condiciones de dependencia financiera y marginación equiparables con Guerrero, Oaxaca o Chiapas. En este no hay mucho de nuevo, sin embargo, desde mediados de los noventa, no han aparecido acciones locales eficaces que, desde el marco de actuación de la administración municipal, pudieran revertir el patrón de ineficacia e ineficiencia en el manejo del ingreso y del gasto. En los municipios metropolitanos se recauda más, pero se ha invertido poco en infraestructura física y en la construcción de políticas sociales complejas. Los municipios pobres reciben mayores transferencias federales, pero el gasto corriente sigue creciendo.

2.4 Midiendo la descentralización desde adentro: el caso de los municipios del Estado de México

Horacio Sobarzo y Jaime Sempere, han sugerido analizar la distribución de los ingresos por niveles de gobierno y, en particular el peso de las participaciones en el ingreso de los gobiernos locales (estatales) con el objeto de medir la capacidad de recaudación de las entidades federativas. Con la metodología empleada, los investigadores concluyeron que si se excluyen las participaciones, la capacidad de recaudación en las entidades federativas es casi nula.¹²⁴ Para el análisis del desempeño presupuestal estatal y que será utilizado para el caso de los municipios, Sobarzo y Sempere han considerado analizar e incorporar:

- a) La composición del ingreso en los gobiernos locales incluyendo las participaciones;
- b) La composición del ingreso en los gobiernos municipales sin participaciones;
- c) La composición del ingreso en los gobiernos locales incluyendo aportaciones;
- d) La composición del ingreso en los gobiernos locales sin aportaciones;
- e) Relación ingresos propios-gastos;
- f) Desequilibrio vertical; y
- g) Asignación del gasto municipal.

¹²⁴ Horacio Sobarzo y Jaime Sempere, “La descentralización fiscal en México: algunas propuestas”, en Rogelio Arellano Cadena (compilador), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, No. 83, FCE, 1996, pp. 172-173.

Sin embargo, para operacionalizar con facilidad el ingreso y el gasto, hemos propuesto reagruparlos de acuerdo a su fuente de origen y destino de aplicación, dado que el periodo de estudio son 10 años. Los ingresos se clasifican en tres grupos: a) Ingresos propios; b) ingresos ordinarios; y c) Ingresos extraordinarios. Los gastos se clasifican en tres rubros: a) Gasto corriente; b) Gasto de Inversión; y c) Deuda. (Cuadro 2.6)

Sobarzo y Sempere señalan que una medida más adecuada para tener una proporción del grado de autonomía, estaría dada por la relación ingresos propios-gastos (es decir, ingreso propio-gasto corriente; ingreso propio-inversión; ingreso propio-gasto total). Asimismo, sugieren medir la relación de participaciones-ingresos propios para los niveles estatal y municipal de gobierno para el grado de desequilibrio vertical, ya que permite medir cuánto reciben en participaciones los gobiernos estatal y municipal por cada peso que generan.¹²⁵

Cuadro 2.6	
Clasificación del ingreso y del gasto municipal.	
Ingreso	Gasto
<ul style="list-style-type: none"> * Ingreso propio <ul style="list-style-type: none"> -Impuestos; -Derechos; -Productos; -Aprovechamientos; -Contribución de Mejoras * Ingreso ordinario <ul style="list-style-type: none"> -Ingreso propio + [participaciones federales + aportaciones federales. (capítulo 8000)]. * Ingresos extraordinarios <ul style="list-style-type: none"> -Financiamiento. 	<ul style="list-style-type: none"> * Gasto corriente <ul style="list-style-type: none"> -Servicios Personales (capítulo 1000) -Materiales y Suministros (capítulo 2000) -Servicios generales (capítulo 3000) -Transferencias (capítulo 4000) * Gastos de inversión <ul style="list-style-type: none"> -Adquisición de bienes e inmuebles (capítulo 5000) -Obras públicas y acciones sociales (capítulo 6000) -Inversiones financieras (7000) * Deuda pública (9000)
<p>Fuente: elaborado con base en <i>México. Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal</i>, Banco Mundial, 2006; <i>Manual para la Programación y Presupuestación Municipal para el Ejercicio Fiscal 2007</i>, Gaceta de Gobierno del Estado de México, 2 de octubre de 2006.</p>	

¹²⁵ *Ibid*, pp. 177-178.

Utilizando la metodología de Sobarzo y Sempere en la presente tesis, se analizan y proponen criterios para asignar y distribuir el gasto en los municipios del Estado de México bajo criterios de equidad y mayor horizontalidad. La intención central es replantear el federalismo al interior de esta entidad federativa, que capte la desigualdad en términos del ingreso de los habitantes, la cual está directamente relacionada con la provisión de servicios públicos básicos, lo cual “permite una mejor aproximación a la equidad (o inequidad) en la distribución del gasto”. En este sentido, se deben considerar los siguientes dos elementos:

“i) las características asociadas al territorio y la población que los habita, y ii) las diferencias en dotaciones de capital público existente. El primer elemento determina las demandas potenciales de bienes y servicios públicos, que serán distintas entre territorios si la estructura demográfica, el desarrollo, la estructura productiva, etcétera, también lo son. El segundo determina la oferta en la provisión de bienes y servicios públicos. Ambos conceptos deben permitir clasificar las regiones según sus carencias o déficit relativos en cada uno de los servicios considerados. El propósito último es tener indicadores de déficit por categoría de servicios públicos entre regiones.”¹²⁶

Para medir el acceso de los habitantes a los servicios públicos, Sobarzo y Sempere emplean para el caso de las entidades federativas nueve variables, las cuales siete tienen relación directa con la provisión de servicios públicos, como educación, energía eléctrica, agua, red de alcantarillado y vivienda.¹²⁷

Para la medición del desempeño de los gobiernos municipales del Estado de México, se tomará como punto de referencia, la clasificación hecha en el *Manual para la elaboración de los planes de desarrollo 2003-2006*, en primer lugar, porque abarca una parte de la temporalidad de la investigación, y en segundo lugar, porque permitirá establecer qué tanto los municipios clasificados por tipologías elaboradas con relación con base al grado de urbanización y desarrollo socioeconómico, guardan cierta relación con el desempeño hacendario. (Cuadro 2.7)

¹²⁶ *Ibid*, pp.188 y 191.

¹²⁷ Estos indicadores de privación que utiliza CONAPO son: i) Población analfabeta mayor de 1; ii) Población sin primaria completa mayor de 1; iii) Ocupantes en viviendas sin drenaje ni escusado; iv) Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica; v) Ocupantes en viviendas sin agua entubada; vi) Viviendas con hacinamiento; vii) Ocupantes en viviendas con piso de tierra; viii) población en localidades de menos de 5 mil habitantes; ix) con ingresos menores a 2.5 salarios mínimos. *Ibid*, pp.189-190.

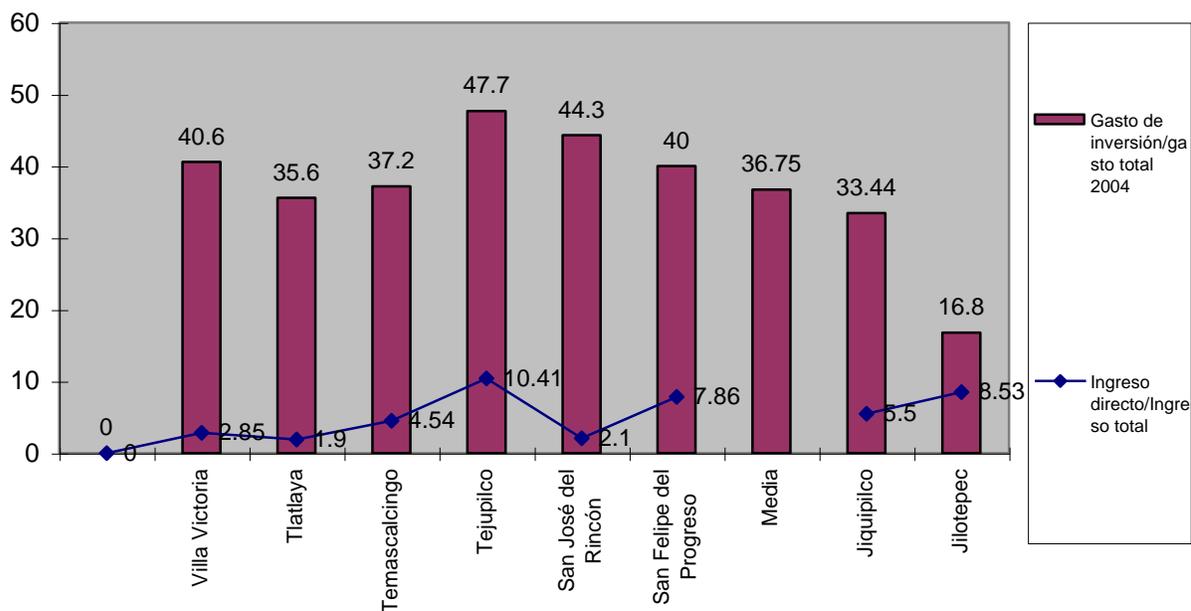
Cuadro 2.7
Tipologías municipales del Estado de México, 2003-2006

Municipios Tipo “A”	Municipios
Tipología Municipal	
-Bajo grado de urbanización -Medio y Bajo nivel de desarrollo socioeconómico	Acambay, Aculco, Almoloya de Alquisiras, Amanalco, Amatepec, Ayapango, Chapa de Mota, Chiautla, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ecatzingo, El Oro, Isidro Fabela, Ixtapan del Oro, Jilotepec, Jilotzingo, Jiquipilco, Luvianos, Malinalco, Morelos, Ocuilan, Oztoloapan, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, San Simón de Guerrero, Santo Tomas, Soyaniquilcan, Sultepec, Tejupilco, Temascalcingo, Temascaltepec, Texcaltitlan, Timilpan, Tlatlaya, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Villa Victoria, Zacualpan y Zumpahuacan.
Municipios Tipo “B”	Municipios
Tipología Municipal	
- Medio Grado de Urbanización - Medio y Bajo Nivel de Desarrollo Socioeconómico	Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Apaxco, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacan, Cocotitlán, Huehuetoca, Hueypoxtla, Ixtapaluca, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Xalatlaco, Jaltenco, Jocotitlán, Joquicingo, Juchitepec, Mexicalcingo, Nextlalpan, Nopaltepec, Ocoyoacac, Otumba, Ozumba, Papalotla, Rayón, San Antonio la Isla, San Martín de las Pirámides, San Mateo Atenco, Temamatla, Temascalapa, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Aire, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcalyacac, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tonicaco, Tultepec, Valle de Bravo, Xonacatlán, Zacazonapan y Zumpango.
Municipios Tipo “C”	Municipios
Tipología Municipal	
Alto grado de Urbanización Alto y Muy Alto Nivel de Desarrollo Socioeconómico	Atizapán de Zaragoza, Chalco, Coacalco, Coyotepec, Cuautitlan Izcalli, Cuautitlan, Ecatepec, Huixquilucan, La Paz, Lerma, Melchor Ocampo, Metepec, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Nicolás Romero, Solidaridad, Tecámac, Texcoco, Tlalnepantla, Toluca, Tultitlán, Valle de Chalco y Zinacantepec.
Fuente: <i>Manual para la elaboración de los planes de desarrollo 2003-2006</i> , Secretaria de Finanzas-COPLADEM, 2003, pp. 486-487	

Los municipios Tipo A, dadas sus condiciones de bajo nivel de urbanización y escaso desarrollo institucional, disponen de pocas fuentes de información estadística, por lo que en este apartado se considerarán 8 municipios para ser analizados en 2004. La gráfica 2.7 ilustra que en ese año 7 municipios destinaron más del 30% de sus presupuestos a gasto de inversión (Villa Victoria, Tlatlaya, Temascalcingo, Tejupilco, San José del Rincón, San Felipe del Progreso y Jiquipilco) y uno (Jilotepec) apenas destinó el 16.8%. Sin embargo, estos municipios tienen una baja actividad económica, la cual se refleja en las raquílicas

fuentes de recaudación. Tejupilco y Jiquilco fueron los municipios donde sus ingresos propios representaron entre el 10.41% y 8.53%, respectivamente. El resto recaudó entre el 1.9% (Tlatlaya) y el 7.86% (San Felipe del Progreso) de ingresos propios respecto al total. Son municipios que requieren fortalecer urgentemente sus capacidades institucionales.

Gráfica 2.7
Estado de México. Municipios tipo A. Gasto de inversión e ingreso directo
respecto al total, 2004 (porcentajes)



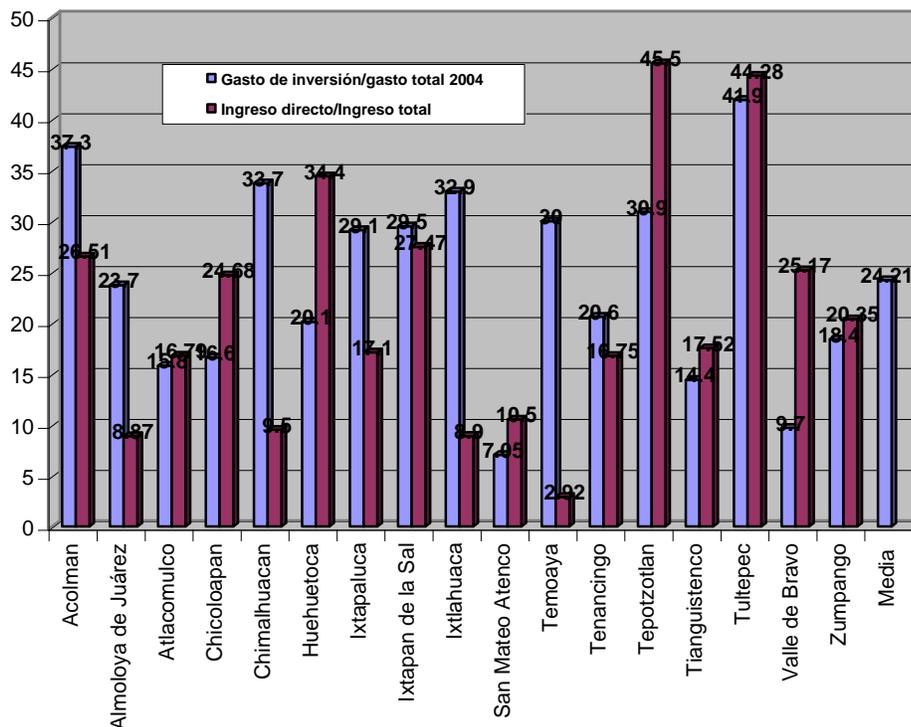
Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

En el caso de los municipios Tipo B, en 2004, las asimetrías en materia recaudatoria sobresalen notablemente. Por ejemplo, los municipios de Almoloya de Juárez, San Mateo Atenco y Temoaya, que en teoría estarían ligados al importante desarrollo industrial, comercial y de servicios de la capital del Estado de México, mantienen raquíticos niveles de recaudación similares a los observados en los municipios Tipo A, los cuales ascienden a un 8.87%, 8.9% y 2.9%, respectivamente. Sin embargo, la media del gasto de inversión respecto al presupuesto fue del 36.7%. (Gráfica 2.8) Tanto en el caso de Almoloya de Juárez como Temoaya, ocurre que el gasto de inversión representa 23.7% y 30%, respectivamente, pero en el caso de San Mateo Atenco, apenas representó el 7.95%. Este

último caso es ilustrativo de lo que pasa en los municipios mexiquenses con bajas capacidades institucionales

En el caso del resto de los municipios, aparecen algunos que son capaces de generar más de la tercera parte de sus ingresos, incluso un poco más, pero sus gastos de inversión son inferiores a lo recaudado por esfuerzo propio. Es el caso de Huehuetoca que en 2004 generó el 34% de sus ingresos, pero su gasto de inversión apenas fue del 20%. Tepetzotlan y Tultepec, generaron un 45 y 44%, respectivamente, pero dirigieron para obra pública un 31 y 41% del presupuesto, respectivamente. La media del gasto de inversión fue del 24.2% del gasto total.

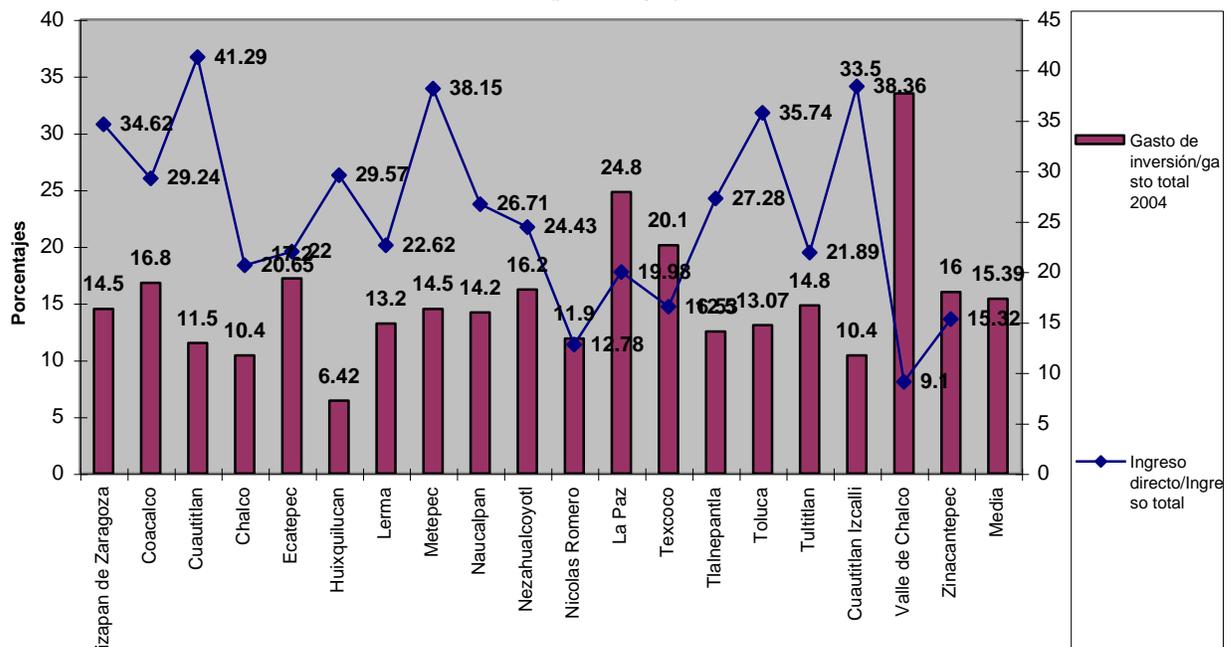
Gráfica 2.8
Municipios Tipo B. Gasto de inversión/gasto total e ingreso directo/ingreso total 2004 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

En el caso de los municipios tipo C con un alto componente de urbanización y supuestamente con bajos índices de marginación, en casi todos ellos la media del gasto de inversión fue del 15.32%, cuando en varios, sus ingresos propios representan más de la tercera parte de sus ingresos totales. Es el caso de Atizapan de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlan, Metepec, Toluca y Cuautitlan Izcalli, donde sus ingresos propios representaron 34.6%, 29.2%, 41,2%, 38.1%, 35.7% y 33.5%, respectivamente. Pero por el lado del gasto de inversión, apenas representaron dichas erogaciones 14.5%, 16.8%, 11.5%, 14.5%, 13% y 33.7%, respectivamente (Gráfica 2.9). En ese mismo año, el caso de Huixquilucan fue el más alarmante, dado que recaudó en ingreso propio 29.5%, pero destinó a gasto de inversión tan sólo el 6.42%. En el otro extremo, esta Valle de Chalco, ya que con una baja recaudación –la cual representó el 9.1% del ingreso total-, pudo aumentar su gasto de inversión hasta un 38.3% del gasto total. Estas asimetrías relacionadas con el desempeño hacendario municipal del Estado de México, son propias –como ya se había dicho- de un país en desarrollo, ya que para enfrentar la urbanización de la pobreza en los municipios del Valle de México y del Valle de Toluca, no es un asunto de falta de recursos propios, sino de la ineficiente e ineficaz uso que se le da al presupuesto local.

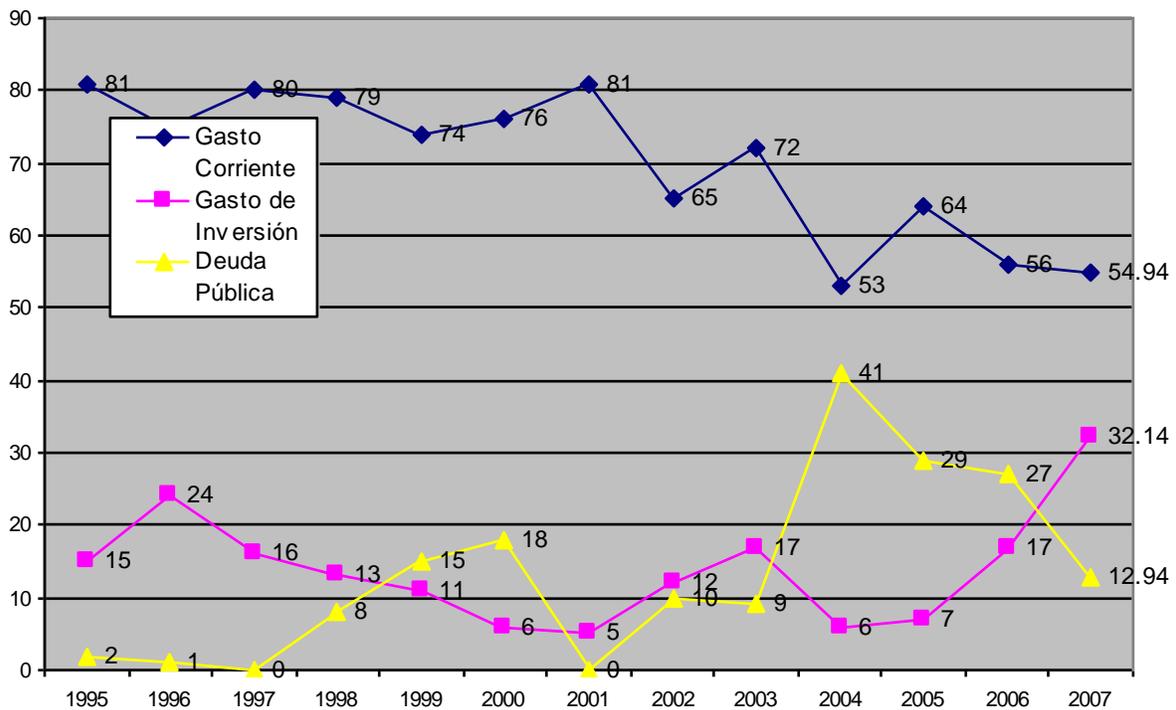
Gráfica 2.9
Municipios tipo C. Gasto de inversión/gasto total e ingreso directo/ingreso total, 2004
(porcentajes)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales

Al ampliar el análisis del desempeño por municipio durante el periodo 1995-2005, es más que evidente la falta de planeación presupuestal y no la carencia de recursos propios, aún cuando el ciclo de la economía nacional padece de un lento crecimiento económico. Entre 1995-2005, por ejemplo, el municipio de Huixquilucan registró proporciones muy bajas de inversión pública, al igual que Nezahualcoyotl y Metepec, los cuales son municipios de corte metropolitano, pero con dinámicas socioeconómicas diferentes. Entre 1996-2001, el gasto de inversión pasó del 24% al 5%, mientras que el gasto corriente pasó del 75 al 81% del total (Gráfica 2.10).

Gráfica 2.10
Huixquilucan: Gasto corriente, gasto de inversión y deuda pública
1995-2007 (porcentajes)

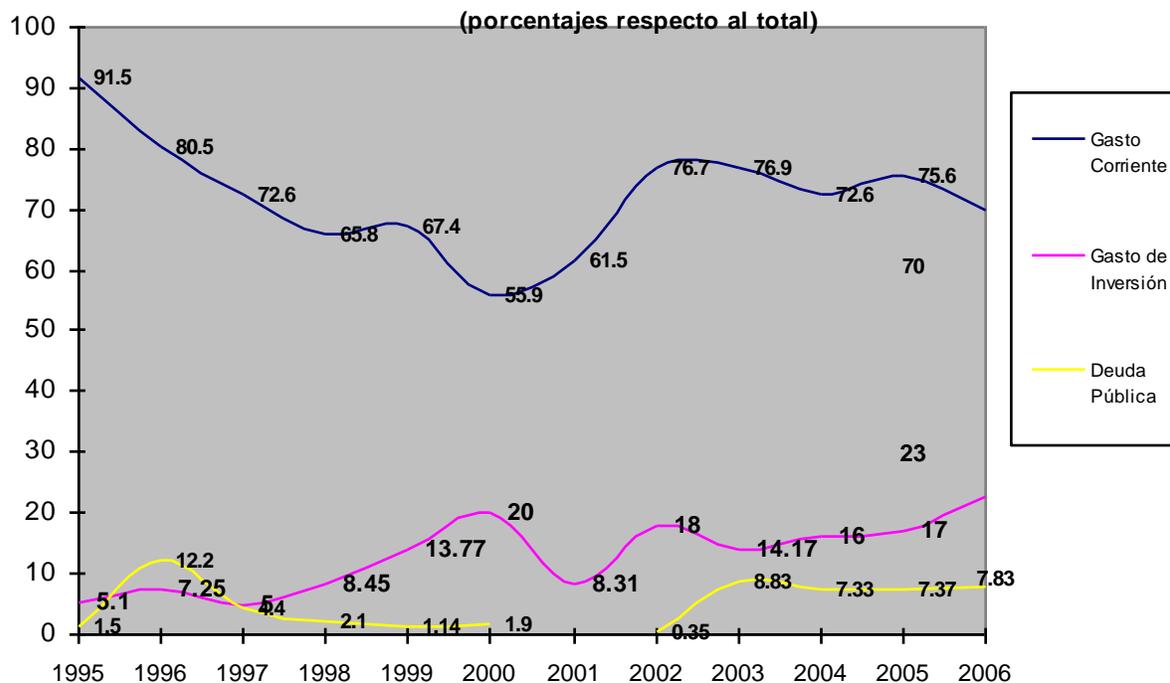


Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México y ayuntamiento de Huixquilucan

El municipio de Huixquilucan ha hecho un esfuerzo para disminuir el gasto corriente entre 2002-2006, ya que este pasó del 65% al 56%, sin embargo, el pago de la deuda pública constituye un enorme pasivo que distrae recursos para el desarrollo económico y social, ya

que nada más en 2004 llegó a representar el 41% del presupuesto, en 2005 el 29% y en 2006 un 27%, respectivamente. En el caso de Nezahualcoyotl, el gasto corriente si bien en el periodo 1995-2000 había pasado del 91.5% al 55.9%, en el periodo 2001-2006, volvió a crecer de manera acelerada ya que representó en 2001 el 61.5% y en 2006 el 70%. (Gráfica 2.11). Esto advierte una situación delicada si consideramos que es un municipio con una creciente urbanización de la pobreza, la cual tiende ahondarse con los bajos porcentajes de inversión pública. Entre 2001-2006, el pago de la deuda había pasado del 8.83% al 7.83% del presupuesto, lo cual señala que las autoridades municipales no están llevando a cabo programas de racionalización y austeridad presupuestal, ya que a la par de que crece el gasto corriente, se mantiene el pago de la deuda y disminuye el gasto de inversión.

Gráfica 2.11
Nezahualcoyotl: Gasto corriente, gasto de inversión y deuda pública 1995-2006

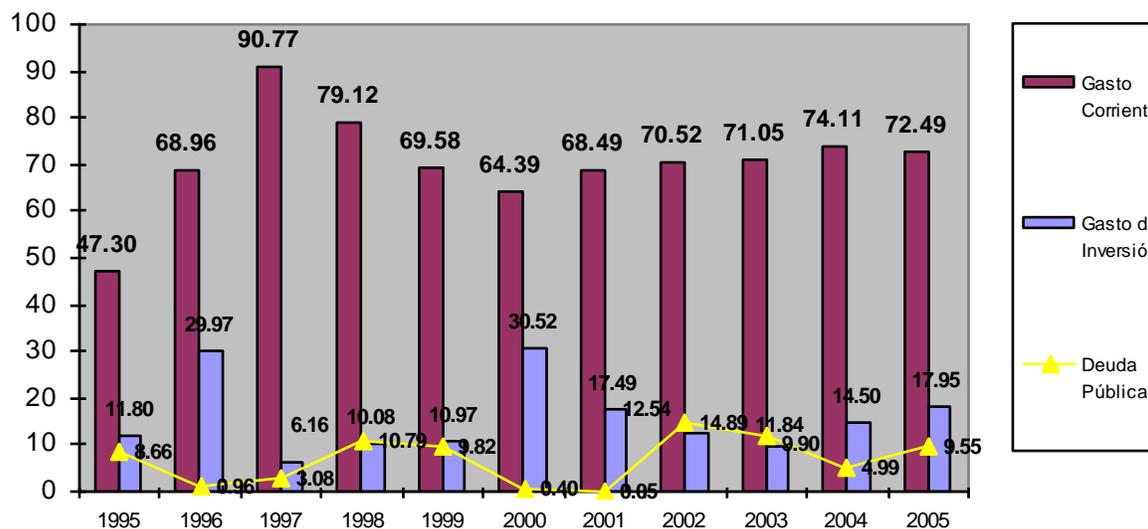


Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México; Ayuntamiento de Nezahualcoyotl

Otro caso similar de desempeño presupuestal en un municipio metropolitano es Metepec. Si bien en esta demarcación, el gasto corriente había crecido en una proporción de un 47.30% en 1995 a un 90.77% en 1997, los gastos de inversión se habían mantenido demasiado

bajos, salvo en 1996 que representaron un 29,9%. Lo cierto es que a partir de 1998-2000, el gasto corriente decreció de un 79% a un 64.39%, pero el gasto de inversión apenas en 1998 y 1999 fue del 10%, salvo en el año 2000 (año electoral) que fue del 30.5%. Entre 2001-2005, el gasto de inversión no supera el 17%, pero de nueva cuenta, el gasto corriente se elevó de un 68.3% al 72.49% del gasto total. (Gráfica 2.12)

Gráfica 2.12
Metepec: Gasto corriente, Gasto de Inversión y deuda pública 1995-2005
(porcentajes respecto al total)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México y presupuestos anuales

La descentralización está vinculada a las funciones inherentes del Estado, en cuanto a que uno de sus poderes públicos, la rama legislativa del gobierno, es la encargada de legislar lo relacionado con la entrega de potestades y responsabilidades hacendarias a los niveles locales de gobierno, con el propósito de que estos puedan contar con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de gasto en cada jurisdicción. Hasta aquí los requisitos democráticos formales se cumplen. Sin embargo, los procesos de descentralización tienen sus propias características y obedecen a distintas necesidades y requerimientos de la propia globalización económica. De ahí que la descentralización no siempre se traduce en autonomía local, entendida como la capacidad de los gobiernos locales para desplegar acciones públicas a partir de las posibilidades de generar sus propias

fuentes de financiamiento para el desarrollo. Por ejemplo, los países desarrollados, independientemente si cuentan con regímenes de gobierno federal o unitario, han dado fuerte impulso al desarrollo de regiones o ciudades que tienen una enorme vinculación con los intercambios globales.

En el caso de los países en desarrollo, la centralización del presupuesto por parte de las autoridades centrales sigue siendo elevada, sin embargo, los presupuestos públicos como proporción del PIB siguen siendo reducidos respecto a sus contrapartes de los países desarrollados. Por ende, un régimen federal no siempre crea las condiciones para que los gobiernos locales (estados y municipios) reviertan las asimetrías en capacidades institucionales. Y en este sentido, los teóricos de la descentralización, como Wallace Oates, han señalado que los países en vías de desarrollo tienen mayores problemas para fortalecer las finanzas de los gobiernos locales, toda vez que los gobiernos centrales controlan o centralizan la mayor parte del presupuesto nacional.

A menudo la descentralización puede traer ventajas para las localidades que cuentan con capacidades administrativas, pero también se incrementan los riesgos. Uno de los riesgos que enfrentan es la captura del Estado por parte de las clases gobernantes.¹²⁸ Diversos estudios han señalado que este patrón se registra con mayor frecuencia en los países en desarrollo, dado que existe un permanente conflicto entre la dicotomía instituciones formales e informales, como se señaló anteriormente. Pero esta distinción más que obedecer a un punto de axiológico, trae consigo un conflicto mayor entre las reglas escritas y la falta de legitimidad. Desde el punto de vista deontológico, las instituciones formales están llamadas a respetar el Estado de Derecho. En este sentido, las causas que están detrás de la debilidad hacendaria están estrechamente relacionadas con la baja capacidad de ejercer autoridad por parte de los gobiernos locales, ya que “existen instituciones

¹²⁸ La captura del Estado y del gobierno la entendemos como la conjunción de arreglos extraformales entre grupos de interés que distribuyen rentas públicas desde una visión patrimonialista y alejada del interés general. Para Daniel Kaufman es como “diseñar la formación de las reglas básicas del juego (por ejemplo, leyes, reglas, decretos y regulaciones) a través de pagos privados ilícitos y no transparentes a los funcionarios públicos”. *Informe global de la corrupción 2004*, Transparency International. Prometeo, 2005, p.47.

informales que contradicen a las formales, postergan las reformas, imponen costos adicionales a la sociedad y frenan la innovación”.¹²⁹

La administración pública al ser el principal instrumento de transformación, tiene que actuar en tiempo real para satisfacer las demandas sociales, lo cual obliga a la mejora continúa de los procesos administrativos. Esto indica que no se puede avanzar en la descentralización democrática, más aún cuando todavía existe una cultura patrimonialista, clientelar y corporativa. Es evidente que el patrimonialismo no se puede romper con cambios constitucionales formales.

El patrón del funcionamiento “defectuoso” de las instituciones públicas en México ha sido retratado sin mucha profundidad por el Banco Mundial, pero deja entrever los desafíos que enfrentan los gobiernos locales, máxime cuando la alternancia electoral y la transición política no han podido democratizar el ejercicio del poder y establecer una nueva relación entre el ciudadano, la sociedad civil y el Estado. Este primer decenio del siglo XXI, subsisten factores de riesgo para el buen desempeño de las instituciones en los tres ámbitos de gobierno.

“De muchas maneras, las distorsiones en políticas públicas que aún persisten se deben a la influencia excesiva de grupos de interés, como algunos de los sindicatos de trabajadores del sector público y algunas élites económicas. Estos grupos median –y muchas veces capturan- la relación entre el liderazgo político y la ciudadanía en general (en su capacidad de votantes), lo que afecta el suministro de bienes y servicios públicos. Su influencia se debe en parte a su capacidad de intervenir en el proceso de diseño de políticas públicas, en especial en lo relacionado a la habilidad para atacar u obstaculizar funciones o fuentes de ingreso que son clave para el Estado, o a la capacidad de comprar el apoyo político con su influencia financiera.”¹³⁰

La corrupción administrativa también se suma a este patrón de debilidad de la hacienda pública, ya que genera altos costos de provisión de bienes y servicios públicos, ya que también es producto de la captura del Estado. La evasión fiscal –la cual es una manifestación de este problema- ocurre cuando una clase de consumidores (en particular,

¹²⁹ Christian von Haldenwang, “Gobernabilidad sistémica y desarrollo en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, no.85, abril 2005, p.44.

¹³⁰ *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la Polarización Social*, Banco Mundial, Washington DC, 2007, p. viii. El subrayado es nuestro.

los altos demandantes de bienes públicos) es capaz de evadir una gran porción de los impuestos locales, mientras que en otras clases la evasión fiscal es baja o nula. Esto se manifiesta con mayor claridad, cuando los evasores y no evasores viven juntos en una jurisdicción, ya que los evasores, quienes a veces son la minoría, se benefician de pagar menos, al tiempo que no participan en el pago del costo de los bienes públicos. Esta combinación arruina la capacidad de la economía para relacionar bienes públicos con las demandas individuales y los beneficios de la descentralización fiscal pueden desaparecer de continuar la evasión de impuestos locales.¹³¹

¿Qué tienen que decir las nuevas concepciones de la administración pública, como la NGP, entre otras? Los modelos de agente-principal fueron diseñados para que los ciudadanos puedan controlar la función de los agentes, como los gobiernos, instituciones o políticos. Sin embargo, una de las dificultades que enfrentan ciudadanos (principal) para controlar y monitorear a los servidores públicos (agente) está relacionada con problemas de acceso a información pública, transparencia y rendición de cuentas. En otras palabras, lo que haga el poder público y la administración pública debe hacerse en público. (Gráfica 2.13) La calidad de la información y la manera en cómo es entregada a la ciudadanía, debe pasar por otro filtro que es la interpretación que hagan los ciudadanos de la misma. El problema aquí radica cuando:

“[...]la información proporcionada por la autoridad puede resultar un idioma extraño para los grupos sociales que se encuentran en una situación más desventajosa, en términos de información asimétrica, o si no poseen la capacidad para decodificar la información, analizarla y utilizarla para proteger sus intereses o sancionar a la autoridad. Este punto tiene que ver con la fortaleza o no que tenga la ciudadanía en términos de educación y de cultura política.”¹³²

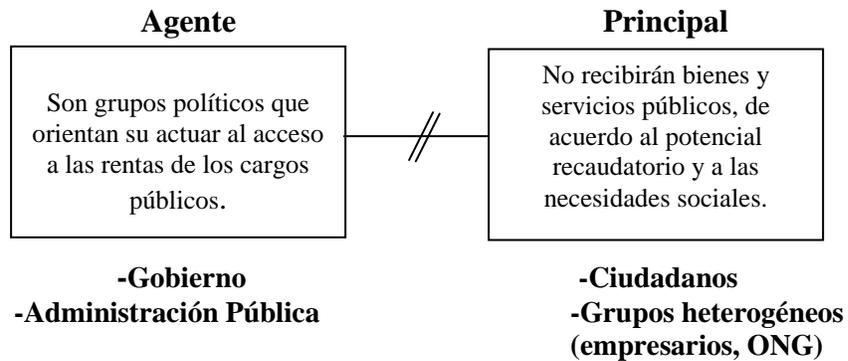
Y aún haría falta establecer los mecanismos, para el caso de que ante un incremento de los ingresos públicos y no ocurriera un aumento de la inversión pública y acciones sociales, los servidores públicos debieran ser llamados a cuentas por los órganos de control y por los

¹³¹ Jan K. Brueckner, *op.cit.*, pp. 3-4

¹³² Henio Millán y Alejandro Natal, *La rendición de cuentas a la luz de la Teoría-Agente principal: un análisis de la democracia en México*, El Colegio Mexiquense A.C., Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo, No. 10, 2006, p. 8.

ciudadanos por incumplimiento de los programas y planes de gobierno, a efecto de que resarcieran los daños causados a la hacienda pública.

Gráfica 2.13
Modelo de agente-principal cuando es capturada la administración pública por las clases gobernantes



Fuente: elaboración propia con base en Christian von Haldenwang,

Bajo las reglas de las instituciones informales, no puede funcionar de manera lineal el modelo de agente-principal “en un contexto donde las estructuras y agentes del modelo antiguo –al que nos hemos referido como el régimen autoritario y opaco- se han mostrado renuentes a adaptarse a las nuevas condiciones distributivas del desarrollo impulsado por el mercado. Aún hoy se considera los puestos de elección por sufragio un vehículo para alcanzar objetivos personales”.¹³³ De hecho, al hablar de grupos que controlan el gobierno y la administración pública da como resultado la existencia de varios agentes, tratando de capturar los beneficios del manejo del presupuesto. Además, dado que en medios urbanos como rurales, la heterogeneidad que existe entre los actores sociales (principales), supone de entrada un ejercicio de la ciudadanía desigual, ya que cada uno de ellos cuenta con información asimétrica y expectativas diferentes relacionados con los resultados del ejercicio gubernamental.

¹³³ Christian von Haldenwang, *op.cit.*, p.43

“Para que la rendición de cuentas pueda ser efectiva, diversos grupos de la sociedad tienen que cooperar, ya que no sólo las formas de ejercer la rendición de cuentas sino los contenidos deben ser consensuados. Esto implica un proceso de cooperación entre actores diversos para acordar formas, tiempos, estándares, fines y modos para controlar la actividad. El problema radica en que para cooperar en esta empresa, los actores tienen que tener incentivos y cierto grado de seguridad en los resultados o beneficios de la cooperación, y es probable que no todos los ciudadanos o sus organizaciones se sientan igualmente incentivados y, por tanto, temen que no todos los otros actores se involucren y/o esperen a que otros hagan el trabajo por ellos.”¹³⁴

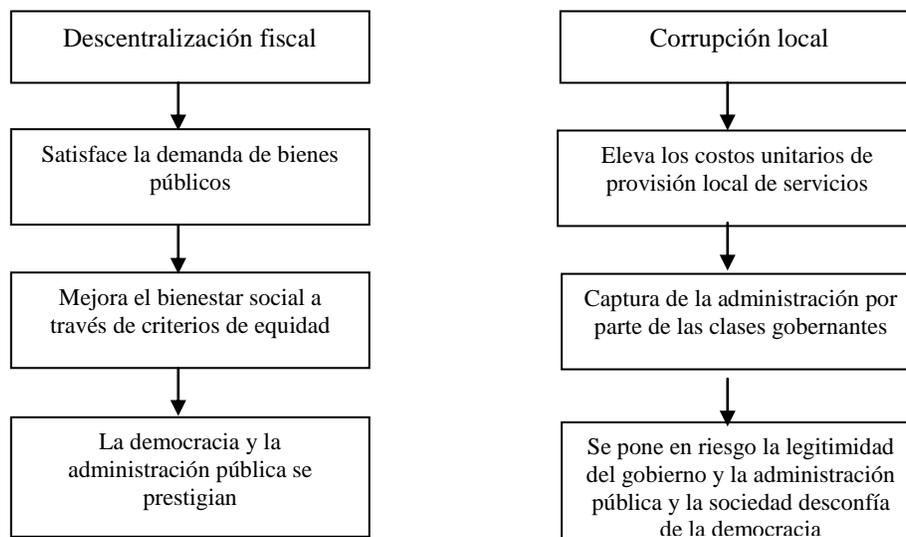
La captura de los recursos municipales en cada administración en turno, es el resultado de una combinación entre actitudes patrimonialistas y una mezcla de sobrevivencia política por parte de las clases o grupos gobernantes. Las crisis económicas y el lento crecimiento registrados en los últimos 25 años, han reproducido una “racionalidad” en la que es preciso repartir los cargos públicos –y por ende, el erario- para mantener las redes de lealtad, con el consecuente crecimiento del gasto corriente. Sin embargo, esto eleva los costos de provisión local de servicios. Desafortunadamente, la ciudadanía mexicana y del Estado de México ha caído en el error de permitir *dejar hacer-dejar pasar* a las autoridades locales, particularmente, ya que no hay incentivos para que puedan los ciudadanos y actores sociales obtener ventajas que representaría la modificación de conductas de los servidores públicos, a través de la organización de la presión o denuncia social. (Gráfica 2.14) Por ende, “si el ciudadano no siente que sus acciones, y los costos que implica ejercitar la rendición de cuentas, van a servir de algo, es poco probable que esté dispuesto a iniciar un ejercicio de rendición de cuentas”.¹³⁵

La ruptura del pacto social proviene del no cumplimiento del Estado democrático y de derecho por parte de las autoridades públicas. Es evidente que si las clases gobernantes locales cuentan con el control de la agenda pública y del conjunto de la información, pueden actuar al margen de los intereses colectivos. Evidentemente, los recursos públicos que son destinados para fines no sociales, propicia que la sociedad con justa razón deje de contribuir al financiamiento del gasto público.

¹³⁴ Henio Millán y Alejandro Natal, *op.cit.*, p. 9.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 9-10

Gráfica 2.14
Descentralización fiscal y la corrupción local: rompiendo los vínculos con la ciudadanía



Fuente: elaboración propia.

2.5 La descentralización en el Estado de México 1995-2006: más allá de la captura de la hacienda pública municipal

La transformación del régimen federal desde los años noventa ha estado en la agenda pública, ya que se ha reflejado en un incremento en el monto de las transferencias federales a estados y municipios, pero sin modificar de fondo la centralización del gasto e ingreso público nacional. Además no hay un esquema que regule las relaciones fiscales intergubernamentales entre los gobiernos estatales y los municipales en términos de horizontalidad y subsidiaridad.

La tesis que sostuvo la Comisión Dictaminadora de la Cámara de Diputados para la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1999, destacó que todas las iniciativas analizadas en el dictamen coincidían en que el municipio fuera el eje del desarrollo nacional, ya que a través de la consolidación del mismo, “se

logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico”.¹³⁶

Para el caso del Estado de México, la Constitución Política de la entidad fue reformada en su vertiente municipal, casi un año y medio después de la publicación del decreto de reforma del artículo 115 Constitucional en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, ya que el artículo segundo transitorio, estableció que los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En términos constitucionales, el gobernador del Estado de México de ese entonces, debió ser sujeto de responsabilidades de carácter político y administrativo, por no cumplir con los tiempos establecidos para la promulgación y cumplimiento de dicha disposición constitucional. En este caso, los legisladores estatales debieron promover el juicio político y no lo hicieron, por lo que también incurrieron en responsabilidad política.

Las reformas más importantes publicadas el 16 de mayo de 2001 en la Gaceta de Gobierno del Estado de México, tienen que ver con los artículos 19, 51, 61, 77, 112, 113, 114, 122, 123, 124, 125, 126, 128 y 139 de la Constitución local, donde se asienta que el gobierno municipal se ejercerá por un ayuntamiento y los miembros de éstos, serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. En dichos artículos se establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, las facultades reglamentarias y la autonomía hacendaria.

Las inconsistencias de la reforma municipal en el Estado de México, aún siguen sin atenderse por parte de los legisladores. Por ejemplo, el artículo 139 de la Constitución Política del Estado de México que fue reformado en 2001, establece que “los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de su competencia, se sujetarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales y estatales”.

¹³⁶ Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, T.XIII, *Reformas constitucionales durante la LVIII Legislatura (1997-2000)*, sección primera, IFE-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Cámara de Diputados, 2006, p.640

Es decir, no se especifican las materias de su competencia, ya que no se faculta de manera exclusiva como lo hace la fracción V del artículo 115 para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano o participar en la creación de reservas territoriales y ecológicas, autorizar y controlar el uso del suelo, otorgar licencia y permisos de construcción e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra. Sin embargo, en el mismo artículo se refuerzan las facultades del gobernador.¹³⁷

En términos fiscales, el gobierno estatal antes y después de la reforma de 2001, ha absorbido los ingresos que le correspondería a los municipios obtener a través de las licencias y permisos de construcción. En este sentido, las finanzas municipales se ven cada vez más presionadas, ya que el crecimiento inmobiliario requiere una ampliación de los servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, vías de comunicación, seguridad pública, entre otros, lo cual alienta que los municipios recurran al endeudamiento público y privado.

En este contexto, cabría preguntar si una reforma constitucional puede generar efectos positivos para los municipios del Estado de México, si las clases gobernantes locales no respetan las reglas del juego establecidas en la Ley Suprema. Por ejemplo, “la reforma federal establece funciones y facultades muy específicas en materia de planeación urbana a los municipios y en el caso de la Constitución local se establece que las reformas, en todo lo relativo al desarrollo urbano, tienen que contar con el punto de vista del gobierno del estado. Por ello, se ha afirmado que una disposición como ésta “socava la soberanía municipal en la planeación urbana de su propio territorio”.¹³⁸

¹³⁷ Alicia Ziccardi, “Reforma acotada y consenso legislativo para los municipios del Estado de México”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (Coordinadores) *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Cámara de Diputados, México, 2004, pp. 231-232

¹³⁸ *Ibid*, p.240

Los beneficios de la reforma constitucional en esta materia no se han dejado sentir en los municipios, sino al contrario. Entre septiembre de 1999 a octubre de 2008, antes y después de la reforma de 2001, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado de México ha dado 269 permisos para edificar 506 mil 761 casas. Según un reporte, “la mayoría de las más de 500 mil viviendas construidas en el decenio reciente se concentran en tres municipios: Tecamac, en el nororiente del estado, con 101 mil 179 correspondientes a 30 fraccionamientos o etapas posteriores. En Huehuetoca se emitieron 17 autorizaciones para 48 mil 336 casas, y en Zumpango 12 para 43 mil 450”.¹³⁹

Por si fuera poco, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México no fue concordada con la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, ya que en materia de rendición de cuentas, la Constitución local fue modificada y la Ley reglamentaria, no. En la Constitución local, el presidente municipal tiene la obligación de rendir un informe de la situación de la administración pública los primeros diez días del mes de agosto, mientras que en la Ley Orgánica señala el 1 de agosto. (Cuadro 2.6)

Asimismo, la expedición de licencias de construcción no está considerada en el artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal, toda vez que así lo establece el inciso f) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dejándose esta materia reservada a la autoridad estatal. En este sentido, tendría que adicionarse una fracción más al artículo 31 de dicha ley, para que el municipio pudiera asumir estas funciones que tiene actualmente reservadas el gobierno estatal.

La descentralización de la vida nacional ha fracasado sobre todo por la falta de pericia y compromiso republicano de los actores políticos locales. Descentralización y alternancia política no son sinónimos de una democratización mayúscula. En mayo de 2001 cuando se publicó la aludida reforma a la Constitución Política del Estado de México, existía un gobierno dividido, donde el partido del gobernador no tenía mayoría en la Legislatura

¹³⁹ “En 10 años, más de 500 mil casas nuevas en el Edomex”, *La Jornada* 29 de noviembre de 2008, p. 22

local.¹⁴⁰ De ahí que podría suponerse que este hecho hubiera generado una mayor calidad de la representación política en el ámbito local. En este sentido, estamos en presencia de una democracia de escasa utilidad pública y de un nulo valor agregado para las actuales generaciones, ya que las clases gobernantes poco o nada hicieron por incorporar la opinión ciudadana en el proceso legislativo.

En este sentido, la política estaría dominada por la secrecía y por acuerdos informales de las clases gobernantes, por lo que las burocracias están al servicio de compromisos personalistas, lo cual condiciona que poco influyen en cambios de rumbo o dirección en el quehacer gubernamental a favor del interés público.

El contexto de competencia monopólica bajo el cual actúan las grandes empresas y la banca comercial en los municipios se resiente de diversas maneras. Por principio de cuentas, las compañías telefónicas como Teléfonos de México no tributan un impuesto por la colocación del cableado aéreo y/o subterráneo y por la instalación de casetas telefónicas en espacios y edificios públicos. De igual manera, la banca comercial ha aprovechado los cambios legales que permiten a los municipios acceder al financiamiento privado, como resultado de la desregulación y apertura financiera. Los municipios transfieren importantes recursos al sistema financiero, lo cual constituye un elemento adverso para el desempeño hacendario, ya que compromete recursos presentes para el futuro. El hecho de que las autoridades locales recuperen la capacidad para ejercer su autoridad hacendaria en cada demarcación y evitar el endeudamiento, podría mejorar su capacidad para responder a los desafíos sociales en ciernes.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas (Indetec) señala que la elección consecutiva de los miembros del cabildo propiciaría mejores y mayores capacidades y aptitudes técnicas y administrativas, además de que proporcionaría la profesionalización e

¹⁴⁰ La LIV Legislatura del Estado de México que abarcó el periodo 2000-2003, de un total de 75 diputados, 25 pertenecían al PRI (33.33%); 16 al PRD (21.33%); 16 al PAN (21.33); 13 era independientes (17.33%); 2 al PT (2.66%); y 1 a Democracia Social (1.33%). Cabe señalar que al inicio de esa legislatura, el PAN contaba con 29 legisladores, sin embargo, una escisión generó la creación de la fracción independiente. Véase la página web www.ieem.org.mx.

institucionalización en los municipios, lo que los dotaría de un instrumento para fortalecer los ingresos locales.¹⁴¹

¿Cómo podría generar la reelección beneficios tangibles a la población, en un contexto social donde las autoridades municipales consideran como poco prioritario la construcción de políticas sociales urbanas, máxime cuando los mecanismos de control y fiscalización no obligan a los ayuntamientos a que incrementen los recursos para la construcción de obras públicas y acciones sociales? Es más, la fracción III del artículo 115 Constitucional establece una agenda de gobierno en materia urbana, la cual debe ser instrumentada de manera permanente, haya o no continuidad partidista en el ejercicio de gobierno.

La reelección de autoridades municipales difícilmente contendría el crecimiento de los servicios personales (capítulo 1000), ya que los municipios metropolitanos del Valle de México y de Toluca que han logrado acrecentar las fuentes locales de recaudación, no tienen incentivos ni la obligación legal de reducir el gasto corriente. La autonomía hacendaria posibilita este tipo de situaciones. Está probado que el gasto corriente, lejos de disminuir, tiende a aumentar en contextos donde, por un lado, ha habido alternancia electoral y, por el otro, continuidad partidista. Hay países latinoamericanos que prohíben la reelección, pero hay mayor grado de descentralización. Por ejemplo, los gobiernos locales de Colombia participan con mayores proporciones del ingreso y gasto respecto al total nacional.

Si se llegase a permitir la reelección de las autoridades municipales de México, deben hacerse más estrictos los controles sobre el uso y destino de los recursos públicos, adecuar el marco jurídico de la fiscalización, la participación ciudadana, la transparencia y acceso a la información y el régimen de responsabilidades de los servicios públicos. El actual marco legal limita nuevas formas de gobernanza, ya que las funciones de las autoridades municipales en materia hacendaria es solamente comprobar el uso del presupuesto.

¹⁴¹ “Reelección municipal: vía para fortalecer ingresos”, *En Pleno. Debate Legislativo*, año 5, número 81, 10 de abril de 2007, p. 46

La profesionalización de los funcionarios hacendarios forma parte de la modernización administrativa, pero no es suficiente. Los tesoreros cumplen varias funciones, que no necesariamente se traducen en la instrumentación de políticas hacendarias de mediano plazo. La actividad de los tesoreros está circunscrita a la elaboración de los presupuestos de ingresos y egresos, así como la entrega de los informes relacionados con el ejercicio del gasto a las autoridades fiscalizadoras. (Cuadro 2.8) En este sentido, la hacienda municipal sigue manejándose bajo los principios de la administración tradicional, por lo que no hay el ambiente institucional propicio para la incorporación de una nueva fiscalidad basada en la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad pública.

Cuadro 2.8		
Funciones del ayuntamiento en materia hacendaria, con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México		
Presidente Municipal Artículo 48	Síndico Artículo 53	Tesorero Artículo 95
IX. Verificar que la recaudación de contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables. X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos.	I. Participar en la gestión de negocios de la hacienda municipal; II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal. III. Cuidar que la aplicación de gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo; [...] V. Asistir a las visitas de inspección que realice el Órgano de Fiscalización Superior a la tesorería.	I. Administrar la Hacienda Pública Municipal; II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones, [...] IV Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios; V. Proporcionar todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales; [...] XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal; XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal; XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes; XIV. Contestar pliegos de observaciones y preventivos de responsabilidades que haga el Órgano Superior de Fiscalización; [...]
Fuente: <i>Prontuario de Legislación Financiera 2006</i> , Gobierno del Estado de México.		

La redistribución del poder y competencias hacendarias fueron las principales motivaciones que dieron impulso a la convocatoria de la Convención Nacional Hacendaria, la cual inició sus trabajos en febrero de 2004 y culminó en agosto de ese año. Esta iniciativa producto de los gobernadores de las entidades federativas fue adoptada tanto por el poder legislativo como por el ejecutivo, junto con las asociaciones de gobiernos municipales. Los objetivos de la CNH más importantes fueron los siguientes:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales;
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos;
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas;
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operarán el nuevo sistema hacendario federal;
- Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria;
- Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano;
- Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.¹⁴²

La Convención Nacional Hacendaria abordó una parte importante de la reforma del Estado en lo relativo al fortalecimiento del federalismo mexicano. Pero las modificaciones al andamiaje institucional que propuso la CNH no se han llevado a cabo por diversos factores. Realmente, la Convención Nacional Hacendaria no introdujo en el debate nuevas reglas para el funcionamiento y desempeño de las relaciones fiscales intergubernamentales, ya que no estableció criterios de mayor equidad para aquellas entidades federativas con importantes recursos naturales, pero en donde la pobreza y marginación social prevalecen.

La Convención Nacional Hacendaria reconoció la importancia de promover una mayor equidad al interior de cada una de las entidades federativas, en virtud del alto grado de heterogeneidad en los niveles de desarrollo socioeconómico. En materia social, se propuso

¹⁴² Convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, véase el texto de Fernando Calzada Falcón, *Federalismo y finanzas públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, Universidad Popular de la Chontalpa Tabasco, México, 2004, pp.386-397.

la creación de un Fondo constituido por criterios de marginación, pobreza y desigualdad, acompañado de un mecanismo de evaluación de resultados, cuya denominación sería “Fondo para el desarrollo social con un enfoque para el Desarrollo Equilibrado de las Regiones”, que integre los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y reasignaciones presupuestales, para obras y acciones destinadas a abatir el rezago en materia de infraestructura social y para la superación de la pobreza.¹⁴³

Una meta ausente de la CNH ha sido revertir este patrón de inequidad presupuestal a lo largo del tiempo, a efecto de que los gobiernos locales puedan contar con mayores recursos tanto por el lado del gasto como del ingreso nacional. Así las cosas, mientras nuestro país no cuente con un proyecto de nación, la oposición de la burguesía a tributar como bien lo decía David Ibarra, hará que términos sociales la desigualdad se amplifique aún más. En el cuadro 2.9, está planteada una matriz de corresponsabilidad hacendaria, que intenta explicar resumidamente las condiciones por las que atraviesan las relaciones intergubernamentales en México, desde lo político hasta lo técnico.

El panorama que resume David Ibarra no podría dejar de denunciar la inviabilidad del Estado mexicano, dada la debilidad insostenible en la que se encuentra el sector público, en sus tres niveles de gobierno.

“El estrangulamiento resultante de las finanzas públicas es grave. Hoy les impide satisfacer muchas de sus funciones básicas, como serían: alentar el desarrollo, instrumentar políticas anticíclicas, frenar el ahondamiento de los déficit sociales, ofertar bienes públicos. Esto es, financiar erogaciones que validan los pactos políticos básicos. Cabe entonces indagar por qué causas estructurales las recaudaciones son magras y crecen poco, mientras las necesidades de gasto se acrecientan exponencialmente. Una primera razón se asocia a la caída en el ritmo del crecimiento económico, atribuible al reacomodo neoliberal. La expansión del producto y, en consecuencia, la de los ingresos se ha reducido a la mitad entre 1950-1980 y 1980-2006.¹⁴⁴

¹⁴³ *Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, p. 49

¹⁴⁴ David Ibarra, “La oposición de la elite a tributar”, p.29

Es impensable que bajo el actual modelo económico, la fragilidad financiera del Estado mexicano podrá superarse. Los costos sociales y productivos del estancamiento económico amplifican la pobreza urbana y nulifican los esfuerzos de la política social del gobierno federal en el terreno del combate a la pobreza rural.

Cuadro 2.9			
Matriz de corresponsabilidad intergubernamental hacendaria			
	Descentralización	Federalismo (régimen federal)	Autonomía
Político.	La reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional, establece que el municipio es un ámbito de gobierno. El gobierno municipal se ejerce por medio del ayuntamiento; tiene personalidad jurídica, podrá asociarse con otros y establecer las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.	La organización del Estado se caracteriza por tener tres niveles de gobierno, donde no hay una subordinación entre ellos. Establece la delimitación de las funciones de los diversos niveles de gobierno. Para fines de diálogo con los otros niveles de gobierno y poderes públicos, existen tres agrupaciones de alcaldes y una organización de gobernadores.	Entre el gobierno municipal y los gobiernos de los estados no hay autoridad intermedia. Por ende, el municipio tiene facultad de reglamentar la vida interna y externa del ayuntamiento.
Social.	Pierde el sentido social, cuando las autoridades locales (gobernadores y presidentes municipales) capturan la administración para satisfacer intereses de grupo. No hay posibilidad de construir políticas sociales complejas, porque no es una responsabilidad conferida a los municipios.	Existen entidades federativas que no reciben los suficientes recursos federales para el pago de los servicios educativos y de salud, lo cual afecta los beneficios sociales de la descentralización de las responsabilidades a los estados.	Los municipios tienen la responsabilidad de cumplir con sus funciones y provisión de servicios públicos, (Art.115 fracción III), pero sin responsabilizarse del combate a la pobreza con sus propios recursos.
Políticas fiscal y monetaria. (Consenso de Washington: Banco Mundial, OCDE, FMI, BID)	La estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales tienen como propósito el equilibrio presupuestal ^a y el poder adquisitivo de la moneda ^b . El fortalecimiento de la descentralización no es un objetivo constitucional, sin embargo, la educación pública hasta el nivel secundaria y la salud son financiadas con recursos federales que se les han transferido a los gobiernos estatales durante los años noventa.	Establece la división y distribución de fuentes de ingresos federales a los estados y municipios, las relaciones fiscales intergubernamentales y la coordinación y concurrencia. (Ley de Coordinación Fiscal) Se deroga el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. (Art. 85).	La Constitución establece que los gobiernos locales podrán administrar libremente la hacienda pública, lo cual incluye las participaciones y las contribuciones propias. Para garantizar la autonomía, los municipios deberían financiar con sus propios recursos, el gasto público e incrementar su participación en el ingreso nacional. El modelo económico recesivo (equilibrio presupuestal) no posibilita que las haciendas locales se fortalezcan, por el lado del ingreso y del gasto.
Jurídico-Administrativo.	La coordinación fiscal posibilita la participación de las entidades federativas y los municipios en los ingresos federales y la celebración de convenios de colaboración administrativa.	Se fortalece cuando ocurre una mayor descentralización de funciones y recursos a los gobiernos estatales y municipales. Las autoridades locales (legislaturas) pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia. Asimismo, los ayuntamientos tienen la obligación de reglamentar la vida municipal	Los ayuntamientos no pueden crear leyes, ya que esta facultad es privativa de las legislaturas locales. Para la contratación de deuda, los municipios y el gobierno estatal, deben solicitar la autorización de las legislaturas locales.
Técnico	No está reglamentada la vida municipal, además de que no cuentan los municipios con unidades de planeación y tesorería en su estructura administrativa. ^c Los municipios metropolitanos ricos avanzan más de prisa que los metropolitanos pobres.	Existe una centralización y asignación discrecional de los recursos federales que suministran los gobiernos estatales a los ayuntamientos.	Hay incapacidad de las haciendas públicas de los gobiernos estatales y de municipios rurales y de algunos gobiernos estatales para generar recaudación local.

Notas: ^a Según lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF 30/03/06.
^b Según lo dispuesto por el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
^c Alrededor del 60% de los gobiernos municipales aún carece de oficinas de planeación y finanzas en su estructura administrativa, y menos de la mitad ha creado un área de tesorería, según el *Informe sobre Desarrollo Humano. México. 2004*.

Fuente: elaboración propia.

Algunas de las principales restricciones para el fortalecimiento de la hacienda local y nacional, las cuales tienen relación directa con la aplicación inflexible de las recetas del Consenso de Washington, y que no posibilitan que la economía mexicana y por ende las finanzas públicas –en los tres ámbitos de gobierno- se fortalezcan, se suman otros factores relevantes que no se pueden soslayar, como lo técnico, lo jurídico, los sociodemográficos y los productivos. Dado que el modelo de economía abierta privilegia la reducción de los impuestos directos al capital, que en la práctica son los más progresivos, debilita la captación fiscal. Sumado a que el actual modelo económico no genera los empleos formales suficientes, debilita aún más los sistemas de seguridad social y aumenta la carga fiscal en materia de salud y de pensiones. (Cuadro 2.10)

Cuadro 2.10			
Factores estructurales que están detrás del debilitamiento de la hacienda pública federal			
Técnicos	Jurídicos	Sociodemográficos	Productivos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bases de contribuyentes reducidas; ▪ Reducción de la progresividad y al comprimir las tasas del Impuesto Sobre la Renta a personas físicas y empresas; ▪ Reducción de las tasas máximas del 55% y 40% en 1979, pasaron a un nivel homologado del 29% en 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gastos de cobranza y evasión son altos; ▪ 50% o más de los amparos elevados a la Suprema Corte constituyen litigios fiscales de las elites económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40% de los causantes es pobre; ▪ Los trabajadores informales ascienden a casi la mitad de la fuerza de trabajo. ▪ El envejecimiento de la población ha acrecentado las cargas en materia de salud y de pensiones. ▪ La insuficiencia de empleos agrava el estancamiento del número de cotizantes de las instituciones de seguridad social. ▪ No hay bono demográfico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 85% de los establecimientos productivos está compuesto por negocios pequeños; ▪ La maquila de exportación sólo tributa ISR y está extenta de IVA; ▪
Fuente: David Ibarra, “La oposición de la elite a tributar”, p. 29			

La debilidad hacendaria municipal tiende amplificarse aún más en la medida en que no exista un sentido de responsabilidad pública. La autonomía municipal tendrá una progresiva utilidad social en la medida en que el asunto sea considerado una prioridad de las clases gobernantes. El municipio no es culpable de la crisis fiscal. Sin embargo, las autoridades municipales están obligadas a integrar al fisco federal los impuestos que retiene por concepto de ISR como parte de un deber constitucional. A final de cuentas, la devolución

de facultades tributarias a los estados y municipios, tiene un trasfondo político, así como la reforma fiscal federal, para que sirva a que tribute la elite financiera del país. En este sentido,

“Quiérase o no, el escollo fundamental a la reforma fiscal es político. Nace de la recia oposición de la elite nacional –y también extranjera- a tributar, tanto como de la falta de la audacia republicana o de la sujeción de los partidos políticos a los poderes fácticos. Las altas utilidades de los últimos tres quinquenios no se han traducido en más impuestos o mayor inversión, ni siquiera en mayores salarios reales. A nombre de la eficiencia y de los apremios presupuestales se han dilapidado cuantiosos activos provenientes de la venta de empresas gubernamentales, sea para frenar la modernización del sistema tributario o aliviar, sin resolver, el estrangulamiento externo de pagos.”¹⁴⁵

La manera en cómo ha venido operando la lógica hacendaria local, no posibilita enfrentar los nuevos desafíos sociales y técnicos de la actualidad. Los gobiernos municipales deben hacerse cargo de una nueva agenda pública, donde queden plasmadas nuevas responsabilidades políticas como las relaciones intergubernamentales horizontales, un sistema de sanciones políticas y penales para los funcionarios de elección y la inclusión de la cuestión social como eje del interés nacional y local. No podría quedar de lado, que los municipios sean los promotores del desarrollo económico regional, de la construcción de metodologías para mejorar la programación y presupuestación municipal, de programas de capacitación permanente y la formación de capital social. (Cuadro 2.11)

¹⁴⁵ *Ibid*, p. 30.

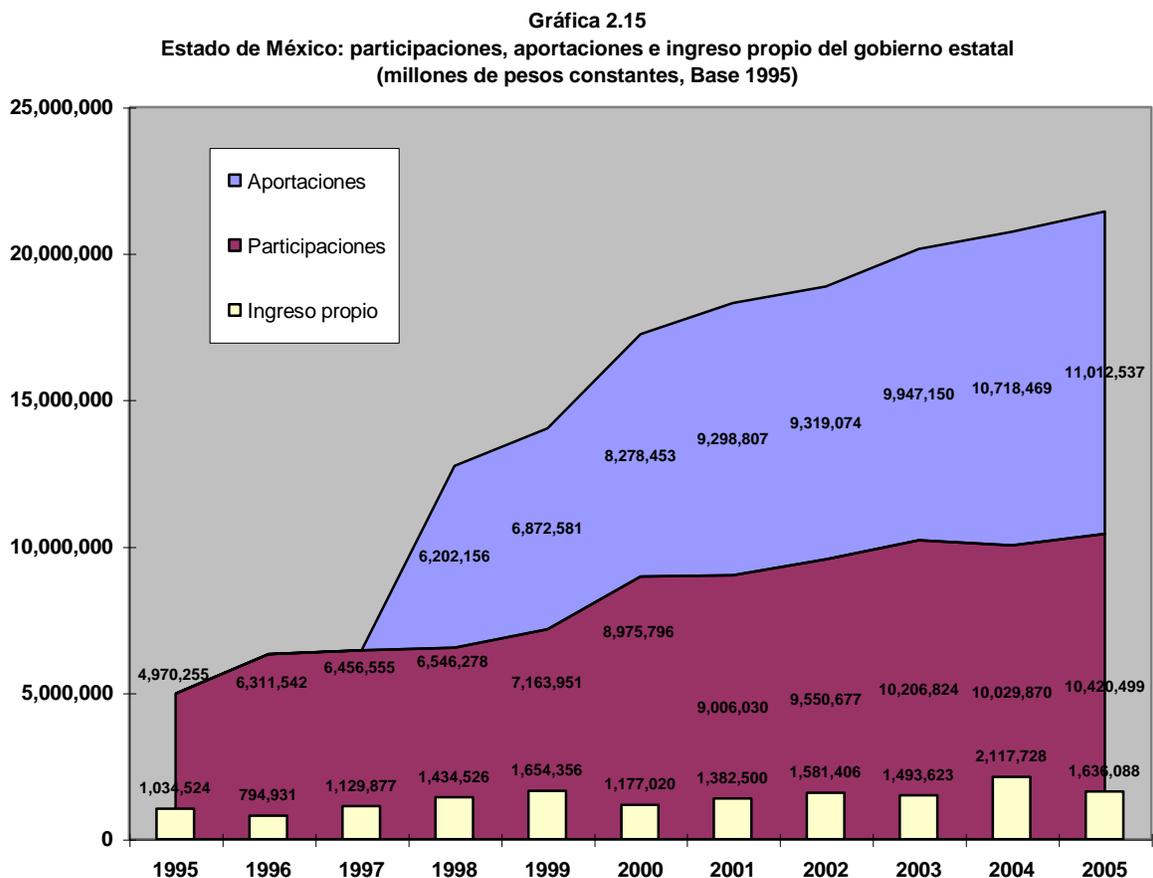
Cuadro 2.11			
Matriz de propuestas de corresponsabilidad hacendaria y social para los municipios del Estado de México			
	Descentralización	Federalismo (régimen federal)	Autonomía
Político.	Los ayuntamientos tienen que sujetarse a un nuevo sistema de responsabilidades administrativas, penales y políticas, que los haga más controlables frente a los ciudadanos.	Los ayuntamientos y los gobiernos estatales deben establecer relaciones intergubernamentales de corte horizontal.	Convertirse en un verdadero ámbito de gobierno. Construir un cuarto orden de gobierno, que reconozca la organización vecinal, barrial y comunal.
Social.	Tienen que asignarse mayores responsabilidades para el combate a la pobreza urbana y rural, -construcción social de vivienda, banca social- la cual no está siendo atendida por los ayuntamientos.	Se debe poner en el centro de la discusión nacional, la cuestión social como eje del interés nacional.	Contar con las facultades tributarias necesarias para atender la salud, la educación y la vivienda popular.
Reforma hacendaria	Los municipios deben asignárseles más potestades por el lado del ingreso para fortalecer la hacienda municipal. Se requieren políticas anticíclicas de gasto tanto a nivel federal como local que impacten en el aspecto productivo.	Realizar las reformas constitucionales para distribuir facultades y competencias hacendarias a los gobiernos locales	Acrecentar la autonomía municipal a través del aumento de los ingresos propios, pero con un modelo económico que propicie el crecimiento, el empleo y el autoempleo.
Políticas fiscal y monetaria.	La política de gasto para financiamiento de obra pública e infraestructura física destina a los municipios debe incrementarse en momentos de recesión o bajo crecimiento económico. Derogación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad hacendaria.	Federalizar la estructura del Banco de México, como la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos: atender las necesidades monetarias de cada región del país..	La política de gasto de inversión local y acciones sociales, debe representar entre un 40-50% del presupuesto total.
Desarrollo económico	Los municipios deben ser promotores activos del desarrollo económico	Regional y local: comarcas, microrregiones.	Forme parte de las responsabilidades locales. Volver a la creación de empresas paramunicipales con criterios de eficacia, eficiencia y transparencia.
Técnico	Desarrollar metodologías y tecnologías blandas para mejorar la programación y presupuestación.	Desarrollar las capacidades institucionales hacendarias de los gobiernos locales, mediante la coordinación interinstitucional (gobierno estatal-municipios). Convenios de colaboración intermunicipal.	Profesionalización del personal administrativo y compromisos de los ayuntamientos para invertir en capacitación permanente.

Fuente: elaboración propia.

La agenda de reformas descentralizadoras, como se ha visto no está agotada. La descentralización fiscal aún no esta totalmente acabada, ya que los gobiernos locales no terminan de adaptarse a la compleja realidad que rodea el ejercicio del poder público. Como ya se señaló, existe un conjunto de opciones que deben ser debatidas para garantizar la viabilidad del régimen federal, ya que los gobiernos locales tienen la difícil tarea de asumir mayores responsabilidades y funciones, las cuales aún no están consideradas en el marco constitucional y en la legislación secundaria. Sin duda, el modelo económico imperante dificulta avanzar en la construcción de una nueva institucional local, ya que las

clases gobernantes capturan la administración pública, en parte por el clima de incertidumbre derivada del lento crecimiento económico y el débil mercado laboral existente, lo cual los hace propensos a expoliar la hacienda mediante el incremento del gasto corriente en detrimento del gasto de inversión. De ahí que al analizar el desempeño hacendario local, la descentralización fiscal sale mal parada.

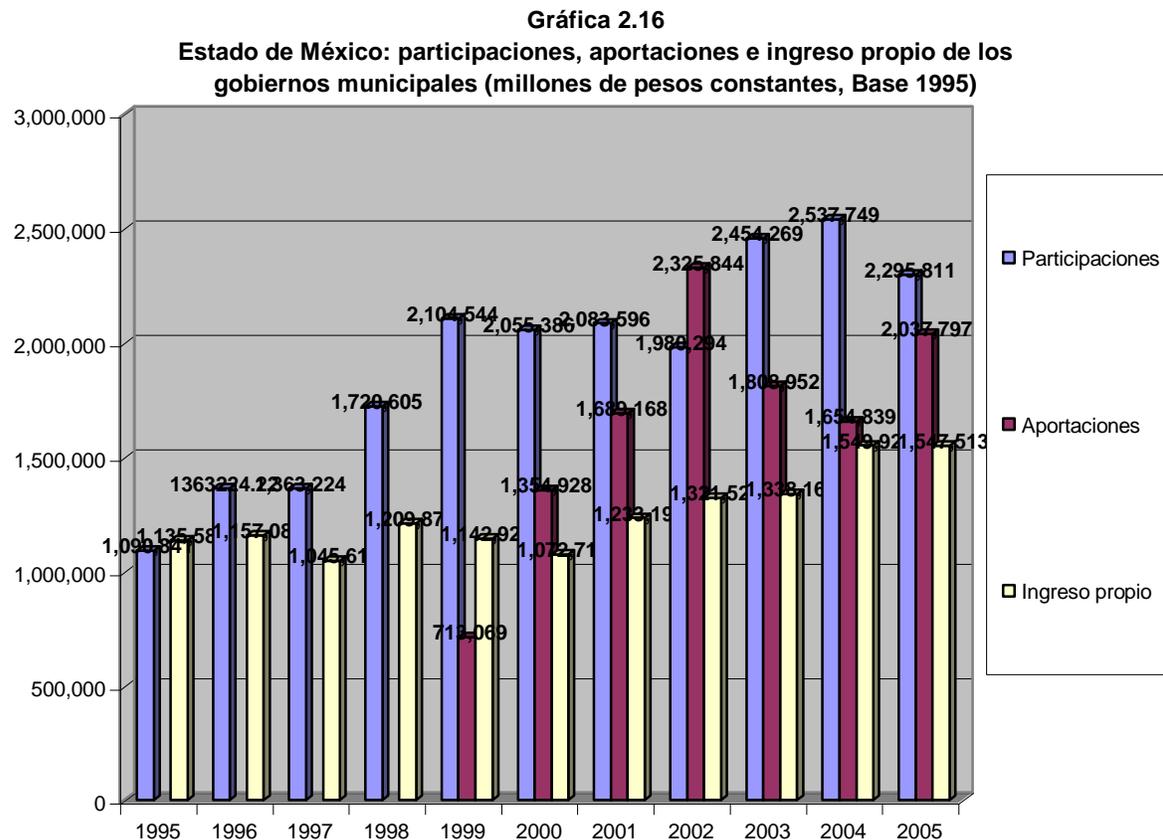
En términos constantes, las transferencias federales integran el 90% del ingreso del gobierno del Estado de México, pero el ingreso propio sufre mermas importantes en contextos de lento crecimiento económico nacional durante una década. (Gráfica 2.15)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

Las finanzas municipales del Estado de México reportan variaciones recurrentes, en donde las aportaciones registran oscilaciones muy cambiantes, sobre todo en el periodo 2003-2005, donde no alcanza a superar en términos reales, los recursos recibidos en 2002. Sin

embargo, los ingresos propios registran leves repuntes, lo que hace suponer que los ayuntamientos siguen teniendo problemas técnicos y administrativos para eficientar la recaudación local. Por ejemplo entre 2004-2005, permanece en los mismos volúmenes de recaudación. (Gráfica 2.16)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales

En el siguiente capítulo, se ampliará aún más sobre el desempeño hacendario municipal del Estado de México, no sin antes advertir que los datos que arroja la tesis, pueden ser indicativos que este ejercicio en el resto de las entidades federativas es urgente, ya que es necesario detectar zonas de riesgo para las finanzas públicas nacionales y locales.

CAPITULO III

LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO HACENDARIO EN EL ESTADO DE MÉXICO EN EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MEXICANA 1995-2006.

Tratando de relacionar la teoría con la evidencia empírica comentada en el capítulo anterior, este capítulo discute la problemática que enfrentan los procesos de descentralización, autonomía y régimen federal en el Estado de México durante el periodo 1995-2006, ya que se intenta explicar cómo los gobiernos locales de países en desarrollo como México no cuentan con las suficientes capacidades hacendarias para atender la agenda social y urbana, en un contexto donde el impacto de las crisis económicas, las políticas monetarias y fiscales restrictivas y el lento crecimiento incide en la disminución de los ingresos propios y en el aumento del grado de desequilibrio fiscal a lo largo del tiempo.

3.1 La descentralización fiscal y el desempeño hacendario estatal y municipal: dos caras de una misma moneda.

Es inevitable hacer la evaluación del desempeño hacendario, por el lado la descentralización del gasto e ingreso federal a los estados y municipios, para ponderar los avances y retrocesos que han alcanzado las haciendas locales, tomando en consideración los desafíos que existen en materia de recaudación local. La descentralización debe ser evaluada desde una visión local para captar los factores que inciden en el debilitamiento o fortalecimiento de la hacienda local. La descentralización fiscal en diversos países en desarrollo pareciera avanzar a una mayor velocidad respecto a México en los últimos dos decenios. En el caso de los países desarrollados, la situación se ha estabilizado, ya que en promedio, los gobiernos locales erogan en promedio 33% del gasto público con respecto al PIB.¹⁴⁶ De ahí la importancia de considerar la evaluación del federalismo desde adentro, ya que posibilita apreciar si los estados y

¹⁴⁶ Roy Bahl y Sally Wallace, "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", en Jorge Martínez-Vazquez y James Alm, *Public finance in developing and transitional countries*, Edward Elgar, 2003, p.5

municipios han o no creado las condiciones para impulsar la autonomía local en términos financieros y políticos.

El análisis del desempeño de la descentralización en los dos niveles de gobierno (estatal y municipal) es imprescindible para conocer las características y formas que adoptan las relaciones intergubernamentales a nivel local. Los gobiernos estatales influyen de forma directa, a través de planes, programas de desarrollo y esquemas de financiamiento de infraestructura urbana en el contexto socioeconómico y territorial, lo cual repercute irremediablemente –y hasta de forma irreversible- en el municipio.

Aún cuando en México los recursos entregados a los gobiernos municipales aumentaron de manera importante en los últimos años, ha prevalecido la centralización del gasto y del ingreso por parte del gobierno federal en proporciones superiores al 80 por ciento. Por el lado de la descentralización fiscal, la etiquetación de los recursos del Ramo 33 a través del FISM y FORTAMUN y del Ramo 20 conocido como programa Hábitat, ha significado un crecimiento de recursos destinados a las obras de urbanización que realizan los municipios respecto a las obras que ejecutan los gobiernos estatales. Por el lado del desempeño hacendario, es importante analizar la estructura de las fuentes de financiamiento local, y ver si la participación de los ingresos propios ha disminuido o aumentado y las causas que están detrás de estos procesos.

Además, la baja capacidad del Estado para hacer frente a la corrupción política y la opacidad de las clases gobernantes, todo ello influye de manera directa en la descentralización, autonomía y eficacia del sistema federal de gobierno. Aún cuando la Nueva Gerencia Pública se ha convertido en un referente para algunos gobiernos locales, está aún no ha podido enfrentar los obstáculos políticos e institucionales prevalecientes.

Las referencias sobre la insuficiencia de capacidades institucionales han sido estudiadas en otros momentos, la evaluación del desempeño hacendario municipal durante el periodo 1975-1982, permitió adelantar que:

“no necesariamente el incremento en los ingresos municipales favorece la capacidad de inversión de las administraciones municipales, más bien se mantiene la misma estructura de gasto aún cuando se fortalezca el ingreso. Este hecho es hasta cierto punto explicable dado que las administraciones municipales se caracterizan por grandes carencias en su infraestructura de gestión; es decir: personal, materiales, recursos técnicos, capacitación, etcétera, sin embargo a partir de un cierto momento podría estarse dando más bien un proceso de burocratización de las administraciones municipales”.¹⁴⁷

La burocratización de la que habla Enrique Cabrero, sería lo que en los primeros años del siglo XXI se le ha denominado como “la captura del Estado”, proceso por medio del cual las clases gobernantes se apropian de los recursos públicos para obtener rentas personales excesivas, aprovechando las ventajas de detentar altos cargos públicos.¹⁴⁸ Por eso, es importante que la noción de desempeño hacendario debiera traducirse en la construcción de capacidades institucionales, basadas en la capacitación de personal y modernización de los sistemas administrativos y tributarios, junto con una ética administrativa basada en la responsabilidad y la sensibilidad social, en lugar de la captura del Estado que se produce bajo las circunstancias propias de México.

3.2 Las finanzas públicas del Estado de México 1995-2006: entre el neoliberalismo y el “populismo mexicano.”

El manejo de las finanzas públicas locales ha recorrido el mismo derrotero de las finanzas nacionales a partir de la crisis de 1982. La reducción del gasto de inversión, la privatización de empresas públicas y el aumento del gasto corriente dan cuenta de la salida errónea que ha empleado la clase gobernante durante los últimos 25 años para

¹⁴⁷ Enrique Cabrero Mendoza, (coordinador) *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1999, p. 29

¹⁴⁸ La noción de “captura del Estado”, que aquí se ha empleado difiere a la noción de “la economía de captura”, donde “los funcionarios públicos y los políticos venden privadamente a las empresas individuales, bienes públicos suministrados deficientemente. El concepto se refiere a la capacidad de las empresas para darle forma y afectar la formación de las reglas básicas del juego (ej. Leyes, regulaciones y decretos) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos. Los beneficios de generación de renta en la forma de políticas, leyes y regulaciones son vendidas “a la carte”. En este tipo de economía, la empresa “captora” recibe beneficios privados significativos a un enorme costo social para todo el sector empresarial”. Véase Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*, Banco Mundial, serie Trabajo de Investigación de Políticas, No. 2444, septiembre de 2000.

atender el pago de la deuda pública externa e interna y realizar la apertura de la economía nacional a través del desmantelando de los subsidios al sector industrial y agropecuario. Basta señalar que entre 1980-2000, la participación del gobierno en la inversión total se redujo de un 43% a 7%, lo cual ha debilitado el proceso de modernización de la infraestructura nacional y el abasto de bienes públicos. En términos de la participación en el PIB, en el año 2000, la inversión pública fue del 1.4% del producto.¹⁴⁹ Es decir, el funcionamiento de la hacienda pública mexicana ha operado para mantener los equilibrios político-burocráticos, independientemente de la alternancia política registrada en el año 2000, donde el PRI perdió la presidencia de la República. Como muestra, un botón. Durante la administración 2001-2006, el gasto de inversión como proporción del gasto público federal entre 2001-2005 pasó del 13.9 al 11.8%.

Esto se contrapone al derrotero por el cual están transitando el resto de las economías en transición a la economía de mercado y los países industrializados.¹⁵⁰ Pareciera que en otras latitudes estamos ante una conjunción de políticas económicas anticíclicas con el afianzamiento de las tendencias descentralizadoras. De ahí que sea difícil concebir un federalismo mexicano con políticas económicas de carácter recesivo y procíclico. En México, no habrá auténtico federalismo mientras siga manteniéndose de manera irrestricta el neoliberalismo o las políticas privatizadoras, desreguladoras y de apertura irrestricta al capital extranjero, que debilitan la fiscalidad nacional y local.

Entre 2002-2006, los ingresos tributarios crecieron 22% en términos reales, pero en términos de su contribución a los ingresos del gobierno federal disminuyeron del 73.6% al 57% (Cuadro 3.1). Por su parte, los ingresos petroleros crecieron 110%, mientras que su contribución al ingreso del gobierno federal pasó del 29.55% al 38.07%. Aún cuando existe una dependencia de las finanzas públicas hacia los ingresos petroleros, éstos deben hacerse dependientes de los ingresos tributarios como el Impuesto sobre la renta (ISR). Pero para ello, se requiere cambios de fondo en la política económica. Sin embargo, esto no está dentro de las prioridades de la actual clase gobernante. Tan sólo entre 2002-2006, el ISR disminuyó su porcentaje en los ingresos del gobierno federal al

¹⁴⁹ David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, p.114.

¹⁵⁰ Roy Bahl y Sally Wallace, "Fiscal decentralization: the provincial-local dimension", p.5

pasar del 32% al 28%, mientras que esta caída ha sido compensada en parte por el aumento a los impuestos al consumo. Es evidente que el gobierno relaja sus facultades recaudatorias en beneficio de los sectores de mayores ingresos.

Cuadro 3.1					
Participación porcentual de los impuestos sobre la renta, IVA e ingresos petroleros en los ingresos del gobierno federal 2002-2006					
	2002	2003	2004	2005	2006
ISR	32.18	29.74	27.17	27.22	28.74
IVA	22.07	22.45	22.43	22.54	24.41
Ingresos petroleros	29.55	33.32	35.98	37.3	38.07

Fuente: elaborado con base en el anexo estadístico del primer informe de gobierno 2007, FCH.

Nada más entre 2000 y 2005, las devoluciones de impuestos ascendieron a 679 mil 691 millones de pesos, de los cuales, el 79% correspondió al IVA y el 15% al ISR. En 2005, estas devoluciones fueron de 149 mil 850 millones de pesos, cantidad superior en 99% a lo registrado en el año 2000.¹⁵¹ En este sentido, es fundamental que las finanzas públicas puedan recargarse en la obtención de ingresos fiscales mediante la eliminación de las multimillonarias devoluciones de impuestos. El federalismo debe fortalecerse a partir de la recuperación de los ingresos tributarios, para evitar que la expoliación de la riqueza social, siga entregándose en la forma de pagos de devoluciones de impuestos y deuda pública, al capital financiero global. Un lento crecimiento económico y una tributación federal y local que no alcanza a financiar los requerimientos de gasto, son las principales restricciones con las que tiene que lidiar la administración pública municipal.

Los estudios sobre el estado de la fiscalidad en los gobiernos locales de los países en desarrollo adolecen de elementos para determinar el destino del presupuesto local, razón por la cual no puede apreciarse con claridad el impacto de la acción gubernamental en el terreno social, económico y político. Aún cuando los fiscalistas en general están concentrados en el estudio de las relaciones fiscales gubernamentales, es importante

¹⁵¹ *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano*, Auditoría Superior de la Federación, 2008, p. 9

incorporar la estructura del ingreso y el gasto para determinar el grado de compromiso social del gobierno y del Estado.

En el caso de los gobiernos estatales de México, se ha registrado un crecimiento del gasto corriente generado a partir de la descentralización de los servicios educativos y de salud instrumentada a principios de los años noventa. En el caso de los gobiernos municipales, el crecimiento del gasto corriente ha sido producto del aumento del personal administrativo, los altos sueldos de los cabildos y de la alta burocracia municipal, así como de los servicios generales. El manejo irresponsable al estilo “populista” ha implicado un crecimiento sostenido de la deuda estatal y municipal junto con la presencia de un ritmo irregular y titubeante en las tasas de crecimiento real de la inversión pública municipal.

En los últimos 15 años, el Estado de México ha visto menguada su capacidad para generar recursos fiscales, además de que no siempre estos se han repartido con equidad entre el gobierno estatal y los municipios. Esta entidad federativa genera alrededor del 10.5% del PIB, sin embargo, las fuentes reales locales de recaudación han decrecido en términos reales como relativos entre 1995-2006.

Las autoridades estatales de la entidad han apostado a que las libres fuerzas del mercado iban a mejorar las condiciones de vida de la sociedad y ha habido, por su parte, un plegamiento acrítico de las bondades de la apertura de la economía, la privatización y la desregulación financiera. El paradigma neoliberal y la actual política económica que ha adoptado México, tendrían que ser cuestionados desde el ámbito local por diversas razones,¹⁵² dado el carácter crecientemente excluyente de su base económica, la captura del Estado por las clases gobernantes, la fragmentación, la segregación territorial, la

¹⁵² Es el caso de algunas autoridades locales de otros países. Por ejemplo, en Valle de Bravo, en el Foro de Biarritz, el presidente de la comunidad autónoma del país vasco, Juan José Ibarretxe, consideró que “lo que debe globalizarse son los derechos humanos y las libertades; el crecimiento económico y el respeto a la personalidad. Asimismo, señaló que la globalización no debe tener un carácter uniformador y que es peligrosísimo tratar de avanzar en los procesos de integración teniendo como única base la economía.” De igual modo, subrayó de no dejar de lado las reformas sociales y políticas de los Estados. Véase *La Jornada*, 31 de octubre de 2003.

polarización social, la crispación política existente en diversos sectores sociales y el marcado crecimiento de la pobreza urbana.

Desde finales del decenio de los años noventa, el incremento de la deuda pública del Estado de México y de los pagos asociados a la misma, ha generado un círculo vicioso con efectos negativos para el desarrollo local. El aumento de los pagos de la deuda estatal ha distraído recursos que podrían haberse canalizado al incremento de la infraestructura local. Esto ha ocasionado que las transferencias destinadas a los municipios para obra pública se hayan visto afectadas a lo largo del tiempo. Lo anterior ha forzado que los ayuntamientos incrementen sus requerimientos de financiamiento, dando como resultado un crecimiento acelerado de la deuda municipal en un periodo relativamente corto.

Durante la administración estatal 1999-2005, la deuda acumulada pasó de 22 mil 410 millones a 31 mil 790 millones de pesos. En seis años, el gobierno estatal erogó 40 mil 112 millones de pesos para el pago de intereses. Entre 1996-2006, la deuda pública representa en promedio 5% del PIB estatal (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2			
Pagos de intereses de deuda, deuda pública acumulada del gobierno del Estado de México y porcentaje de la deuda respecto al PIB estatal 1995-2006			
	Pago de intereses (millones de pesos)	Deuda pública acumulada (millones de pesos)	% de la deuda pública estatal acumulada respecto al PIB estatal
1995	n.d.	8,643,900,000	n.
1996	2,454,130,800	13,396,700,000	5.6
1997	1,820,713,800	16,609,500,000	5.5
1998	2,037,272,400	19,628,500,000	5.3
1999	2,388,754,600	22,410,400,000	5.2
2000	2,684,143,900	23,341,500,000	4.5
2001	2,621,185,700	26,960,900,000	5.0
2002	7,216,668,000	31,200,400,000	5.6
2003	7,665,947,000	31,147,200,000	5.2
2004	8,942,952,200	29,988,400,000	4.5
2005	8,592,409,700	31,790,400,000	4.4
2006	3,927,966,765	31,975,700,000	4.0
Total	50,352,144,865		Promedio: 5.0

Fuentes: elaborado con base en: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, varios años; *Presupuesto de Egresos del Estado de México*, varios años; Sistema de Cuentas Nacionales de México, *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*, varios años.

Sin embargo, durante el periodo 1996-2006 el pago de intereses de la deuda pública del gobierno del Estado de México ascendió a 50 mil 352 millones de pesos, lo cual constituye una de las principales fuentes de expoliación de riqueza que realiza la banca privada extranjera en perjuicio de una entidad federativa.

El Estado de México se vio beneficiado por la entrada del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) a partir del año 2000. Entre 2000-2006, el gobierno estatal recibió 15 mil 542 millones de pesos, los cuales están etiquetados para ser empleados en el saneamiento de las finanzas públicas de los estados. (Cuadro 3.3)

Cuadro 3.3							
Recursos del PAFEF entregados al gobierno del Estado de México 2000-2006							
(millones de pesos)							
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
840.5	1,552.0	1,781.3	2,060.0	3,024.1	3,271.0	3,283.1	15,542
Nota: El PAFEF pasó a formar parte del Fondo VIII del Ramo 33 a partir del ejercicio fiscal de 2006 Fuente: www.pai.hacienda.gob.mx. Consultada el 6 de octubre de 2008							

Al paso de los años, ha quedado claro que entre más recursos recibe una entidad federativa, no necesariamente corrige sus déficit financieros, como se ejemplifica en este caso, ya que los pagos de intereses de la deuda, si acaso fueron cubiertos con dichos recursos, pero sin que ello repercutiera en un significativo desendeudamiento público.

La noción coloquial del populismo, hace referencia al aumento de la deuda y del gasto corriente. Sin embargo, esta noción dista mucho del objetivo original de los movimientos populistas latinoamericanos, los cuales radican justamente en la promoción política de la figura ideológica del pueblo por encima de las divisiones de clase, ya que el populismo, en el fondo, se opone a la ideología y bloque de poder dominante.¹⁵³ En el caso del Estado de México, el grupo hegemónico que ejerce el poder político, ha utilizado el manejo del presupuesto con propósitos clientelares. La construcción de una relación entre el partido dominante y los grupos sociales organizados, encaminada a la realización de “profundas reformas sociales” o a la “movilización de las masas” para

¹⁵³ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, t. L-Z, Siglo XXI Editores, México, p.1257

protestar contra la profundización del modelo económico neoliberal, no ha ocurrido. Por ende, la denominación de populismo, difícilmente puede ser aplicada a contextos locales, donde no ha habido la defensa de reformas sociales, utilizando la movilización popular, ya que ha ocurrido todo lo contrario.

La idea de lo que podría señalarse como “captura del Estado bajo la modalidad de populismo negativo”, en el plano local tendría que recuperar diversas aristas. En primer lugar, la clase gobernante al destinar importantes contingentes de recursos para el pago de deuda, propicia que el gasto corriente sea utilizado para engrosar la plantilla de personal, sin importar los costos-beneficios que esto ocasiona al desempeño presupuestal, ya que las clases gobernantes prefieren que la población absorba el ajuste económico. Por ende, los gastos de capital y de inversión se reducen para cumplir con las crecientes obligaciones financieras.

Por tal razón, debe transformarse el actual sistema de coordinación fiscal por uno de coordinación hacendaria para que pueda monitorearse por las instancias fiscalizadoras el manejo de la deuda pública local, ya que es necesario fortalecer el carácter preventivo y recomendatorio de las instituciones. No hacerlo, podría crear problemas de insolvencia de pagos, lo cual podría ocasionar dificultades macroeconómicas en el mediano plazo.

Como se verá más adelante, los intereses pagados a la banca comercial a lo largo de la década de estudio están por encima de los montos erogados en inversión pública. El entregar durante una administración 40 mil 112 millones de pesos a la banca privada extranjera, implica que el aparato tributario estatal está permitiendo al capital financiero aumentar su renta y su riqueza. En este sentido, las clases dominantes locales están propiciando la bancarrota fiscal del Estado –en su versión local, en primer momento, y en su versión nacional para después-, ya que los ingresos propios generados no cubren las necesidades de financiamiento del presupuesto estatal, lo cual da forma a una quiebra fiscal proveniente de las entidades federativas.

El 29 de octubre de 2007, la Legislatura del Estado de México autorizó al gobierno estatal, la reestructuración o refinanciamiento de la deuda pública estatal hasta por 28

mil 985 millones de pesos. Para dicha reestructuración, se autorizó al gobierno estatal que los contratos e instrumentos necesarios para la reestructuración de los financiamientos de la deuda pública estatal serán pagados con recursos provenientes de las participaciones en ingresos federales (Ramo 28) y del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (Fondo VIII del Ramo 33).¹⁵⁴

Finalmente, la reestructuración de la deuda pública estatal contraída con los bancos reprivatizados extranjeros y nacionales culminó en 2008. El monto ascendió a 25 mil 175 millones de pesos, cifra que representa el 87% del total de la misma. A pesar de que el plazo promedio de los nuevos créditos es de 25 años a una tasa fija de 9.02%, queda claro que los recursos del Ramo 28 y Ramo 33, que son recursos de los contribuyentes mexicanos, serán absorbidos por el sistema bancario, el cual obedece a las pautas de las matrices de los países centrales.(Cuadro 3.4)

Cuadro 3.4		
Bancos comerciales con los cuales se reestructuró la deuda pública del Estado de México en 2008		
Institución financiera	Monto (millones de pesos)	Porcentaje
Dexia	7,000	27.80
BBVA Bancomer	6,000	23.83
Banamex	5,215	20.71
Banorte	3,000	11.91
HSBC	1,500	5.95
Santander	1,370	5.44
Interacciones	590	2.34
Inbursa	500	1.98
Total	25,175	100
Fuente: www.edomexico.gob.mx/refinanciamiento/htm/htm/principal.htm . Consultada el 1 de octubre de 2008.		

Al haber un desbalance entre los gastos sociales y de inversión por un lado, y el pago de la deuda por el otro, las formas sociales de capital como la educación, salud, vivienda y recreación, al no haber recursos para su reproducción, inhiben el crecimiento económico y la acumulación de capital del sector privado, dando como resultado que los gobiernos

¹⁵⁴ *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, Decreto 84 con el que se autoriza la reestructura o refinanciamiento de la deuda pública estatal, 29 de octubre de 2007, p.8

estatales y municipales –con el aval de la Legislatura correspondiente- recurran a los mercados financieros para financiar el presupuesto, con resultados desfavorables en el mediano y largo plazo. Incluso, la dependencia de Inversión Extranjera Directa, suele no fortalecer la tributación local y federal.

Los flujos de inversión extranjera directa que han llegado al Estado de México no han incrementado la recaudación estatal y municipal. Las bases en que se apoya el neoliberalismo a la mexicana, tienden a fracturar las capacidades y esfuerzos recaudatorios de los municipios y estados, ya que lejos de fomentar la acumulación local de riqueza, está es transferida a través del pago de deuda y la exención de impuestos de nomina, por lo que no se alcanza a generar los ingresos propios para financiar el desarrollo local, a través de la generación de empleos. El panorama no puede ilustrarse de la mejor manera. Así las cosas,

“De los ingresos netos de capitales en la década de los noventa (180 000-200 000), sólo 47% estuvo compuesto por inversión extranjera directa. Sin embargo, no todos esos flujos crearon empleo o nuevas producciones en el país, por cuanto alrededor de 30% se destinó a la adquisición de empresas públicas o privadas. En consecuencia sólo 33-35% de los ingresos totales del ahorro del exterior tuvo reflejo directo en la demanda de trabajo o en el fortalecimiento de las bases productivas nacionales”.¹⁵⁵

De ahí que las autoridades locales del Estado de México [gobierno estatal y municipios] deben plantear una agenda para el desarrollo local, donde la administración pública pueda impulsar estrategias de transformación social de mayor profundidad de las que se tienen hasta ahora. En este sentido, se pueden impulsar estrategias y políticas pero con objetivos sociales y productivos concatenados. Los ejes de acción pública en su vertiente administrativa y política pudieran ir en estas direcciones:

- Canalización del presupuesto local al fomento económico;
- Alianzas público-privadas encaminadas a la articulación de cadenas productivas;

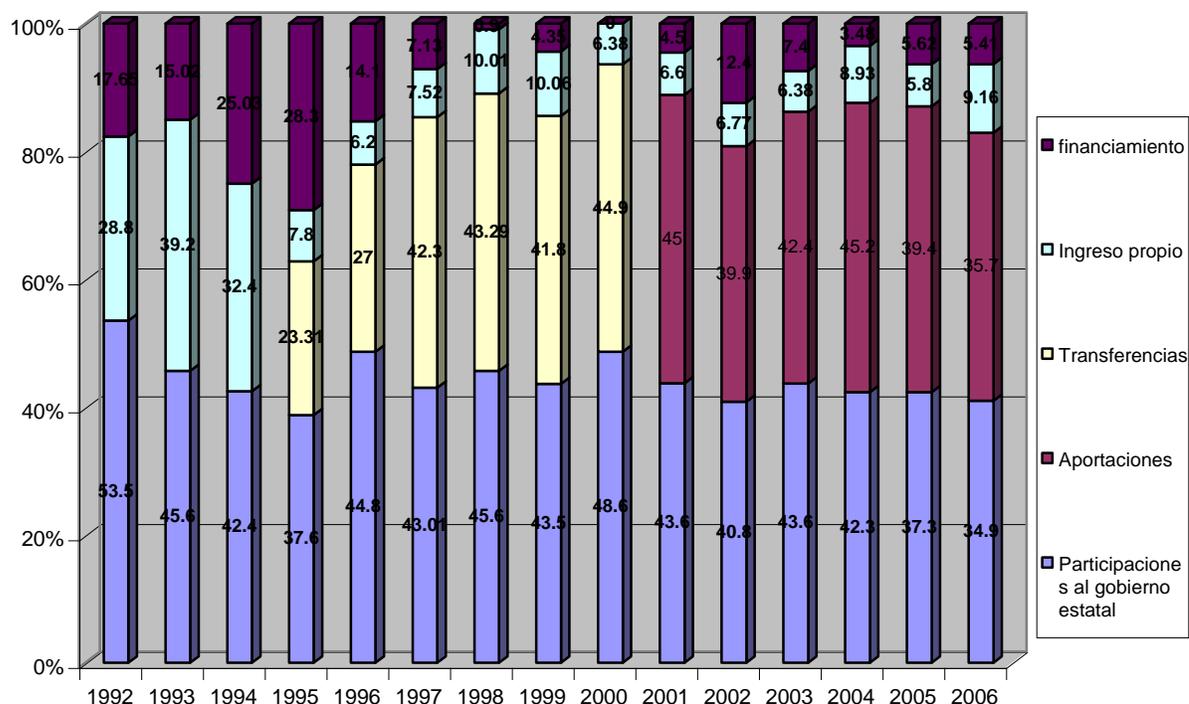
¹⁵⁵ David Ibarra, *Ensayos sobre economía mexicana*, p.67. De los 84,600 mmdd canalizados a nuevas actividades productivas, entre 27,918-29610 mmdd se distribuyeron entre las entidades federativas y municipios.

- Establecimiento de nuevas relaciones intergubernamentales entre el gobierno estatal y los municipios bajo parámetros de subsidiaridad y complementariedad;
- Impulsar la competitividad sistémica: ciudades creadoras de valor agregado que fortalezcan la fiscalidad local;
- Acuerdo político para incrementar los recursos hacia obra pública y para reducir el gasto corriente improductivo y que no contribuya al bienestar social;
- Capacitación permanente en los ayuntamientos;
- Modernización de procesos y tareas de gobierno, a través de la reglamentación (burocracia eficiente y calificada) evitando duplicidad u omisión de funciones, reorganización del trabajo y adquisición de equipos modernos en las tareas administrativas relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos;
- Devolver el carácter público al Estado, al gobierno y a la administración pública en los dos niveles de gobierno, ya que es fundamental activar la participación ciudadana a escalas mayores, para que la sociedad civil pueda aportar ideas, talento, servicios comunitarios y liderazgo para la transformación local.

Sin embargo, las elites locales que han gobernado el Estado de México, han decidido mantener los privilegios asociados al manejo del presupuesto público, el cual es uno de los más grandes de todas las entidades federativas. Impulsar las medidas del Consenso de Washington por parte de los gobernantes locales, está asociado a la obtención del apoyo y beneplácito del exterior antes que velar por las necesidades internas de productores, empresarios y trabajadores locales.

El proceso de descentralización ha implicado diversas transformaciones en la composición de las fuentes de financiamiento del gobierno del Estado de México. En 1992, las participaciones federales representaron el 53.5% del ingreso total, el ingreso propio 28% y el financiamiento 17.65%. Sin embargo, el ingreso propio entre 1993-1994 registró las proporciones más elevadas durante periodo 1992-2006, al representar 39.2% y 32.4%, respectivamente. De igual manera, entre 1992-1995, la proporción de financiamiento contratado con la banca comercial y de desarrollo aumentó del 17.6% al 28.3%. (Gráfica 3.1)

Gráfica 3.1
Estado de México: Fuentes de financiamiento del gobierno estatal 1992-2006
 (porcentajes respecto al total)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

Dado que en 1995, la economía registró su peor crisis económica del siglo XX, la disminución del ingreso propio se hizo evidente, ya que apenas representó el 7.8% del ingreso total de la entidad. Visto esto desde una perspectiva de largo plazo, la crisis de pagos ha impactado severamente la recaudación local, ya que entre 1995-2006, además de que ha afectado los esfuerzos descentralizadores de los años noventa. Lo anterior ha debilitado los recursos presupuestales para la obra pública. En este sentido, la participación de los ingresos propios estatales en el total ha oscilado entre un 6 y 9% y no hay síntomas de una recuperación sostenida.¹⁵⁶ Por si fuera poco, el gobierno estatal

¹⁵⁶ Una crisis económica conduce a una pérdida de capacidad productiva y del empleo, y por ende a una reducción de los ingresos fiscales, como producto de la inflación. Es este sentido, la devaluación del peso durante diciembre de 1994 y durante 1995, generó un proceso inflacionario, el cual conlleva un deterioro del valor real de los ingresos propios. Aunado a que la población no recibe bienes y servicios públicos por los recortes en el gasto de inversión, los contribuyentes no tienen ningún incentivo para pagar impuestos.

entre 1995-2000 se hizo demasiado dependiente del concepto “transferencias”,¹⁵⁷ cuya proporción del ingreso total pasó del 23.3% al 44.9%, el cual compensó la caída de los ingresos propios.

Los ingresos propios de los gobiernos municipales también han descendido significativamente en el periodo 1992-2005. En 1992, las fuentes de ingresos locales representaron el 54.3% y las participaciones 33.14%. En otras palabras, los ingresos propios de los gobiernos locales respecto a las transferencias federales representaron el 164%, es decir, representaban 1.64 pesos por cada peso de transferencias. En este sentido, los municipios en su conjunto no tenían un desequilibrio fiscal, al contrario. Entre 1993-1998, los ingresos propios descendieron del 47% al 30%, sin que haya podido revertirse esta caída. Durante el periodo 1999-2005, de nueva cuenta los ingresos propios siguieron contrayéndose en proporción al ingreso total, ya que estos se situaron entre un 23.8 y 20.9%. (Gráfica 3.2)

Los subejercicios del presupuesto implican ineficacia e ineficiencia gubernamental, tanto por el lado del orden de gobierno que realiza las transferencias como el orden de gobierno encargado de ejercerlas a los programas establecidos. Por ejemplo, según el Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2005, se registró en ese año un subejercicio de mil 451 millones 763 mil 842 pesos, debido a que los municipios no recibieron en tiempo y forma los recursos del Programa de Gasto de Inversión Sectorial (GIS) y Programa de Apoyo del Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM),¹⁵⁸ los cuales son ministrados por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

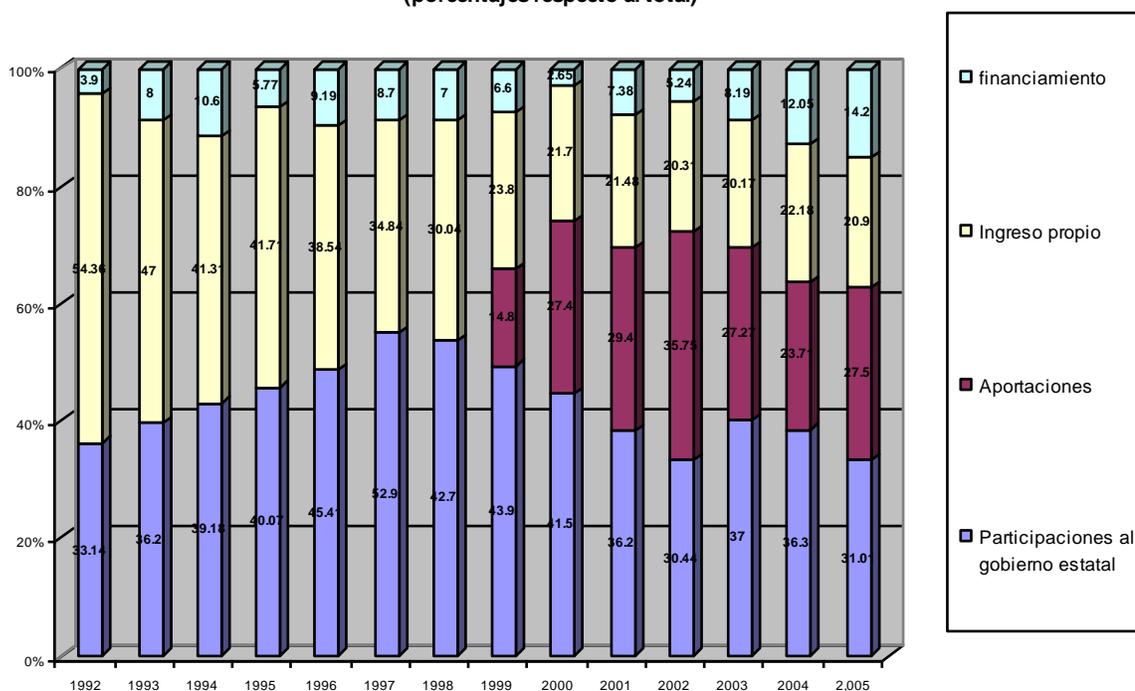
En el Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2006, publicado por el Órgano Superior de Fiscalización, revela por el lado del ingreso, la incapacidad de los gobiernos para ejercer los recursos públicos. Según el Informe señalado, 86 municipios

¹⁵⁷ Las “transferencias”, según el INEGI, son un “traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social”. INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, 2002, p. 320.

¹⁵⁸ Véase OSFEM, *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2005*, p. XX

registraron un superávit de mil 925 millones 987 mil 702 pesos,¹⁵⁹ lo cual en términos presupuestales significa que dichos recursos no fueron ejercidos por los gobiernos municipales, lo cual constituye un subejercicio oneroso, que va en contra del cumplimiento de los planes y programas locales. Los datos sobre la estructura de los ingresos municipales del Informe 2006 del OSFEM indican que los ingresos propios representan el 21.7%, el financiamiento público 6.6%; las participaciones y aportaciones 65.7% y otros ingresos 6%,¹⁶⁰ lo cual mantiene el mismo patrón de comportamiento.

Gráfica 3.2
Estado de México: fuentes de financiamiento de los municipios 1992-2005
(porcentajes respecto al total)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales

Entre 1993-1997, las participaciones federales tuvieron un crecimiento sostenido, ya que la proporción pasó del 36.2% al 52.9%. Sin embargo, hay un cambio en cuanto al comportamiento de las transferencias en el periodo 1998-2005, ya que las participaciones descendieron del 42.7% al 31.01% respecto al total del ingreso. En el

¹⁵⁹ Véase OSFEM, *Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2006*, t. I, vol. 1, p. X

¹⁶⁰ *Ibid*, p. XIII

ámbito municipal, entre 1998-2005, se registraron tanto caídas de las participaciones federales como de los ingresos propios, las cuales fueron compensadas por las aportaciones federales, las cuales integraron el 14.8% y 27.5% del presupuesto en 2004 y 2005, respectivamente. Además, el crédito privado y público ha tomado mayor importancia en los gobiernos municipales entre 2003-2005, ya que han venido a complementar el ingreso total derivado del descenso de las participaciones y del ingreso propio. En el 2005 el ingreso propio representó 23.2% respecto al ingreso total, pero en 2006 fue el 21.7%.

¿Qué nos dice todo esto? La descentralización fiscal no ha podido expandir sus beneficios al conjunto de los municipios por las propias restricciones del modelo económico, hoy denominado *estancamiento estabilizador*.¹⁶¹ Entre 2001-2006, la economía mexicana creció en promedio 2.2% anual y los ingresos propios de los gobiernos municipales apenas crecieron a una tasa del 7.8%. Sin embargo, ésta última sigue siendo baja, dada las necesidades de financiamiento las cuales se cubren mediante el incremento del endeudamiento municipal, el cual en el caso del Estado de México, ya se convirtió en un pesado lastre para los ayuntamientos. En el año 2005, la deuda de los municipios del Estado de México en su conjunto sumó 5 mil 256 millones, en 2006, se incrementó a 7 mil 198 millones y en 2007 llegó a los 9 mil 734 millones de pesos (Cuadro 3.5).

Cuadro 3.5				
Consolidado de la deuda pública con relación a los ingresos totales 2003-2007				
(millones de dólares)				
Año	Ingresos totales	Deuda total	% deuda contra ingresos totales	Ingresos por financiamientos
2003	16,080,574,959	3,110,149,987	19.3	
2004	19,133,407,950	4,677,478,617	24.4	1,425,374
2005	21,664,487,196	6,294,622,478	29.1	1,953,930
2006	24,414,480,865	7,198,955,603	29.5	1,619,833
2007	28,308,569,649	9,734,887,734	34.4	2,464,765

Fuente: OSFEM, *Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2007*, p.VIII

¹⁶¹ Término que ha sido empleado para señalar que la economía mexicana no crece, pero mantiene la estabilidad de los precios relativos (tipo de cambio, salarios reales, inflación). Arturo Huerta González, *La política económica del estancamiento*, Diana, México, 2006.

Según los estados comparativos de ingresos, en 2004 los financiamientos obtenidos por los municipios fueron por mil 425 millones 743 mil pesos, en 2005 llegaron a los mil 953 millones 930 mil pesos¹⁶² y en 2006 alrededor de mil 619 millones 833 mil pesos.¹⁶³ Entre 2004-2006, los ingresos por financiamiento ascendieron a 5 mil millones de pesos, lo cual constituye un crecimiento peligroso del pasivo a largo plazo. Si se le suma los financiamientos de 2007, la suma asciende a 7 mil 464 millones de pesos.

Un riesgo palpable de lo anterior, se ubica en el pago de intereses, ya entre 1996-2006, pasaron de los 244 mil 863 millones a 2 mil 716 millones de pesos, es decir aumentó 11 veces. Entre 1996-2006, el pago de intereses de los municipios ascendió a 12 mil 217 millones de pesos, lo cual está generando que los ingresos locales se vean presionados. (Cuadro 3.6).

Cuadro 3.6	
Pago de intereses de la deuda pública municipal del Estado de México 1996-2006 (millones de pesos corrientes)	
1996	244,863,494
1997	255,200,284
1998	494,864,729
1999	621,772,195
2000	714,312,803
2001	560,120,254
2002	1,441,341,086
2003	1,349,603,025
2004	1,828,499,147
2005	1,989,650,070
2006	2,716,965,978
Total	12,217,193,065
Fuente: INEGI, <i>Finanzas públicas estatales y municipales de México</i> , varios años	

¹⁶² Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2006*, T. I, p.VI; *Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2007*, T.I, p.VI

¹⁶³ Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, *Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2006*, T.I, p. XI

La experiencia en otras latitudes nos refieren a que los procesos de descentralización¹⁶⁴ política y fiscal tienden a reforzar la forma de gobierno federal, ya que afianzan, delimitan y fortalecen las competencias de los ámbitos locales (estatal y municipal). La experiencia mexicana y en particular la del Estado de México, indica que la descentralización fiscal no conduce necesariamente a la autonomía financiera. Si bien los municipios, administran libremente su hacienda, en los hechos éstos no pueden atender sus necesidades de gasto con sus ingresos propios. Particularmente, los municipios rurales y semiurbanos, al igual que los gobiernos estatales, considerando sus respectivas escalas presupuestales, generan escasos ingresos propios, por lo que no pueden financiar el gasto corriente y la inversión pública de manera sana. El caso de los municipios del Estado de México, agrupados por tipologías, indica que son sumamente dependientes de las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33).

Una muestra de los municipios agrupados en la tipología A, muestra claramente que son aquellos de corte rural, los que se han rezagado en términos de captación de ingresos. Son municipios que registran los mayores índices de marginación y generan escaso valor agregado en las actividades productivas. Un patrón socioespacial ubica a estos municipios en el Sur, Poniente y Norte del Estado de México, con colindancias con el Estado de Guerrero y Michoacán, los cuales están alejados de los centros urbanos e industriales del Valle de Toluca y del Valle de México.

Para la definición de las tipologías municipales, hace falta la incorporación de indicadores hacendarios, que refuercen en este caso, la pertinencia de establecer mecanismos subsidiarios y compensatorios para estos municipios que tienen cierta pertenencia regional, y que por sus raquíuticos niveles de recaudación, no pueden construir infraestructura física como hospitales, aulas y escuelas, carreteras, infraestructura hidráulica.

¹⁶⁴ La descentralización para el derecho administrativo “es una forma jurídica en que se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, y responsables de una actividad específica de interés público.” *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, México, 2004, p. 449

La descentralización fiscal está condenada avanzar detrás del equilibrio presupuestal, lo cual constituye un cuello de botella para el desarrollo regional y local del país. Aún cuando la Ley de Coordinación Fiscal determine la participación de los gobiernos locales en los ingresos federales, lo deseable sería que el presupuesto federal, permitiera incrementar los recursos del FISM a los estados y municipios -los cuales están etiquetados para obra pública- aún cuando se incurriera en un déficit fiscal. Con ello, se lograrían rendimientos sociales en el mediano y largo plazo y estaría abriéndose camino hacia una redistribución del ingreso y gasto público a favor de los gobiernos locales. De ahí que sea necesario incrementar el fondo de participaciones previsto por el sistema de coordinación fiscal regulado por la Ley de Coordinación Fiscal. Pero esta situación llevaría a un incremento neto de la dependencia de los recursos federales,¹⁶⁵ sin embargo las actuales circunstancias obligan a que se atienda lo social de manera urgente,

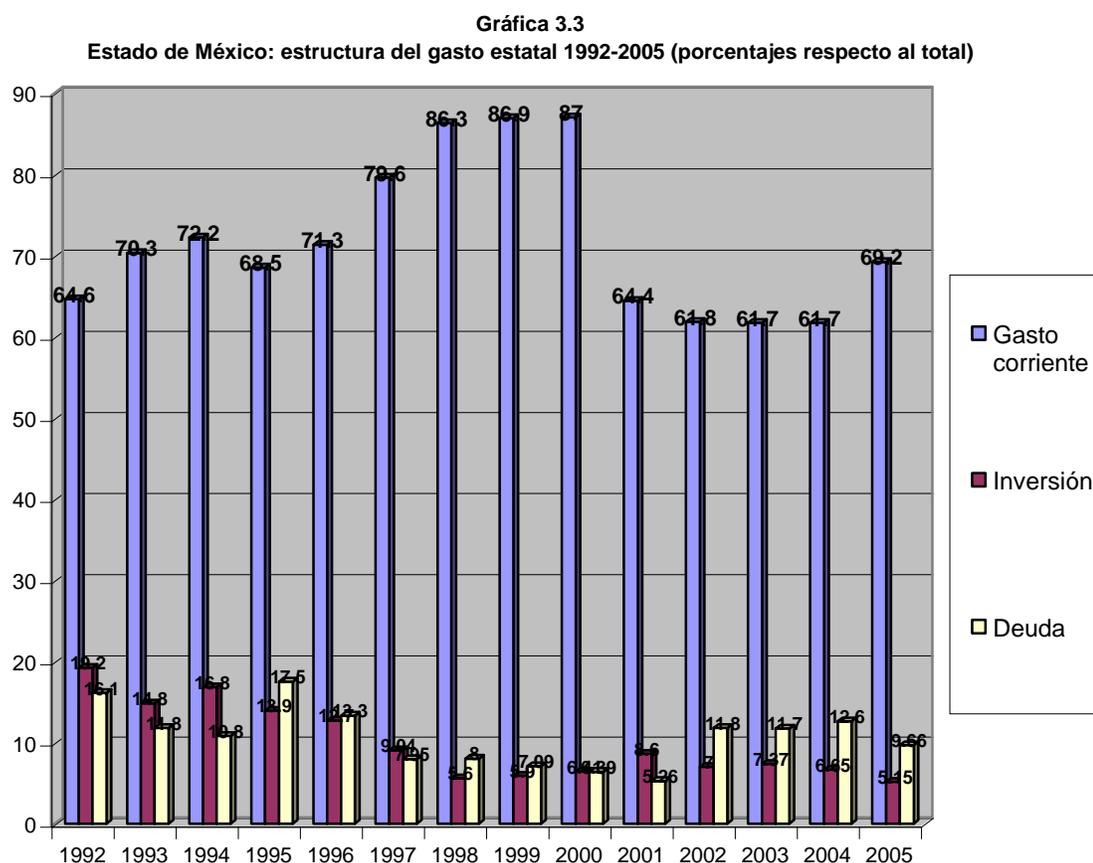
Las posibilidades reales de crecimiento económico podrían darse a nivel local, si los recursos para el financiamiento de infraestructura física y proyectos productivos son utilizados como políticas contracíclicas. Pero la ortodoxia económica, ha puesto candados para que eso no ocurra. Por eso, mientras siga manteniéndose el excesivo centralismo del ingreso nacional, pero con ortodoxia económica, el federalismo dejará de existir en términos reales.

Dar funcionalidad al propio proceso de descentralización fiscal y al federalismo no es cosa simple. Como puede observarse, se trata de un asunto que involucra la construcción de capacidades institucionales, reforma administrativa local, modificaciones a la política económica prevaleciente y una redistribución de facultades y potestades tributarias.

La estructura del gasto estatal refleja las dificultades para incrementar los niveles de inversión pública bajo el actual modelo económico. Entre 1992-1994, el presupuesto público estatal pudo haber registrado oscilaciones influenciadas por los procesos electorales, ya que en 1992 el gasto de inversión fue del 19.2% y el gasto corriente representó el 64.6%. Sin embargo, en 1993, año en que se renovó la gubernatura, el

¹⁶⁶ José Luis Cruz Velasco, *El debate sobre el federalismo mexicano*, México, Instituto Mora, 1999, p. 50

gasto corriente aumentó al 70.3% y se redujo la inversión hasta llegar a un 14.8% del presupuesto. (Gráfica 3.3) La crisis de 1995 propició una reducción del gasto de inversión pública estatal muy significativa la cual se mantuvo a lo largo de los últimos diez años, mientras que el gasto corriente tuvo un incremento desproporcionado entre 1996-2000. Por ejemplo, la inversión pública en 1995 representó el 13.9% del presupuesto, mientras que para 2005 alcanzó el 5.1%. Por su parte, el gasto corriente pasó del 71.3% en 1996 al 87% en el año 2000.

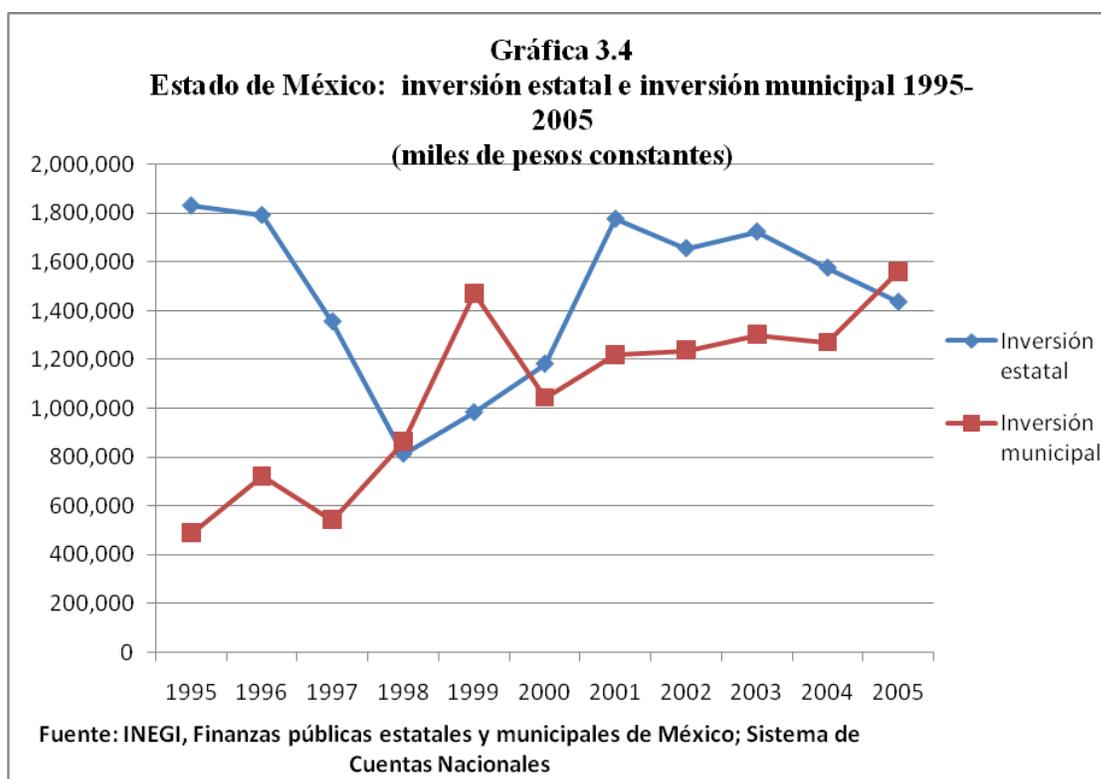


Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

Dado que la crisis económica tuvo un impacto negativo en el gasto de inversión, la apuesta del gobierno estatal fue incrementar el gasto corriente para mantener controlado el aparato gubernamental para así poder enfrentar las contiendas electorales de 1999 y 2005, lo cual permitiría asegurar la permanencia del PRI en el poder ejecutivo estatal. El

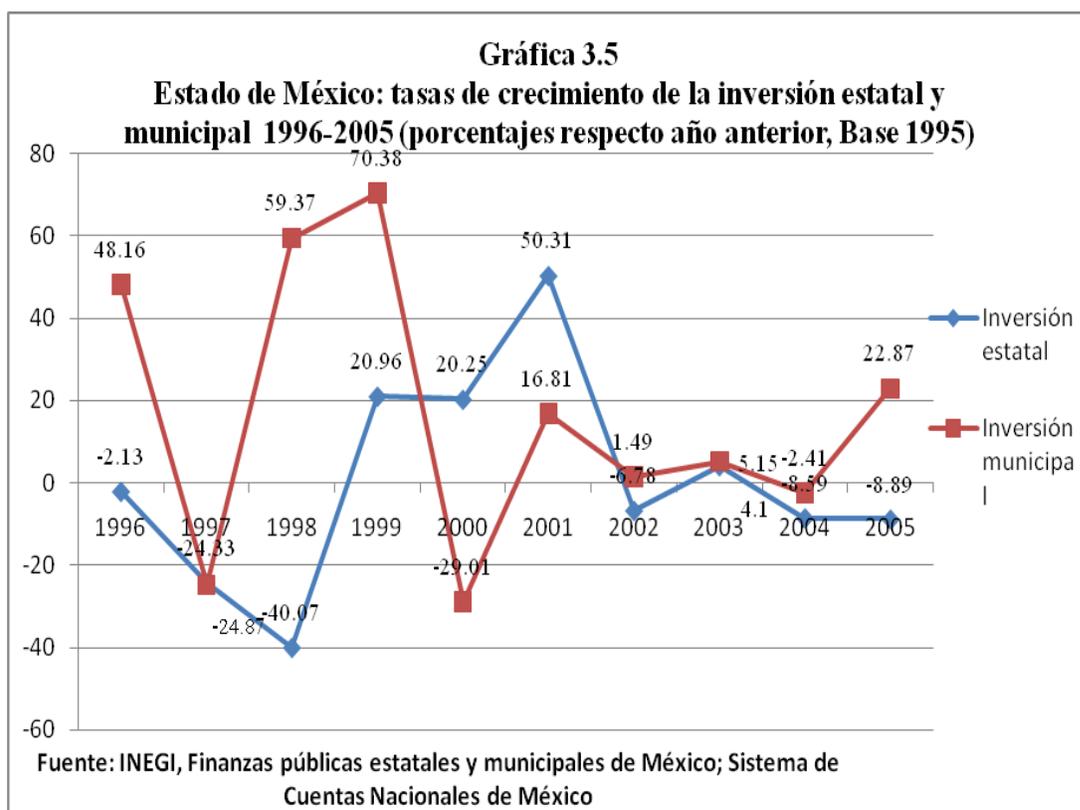
resultado fue que entre 1995-2005, el gasto corriente creció a una tasa del 124%, lo cual advierte una salida neoliberal bajo un modelo político autoritario. Aún cuando entre 2001-2005 el gasto corriente se mantuvo en niveles del 64.4 y 69.2%, el pago de la deuda pública representó un 11% del gasto total, el cual supera la proporción de la inversión pública más de un 150%. En el caso de la deuda estatal, en el mismo periodo pasó del 11.8% al 9.66%, lo cual advierte un ligero desendeudamiento.

En términos reales, el gasto de inversión estatal se redujo en el periodo 2001-2005, mientras que la inversión municipal, fue recuperándose en el mismo periodo, con la situación de que en 2005, de nueva cuenta ésta última ha superado a la primera. (Gráfica 3.4)



Es importante señalar que durante el periodo 1996-2005, las tasas de crecimiento de la inversión municipal, son tendencialmente mayores que las de la inversión estatal. Cabe subrayar que si bien en 1997, fue negativa la tasa de crecimiento de la inversión

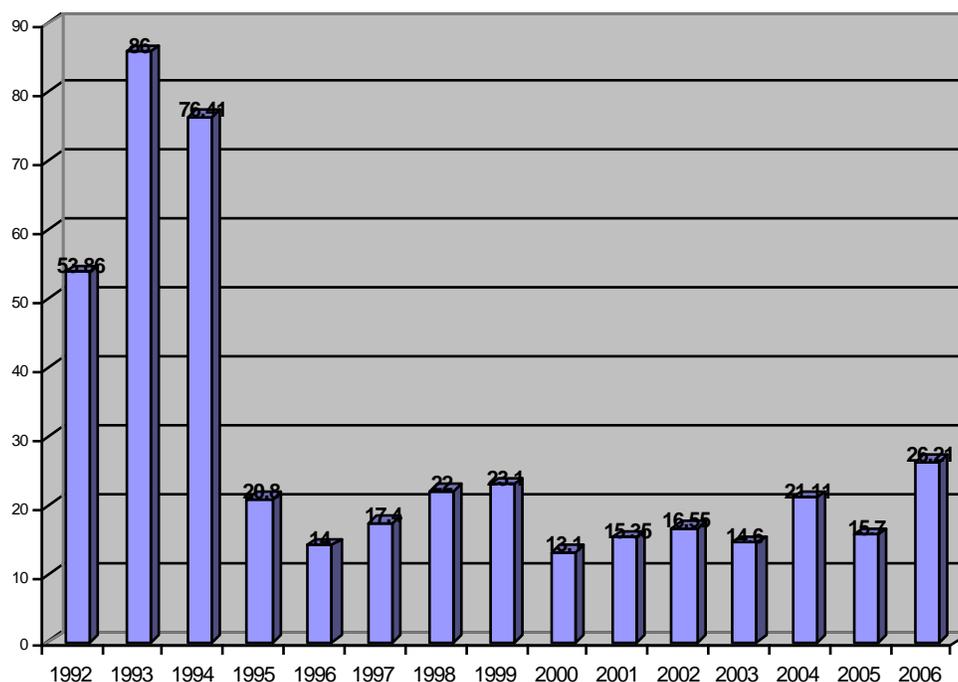
municipal al igual que la estatal, durante 2000-2001, las tasas de la inversión estatal fueron mayores que la municipal. Sin embargo, las tasas de crecimiento de la inversión municipal, durante 2002-2005 son mucho mayores que la inversión estatal, lo cual no es definitivo para establecer una tendencia de largo plazo. Puede observarse que el comportamiento errático y titubeante de la inversión estatal obedece que no ha sido colocada como una prioridad política, además de que ha expuesto la incapacidad gubernamental para atender las demandas sociales. (Gráfica 3.5)



Hay un achicamiento del tamaño del gasto de inversión estatal a partir de la crisis de 1995, lo cual indica un decremento de la oferta de bienes públicos hasta hoy incuantificable. Lo anterior también refiere a que los recursos propios son insuficientes para el financiamiento de la inversión pública estatal, además de que las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33) están dirigiéndose al gasto corriente.

En el caso del desequilibrio fiscal estatal, hay dos momentos importantes. Por ejemplo, entre 1992-1994, el grado de dependencia respecto a las transferencias federales era menor, ya que el ingreso propio representaba el 53.86% de las participaciones en 1992, en 1993, el 86% y en 1994 el 76.41%, es decir el nivel de dependencia era del 47%, 14% y 24%, respectivamente. (Gráfica 3.6)

Gráfica 3.6
Estado de México: Relación Ingreso propio estatal/participaciones federales 1992-2006
(porcentajes)



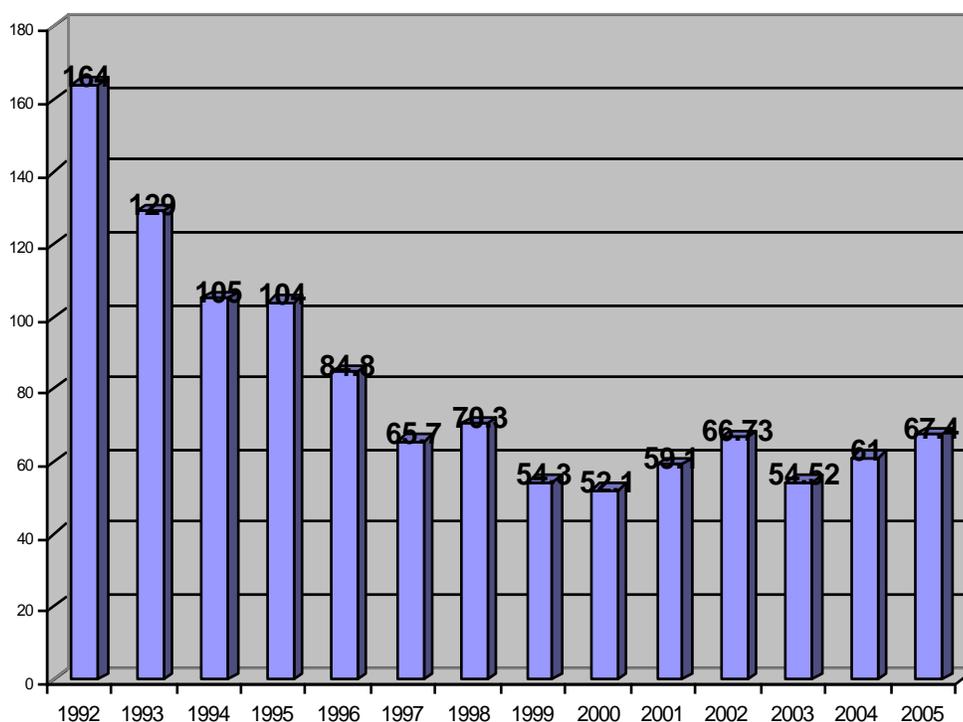
Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

Sin embargo, la crisis de 1995, propició que la entidad se hiciera sumamente dependiente de las transferencias federales, ya que hasta 2006, la proporción de ingresos propios respecto a las participaciones fue del 20%, lo cual significa que el nivel de dependencia de las transferencias federales ascendió al 80%. Esto último, coloca al Estado de México en una situación desventajosa, ya que los pasivos oficialmente registrados, sumados a los contingentes pueden crear problemas a las finanzas nacionales si no se fortalecen las fuentes internas de recaudación. En otras palabras, no hay autonomía estatal en términos hacendarios.

En el caso de los municipios, el desequilibrio fiscal estuvo ausente entre 1992-1995, ya que los ingresos propios superaban los montos de las participaciones federales. A partir de 1996, los niveles de dependencia comenzaron a incrementarse paulatinamente, ya que estos llegaron al 48% en el año 2000; a finales de 2005, el desequilibrio fiscal fue del 33%.

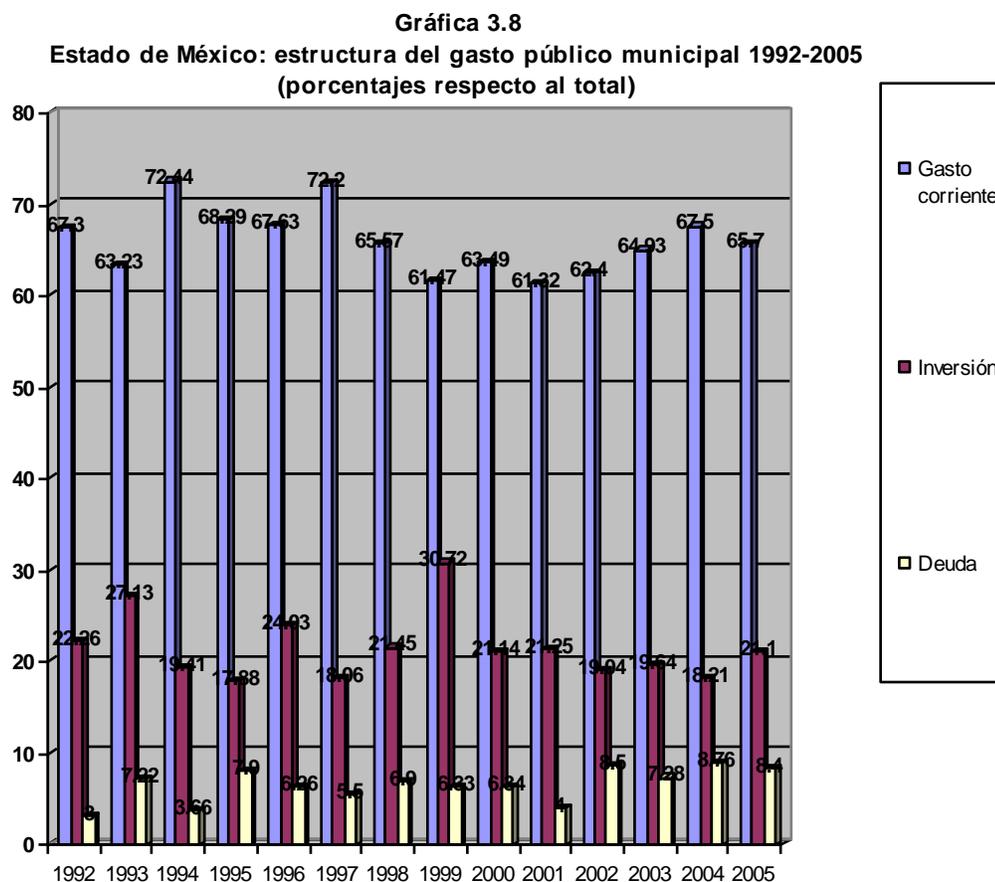
Esto indica que los gobiernos municipales han reducido paulatinamente su ingreso local, pero es importante que lo incrementen para que puedan atender con mayor eficacia y eficiencia las necesidades sociales. (Gráfica 3.7)

Gráfica 3.7
Estado de México: relación Ingreso propio municipal/participaciones 1992-2005 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

El gasto de inversión municipal en el Estado de México debe crecer a un ritmo mayor del que lo ha hecho, a pesar de que el gasto corriente representa en la mayoría de los casos entre un 65% del presupuesto municipal. Aunque en 2002-2004, la inversión pública municipal se redujo respecto al gasto total de un 19.04% a un 18.21%, volvió a aumentar para 2005 a 21.1% (Gráfica 3.8).



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

En el caso de la estructura del gasto municipal, la situación no ha variado respecto a la proporción del gasto corriente en el periodo 1992-2005, ya que este ha sido del 65%. La inversión pública municipal, en términos nominales y reales comienza a partir de 2005 a ser mayor a la inversión estatal, tomando en consideración la escala presupuestal de ambos niveles de gobierno. Pero esto no es un dato definitivo, por lo que al analizar los

recursos ejercidos en obra pública municipal durante 2006, esta fue menor a la ejercida en 2005. (Cuadro 3.7)

Cuadro 3.7							
Estado comparativo presupuestal de Egresos de los municipios del Estado de México 2004-2006 (millones de pesos)							
Concepto	Egreso real 2004	Egreso real 2005	Egreso real 2006	Variación 2004-2005		Variación 2005-2006	
	\$	\$	\$	\$	%	\$	%
Servs. Personales	7,874,657	8,951,190	10,241,595	670,167	8.5	1,290,405	14.4
Mat. y Suministros	938,080	1,072,664	1,118,431	58,116	6.2	45,767	4.2
Servs. Grales.	2,584,878	2,833,858	2,748,509	131,925	5.1	-85,349	-3.0
Transferencias	1,786,018	2,237,282	2,131,853	398,320	22.3	-105,429	-4.7
B.muebles e Inmuebles.	771,620	484,015	637,266	-305,367	-39.6	153,251	31.6
Obra Pública	2,339,757	3,981,964	3,718,079	1,419,809	60.7	-225,179	-6.62
Inversiones	100	3,861	----	324,371	324,371	-3,861	-100.0
Deuda Pública	1,217,383	1,626,190	2,590,935	292,260	24.0	964,745	59.3
Erog. Extraord	19,007	352	2,284	-18,771	-98.8	1,932	548
Total	17,531,504	21,191,629	23,189,722	2,970,832	16.9	2,054,282	9.4
Fuente: OSFEM, <i>Informe sobre la Revisión de la Cuenta Pública Municipal 2005 y 2006.</i>							

Los datos que publicó en 2006 la entidad de fiscalización superior del Estado de México indican que en 112 de 125 municipios entre 2004-2006, el capítulo 1000 de servicios personales registró un crecimiento acumulado de 22.9%, mientras que el capítulo 6000 del gasto de inversión entre 2005-2006 decreció un -6.62%. Asimismo entre 2004-2006, los recursos destinados al pago de deuda acumulan un crecimiento del 83.3%. De hecho, el OSFEM no emitió ninguna recomendación a las autoridades municipales para que reorienten el presupuesto hacia programas y políticas sociales, así como a la obra pública.¹⁶⁶

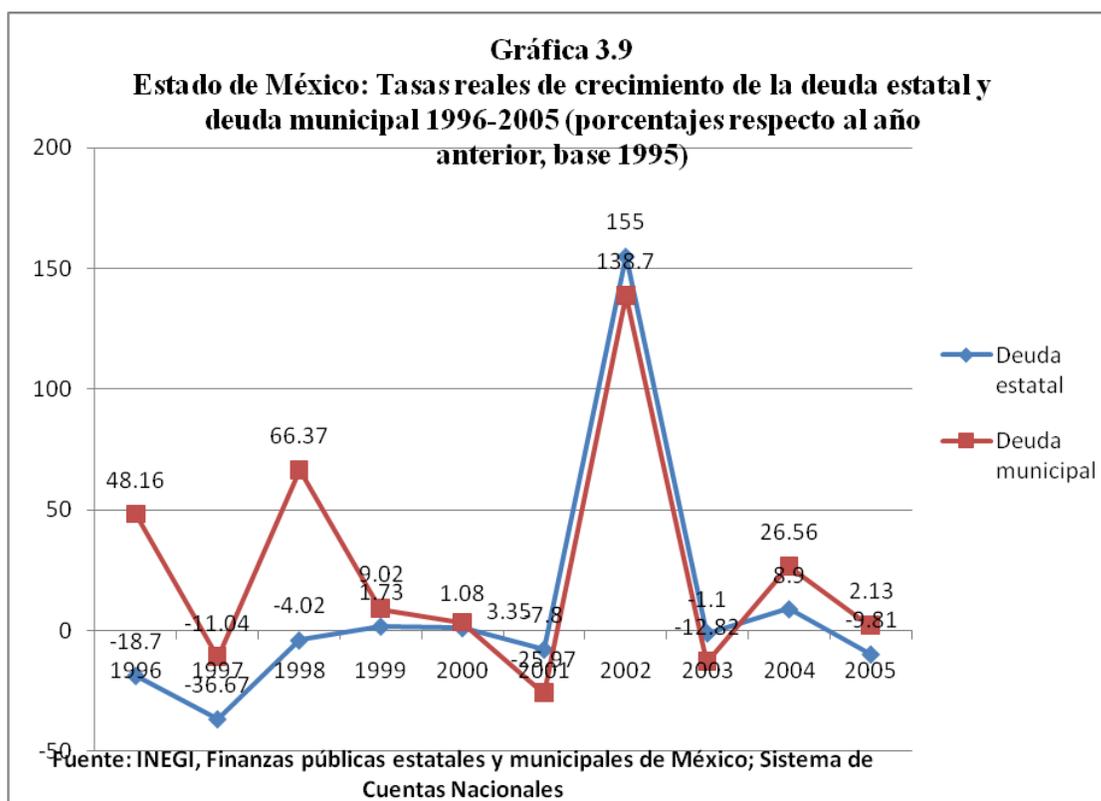
¹⁶⁶ En 2006, el gasto de inversión municipal representó el 16.2% del presupuesto de 112 municipios fiscalizados por el OSFEM. En este sentido, para capítulo 1000 de servicios personales fueron erogados el 44% y el pago de deuda pública alcanzó el 11.2%. Véase OSFEM, *Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2006*, t.I, vol.1, p.XVI

Es importante alertar que los gobiernos municipales podrían verse tentados a iniciar procesos de privatización de servicios públicos, con el pretexto, siempre políticamente correcto pero socialmente ineficaz, para liberar recursos del capítulo 6000 (obra pública y programas sociales). Pero dada la escasa regulación gubernamental, esto puede generar resultados contraproducentes desde el punto de vista social y político, como se señaló en el capítulo II.

3.3 La deuda pública estatal y municipal: la incapacidad de generar fuentes propias de pago.

La lección del desempeño hacendario en los municipios del Estado de México es muy clara: se requiere la reducción del gasto corriente, el aumento de recursos propios para fomentar el gasto de inversión y un consenso político para evitar la captura de la administración local. Por ende, debe orientarse mayores recursos que posibiliten destinar mayores recursos a la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obra pública y acciones sociales. Es necesario que el municipio, haga menos uso del endeudamiento para financiar el gasto corriente. En todo caso, los empréstitos deben orientarse a la construcción de infraestructura física, proyectos productivos, banca social y políticas sociales complejas. De ahí que será fundamental la modernización de los sistemas tributarios municipales, ya que al no haber una clara predictibilidad respecto a la captación de impuestos y derechos a lo largo del tiempo, la hacienda municipal no puede cumplir con sus tareas. En este sentido, la descentralización no puede resolver los problemas de ineficiencia y falta de responsabilidad social de las clases gobernantes locales.

Las tasas reales de crecimiento derivadas del pago de la deuda municipal han mantenido una tendencia constante, ya que a partir de 1996 se aprecia como estas han crecido del 48.1% al 138% en 2002, aún cuando ha habido caídas negativas en 1997, 2001 y 2003. Sin embargo, el crecimiento del pago de deuda aún cuando descendió a 26.5% en 2004 y a 2.13% en 2005, esto no es suficiente para cubrir la deuda histórica acumulada. (Gráfica 3.9)



El hecho que los municipios del Estado de México tengan que pagar por principal e intereses de la deuda pública un monto superior a los 2 mil 500 millones de pesos a partir de 2006, y un pasivo contingente que no se sabe bien a bien a cuánto asciende, representa un serio desafío para la estabilidad fiscal del país. Como bien lo señala Jun Ma ex asesora del Banco Mundial, “la salud fiscal de los gobiernos locales es esencial para la estabilidad y eficiencia del sistema de finanzas públicas de un país. Los gobiernos centrales, sin embargo, frecuentemente tienen limitada información sobre las finanzas locales con el propósito de evaluar los riesgos y proyectar emergencias fiscales.”¹⁶⁷ De hecho, serían las autoridades locales como la Legislatura local, la encargada de prevenir que los municipios o los gobiernos estatales tengan un endeudamiento fuera de control.

¹⁶⁷ Jun Ma, “Monitoring Fiscal Risk of Subnational Governments: Selected Countries Experiences” en Hana Polackova Brixi y Allen Schick, *Government at Risk. Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, (editors), The World Bank-Oxford University Press, 2002, p.393.

Las experiencias en algunos ámbitos locales de América Latina revelan que no hay manera de evitar una crisis macroeconómica, si las finanzas públicas no son administradas bajo parámetros técnicos y sociales. La lección en este sentido es clara: los alcaldes o gobernadores no deben endeudar excesivamente a sus administraciones en espera de que el gobierno central las sacará de cualquier apuro, ya que está demostrado que no es la mejor opción de política hacendaria. Por ejemplo, esto sucedió en Brasil, donde el Senado Federal permitió que los estados acumularan niveles insostenibles de deuda en bonos. A consecuencia de ello, el gobierno federal en los noventa se vio obligado a asumir la deuda de los estados, con un enorme costo para el gobierno central.¹⁶⁸

En varios momentos se ha insistido en que la descentralización puede acarrear riesgos macroeconómicos, sobre todo, porque pueden surgir déficits en el gobierno central, lo cual le puede crear tensiones sociales derivadas de la reducción del gasto social o por el aumento de los impuestos, medidas tal vez necesarias, pero insuficientes para hacer frente al creciente costo de las transferencias entre gobiernos. Los gobiernos centrales pudieron tener éxito en la descentralizado los ingresos y los gastos, pero no haber sido capaces de reducir los niveles de gasto existentes en el gobierno central después de la descentralización de las funciones.¹⁶⁹

En el caso de las finanzas públicas locales del Estado de México, existen diversos factores que podrían amenazar la estabilidad macroeconómica de México. El aumento de la deuda pública municipal es resultado de la reducción de transferencias provenientes del nivel estatal de gobierno. Aún cuando no pueda señalarse de forma contundente relaciones de causalidad, lo cierto es que las presiones para incrementar la inversión pública municipal han sido paliadas a través del crecimiento de la deuda.

¹⁶⁸ Para más información véase Shahid Javed Burk, Guillermo Perry y William Dilinger, *Más allá del centro. La descentralización del Estado*, Banco Mundial, 1999, p. 5

¹⁶⁹ *Ibid*, p.4

La falta de mayores potestades tributarias para los ayuntamientos y la monopolización de los cobros de las licencias y permisos para construcción por parte del gobierno estatal, ha derivado en un debilitamiento sistemático y deliberado de la hacienda municipal, la cual ha tenido que allegarse de recursos a través de empréstitos contraídos tanto con la banca comercial, banca de desarrollo y proveedores. Dado el nulo crecimiento de la economía nacional, esto hace más complicado aumentar la recaudación de ingresos locales propios, siendo esto una causa estructural del sometimiento hacendario que padecen los municipios.

La incubación de una crisis social y macroeconómica desde el terreno de la fiscalidad local, no debe descartarse dado los patrones esbozados, los cuales pueden ser revertidos si aparece una ética de la responsabilidad pública por parte de las clases gobernantes que elimine el actual status quo predominante. Subestimar y no hacer caso a lo ocurrido en otras latitudes, es sinónimo de irresponsabilidad pública. Por eso tendría que plantearse mecanismos para obligar a los gobiernos locales y a sus prestamistas –bancos y proveedores- a asumir las consecuencias de sus decisiones, es decir, que se hagan responsables de los préstamos concedidos, considerando la posibilidad de que los daños a la hacienda pública puedan resarcirse parcialmente con el patrimonio personal de los servidores públicos de elección popular. Los costos no los debe pagar la población, los cuales se manifiestan en la disminución de bienes y servicios públicos.

Los informes de la cuenta pública municipal del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), revelan un incremento de la deuda pública para el cierre de 2006. La deuda pública reconocida de los ayuntamientos en 2006 ascendió a 7 mil 198 millones de pesos, la cual aumentó 36.7% respecto a 2005. Es pertinente aclarar que la deuda contraída no es en su totalidad con los bancos comerciales, sino con proveedores, la cual representa 20.3%; acreedores diversos, con el 18.6%; documentos por pagar a largo plazo, con el 27.6%; retenciones a favor de terceros por pagar, con un 10.7%. Sin embargo, los documentos por pagar en el largo plazo terminan convirtiéndose en obligaciones crediticias, lo cual complica su cumplimiento (Cuadro 3.8)

Cuadro 3.8				
Consolidado de H. Ayuntamientos				
Estado comparativo de deuda al 31 de diciembre de 2006				
Concepto	Saldo al 31 de Dic-06	Saldo al 31 de Dic-05	Variación 2006-2005	Variación 2006-2005
	\$	\$	\$	%
Proveedores	1,467,548,784	1,086,377,345	217,504,801	35
Acreeedores diversos ^a	1,343,226,701	880,081,061	175,485,390	52
Retenciones a favor de terceros por pagar ^b	775,931,637	423,596,826	110,381,964	83
Cuentas por pagar a largo plazo	408,117,666	169,600,752	138,257,055	140
Documentos por pagar a largo plazo	1,987,117,059	1,488,906,470	332,917,901	33
Otros conceptos	1,217,013,756	1,208,092,041	(118,747,083)	0.7
Total	7,198,955,603	5,256,651,495	885,803,028	36.94
Nota: ^a comprende la deuda con bancos o créditos fiscales.				
^b corresponde a las retenciones a favor de la SHCP e ISSEMYN				
Fuente: elaborado con base en OSFEM, <i>Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2006</i> , t.I, vol.1, p.VI				

Las implicaciones de que los municipios contraigan deuda con proveedores no son menores, ya que los embargos que pudieran generarse por el no pago de adeudos, puede comprometer los activos municipales, como equipo, maquinaria, camiones, automóviles, entre otros bienes muebles. Los datos nos revelan que todos los conceptos de deuda crecen de forma acelerada.

En el caso de la deuda pública contingente, es fundamental que se aclare de una vez por todas, a cuánto asciende dicho pasivo de los municipios, ya que tarde o temprano tendrá que liquidarse, por lo cual hace necesario hacer ajustes a las finanzas locales. La discrepancia no es menor. Por ejemplo, los municipios en sus estados de posición financiera, al cierre de 2006 reconocen una deuda contingente de mil 270 millones de pesos, pero el Órgano Superior de Fiscalización de acuerdo a sus conciliaciones de saldos con el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYN), Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), Luz y Fuerza del Centro (LyFC) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), ascienden a 3 mil 779 millones de pesos. (Cuadro 3.9)

Cuadro 3.9				
Deuda consolidada de H. Ayuntamientos con organismos públicos descentralizados estatales y federales.				
Conciliación de saldos al 31 de diciembre de 2006				
Concepto	Reconocida en los estados de posición financiera de los municipios	Confirmación de saldos según organismo auxiliar tercero	Diferencia	%
	\$	\$	\$	
ISSEMYN	293,819,401	1,039,000,000	(745,814,642)	(253.8)
CAEM	132,255,015	406,382,519	(274,127,504)	(207.3)
LyFC	839,266,282	2,328,929,531	(1,489,663,249)	(177.5)
CFE	5,089,383	5,344,247	(254,864)	(5.0)
Total	1,270,430,081	3,779,656,297	(2,509,226,216)	(66.3)
Fuente: OSFEM, <i>Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2006</i> , t.I, vol.1, p.VII				

Al cierre de 2006, tanto la deuda pública municipal reconocida como la contingente, como se le ha llamado en este trabajo a los pasivos con los organismos descentralizados, representaría 8 mil 469 millones de pesos según lo reconocido por los municipios, y de 10 mil 978 millones, según las conciliaciones contables y financieros que realiza el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México con dichas empresas públicas.

En 2006, el pago del servicio de la deuda pública municipal, ascendió a 2 mil 590 millones de pesos, según datos publicados por el Órgano Superior de Fiscalización. (Cuadro 3.10) Este monto debiera ser analizado con todo cuidado por los legisladores a la hora de seguir autorizando que más municipios contraten deuda con la banca comercial. Por ejemplo, el pago del servicio de la deuda pública municipal como porcentaje del gasto total no debiera exceder un 10% del ingreso total.

El problema para las finanzas municipales radica en que si realmente el pasivo total de los municipios oscila entre los 8 mil 469 y 10 mil 978 millones de pesos y los ingresos totales ejercidos rondan los 24 mil 414 millones de pesos para 2006, indica que la deuda total representa 30% del ingreso municipal. Esto sin duda, pone en aprietos la viabilidad del municipio, toda vez que también se requieren recursos para el funcionamiento

administrativo de los ayuntamientos y la canalización de mayores recursos para obra pública. De acuerdo a lo ejercido, el capítulo 1000 de servicios personales en 2007 representó 45.2% del presupuesto, y si consideramos que la deuda total de los municipios representa el 30% de los ingresos que obtuvieron en 2006, supera con mucho el presupuesto ejercido en obra pública que fue el 16.7% del gasto total.

Cuadro 3.10				
Estado comparativo presupuestal de egresos municipales consolidado 2004-2007				
(millones de pesos)				
Año	Capítulo 1000 Servicios personales	Deuda total	Pago del servicio de deuda ejercido	Capítulo 6000 Obra pública real
2004	7,874,657	4,677,478	1,217,383	2,339,757
2005	8,951,439	6,294,622	1,626,190	3,981,964
2006	10,237,377	7,198,955	2,590,935	3,718,079
2007	12,320,275	9,734,887	1,942,255	4,543,090

Fuente: OSFEM, *Informe sobre la revisión de la cuenta pública municipal 2007*, t.I, vol.1, p. XIV

Esto último indica que los municipios son ineficientes e ineficaces para poder entregar bienes y servicios públicos con sus propios recursos, ya que tienen que endeudarse, y eso puede generar en el mediano y largo plazo una carga insostenible si no se generan los suficientes ingresos propios. En otras palabras, en caso de que la deuda crezca aún más, eso podría derivar en una quiebra de los municipios más importantes del Estado de México. Debe considerarse que en los últimos años, las participaciones vienen decreciendo en términos reales y eso muchas veces complica la operación de los municipios, ya que estos no quieren reducir el gasto corriente. Esto implica que los altos sueldos de los presidentes municipales, síndicos y regidores, lejos de sanear la hacienda municipal, no posibilita destinar mayores recursos a obra pública. La obra pública debiera representar la tercera parte de los presupuestos municipales, ya que hay municipios como Metepec que destinan el 10.5% de su gasto total.

Si los ingresos propios de los municipios no crecen en el mediano plazo, es decir, no alcanzarán a liquidar el total del pasivo contingente, y se corre el riesgo de que la entidad entre en un *default* financiero, lo cual generaría una nueva crisis

macroeconómica. Si se suman los pasivos totales del gobierno estatal y los municipios, incluida la deuda contingente, superan los 46 mil millones de pesos. Los diputados y presidentes municipales deben abordar el tema inmediatamente, ya que es necesario un compromiso político para incrementar el gasto de inversión, reducir el gasto corriente y liquidar paulatinamente la deuda total. El esfuerzo y los sacrificios deben venir de las autoridades y no de los ciudadanos. Esperemos que la clase gobernante del Estado de México esté a la altura de las circunstancias, por que sí no, los costos los absorberá la población, y peor aún, los más pobres.

Los ingresos propios tendrían que ser destinados a obras públicas y acciones sociales, con el propósito de que la población pueda relacionar los beneficios que propicia el pago de las contribuciones locales, ya que la autonomía hacendaria está relacionada con la capacidad de las jurisdicciones locales de poder sufragar sus actividades administrativas y de gasto. Es importante que los recursos del Ramo 33, sean destinados a la construcción de infraestructura urbana, cuidando en todo momento que se priorice las Areas Geoestadísticas Básicas (Ageb's), con mayores niveles de pobreza y marginación urbana y rural.¹⁷⁰ En este sentido, la descentralización debe traducirse en beneficios tangibles para la población.

Por último, es imprescindible que en el mediano y largo plazo, el gasto de inversión represente por lo menos el 40 ó 50% del presupuesto, como ocurre en varias ciudades e intendencias latinoamericanas. Por eso, las autoridades municipales deben decidir si el crecimiento de los servicios personales y el resto del gasto corriente será la tónica a seguir, o si hay una transformación de la administración pública municipal a favor del interés general.

Aún cuando en 2005, tanto en términos relativos como reales el gasto de inversión municipal del Estado de México sea mayor al ejercido por el gobierno estatal, queda por

¹⁷⁰ *Manual de Operación de los Fondo de Infraestructura Social Municipal y del Fondo de Fortalecimiento de los municipios para los ejercicios fiscales 2007-2009*, Gaceta del Gobierno del Estado de México, p.

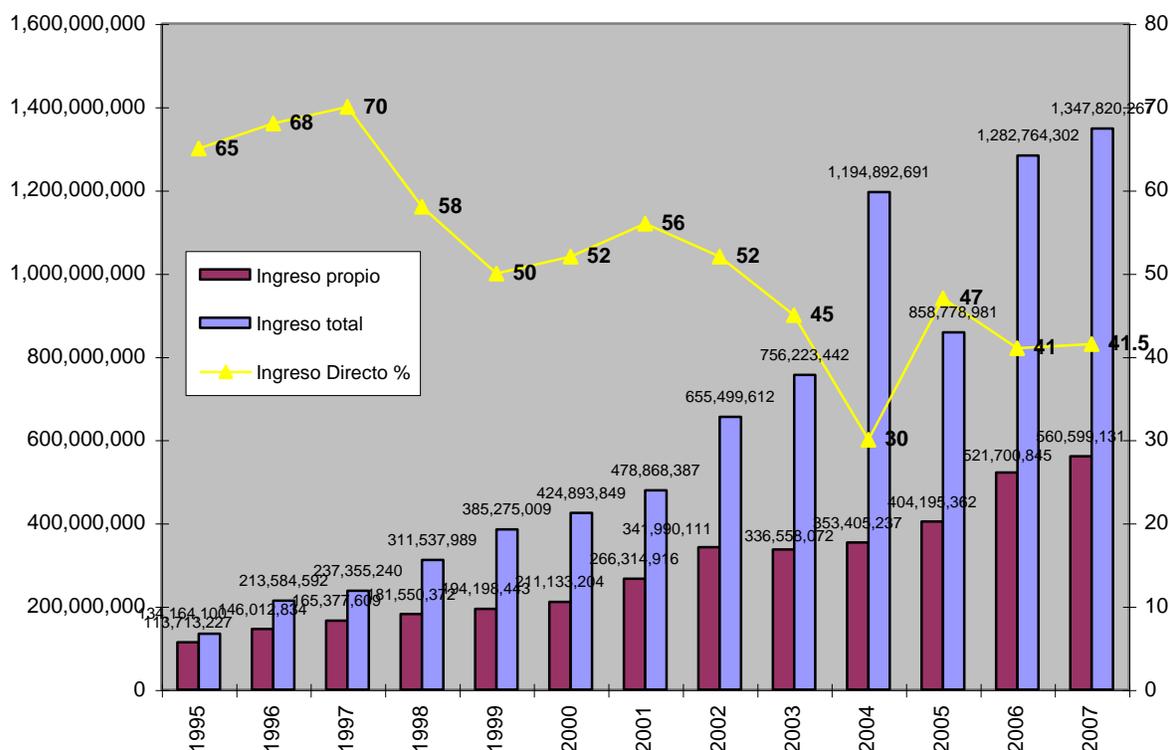
comprobar el destino final por parte de las instancias fiscalizadoras federal y estatal. Pero es claro que la gran mayoría de municipios dependen del Ramo 33 y Ramo 20 para financiar el pago de obra pública, ya que las fuentes locales de recaudación siguen siendo insuficientes para atender el déficit de infraestructura urbana.

Sin embargo, los municipios metropolitanos que mayores recursos obtienen a través de sus fuentes directas, no se ha traducido en la construcción de políticas sociales complejas, es decir, aquellas que trasciendan la construcción de infraestructura física en áreas urbanas y rurales con marginación. El ámbito local de gobierno carece de políticas sociales que posibiliten la inclusión social de sectores marginados y excluidos por la misma acción del mercado. En este sentido, la asignación del gasto debe reflejar la capacidad recaudatoria del municipio y formular los presupuestos bajo criterios de equidad y transversalidad.

Como es evidente, la descentralización tiene efectos y velocidades diferentes por sectores, regiones y municipios. Por eso, la reforma federalista debe considerar dicha asimetría en capacidades. Los municipios metropolitanos con alta densidad de población, pero con bajos niveles de ingreso, tiene un comportamiento hacendario errático, respecto de aquellas jurisdicciones metropolitanas conformadas por estratos sociales de medios y altos ingresos.

Un análisis comparativo entre Huixquilucan y Nezahualcoyotl durante 1995-2007 permite observar como en pesos corrientes y en términos relativos, los ingresos propios han crecido a ritmos desiguales. En el caso del primer municipio, la recaudación de fuentes propias en 1995 fue de 113 millones 713 pesos y en 2007 los ingresos propios ascendieron a 525 millones de pesos, esto indica que en un lapso de 13 años, los ingresos propios crecieron 4.6 veces. En términos relativos, el ingreso propio representó el 65% en 1995 y para 2007 el 41% respecto al ingreso total. (Gráfica 3.10)

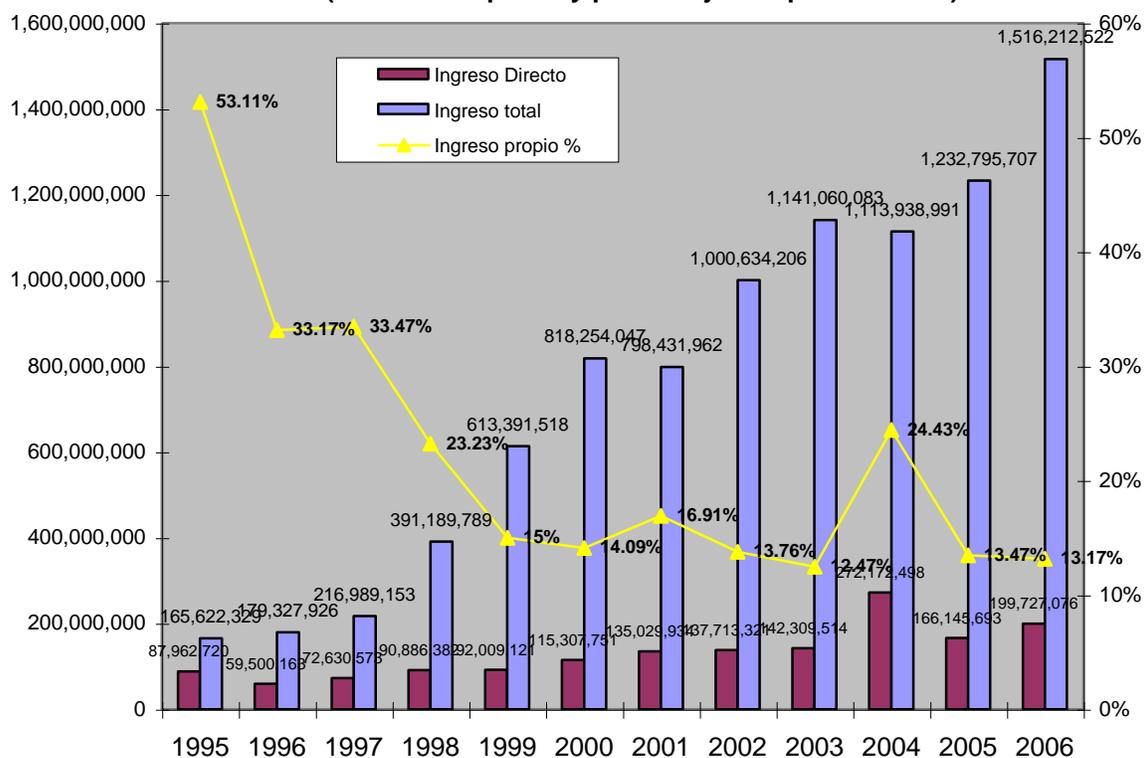
Gráfica 3.10
Huixquilucan: Ingresos propios y totales 1995-2007
(millones de pesos y porcentaje respecto al total)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México y Presupuesto de Egresos de Huixquilucan 2007

Así las cosas, el descenso en términos relativos fue en una proporción de 23.5%, los ingresos propios mantienen un crecimiento sostenido. Por su parte, el municipio de Nezahualcoyotl ha visto reducir aún más sus fuentes propias de recaudación respecto a Huixquilucan. En 1995, Nezahualcoyotl recaudó 87 millones 962 pesos y su ingreso propio representó el 53.11% del total. Sin embargo, en 2006, sus ingresos propios apenas cubrían el 13.17% y su recaudación se ubicó en 199 millones 727 pesos. Esto indica que en el periodo 1995-2006, sus ingresos propios crecieron 2.27 veces pero su recaudación disminuyó en una proporción de 40% en términos relativos (Gráfica 3.11). Esto indica que el grado de dependencia de las transferencias federales es más del 80% en Nezahualcoyotl y la de Huixquilucan es del 59%.

Gráfica 3.11
Nezahualcoyotl: Ingreso directo e ingreso total 1995-2006
(millones de pesos y porcentajes respecto al total)



Fuente: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México

Esto subraya la importancia de replantear el esquema federal y las relaciones intergubernamentales entre el gobierno estatal y los municipios, donde estén presentes esquemas compensatorios y no solamente recaudatorios. Algunos municipios que cuentan con un nivel de desarrollo medio han intentado introducir algunas medidas de mejoramiento recaudador, pero sin evaluar el desempeño y evaluación presupuestal. Por eso, es pertinente que el fortalecimiento de la hacienda municipal pase a ocupar un lugar central en las estrategias de modernización de la administración pública local.

Es importante que los municipios con escasa recaudación, arriben a consensos político-administrativos, a efecto de que los recursos del Ramo 33 puedan ser destinados en su totalidad a los proyectos de infraestructura social y comunitaria en las áreas

geoestadísticas básicas (Ageb's) con alta y muy alta marginación rural. Las medidas y acciones de fiscalización deben ser más estrictas y replantearse a fondo; por ejemplo, la fiscalización en su mayor parte se concentra en la supervisión, el control y la solventación de los recursos ejercidos en gasto corriente. Es fundamental que los gobiernos locales aumenten el gasto de inversión municipal para que la fiscalización pueda cumplir con su función social, en lo relacionado a la verificación y comprobación del uso de los recursos federales.

La construcción de capacidades hacendarías además de ser un asunto de carácter técnico, es también político y social. Las autoridades municipales deben aprender a conjugar la eficacia, la eficiencia y la transparencia del presupuesto público. El recorrido es largo, ya que la cultura de la opacidad es el común denominador del ejercicio público.

El tema es político, porque involucra el compromiso de transformar la administración municipal a través de decisiones y acciones adoptadas por el presidente municipal y el conjunto del ayuntamiento. Y es un asunto social, ya que una hacienda fuerte constituye el primer requisito para construir políticas sociales municipales complejas, que posibiliten reorientar el gasto con criterios de equidad, transversales y territoriales.

Las asignaciones presupuestales deben partir de un ejercicio de ciudadanía de las decisiones. De ahí que los presupuestos participativos se incluyan como parte de la agenda pública, ya que es una necesidad social devolverle el carácter público al gobierno. ¿Porqué razón? Porque los recursos al ser públicos, deben manejarse con responsabilidad, honestidad, eficiencia y transparencia. En este sentido, las autoridades deben rendir y justificar el uso de los fondos públicos ante los ciudadanos. Es una obligación plasmada en el artículo 134 de la Constitución Federal y en el artículo 129 de la Constitución Política del Estado de México.

El gasto público debe enfocarse en primer lugar a la gestión urbana, y en segundo lugar, concentrarse en las acciones sociales. Pero es pertinente incluir medidas de desempeño

presupuestal y que los responsables de dicha tarea presenten y rindan cuentas a la sociedad.

Entre 1992-1999, la inversión municipal representó el 22% del gasto total, mientras que el pago de la deuda representó el 5.8% del gasto. Para el periodo 2003-2006, el porcentaje de la deuda municipal ha aumentado pasó del 19.3 al 30% y la inversión en obra pública al 16.2%. Esto debe ser considerado con mucho cuidado por las autoridades locales, dado que las fuentes de recaudación al no crecer a lo largo del tiempo, estarían creando las condiciones de un *default* financiero.

Está comprobado que sí los gobiernos locales no asumen su papel como promotores del desarrollo, no podrán revertir en algún sentido, los efectos negativos del lento crecimiento de la economía nacional, sobre todo al interior de sus jurisdicciones. Por eso, si las autoridades municipales destinasen entre un 40 y 50% de su presupuesto al gasto de inversión y acciones sociales, podría generar una dinámica de confianza entre el gobierno y la ciudadanía. Un gobierno local que asume una amplia responsabilidad y compromiso social con la población, tiene que reflejarse en el presupuesto ejercido.

En materia de deuda, los ayuntamientos deben utilizar el financiamiento para proyectos productivos que generen flujos de dinero (revolvencia de los recursos), porque de no ser así, estarían alentando un déficit crónico que comprometería recursos fiscales en el mediano y largo plazo. Sin embargo, toca a la Legislatura del Estado de México evaluar y razonar la aprobación o rechazo a las solicitudes de endeudamiento. En 2006, sólo 4 municipios tienen una deuda consolidada con la banca comercial y de desarrollo, la cual en conjunto asciende a mil 300 millones de pesos¹⁷¹, mientras que el total municipal consolidado para 2005 ascendió a 6 mil 294 millones de pesos.¹⁷² En estas condiciones, los municipios deben cuidar sus fuentes de pago en el corto y mediano plazos.

¹⁷¹ Véase aregional, *Deuda y calificaciones crediticias de los municipios 2000-2006* (mayo), pp.68-69. Estos municipios son: Toluca, Naucalpan, Ecatepec de Morelos y Tlalnepantla.

¹⁷² OSFEM, *Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2007*, p.VIII.

Si la hacienda municipal cumple con los objetivos sociales encomendados, ello permitiría recuperar los valores republicanos en el ejercicio del poder público e incentivará que los partidos políticos dejen de capturar las administraciones municipales una vez que están al frente de las ellas. No hacerlo, tendrá un costo social y productivo aún más alto para el Estado de México y el país en su conjunto. Lo que se dibuja detrás de esta complejidad no es nada halagüeño, si las prácticas patrimonialistas siguen vigentes:

“El grave problema es que los tres poderes del “Estado-nación” (los poderes ejecutivo, legislativo y judicial) se encuentran totalmente desarticulados para enfrentar los retos sociales, humanos y ambientales frente a los excesos de la globalización que ha sembrado el cultivo de la ingobernabilidad al haber polarizado y fracturado a sus sociedades.”¹⁷³

Pero no solamente son los tres poderes que han visto menguadas sus capacidades, sino también los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) que han sido capturados por las clases gobernantes para satisfacer los compromisos con sus respectivas clientelas. El problema no radica en qué tan corporativizadas se encuentran las estructuras partidistas, sino en la capacidad de formular desde las instituciones nuevos cursos de acción y de transformación social.

Las autoridades locales del Estado de México deberían abandonar la falsa promesa del ofertismo fiscal, el cual defiende la aplicación de exenciones fiscales a los empresarios con el propósito de incentivar el empleo. Está visto que si se recrea un círculo virtuoso donde pueda fortalecerse la hacienda pública, para que ésta a su vez pueda cumplir con sus responsabilidades que son la provisión de bienes y servicios públicos, infraestructura física, y equipamiento urbano, sin duda será un aliciente para el desarrollo de las actividades empresariales y el fortalecimiento de la fiscalidad. De hecho debe explorarse la posibilidad de que el gasto de inversión estatal y municipal puedan funcionar como políticas anticíclicas en contextos donde hay una desaceleración de la economía nacional o más aún, en esta etapa de nulo crecimiento económico.

¹⁷³ Alfredo Jalife Rahme, *Hacia la desglobalización*, p.92

Las finanzas públicas del Estado de México atraviesan la encrucijada más desfavorable de los últimos tiempos. La incapacidad de las autoridades encargadas de administrar la hacienda estatal de los últimos dos lustros ha generado presiones sustantivas sobre la viabilidad financiera para el futuro inmediato. Una evaluación del desempeño financiero del gobierno estatal entre 2000-2005 arroja expectativas nada favorables para la administración estatal 2005-2011. Por principio de cuentas, el ingreso propio (la suma de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras) representó entre 2000-2004 el 6.72% del ingreso total de la entidad. Esto quiere decir que de cada 100 pesos captados por diversas fuentes, la entidad sólo aporta 6. Mientras no exista una predictibilidad en el incremento de impuestos, la entidad sufrirá los vaivenes del ciclo político, ya que para 2005, la Ley de Ingresos registró una reducción al situarse en 6.53% respecto a 2004. Además, el agotamiento del sistema nacional de coordinación fiscal ha propiciado que la proporción de participaciones respecto al ingreso total de la entidad hayan descendido, ya que de representar el 48.69% en 2000, en 2004 representen el 37.42% y en 2005 el 36.69%.

La administración estatal 2005-2011 le toca enfrentar severas restricciones para financiar el gasto total y el pago de la deuda de la entidad, ya que en 2004, los ingresos propios cubrían apenas el 6.72% del presupuesto y para el final de 2005 cubrieron el 6.37%. Además, el gasto corriente absorbe una cantidad importante del presupuesto anual, ya que para 2004 representó el 60%. De nueva cuenta, en 2005 se apreció un incremento de ingresos vía financiamiento, ya que si bien en 2004 representaban el 1.4% del total de ingresos, para ese año fue del 2.9% y en 2006 representaron 3.3%¹⁷⁴. Es decir que la administración pública depende de los empréstitos para funcionar.

Otro aspecto a resaltar es la incapacidad del gobierno para reactivar el empleo a través de la inversión pública. Por citar un ejemplo, en el 2004 la inversión representó el 6.54% del presupuesto, mientras que para 2005 la caída de la inversión llegará a ser de un punto porcentual menor al representar el 5.40 por ciento del gasto. Los datos para 2006,

¹⁷⁴ OSFEM, *Informe de Resultados de la Cuenta Pública Estatal 2006*, T.I, Vol. 2, p.4

señalan que la inversión pública respecto al presupuesto registró un aumento ya que representó 8.5% con respecto al total.¹⁷⁵ De igual manera, la capacidad de pago del gobierno estatal sigue enfrentando serios desafíos, ya que la entidad en 2004 cubría el 16 por ciento de la deuda estatal con recursos propios, situación que será más delicada para el cierre de 2005, ya que los ingresos propios apenas cubrieron el 15 por ciento del monto del endeudamiento público.

Así las cosas, una somera evaluación del desempeño financiero del gobierno estatal arroja severas dudas respecto al sano funcionamiento de las finanzas de la entidad. Bajo este escenario, es previsible que el aumento de la deuda pública estatal siga dándose, pero a través de esquemas de financiamiento como los PIDIREGAS instrumentados a nivel federal.¹⁷⁶ Se requiere un nuevo arreglo hacendario en la entidad que incentive la recaudación sin afectar a los más pobres, disminuir la evasión y elusión de impuestos, combatir la corrupción, modernizar la administración hacendaria e incentivar la cultura ciudadana del pago de impuestos. El no hacerlo, pospondrá el futuro de las presentes generaciones.

¹⁷⁵ *Ibid*, p.9

¹⁷⁶ Los PIDIREGAS como alternativa de inversión “ha permitido que el sector público realice inversiones sin que se deteriore el acervo de capital físico de la Nación, ante la restricción de las fuentes de financiamiento presupuestales.” Al ser catalogados por el gobierno federal como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo se ha establecido que son obras cuya ejecución se encomienda a terceros, los cuales realizan las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas. Se ha establecido que estos proyectos corresponden a actividades prioritarias y estratégicas y deben tener una rentabilidad demostrada para que los recursos que generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas. La normatividad señala que durante el periodo de construcción la entidad pública registra las obligaciones derivadas de la contratación de las obras en cuentas de orden. Una vez terminadas las obras y recibidas satisfactoriamente, las obligaciones correspondientes a los dos primeros años se consideran como un pasivo directo del sector público, en tanto que el resto se registra como un pasivo contingente, que es cubierto por el flujo de ingresos que los mismos proyectos generan. Véase SHCP, *Balance Fiscal en México. Definición y Metodología*, México, abril de 2002, pp.22-23

3.4 Las paradojas del sistema de relaciones intergubernamentales del gobierno estatal hacia los ayuntamientos: el caso del Programa de Inversión Sectorial (GIS) y el Programa de Apoyo al Gasto de Inversión Municipal (PAGIM)

La horizontalidad y la instrumentación de esquemas compensatorios para los municipios con mayores déficits de capacidad instalada en el Estado de México no están contempladas en el esquema actual de relaciones gubernamentales local. En la administración estatal 1999-2005, existió un manejo discrecional de los fondos estatales de inversión destinados a los ayuntamientos. En noviembre de 2002, el gobernador ordenó la desaparición del Programa de Inversión Estatal (PIE), con el propósito de que los programas de inversión en obra, infraestructura o servicios, fueran manejados por las diferentes secretarías.¹⁷⁷ En este sentido, los municipios tendrían que negociar con las dependencias del gobierno estatal la entrega de los recursos. Dado que la fuente de financiamiento del PIE proviene de las aportaciones federales, el gobierno estatal al margen de la transparencia y la rendición de cuentas, decidió centralizar dichos recursos.

Este manejo discrecional, motivó la creación del programa de Gasto de Inversión Sectorial (GIS) en 2003, ya que no existían lineamientos generales para la ejecución, control, seguimiento y evaluación de los recursos estatales destinados a la obra pública en los municipios.¹⁷⁸ La Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México fue la instancia encargada de liberar los recursos para obra pública a los municipios, una vez que éstos últimos presenten los expedientes técnicos en un plazo máximo de cuatro meses, en caso de no presentarlos se cancelarían los recursos para ser reasignados por la Secretaría. De esta manera, la Secretaría de Finanzas una vez que expedía los oficios de autorización y de asignación de recursos, podía iniciar el proceso administrativo para la ejecución de obra. Cabe aclarar que desde su creación, el programa GIS no formó parte de los presupuestos municipales, ya que dependía de la capacidad de gestión municipio para obtener estos recursos para infraestructura básica.

¹⁷⁷ Véase *El Sol de Toluca*, 19 de noviembre del 2002, p.4A

¹⁷⁸ Véase el Manual de Operación del Gasto de Inversión Sectorial para el ejercicio fiscal del año 2003, *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 2 de enero del 2003, p. 5. El conjunto de obra pública que abarca el GIS es la siguiente: obras vinculadas a la prestación de servicios públicos como educación, salud y asistencia social, seguridad pública y procuración de justicia, combate a la pobreza, infraestructura básica urbana y rural. Los nuevos proyectos de obra pública deberán estar asociados al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México.

En este aspecto, el programa GIS introdujo una camisa de fuerza para los municipios que por su falta de capacidad instalada y por la inexperiencia en la obtención de fondos estatales, dificultó su conocimiento, además de que las reglas de operación diferían respecto a las del ramo 33.

La instrumentación del programa GIS no estuvo exenta de críticas por parte de los gobiernos opositores al PRI. A principios de 2005, alrededor de 21 presidentes municipales emanados del PRD, protestaron por que el gobierno estatal les adeudaba 400 millones de pesos del GIS.¹⁷⁹ El argumento oficial fue que las autoridades municipales no llenaban correctamente los expedientes técnicos, lo cual imposibilitaba que en el tiempo estipulado por el Manual de Operación del Programa GIS, se les entregaran los recursos. La inconformidad sirvió para que los presidentes municipales del PRD obtuvieran 270 millones de pesos, con la condición de que se entregarían esos recursos a los municipios que demostraran haber entregado en tiempo y forma los proyectos técnicos de obra requeridos para liberar esos recursos.¹⁸⁰

Habría que señalar que estos desencuentros se han producido entre el gobierno estatal y los presidentes municipales entre otras razones por el interés que tenía la administración 1999-2005, en construir obra pública bajo el sello de su signo partidista, aunado a que varios municipios, entre ellos los del PRD, que en ese entonces entregaron tardíamente sus expedientes técnicos en los meses de noviembre y diciembre de 2004, cuando debían hacerlo en las primeras semanas del año. Sin embargo, si hubiese habido la voluntad política de parte de las autoridades estatales, podrían haberse liberado dichos recursos en aras de fortalecer una política municipalista de impulso y fomento a la inversión pública, tan necesaria en la entidad y en el país.

Dado los problemas suscitados por el programa GIS, los legisladores del Estado de México decidieron la creación de un programa especial destinado a acrecentar la

¹⁷⁹ “Exigen 21 ediles perredistas mexiquenses liberar \$400 millones para obra pública”, *La Jornada*, 19 de enero de 2005.

¹⁸⁰ “Finanzas del Edomex se compromete a entregar \$270 millones de pesos a ediles del PRD”, *La Jornada*, 25 de enero de 2005.

disponibilidad de recursos presupuestales destinados a infraestructura social, denominado Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM), dentro del capítulo 6000 de Inversión Pública del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el 2005.¹⁸¹ Con este programa, la Legislatura del Estado de México intentó aplicar criterios técnicos más claros para la realización de obra pública, pero de nueva cuenta fue cuestionado el mecanismo de asignación de recursos. La creación del PAGIM propuso los siguientes objetivos:

- a) Incrementar los recursos estatales que los municipios destinan a inversión pública;
- b) Establecer criterios objetivos y no discrecionales para distribuir los recursos entre los 125 municipios;
- c) Establecer reglas de operación eficaces que den certidumbre al acceso de los recursos.

Además, se decidió introducir criterios de distribución del programa basados en tres variables fundamentales durante el periodo 2005-2007, los cuales son:

- a) Población por municipio: 40%;
- b) El inverso de la densidad poblacional por municipio: 30%; y
- c) Marginalidad por municipio; 30%.¹⁸²

Para acceder a los recursos del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios, los proyectos de obra pública deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- i) Estar asociados al cumplimiento de metas y objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México;
- ii) Contener una evaluación de los efectos socioeconómicos que habrá de provocar la realización del proyecto;
- iii) Incluir el expediente técnico;
- iv) Incluir el proyecto ejecutivo;
- v) Presentar la autorización del Ayuntamiento para la aportación municipal del 30% del monto total del proyecto;
- vi) Cumplir con la normatividad para el ejercicio de recursos estatales.**¹⁸³

¹⁸¹ *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 22 de diciembre de 2004, p.99

¹⁸² *Ibid*, p.100

¹⁸³ Estos requisitos son indispensables para acceder a los recursos del PAGIM, los cuales se han mantenido vigentes en el *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México* para los ejercicios fiscales 2005, 2006, 2007 y 2008.

Cabe señalar que del total asignado a cada ayuntamiento, el gobierno estatal les entregaría el 70% de los recursos para la ejecución de obra pública, siempre y cuando los gobiernos municipales presentaran sus proyectos; y el restante 30%, se integraría con recursos propios generados por los propios ayuntamientos (eficiencia recaudatoria).

Sin embargo, las reglas de distribución de los recursos cambiaron en 2006, ya que el gobierno estatal decidió asignar a cada ayuntamiento el 70% contra presentación de los proyectos y un 30% contra eficiencia en cuenta corriente.¹⁸⁴ Esto no excluía que los municipios siguieran aportando el 30% que establecía el Presupuesto de Egresos 2006.¹⁸⁵ Aún cuando el gobierno del Estado de México cumplía con la publicación de los montos que les son asignados a los municipios, el trámite para determinar la eficiencia de la cuenta corriente compete a dos dependencias del Poder Ejecutivo (el Instituto Hacendario del Estado de México¹⁸⁶ y la Dirección General de Planeación y Gasto Público de la Secretaría de Finanzas) y una del Poder Legislativo (Órgano Superior de Fiscalización) (Cuadro 3.11). Esto advierte que hay varias instancias involucradas en el proceso de la asignación de los recursos del programa PAGIM. Además, la visión recaudatoria que está detrás de la asignación de recursos, no está impulsando políticas fiscales destinadas a fortalecer la capacidad hacendaria de los ayuntamientos de la entidad. No hay recomendaciones de política pública de mediano y largo plazo con el propósito de fortalecer la hacienda municipal.

¹⁸⁴ *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 23 de enero de 2006, p. 3. De acuerdo al Manual de Operación para el ejercicio de los recursos del programa PAGIM para el ejercicio fiscal 2006, el porcentaje de estímulo por eficiencia en cuenta corriente al que tenga derecho cada Ayuntamiento, el Instituto Hacendario del Estado de México solicitará al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México el dictamen de la cuenta pública respectiva para llevar a cabo el análisis correspondiente, mismo que será enviado a la Dirección General de Planeación y Gasto Público. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, 10 de enero de 2006, p.3

¹⁸⁵ Según el artículo 46 inciso e) del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México 2006, *Prontuario de Legislación Financiera 2006*, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas, p.164

¹⁸⁶ Según el artículo 246 del Código Financiero del Estado de México, el Instituto Hacendario “tiene por objeto operar, desarrollar y actualizar el Sistema de Coordinación Hacendaria del Gobierno del Estado de México con sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal”. *Prontuario de Legislación Financiera 2008*, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, 2008, p.328

Cuadro 3.11
Porcentajes de la eficiencia en cuenta corriente que determinan el % de estímulo económico del programa PAGIM

% de déficit o superavit	% de estímulo
-5.1 – o déficit mayor	0
-4.1 – -5.0	5
-3.1 – -4.0	6
-2.1 – -3.0	7
-1.1 - -2.0	8
-0.1 - -1.0	10
0.0 – 0.9	12
1.0 – 1.9	14
2.0 – 2.9	16
3.0 – 3.9	18
4.0 – 4.9	20
5.0 – 5.9	22
6.0 – 6.9	24
7.0 – 7.9	26
8.0 – 8.9	28
9.0 – 9.9	29
10.0 – en adelante	30

Fuente: *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 10 de enero de 2006, p.3

Sin embargo, la introducción del indicador de la eficiencia en cuenta corriente está relacionada con el de ejecución presupuestal conocido como balance primario, el cual es utilizado en el manejo “sano de la macroeconomía”.¹⁸⁷ (Cuadro 3.12) Y esta es una visión demasiado estrecha de las finanzas públicas, ya que el resultado de un ejercicio de este tipo debiera fortalecer la recaudación de ingresos propios para atender el pago de la deuda municipal.

Cuadro 3.12
Factores que determinan el déficit o superávit de la cuenta corriente de los municipios

Ingresos	Egresos
Impuestos	Servicios personales
Derechos	Materiales y suministros
Aportaciones	Servicios generales
Ingresos propios DIF	Transferencias
Participaciones	Erogaciones extraordinarias
Ramo 33	

Fuente: *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, 10 de enero de 2006, p.3

¹⁸⁷ El balance primario es el resultado de restar los ingresos totales [ingresos propios + ingresos federales (participaciones federales + Ramo 33 + Otras aportaciones federales)] menos los gastos primarios [gasto corriente + transferencias + Gasto de inversión]. Véase *México. Fortaleciendo el desempeño administrativo y la transparencia fiscal a nivel estatal*, Documento del Banco Mundial, 12 de septiembre de 2006, p.19

El indicador de eficiencia en cuenta corriente, visto como balance primario, debe justificar una política hacendaria municipal en donde se incrementen los ingresos totales, se disminuya el gasto corriente. Aunque no está considerara el pago de intereses y amortizaciones de la deuda municipal, debiera estar considerado en el resultado de la cuenta corriente. Dado que el pago de la deuda municipal en el Estado de México, ha venido creciendo sostenidamente entre 1998-2005 donde pasó de 487 millones 599 mil a mil 573 millones 396 mil pesos,¹⁸⁸ esto sin duda disminuye posibilidades para que los gobiernos locales puedan acceder a la totalidad de los recursos del PAGIM al tener déficit en cuenta corriente, ya que les restaba recursos para la obra pública.

Desde un principio, la entrada en operación del programa PAGIM planteó diversos dilemas para aquellos municipios que cuentan con grados de marginalidad elevados, ya que si bien recibirían más recursos, sin embargo, por su condición como tal, no tienen la posibilidad de aumentar su recaudación de ingresos propios, lo cual les impedía acceder al monto garantizado por el gobierno estatal. Así como el programa GIS, cada municipio tiene que gestionar dichos recursos, cuya fuente de financiamiento son las aportaciones federales. El programa PAGIM inició con un presupuesto de mil 600 millones de pesos, los cuales no fueron utilizados por la mayoría de los gobiernos municipales, razón por la cual los recursos de dicho programa disminuyeron en 2006, cuyo monto global ascendió a mil 200 millones de pesos. (Cuadro 3.13)

Cuadro 3.13	
Monto asignados a los municipios del Estado de México por el programa PAGIM	
2005	1,600,000,000.00
2006	1,200,000,000.00
2007	1,400,000,000.00
2008	1,600,000,000.00
Fuente: Gaceta de Gobierno, <i>Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México</i> , varios años.	

¹⁸⁸ Cfr. Página web del diputado Eduardo Contreras Fernández, presidente de la Comisión de Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización: www.eduardocontrerasf.org. Página consultada el 12 de febrero de 2008.

Para el ejercicio fiscal 2007, los legisladores mantuvieron las mismas reglas de operación del PAGIM. Sin embargo, en el presupuesto 2008, la modalidad de asignación de recursos de nueva cuenta fue modificada, con la introducción de una nueva variable, la cual es el saldo del superávit de municipios con eficiencia mayor a 5% en su cuenta corriente, lo cual les aseguraría obtener el 15%. Pero en la determinación del coeficiente de cuenta corriente, se elegirán sólo a los ayuntamientos con una eficiencia en cuenta corriente superior a 5%, aplicando la siguiente fórmula:¹⁸⁹

$$\text{Saldo del superávit} = \frac{\text{Saldo}}{\sum n \text{ Saldo } i = 1}$$

Donde, saldo = saldo del superávit en cuenta corriente para municipios con cuenta corriente mayor a 5%, y $\sum n \text{ Saldo}$ = Suma de saldos de todos los municipios con cuenta corriente mayor a 5%.

La modificación implica que ahora el gobierno estatal en lugar de considerar el 70% de asignación directa de los recursos, pondrá el 85% de los mismos, sólo que el 15% quedará sujeto a la eficiencia en cuenta corriente de los municipios que logren un saldo superior al 5% en su desempeño. De todas maneras, para cada proyecto, el ayuntamiento deberá aportar el 15% en caso de no lograr dicho resultado.

En el marco de la coordinación estado-municipios, no se ha seguido la instrumentación de una política de compensación fiscal [en lugar de utilizar criterios recaudatorios, como el utilizado para el caso de los recursos que son entregados a los municipios a través del PAGIM], para las regiones menos desarrolladas del Estado de México. El enfoque intergubernamental utilizado en el programa PAGIM no posibilita que todos los ayuntamientos puedan acceder a toda la bolsa de recursos en condiciones técnicamente favorables. En todo esto, se corre el riesgo de que las fórmulas no sean consistentes con el objetivo de compensar a los municipios con mayores concentraciones de pobreza urbana y rural.

¹⁸⁹ Gaceta del Gobierno del Estado de México, *Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008*, 26 de diciembre de 2007, p.186

Las transferencias que reciben los gobiernos municipales del gobierno estatal a través del PAGIM y GIS y que aprueba y/o modifica la Legislatura del Estado de México, ha sido una estrategia ligada a criterios no resarcitorios, ni compensatorios, sino al efectivismo contable establecido por el OSFEM.

La aplicación de un enfoque más horizontal, cooperativo, solidario, subsidiario, equitativo, podría ser un ajuste innovador del federalismo fiscal al interior del Estado de México. Por ejemplo, los diez municipios con mayor recaudación en ingresos propios, podrían hacer transferencias de recursos para inversión en infraestructura (agua potable, drenaje, plantas tratadoras de agua, caminos y escuelas) y programas sociales etiquetados, dirigidos a los diez municipios con mayores niveles de marginación urbana y rural (Cuadro 3.14). Los diez municipios con mayor recaudación local, generaron en 2006 alrededor de 3 mil 262 millones de pesos, podría destinarse entre un 10 y 15 por ciento a los municipios con altos niveles de marginación.

En los municipios con mayor marginación en el Estado de México, como Villa Victoria, Villa de Allende y Donato Guerra, se ubica la cuenca del Sistema Cutzamala, el cual abastece de agua al Valle de México y Valle de Toluca. Por esta razón, es necesario la construcción de un sistema resarcitorio para estos municipios donde la mayoría de la población no cuenta con el servicio de agua potable y otros servicios públicos básicos como hospitales; y que por la extracción y conducción del agua, contribuyen a la acumulación de riqueza del sector privado que se asienta en el Estado de México y en el Distrito Federal. Entre estas dos entidades generan alrededor del 33% del Producto Interno Bruto del país.

Cuadro 3.14						
10 Municipios con mayor nivel de recaudación y marginación en el Estado de México						
Municipios del Estado de México con mayor recaudación en ingresos propios en 2006			Municipios con mayores niveles de marginalidad en el Estado de México, 2005			
Lugar	Municipio	Monto en millones de pesos corrientes	Municipio	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Grado de marginación	Indice de marginación
1	Naucalpan	566,223,193	San José del Rincón	1	Alto	0.95542
2	Tlalnepantla	561,935,130	Villa Victoria	2	Alto	0.83888
3	Huixquilucan	518,647,151	Sultepec	3	Alto	0.78680
4	Toluca	398,945,049	Donato Guerra	4	Alto	0.70056
5	Atizapan de Zaragoza	342,560,714	San Felipe del Progreso	5	Alto	0.60343
6	Cuautitlan Izcalli	308,384,928	Villa de Allende	6	Alto	0.59297
7	Meteppec	304,966,923	Tlatlaya	7	Alto	0.58984
8	Ecatepec	287,089,786	Zacualpan	8	Alto	0.58890
9	Tultitlan	190,805,873	Amatepec	9	Alto	0.48219
10	Nezahualcoyotl	181,780,261	Morelos	10	Alto	0.47977
	Total	3,262,691,857				

Fuente: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, edición 2008; CONAPO, *Índices de Marginación, 2005*, pp. 163-165

Es necesario reasignar responsabilidades en materia de política hacendaria para poder satisfacer las necesidades sociales con mayor prontitud para aquellos municipios que por falta de recursos propios, pero con riquezas naturales en abundancia, sean tratados con equidad y justicia. Los actuales mecanismos de asignación de recursos promovidos por la Legislatura del Estado de México, adolecen de esta visión, ya que no están considerados los proyectos de impacto social como prioritarios. De ahí que la política hacendaria y la política social corran por diferentes carriles, lo cual recrea la idea de que la democracia sólo sirve para legitimar a la clase gobernante en el poder, en lugar de atender la desigualdad social y la pobreza.

CAPÍTULO IV

EL DESEMPEÑO HACENDARIO MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

Este capítulo intenta explicar que la fortaleza y debilidad hacendaria de los municipios estaría en función de fenómenos socioeconómicos que no han sido reconocidos en las metodologías elaboradas para determinar el grado de desarrollo local. En este sentido, los niveles de marginación de los municipios del Estado de México, no necesariamente indican *de facto*, si existen altos o bajos niveles de recaudación per cápita, lo cual es importante clarificar en el momento de elaborar políticas hacendarias municipales.

4.1 La tipología municipal para el análisis del desempeño hacendario municipal en el Estado de México

Dado que este capítulo tiene como propósito estudiar y comprender el desempeño de la descentralización fiscal de los municipios del Estado de México, bajo “una visión desde adentro,” éstos fueron clasificados a través de una tipología construida por El Colegio Mexiquense, en función del grado de urbanización prevaleciente, la cual apareció publicada en el Manual para la elaboración de los planes de desarrollo municipal 2003-2006.¹⁹⁰ Ésta tipología fue obtenida mediante la aplicación del modelo de coeficiente de correlación lineal, cuyo resultado arrojó una correlación cercana a 1, donde se verificó que a mayor grado de urbanización se generan mayores niveles de desarrollo socioeconómico.

Los municipios Tipo A son aquellos que tiene un bajo grado de urbanización junto con un medio o bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Los municipios tipo B se caracterizan por tener un medio grado de urbanización o medio y bajo nivel de desarrollo socioeconómico. Los municipios tipo C son aquellos que cuentan con un alto grado urbanización o alto y muy alto nivel de desarrollo socioeconómico. (Cuadro 4.1) Los municipios de la tipología A representan el 34%; los B el 48%; y los C 17.6%, respectivamente. Los indicadores

¹⁹⁰ *Manual para la elaboración de los planes de desarrollo 2003-2006*, Secretaria de Finanzas del Gobierno del Estado de México-COPLADEM, 2003, p.481.

utilizados para medir el nivel de desarrollo socioeconómico municipal fueron los siguientes:

- i) Grado de urbanización.** Estima la proporción de habitantes de un territorio que vive en condiciones urbanas (15,000 y más habitantes). Su interpretación descansa sobre el supuesto de que mientras mayor es el grado de urbanización, mayor es el nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado por un territorio;
- ii) Índice de marginación.** Se adoptó la información que elaboró CONAPO como síntesis de atributos significativos concernientes a las condiciones de vida de la población, relacionada con la política demográfico-territorial del país;
- iii) Tasa bruta de actividad económica.** Indica la importancia relativa de la población trabajadora respecto a la población total municipal. Se asume que mientras mayor es la tasa bruta de actividad económica, mayor es el nivel de desarrollo socioeconómico de un territorio;
- iv) Coeficiente de dependencia económica.** Mide la relación entre la población económicamente activa ocupada y aquella que no cuenta con empleo. [...] Se asume que mientras mayor es el grado de dependencia o carga económica, menor es el nivel de desarrollo socioeconómico porque hay mayor proporción de personas que no cuentan con un salario;
- v) Densidad vial.** Este indicador mide la infraestructura existente con lo que se reconoce aquellos municipios que desempeñan un papel importante en la comunicación carretera, tanto por su carácter de tránsito o enlace entre municipios con funciones urbanas o económicas de primera importancia para la entidad, como de destino en los municipios centrales aludidos. Se asume que mientras mayor es la densidad de carreteras pavimentadas, mejor servido se encuentra un territorio.¹⁹¹

Puede apreciarse que el Manual 2003-2006 no consideró políticas y acciones para mejorar el desempeño hacendario. Aún cuando el uso de las tipologías municipales no se haya considerado en el Manual para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, la propuesta del Manual referente al periodo 2003-2006, será utilizado como base para el análisis del desempeño hacendario municipal. La clasificación por tipología municipal formulada ya fue presentada anteriormente.

¹⁹¹ *Ibid*, pp.486-487

Las críticas a esta metodología pueden esbozarse en diversos aspectos. En primer lugar, un mayor grado de urbanización no necesariamente implica mayores niveles de desarrollo, ya que existen jurisdicciones metropolitanas densamente pobladas como Ecatepec o Valle de Chalco, donde existe mayor pobreza y desempleo urbano, respecto a municipios como Huixquilucan, donde se asientan sectores sociales de medios y altos ingresos.

El patrón de desigualdad socioeconómica en zonas metropolitanas puede medirse a través de la recaudación de ingresos locales, ya que permite apreciar la existencia de actividades económicas que generan valor agregado a la economía. En este sentido, los municipios del Estado de México fueron evaluados en función del índice de marginalidad de 2005 y la recaudación propia per cápita de 2006, a fin de corroborar que a mayor marginalidad los municipios obtienen menores ingresos de la población.

El uso de tipologías municipales ha sido retirado para la elaboración del manual para elaboración de plan del desarrollo municipal 2006-2009, sin haber mediado una justificación para ello. En su lugar, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, ha contemplado impulsar las *regiones de desarrollo*, las cuales son 16 e integran a municipios que guardan patrones comunes, tales como proximidad territorial, conexión vial y cierta homogeneidad geográfica.

La responsabilidad del municipio como tercer orden de Estado y de gobierno, no debería ceñirse exclusivamente a la administración de recursos federales y estatales. El fortalecimiento del mercado interno [a nivel local y regional] tiene como pivotes clave el uso del presupuesto público para el financiamiento y la construcción de políticas sociales complejas e infraestructura física (caminos rurales, equipamiento de escuelas, recuperación de espacios públicos, programas de reordenamiento del territorio, construcción social de vivienda) y la creación de nuevas dinámicas creadoras como la promoción de las vocaciones productivas, establecimiento de oficinas de preparación y evaluación de proyectos de inversión, capacitación para pequeños emprendedores, innovación y desarrollo de nuevos productos y ampliación de los servicios públicos y privados existentes.

Para esta tarea compleja, será fundamental que la acción local pueda recuperar los procesos productivos tradicionales que se han erosionado por la apertura de la economía y por la inacción del Estado para proteger y adaptar el ritmo de acomodo de la producción local a la globalización. En este sentido, se requerirá plantear esquemas de participación ciudadana que reconozca e incorpore a las decisiones de gobierno, la opinión de los pobladores de barrios, colonias, ejidos, en el diseño de un nuevo orden de gobierno basado en la participación vecinal. De ahí que toda metodología propuesta por los gobiernos estatales debiera contener el reconocimiento de la participación ciudadana como deber constitucional. En el fondo del asunto, el fortalecimiento de la hacienda municipal tiene que fundamentarse en un esfuerzo de la administración pública basada en los valores y lineamientos que propone la gobernanza democrática.

Los procesos participativos, así como la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización son factores clave para que los recursos invertidos en inversión pública, cumplan con los objetivos socialmente trazados. El Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México debe verificar el ejercicio local de los fondos federales destinados a infraestructura, ya que los enormes recursos ejercidos presupuestalmente deben corresponder con la inversión física creada. La calidad de la obra pública debe fiscalizarse desde el punto de vista del número de ciudadanos que se ven beneficiados. Las obras de gran impacto que no satisfacen necesidades colectivas de forma permanente, han de ser ponderadas por el impacto regional que puedan producir.

El uso de la tipología municipal podría ayudar a buscar esquemas de desarrollo regional, considerando las particularidades y condiciones propias. Por ejemplo, el nivel de ingresos de la población condiciona el monto de las fuentes directas de recaudación municipal, de ahí que municipios con un alto componente rural o con alta marginalidad urbana, no obtengan recaudación. De ahí que la metodología para clasificar a los municipios deba contener otros elementos que ayuden replantear el federalismo, pero a partir de una nueva relación del gobierno estatal hacia los municipios.

Los municipios tipo A, al estar en circunstancias donde las fuentes de ingresos propios son casi nulas, sería importante que los fondos federales y estatales como el FISM, GIS y PAGIM, pudieran destinarse en su totalidad hacia el equipamiento rural y urbano. Debe hacerse un esfuerzo para racionalizar el gasto corriente, a fin de ser más eficientes en el uso del ramo 28. Para ello, es importante que las autoridades municipales sean los responsables de la modernización administrativa y hacendaria.

Los municipios tipo B, han incrementado sus niveles de inversión. Sin embargo, encontramos bajo esta tipología, ayuntamientos que no generan recaudación o ésta es mínima. Por eso, es necesario construir una metodología para clasificar a los municipios de acuerdo a sus capacidades administrativas y hacendarias, ya que no corresponde al grado de actividad económica que se le asigna.

Los municipios tipo C, padecen la falta de desarrollo equilibrado y equitativo, ya que algunas jurisdicciones han podido captar inversión nacional y extranjera, en detrimento de aquellas localidades, donde hay una alta densidad de población, pero con componentes de pobreza, marginación y exclusión social crecientes. Sin embargo, el gasto de inversión municipal en estos municipios es bajo, pese a que los niveles de recaudación son crecientes. Hay una tendencia permanente a que las autoridades destinan la mayoría del presupuesto al gasto corriente, sin considerar los impactos sociales, económicos y productivos que ello tiene.

En los tres casos, la asignación de los recursos responde a diversas influencias como la continuidad/discontinuidad de un partido en el poder. Las propuestas para evaluar el desempeño financiero de los gobiernos locales son diversas, solo que aquí presentamos una síntesis de varias metodologías.

En primer lugar, se ha retomado el trabajo Uri Raich Portman, *Desempeño Financiero Municipal. Algunas propuestas de evaluación*.¹⁹² Por su parte, Raich Portman señala que los esfuerzos recaudatorios de los gobiernos locales han sido adversos a raíz de la entrada

¹⁹²El cual puede ser consultado en la pagina web: <http://iglom.iteso.mx/uraich.PDF>. Consultada 10/04/06

del Ramo 33 en 1998.¹⁹³ Sin embargo, los municipios rurales y urbanos, que enfrentan problemas de marginalidad y pobreza, no necesariamente pueden reducir sus capacidades recaudatorias, por el hecho de recibir mayores recursos del Ramo 33, dado que se tiene que considerar, que el actual modelo económico no tiene entre sus prioridades el empleo y el crecimiento regional, sino el control de las variables macroeconómicas. Por eso, resulta necesario que los ciudadanos y autoridades estén constantemente monitoreando el destino de los recursos públicos hacia actividades de inversión.

La evaluación del desempeño del ingreso debe corregir en el mediano plazo, las ineficiencias administrativas relacionadas con el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. En este sentido, los ingresos propios deben crecer anualmente en términos relativos como nominales con relación al ingreso total recibido. Por el lado del gasto, la inversión pública y acciones sociales deben crecer sostenidamente, hasta superar las proporciones actuales que oscilan entre un 10 y 17% del gasto total. En el caso del uso del financiamiento como fuente de ingresos, debe considerársele como un complemento de los ingresos propios y no como un sustituto. La deuda contraída genera obligaciones, cuyo pago muchas veces supera en proporción al gasto de inversión. Por eso, es conveniente no recurrir a los mercados financieros, ya que los recursos pueden provenir de reducciones en el gasto corriente, particularmente en los capítulos 1000, 2000 y 3000, respectivamente.

Atendiendo algunas de las recomendaciones señaladas en el documento *México. Fortaleciendo el Desempeño Administrativo y la Transparencia Fiscal a Nivel Estatal*, editado por el Banco Mundial en 2006, los indicadores de desempeño presupuestal sugeridos pueden ser útiles para fortalecer la hacienda municipal y la transparencia fiscal. En este sentido, dentro del balance de ejecución presupuestal, existen dos indicadores nuevos. Primero, se encuentra el balance primario y el balance fiscal, aplicados a los municipios. Si bien estos indicadores pueden arrojar déficit, hay que considerar que éste no es perjudicial para las finanzas municipales, siempre y cuando, el gasto de inversión aumente, contrario a lo que dice el Banco Mundial, de que siempre debe haber superávit.

¹⁹³ Puede ser consultado en el sitio web: <http://www.presupuestoygastopublico.org>. Consultada 10/04/06

Debe tenerse en cuenta que se puede contar con un balance primario superavitario, generado por la disminución del gasto de inversión, pero socialmente no sería satisfactorio. En este sentido, el uso de balance primario debe privilegiar el incremento de los ingresos totales y disminuir el gasto corriente.

Segundo, el balance fiscal, como indicador presupuestal debe servir como instrumento de evaluación que permita incrementar los ingresos totales, disminución del gasto corriente y reducción del tamaño de la deuda municipal. El costo del pago de la deuda puede implicar un aumento del déficit presupuestal municipal, lo cual debe evitarse para no comprometer recursos en el mediano y largo plazo. En cambio, si la deuda pública contraída sirve para financiar algún proyecto de inversión municipal, que generará recursos propios en el mediano y largo plazo, debería considerarse tal opción.

Para muchos municipios, el uso de medidas de desempeño, apenas comienza a ser una nueva práctica. Por ejemplo, sí dentro de su estructura orgánica del ayuntamiento, el rubro de servicios personales (capítulo 1000), absorbe la mitad del presupuesto, debe hacerse un esfuerzo de racionalización, pero enfocándose en la reducción de los sueldos del cabildo, así como en los cargos de dirección. Y en su caso, la austeridad debe reflejarse en el gasto corriente (capítulos 2000 y 3000).

Asimismo, sí los niveles de inversión pública y acciones sociales, oscilan entre el 10 y el 20% respecto al total del presupuesto, debe elevarse paulatinamente, pero deben incorporarse criterios de equidad, eficiencia y desarrollo territorial en la asignación del gasto. De ahí, que los indicadores sirven para anticipar o corregir cursos de acción. Es importante subrayar que los municipios del Estado de México, que han solicitado autorización a la Legislatura para contraer créditos con la banca comercial, deben eficientar la recaudación local, con el propósito de pagar lo más pronto posible los adeudos y evitar que la deuda aumente con el paso del tiempo.

La lección del desempeño hacendario en los municipios del Estado de México, es muy clara: se requiere la reducción del gasto corriente. Por ende, debe orientarse mayores recursos que posibiliten destinar mayores recursos a la obra pública y acciones sociales. Es necesario que el municipio, haga menos uso del endeudamiento para financiar el gasto corriente; en todo caso, debe orientarse a la construcción de infraestructura física y políticas sociales complejas.

Es fundamental la modernización de los sistemas tributarios municipales, ya que no hay una clara predictibilidad respecto a la captación de impuestos y derechos a lo largo del tiempo. Los ingresos propios tendrían que ser destinados a obras públicas y acciones sociales, con el propósito de que la población pueda relacionar los beneficios que propicia el pago de las contribuciones locales. Es importante que los recursos del Ramo 33, sean destinados a la construcción de infraestructura urbana, de acuerdo a la normatividad vigente, cuidando en todo momento que se priorice las Áreas Geoestadísticas Básicas (Ageb's), con mayores niveles de pobreza y marginación urbana y rural. Sin embargo, hay evidencia de que esto no ocurre en los hechos. El patrón del ejercicio del presupuesto revela que los gobiernos municipales no los están destinando a la creación de infraestructura física, a pesar de que los fondos del Ramo 28 y 33 tienen esos propósitos. En este sentido:

- El gasto corriente se financia predominantemente a través de participaciones federales;
- Por cada peso que un gobierno municipal recibe por vía de las participaciones federales, él destina alrededor de 63 centavos para financiar sus gastos operativos (incluyendo la nómina);
- Menos de 30 centavos de cada peso obtenido por vía de las participaciones se destinan a obra pública;
- Por cada peso recaudado de fuentes locales, los gobiernos municipales destinan aproximadamente 45 centavos para financiar su gasto corriente y alrededor de 36 centavos para obra pública;
- La deuda pública municipal se orienta principalmente a financiar el gasto en obra pública, 54 centavos de cada peso adicional obtenido por vía del endeudamiento se destina a esta última y sólo 19 centavos al gasto corriente;
- No todo el FISM se destina a la obra pública, lo cual podría deberse a errores o inconsistencias en la clasificación contable que los municipios usan para reportar sus cifras de gasto;

- Entre 1990-2001, únicamente 46 centavos de cada peso que un ayuntamiento obtiene por vía del FISM se destina a obra pública. Sin embargo, entre 1998-2001 se coeficiente se eleva a 60 centavos se destina a obra pública.¹⁹⁴

Es imprescindible que en el mediano y largo plazo, el gasto de inversión municipal represente por lo menos el 40 ó 50% del presupuesto. La cuestión social debe fortalecerse desde los municipios.

4.2 Resultados empíricos de la descentralización fiscal en los municipios del Estado de México 1995-2006

Los estudios sobre desempeño presupuestal municipal dan cuenta de que la asignación de los mismos, no solamente obedecen a la esfera de lo técnico, sino de lo político, toda vez que los formuladores de decisiones públicas locales persiguen garantizar su supervivencia política mediante el uso de recursos públicos.¹⁹⁵ La competencia política, por sí sola, no ha cambiado los patrones tradicionales relacionados con el manejo de corto plazo de la hacienda municipal ni mucho ha garantizado el uso del presupuesto para atender las necesidades sociales locales. La racionalidad que impera da cuenta de la captura de la administración municipal por parte de diversos actores locales.

El desempeño hacendario debe incorporar el impacto social que debe tener el presupuesto, sobre todo el dirigido a la provisión de bienes y servicios proporcionados por el gobierno local. En este sentido, para analizar el desempeño presupuestal de los municipios se decidió sacar una muestra de municipios para cada tipología. A través de un muestreo proporcional utilizando números aleatorios con un nivel de confianza del 95% y con un mecanismo de autoponderación, obtuvimos los siguientes resultados (Cuadro 4.1):

¹⁹⁴ Carlos Moreno Jaimes, “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”, en *Foro Internacional*, no.188, XLVII, 2007 (2), pp.428-429

¹⁹⁵ El autor considera que “las teorías de la descentralización tienen una orientación predominantemente prescriptiva. Además, poco analizan de qué forma el contexto institucional local influye sobre las posibilidades de éxito de las políticas de descentralización.” *Ibid*, p. 408 y ss.

Cuadro 4.1
Tipologías obtenidas por muestreo proporcional

Municipios Tipo “A”	Municipios
Tipología Municipal	N=18
-Bajo grado de urbanización -Medio y Bajo nivel de desarrollo socioeconómico	Acambay, Amatepec, Ayapango, Chapa de Mota, Chiautla, Donato Guerra, El Oro, Jilotzingo, Ocuilan, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Temascaltepec, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Guerrero, Villa Victoria.
Municipios Tipo “B”	Municipios
Tipología Municipal	N=34
- Medio Grado de Urbanización - Medio y Bajo Nivel de Desarrollo Socioeconómico	Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Calimaya, Capulhuac, Chicoloapan, Chiconcuac, Hueyopxtla, Ixtapaluca, Xalatlaco, Jaltenco, Jocotitlán, Joquicingo, Juchitepec, Mexicalcingo, Nextlalpan, Ocoyoacac, Otumba, Papalotla, Rayón, San Mateo Atenco, Temoaya, Tenancingo, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tonalico, Tultepec, Valle de Bravo.
Municipios Tipo “C”	Municipios
Tipología Municipal	N= 6
Alto grado de Urbanización Alto y Muy Alto Nivel de Desarrollo Socioeconómico	Chalco, Coacalco, Nicolás Romero, Texcoco, Tlalnepantla y Toluca.

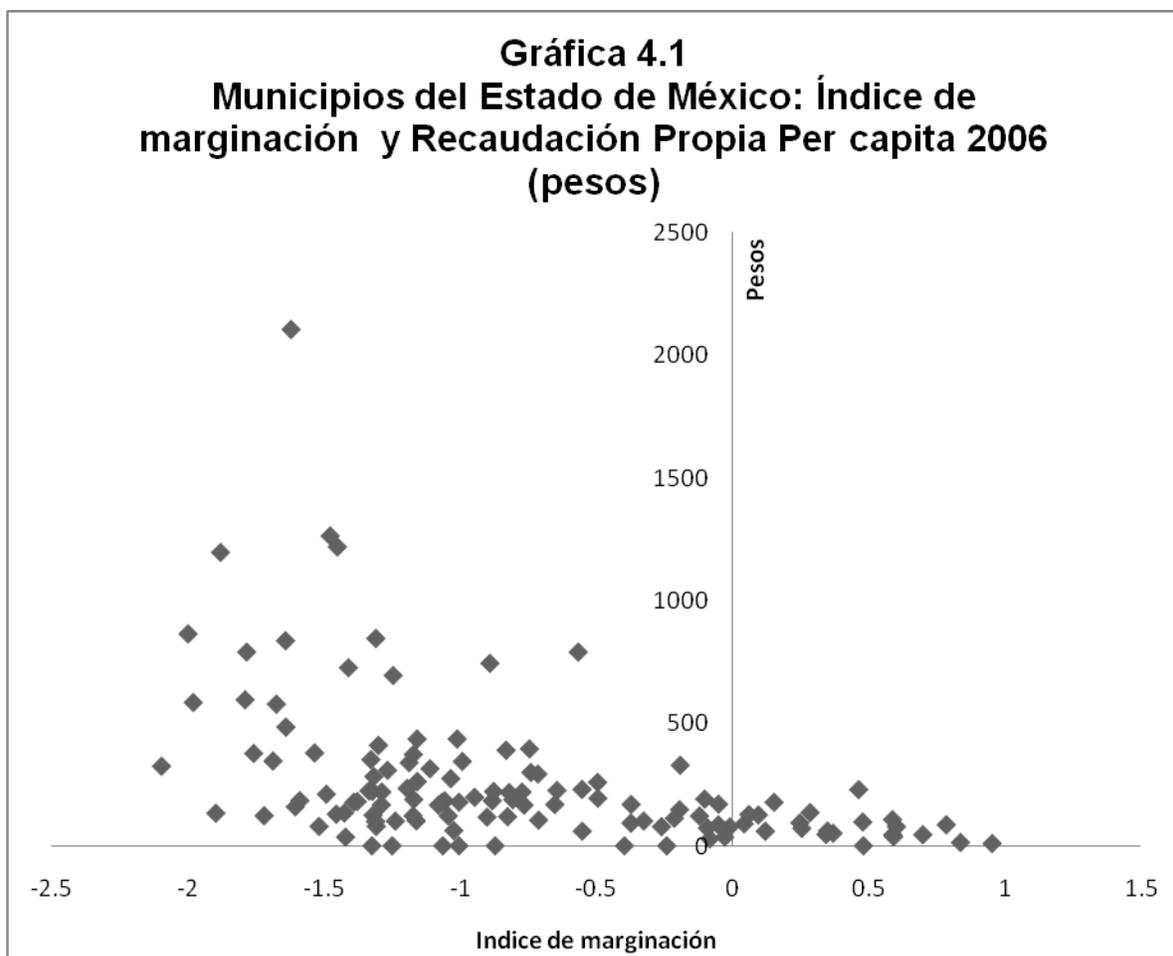
La base de datos combina información de fuentes distintas. Los datos de las finanzas públicas provienen de información proporcionada por las carátulas de los presupuestos municipales; de la base de datos del Sistema Estadístico Hacendario del Instituto Hacendario del Estado de México, órgano desconcentrado de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México¹⁹⁶; y las variables de población y marginalidad se obtuvieron del II Censo de Población y Vivienda 2005 y del Consejo Nacional de Población.

El análisis del desempeño de los municipios está expresado en una ecuación de regresión lineal simple, con una recta expresada como: $y = a + b(x)$, la cual se aplica a problemas de ingresos y marginalidad, de ahí que se analice el comportamiento de dos variables durante 2006, que son: recaudación per cápita municipal e índice de marginación. Dado que los índices de marginación tienen valores negativos, la recta quedó de la siguiente manera: $y = a - b(x)$. Definitivamente, existen más factores que están detrás de la debilidad

¹⁹⁶ Según la fracción XV del artículo 254 del Código Financiero del Estado de México, al Instituto Hacendario del Estado de México le corresponde tener como función: Diseñar modelos para la integración de la información hacendaria del Estado y de sus municipios.

hacendaria, además de la marginalidad, como pueden ser la concentración de actividades industriales y de servicios, pero no es el propósito de esta tesis abordar más variables.

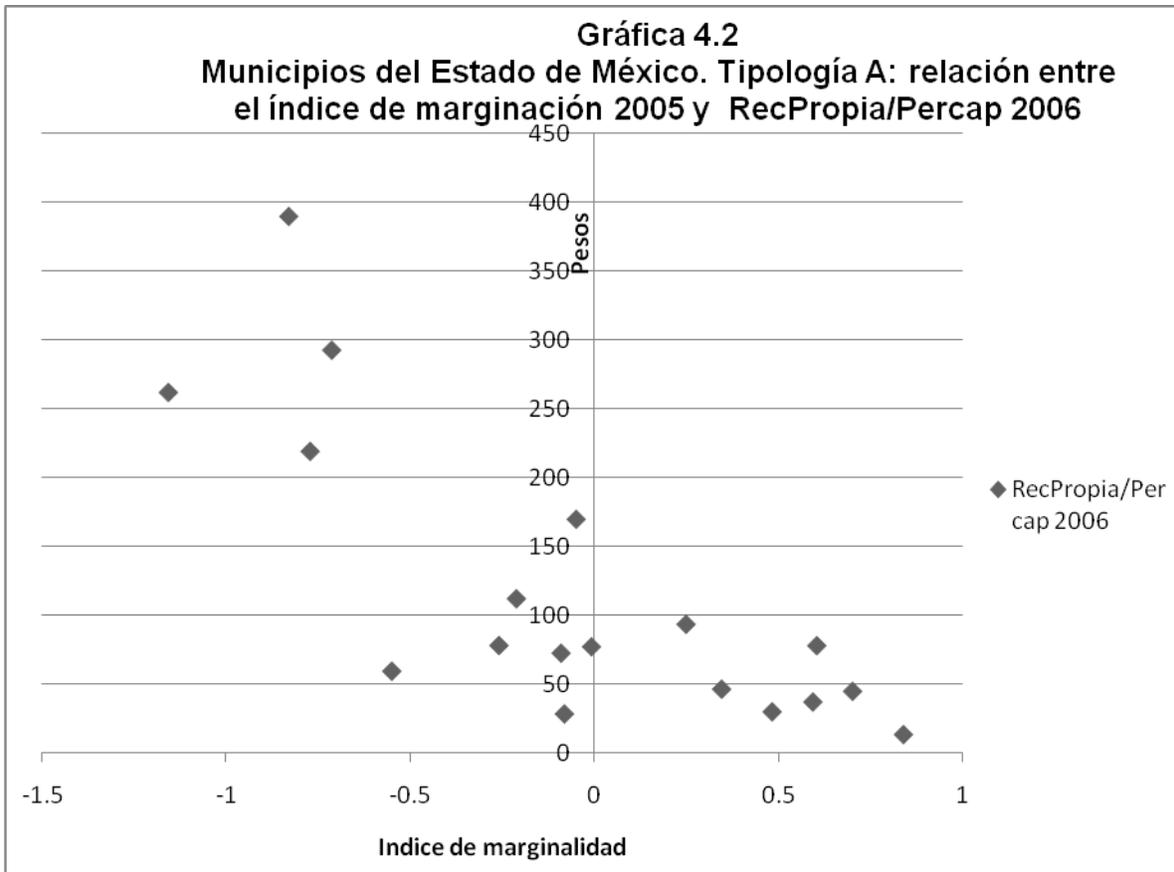
Al final del periodo de estudio, que es 2006, el desempeño de los municipios ligado al comportamiento de su recaudación propia per cápita con relación a su marginalidad, arroja resultados interesantes que tendrían que ser tomados en cuenta por las autoridades locales en el diseño de políticas hacendarias. En primer lugar, la debilidad hacendaria como patrón estructural, la encontramos tanto en municipios donde existe marginación alta, media y baja. Pero también se advierte que hay pocos municipios con baja marginalidad donde la recaudación propia per cápita está por encima de la mayoría de sus contrapartes (Gráfica 4.1)



La hipótesis del trabajo sostiene que independientemente de la alternancia partidista observada durante este periodo, no sufre grandes variaciones la relación recaudación propia per cápita y el índice de marginalidad, con lo cual se comprueba que no ha habido una política hacendaria local de largo plazo. Al analizar los municipios de la tipología A, existen dos subgrupos de municipios: un segmento pequeño de municipalidades tanto de baja marginación que han logrado aumentar su recaudación propia per cápita como municipios con marginalidad media y alta que mantienen niveles de recaudación sumamente bajos (Cuadro 4.2 y Gráfica 4.2).

Cuadro 4.2					
Tipología A:					
Municipios con pobre desempeño hacendario			Municipios con aceptable desempeño hacendario		
Municipio	Índice de marginación 2005	RecPropia/Per cap 2006	Municipio	Índice de marginación 2005	RecPropia/Per cap 2006
Villa Victoria	0.83888	13.47	Villa Guerrero	-0.2127	112.19
Ocuilan	-0.08239	28.44	Villa del Carbón	-0.05026	169.98
Amatepec	0.48219	30	Ayapango	-0.77297	219.38
Villa de Allende	0.59297	37.15	Chiautla	-1.15809	262.17
Donato Guerra	0.70056	44.89	Polotitlan	-0.71441	292.88
Temascaltepec	0.3447	46.48	Jilotzingo	-0.83133	390.12
Otzolotepec	-0.55134	59.51			
Temascalcingo	-0.09131	72.62			
Chapa de Mota	-0.00872	77.29			
San Felipe del Progreso	0.60343	78.1			
El Oro	-0.25999	78.21			
Acambay	0.24845	93.63			

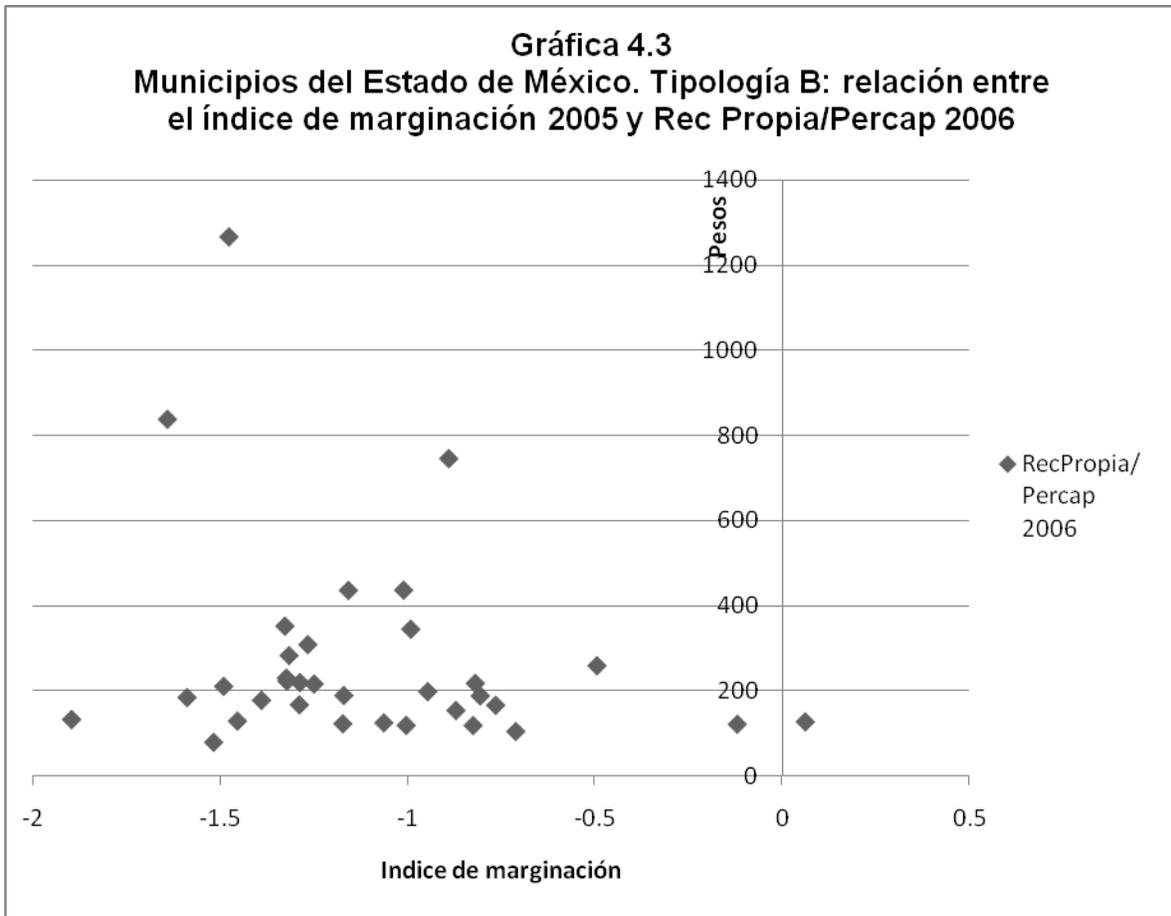
Fuente: elaboración propia



Podría considerarse que los municipios de la tipología B del Estado de México, hay un patrón común a ellos, ya que tiene niveles de marginalidad baja, pero con una recaudación propia per cápita la cual está ligeramente por encima de los de la tipología A. Los pocos municipios que han podido aumentar su recaudación propia, los caracteriza el haber desarrollado cierta vocación productiva y de servicios, lo cual coloca en una situación más ventajosa que el resto (Cuadro 4.3 y Gráfica 4.3).

Cuadro 4.3					
Tipología B:					
	Municipios con pobre desempeño hacendario			Municipios con aceptable desempeño hacendario	
	Indice de marginación 2005	RecPropia/Percap 2006		Indice de marginación 2005	RecPropia/Percap 2006
Chiconcuac	-1.51881	79.2	Tlalmanalco	-1.49196	210.55
Jocotitlan	-0.71177	104.64	Teotihuacan	-1.25037	216
Hueyoxtlá	-0.82572	118.71	Tenancingo	-0.81984	217.59
Tepetlaoxtoc	-1.00454	119	Almoloya del Río	-1.28829	219.46
Almoloya de Juárez	-0.12014	121.66	San Mateo Atenco	-1.32269	222.75
Tezoyuca	-1.17346	122.68	Capulhuac	-1.32456	230
Nextlalpan	-1.064	125	Joquicingo	-0.49497	258.98
Temoaya	0.06146	127.32	Ocoyoacac	-1.3173	282.75
Teoloyucan	-1.45537	128.92	Rayón	-1.26721	308.32
Jaltenco	-1.89825	132.78	Tianguistenco	-0.99221	344.66
Jalatlaco	-0.87162	154	Mexicaltzingo	-1.32846	351.79
Otumba	-0.76538	166.2	Calimaya	-1.01136	436.28
Chicoloapan	-1.2897	167.32	Papalotla	-1.15871	435.73
Acolman	-1.39083	177.94	Tonatico	-0.89093	745
Ixtapaluca	-1.58981	184.18	Tultepec	-1.64216	837.33
Valle de Bravo	-0.80669	188.27	Tepotzotlan	-1.47801	1,265.47
Amecameca	-1.17085	189.18			
Juchitepec	-0.947	198.16			

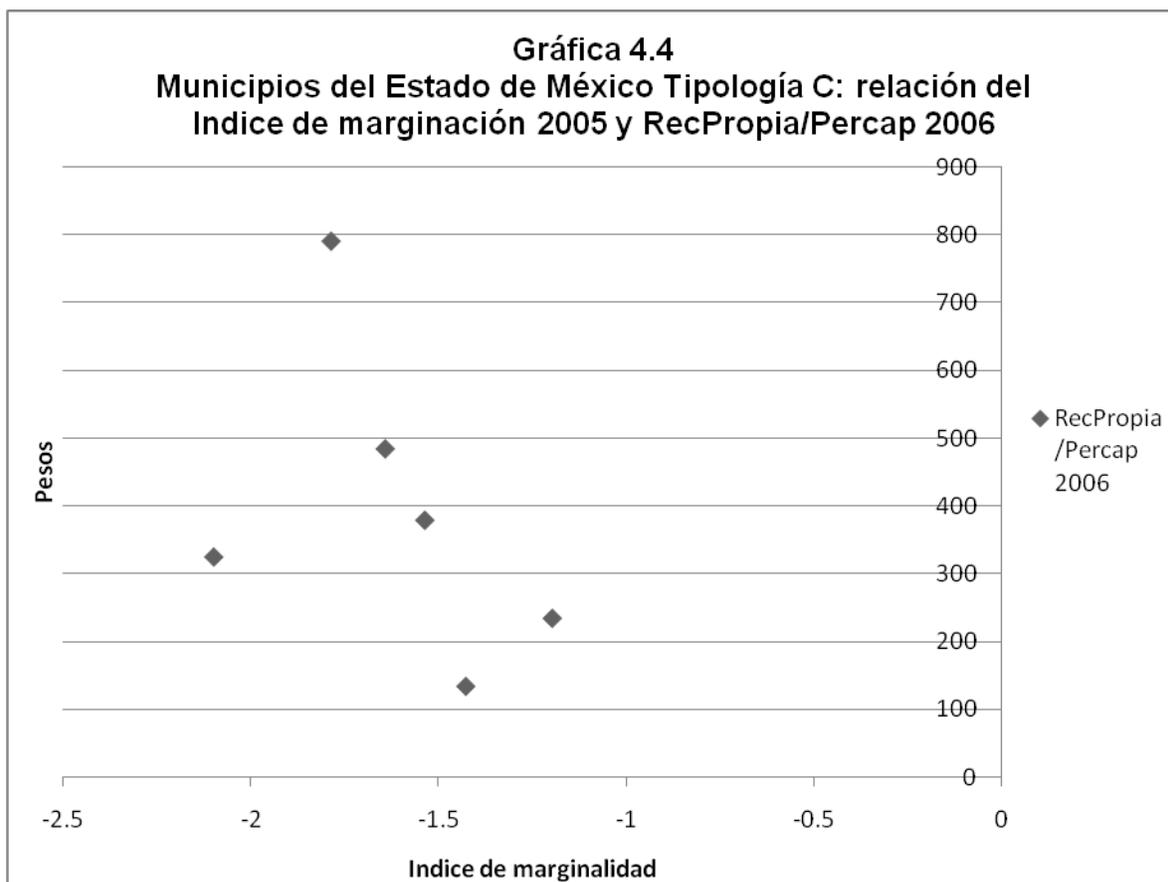
Fuente: Elaboración propia



Los datos paradójicos aparecen al examinar a los municipios de la tipología C del Estado de México, pues a pesar de que tienen una baja marginalidad, hay demarcaciones que registran bajos niveles de recaudación propia similares a los registrados en la tipología A y B, lo cual advierte la vulnerabilidad en la que se encuentran los municipios urbanos. Son pocos los municipios que gozan de una recaudación per cápita alta (Cuadro 4.4 y Gráfica 4.4).

Cuadro 4.4
Tipo C

	Municipios con pobre desempeño hacendario		Municipios con aceptable desempeño hacendario		
	Indice de marginación 2005	RecPropia/Percap 2006	Indice de marginación 2005	RecPropia/Percap 2006	
Nicolás Romero	-1.42571	134.12	Texcoco	-1.53521	379.12
Chalco	-1.19512	234.49	Toluca	-1.64084	484.59
Coacalco	-2.09787	324.95	Tlalnepantla	-1.78496	790.95



Los municipios urbanos con baja marginalidad tendrían que priorizar la construcción de capacidades hacendarias, debido a la alta demanda de bienes y servicios públicos. Los resultados que arroja la evaluación del desempeño municipal por tipología, nos indica la debilidad en la que se encuentra la hacienda municipal del Estado de México. No es un asunto de quién gobierna, sino de cómo se generan o no las condiciones para nueva fiscalidad, la cual es un asunto técnico, económico, jurídico, político y de ética pública. Las propuestas para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal pasan por la construcción de un nuevo entramado institucional, que reconozca las desigualdades sociales y regionales que existen en el Estado de México.

La apuesta por la construcción de un régimen federal con tinte democrático se manifestaría por el intenso activismo por parte de los gobernadores que se aglutinaron en la Conferencia Nacional de Gobernadores y los alcaldes del país. Así las cosas, después de varios meses de intensas negociaciones entre 2002-2004, se realizó la Convención Nacional Hacendaria, el cual era un proyecto político-técnico que pretendió configurar una nueva fiscalidad a favor de los gobiernos locales en México.

La realidad confirmó que ante la falta de voluntad política y desatino de los actores involucrados en esta tarea¹⁹⁷, particularmente el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, los gobernadores y el Gobierno Federal, no se obtuvieron resultados concretos que derivaran en modificaciones a la legislación fiscal actual, la cual regula la asignación de transferencias federales y las potestades tributarias de los tres órdenes de gobierno. En otras palabras, la posibilidad de que la descentralización del gasto y del ingreso comience a revertir la elevada centralización del presupuesto, no es un objetivo político y económico de las clases gobernantes.

De igual manera, los problemas que enfrentan las relaciones intergubernamentales tienen que ver con la eficacia con la que se realiza el control y la fiscalización de las transferencias

¹⁹⁷ Durante la administración del presidente Fox 2000-2006, las acciones encaminadas a descentralizar aún más la vida nacional no se concretaron, pero sobre todo, no hubo una nueva institucionalidad política y democrática, en donde los gobiernos locales fueran los actores clave en el proceso de fortalecer la capacidad instalada de la administración municipal. La Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004 no arrojó ningún cambio al marco de competencias hacendarias de los gobiernos locales.

hacia los municipios que distribuyen los gobiernos estatales. La politización de la distribución de los recursos por parte de los gobiernos estatales hacia los ayuntamientos en el Estado de México, obedece a los intereses y conflictos políticos entre partidos y la clase gobernante. Por ende, es urgente una distribución de las facultades hacendarias, la cual debe darse a través de un nuevo arreglo político y social.

“Porque en la vida política, los errores de una generación casi siempre los paga la que le sigue.”¹⁹⁸

Gaetano Mosca

CAPÍTULO V RECOMENDACIONES DE POLÍTICA HACENDARIA PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

La funcionalidad del Estado mexicano depende en gran medida del desempeño del régimen federal como forma de gobierno y a la manera en cómo operan los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en los niveles locales de gobierno. La evaluación del desempeño hacendario al interior de las entidades federativas posibilita a su vez contar y construir mejores insumos de información. El centralismo hacendario, por un lado, y por el otro, los procesos de captura del presupuesto municipal, han de ser superados con políticas públicas locales innovadoras, ya que la trayectoria que ha seguido la descentralización fiscal entre 1995-2006 en el Estado de México, avizora un panorama nada alentador en el futuro inmediato y mediano.

5.1 Restricciones y reformas estructurales para el funcionamiento de la hacienda municipal del Estado de México.

La crisis fiscal del Estado y la ausencia de responsabilidad de las clases gobernantes en el plano local en el manejo de la hacienda pública ha configurado el peor escenario de fractura de capacidades institucionales, lo cual no posibilita modificar las condiciones socioeconómicas de la población que padece el desempleo, la marginación y la exclusión sociales. Los representantes de los ayuntamientos del Estado de México se han alejado del cumplimiento de sus funciones, debido entre otras razones, a que los gastos corrientes o administrativos tienden a crecer por encima de la creación de bienes y servicios públicos.

¹⁹⁸ Gaetano Mosca, *La clase política*, México, FCE, 2006, p.293

La lucha por espacios de poder entre el gobierno federal y los grupos de poder locales durante los años noventa, donde inició el desmantelamiento de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, propició que el resto de los partidos opositores ampliaran sus clientelas políticas, sin atender prioritariamente las demandas sociales. Tan es así que después que se iniciara un breve periodo de recuperación económica posterior a la crisis de pagos de 1995, los niveles de ingresos propios de los municipios del Estado de México y del resto del país, fueron debilitándose paulatinamente. En este sentido, hay opiniones que coinciden en señalar que “lo que más preocupa es que en los pequeños espacios que se han venido abriendo para los gobiernos estatales y municipales, no necesariamente vemos surgir ese sistema de equilibrios y espacios de participación, muchas veces lo que vemos surgir son centralismos regionales, cacicazgos tradicionales, y sistemas en ocasiones con un mayor grado de autoritarismo que el modelo que pretendemos dejar atrás”.¹⁹⁹

El control político sobre los recursos económicos que obtienen los ayuntamientos, sigue atrayendo a las clases gobernantes a la competencia político-electoral. Bajo este escenario, no hay condiciones suficientes para la construcción de un Estado social que emerja desde lo local. Asimismo, la participación ciudadana parece cada vez estar más acotada por todos los actores políticos, para debilitar el control sobre los recursos públicos, ya que esto conviene al status quo. Como bien se ha señalado, “más que establecer esquemas imparciales de evaluación, vigilancia y fiscalización – por no hablar de desempeño-, lo que existe es un sistema conducido por las legislaturas estatales que se utiliza para intimidar a ciertos sectores del juego político y no necesariamente para promover un control desde la ciudadanía”.²⁰⁰

La descentralización aplicada en México fue de tipo administrativo, la cual puede definirse como la transferencia de responsabilidades para planear y administrar la asignación de recursos por parte del gobierno central y sus agencias, a unidades del gobierno o niveles inferiores de gobierno, autoridades públicas semi-autónomas, autoridades regionales u organizaciones privadas o de voluntarios. Pero un subnivel de la descentralización

¹⁹⁹ Enrique Cabrero Mendoza, (Coordinador), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, p. 12

²⁰⁰ Enrique Cabrero Mendoza, “La trampa del federalismo fiscal”, en *Nexos*, noviembre de 2008, p. 39

administrativa como la *devolución*, la cual implicaba la transferencia de poderes del gobierno central a los gobiernos locales, como la reforma al artículo 115 Constitucional que entró en vigor en 1983, se aplicó a medias, ya que no se consolidaron capacidades institucionales de gobierno como la selección de personal calificado en áreas de tesorería, contraloría interna, administración y planeación, junto con los mecanismos de control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas en los municipios.

5.2 Políticas de compensación intermunicipal para el Estado de México

El errático comportamiento de las finanzas públicas mexicanas, sugiere que los municipios operen con otras reglas del juego, para hacer frente a los requerimientos de inversión física. En contextos de lento crecimiento de la economía nacional, los ingresos federales recaudados por el gobierno central que posteriormente se redistribuyen a los gobiernos locales, tienden a disminuir, por lo que la administración pública local tendría que construir sistemas de transferencias intermunicipales vinculados con el financiamiento a obra pública y acciones sociales innovadoras. La coordinación horizontal intergubernamental, la cual ha sido poco explotada y explorada en México, tiene que ser puesta en marcha en los contextos regionales para así enfrentar los desafíos y rezagos socioeconómicos.

Los municipios que se encuentran en regiones socioeconómicas en estado permanente de pobreza y marginación, difícilmente saldrán adelante en el caso de persistir el actual modelo económico, la actual distribución de fondos estatales para inversión y los procesos de captura de la hacienda pública. Un federalismo solidario y subsidiario tendría que posibilitar que los municipios más prósperos en recaudación propia, hicieran transferencias de recursos a los municipios con mayores problemas socioeconómicos, tal vez como una manera de instrumentar fondos de cohesión y ayudas sociales al interior de las entidades federativas. Lo importante es que la administración pública debe ayudar a construir la promoción de la cohesión y la ampliación de la equidad entre grupos sociales.

5.3 Políticas y propuestas en el marco de la descentralización fallida de México

La descentralización instrumentada en México tiene sus propias contradicciones y limitaciones. Los municipios al no haber recibido mayores facultades tributarias durante los últimos 25 años, no han podido frenar el centralismo, a pesar de que la última reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cual data de 1999 le dio el carácter de gobierno, el municipio en términos financieros sigue careciendo de los instrumentos legales para fortalecerse como tal. El debate y las praxis relacionados con una fiscalidad local renovada, está asociado a la constitucionalidad²⁰¹, es decir a la modificación de la organización de la distribución de competencias y potestades hacendarias de los niveles de gobierno.

Como no ha ocurrido una distribución de competencias tributarias a favor de los municipios desde 1983, las posibilidades que tienen los ayuntamientos para imponer tributos a los sectores monopólicos privados que han utilizado el espacio público y territorial del municipio para incrementar la acumulación de capital, véase el caso de la telefonía fija, las industrias de televisión por cable y las empresas de la construcción de desarrollos habitacionales, son pocas o nulas. De hecho, las instituciones del Estado mexicano que se encargan de aplicar e interpretar las leyes, como es el Poder Judicial de Federación, han actuado a favor de los grandes grupos monopólicos que controlan la economía nacional, cuando ha habido alguna acción legal de los ayuntamientos para el cobro de derechos por uso del espacio público y ciertos servicios públicos como agua potable y alcantarillado.

En 2002, el ayuntamiento de Ixtapan de Sal, México, intentó imponer a la empresa Teléfonos de México, propiedad de Carlos Slim²⁰², el cobro de derechos de desarrollo

²⁰¹ Porfirio Muñoz Ledo, *Por una nueva Constitución*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, 1999.

²⁰² Carlos Slim fue uno de los principales beneficiarios de la desincorporación de la empresa estatal, Teléfonos de México durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Según la revista *Expansión*, Teléfonos de México facturó en 2005 ventas por 166 mil 746 millones de pesos y en 2006 alrededor de 175 mil millones, lo cual implicó una variación de 2005/2006 del 5%. Durante este periodo, Telmex obtuvo 48 mil 290 millones de utilidad de operación y 28 mil 534 millones de utilidad neta, lo cual implicó una variación del -3.1% y -1.1% en cada rubro respectivamente. Es evidente que Telmex ejerce un poder de mercado significativo en el sector de telecomunicaciones de México. Véase *Expansión*, "Las 500 empresas por sector" Núm. 968, junio 25 de 2007, p. 268

urbano, sustentado en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México tal como lo establecen los artículos 143 y fracción VI del artículo 144 del Código Financiero del Estado de México, vigente para ese año, relacionados con la autorización para realizar obras de modificación o rotura del pavimento o concreto en calles y banquetas, así como la instalación, tendido o permanencia anual de cables y/o tuberías subterráneas o áreas en la vía pública. La disposición consideraba que por metro lineal se pagarían 0.05 días de salario mínimo general de ese año y cuya contribución debería efectuarse dentro de los primeros tres meses de cada año. En este sentido, el municipio referido actuó con base en los ordenamientos legales vigentes.

El juicio de amparo promovido por Teléfonos de México en contra del municipio citado, fue radicado en el Juzgado Segundo de Distrito “A” en materia de Amparo y de Juicios Civiles Federales en el Estado de México, con el número de expediente 1095/2002-A-II,²⁰³ en donde la empresa telefónica reclamó como actos de aplicación de las leyes impugnadas citadas anteriormente, el cobro de los derechos por el tendido de cables y tuberías subterráneas, correspondientes a los ejercicios fiscales de los años 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002.

El litigio entre Ixtapan de la Sal, México y Telmex, plantea un desafío de política pública nacional relevante, ya que la empresa telefónica desincorporada, señaló en su momento que sigue prestando el “servicio público de telefonía”, lo cual es incorrecto desde el punto de vista jurídico y de las finanzas públicas, ya que la empresa provee un servicio público concesionado, además de que los ingresos que obtiene Telmex son de carácter privado y sus utilidades son repartidas entre los propietarios y trabajadores. En ningún sentido podrían considerarse como ingresos de una empresa paraestatal.

De hecho, el amparo que interpuso Telmex, a través de su apoderado legal Gustavo Humberto Guevara Herrera, en contra del cobro del derecho por la instalación, tendido o

²⁰³ Telmex señaló que “el inicio y continuación del procedimiento administrativo de ejecución encaminado al cobro de los créditos que están en el oficio reclamado y de los que en lo sucesivo pudiera ser fincado a cargo de TELMEX por concepto de las contribuciones reclamadas, respecto de las líneas de transmisión subterráneas que tiene instaladas en el Municipio de Ixtapan de la Sal, México, para prestar *el servicio público de telefonía*, [...] culmina con la afectación o privación del patrimonio de la quejosa hasta por el monto de las *inconstitucionales contribuciones* que sean determinadas”. *Juicio de Amparo 1095/2002-A-II*, p. 61. El subrayado es nuestro.

permanencia anual de cables y/o tuberías subterráneas o áreas en la vía pública, aducen que el ayuntamiento vulneró los artículos 73 fracciones XVII y XXIX punto 4º y 124, ya que es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad de imponer tributos sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación y no el ayuntamiento, dado que no es un cuerpo legislativo. Telmex señaló en su demanda de amparo que dado que recibió de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes el 10 de marzo de 1976, un título de concesión que tiene una vigencia de 30 años, el cual fue modificado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1990, se precisa que “[...] El servicio público concesionado por medio de este título, se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley de Bienes Nacionales y su Reglamento [...]”

No habría mucho que abundar respecto a las leyes federales que regulan el funcionamiento de los servicios de telefonía concesionados a particulares, ya que la fracción VIII del artículo 3 y 4 de la Ley Federal de Telecomunicaciones previene que las redes de telecomunicaciones como cableados, redes de transmisión eléctrica, entre otros, son vías generales de comunicación. La demanda de amparo de Telmex contra el municipio de Ixtapan de la Sal, sostuvo que las leyes municipales de ingresos son violatorias de la Constitución, ya que gravan vías generales de comunicación. Asimismo, Telmex invocó la inconstitucionalidad del Código Financiero y el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, dado que violan el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no cumplir con los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad.

La defensa legal de Telmex añadió en su recurso de amparo que la Legislatura del Estado de México, “no se encuentra facultada para imponer ningún tipo de contribución respecto del cable telefónico que se localiza en los municipios de esta entidad, ya que esa actividad sólo puede ser gravada por las autoridades federales.” De ser así, el gobierno federal, a través del Servicio de Administración Tributaria tendría que solicitar el pago de derechos a la empresa que dirige Carlos Slim a fin de fortalecer la hacienda pública federal.

La restricción fundamental que enfrentan los municipios para ampliar su universo de facultades y potestades tributarias, estriba en que las autoridades jurisdiccionales, históricamente, han negado con sus sentencias la posibilidad de que éstas puedan imponer impuestos por colocar postes de teléfonos en la vía pública²⁰⁴ e impuestos prediales a empresas de vías generales de comunicación,²⁰⁵ como lo fue en su momento la Cía. Telefónica y Telegráfica Mexicana. Telmex se inconformó por el fallo que dictó la Juez Segundo de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Civiles Federales el 20 de mayo de 2002, ya que le concedió:

“la suspensión definitiva para el único efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guardan, hasta en tanto se emita la resolución correspondiente en el juicio principal del cual emana el presente incidente de suspensión; sin embargo, [...] para que surta efectos dicha medida suspensiva, la parte quejosa deberá demostrar que garantizó, el crédito equivalente a la cantidad de \$2,752,483.00 (DOS MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL CUATROCIENTOS OCHENTA Y TRES PESOS 00/100 M.M) mediante deposito ante la Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal, Estado de México, con documento fehaciente ante este Órgano de Control Constitucional. En el entendido de que en tanto no aporte esa garantía y no acredite tal extremo, la suspensión no surtirá sus efectos”.²⁰⁶

A final de cuentas, Telmex no desistió en su acción, ya que el aceptar el fallo en las condiciones señaladas, podría dejar abierta la posibilidad de que el mismo municipio u otro pudieran exigir pago del derecho por la permanencia anual de cables subterráneos o aéreos,

²⁰⁴ Según el amparo en revisión 117/41 resuelto por 5 votos el 25 de septiembre de 1941, como consta en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXIX, página 4750, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación señaló que “el requerimiento del pago de adeudos, por concepto de *impuestos por postes de teléfonos en la vía pública*, de conformidad con el artículo 2º del Plan de Arbitrios Municipales de la ciudad de Aguascalientes *es ilegal*, por estar tal exigencia tributaria, desacorde con los artículos 2º y 7º de la Ley de Vías Generales de Comunicación, ya que por formar parte de un servicio público, no pueden ser objeto de contribuciones de los Estados, del Departamento del Distrito Federal, de los Territorios Federales o de los Municipios (...)”. El subrayado es nuestro.

²⁰⁵ El amparo administrativo directo 7939/40 promovido por la Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana, de fecha 24 de octubre de 1941, por unanimidad de cinco votos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, el cual fue apareció publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXX, página 1414 sostiene que “*el Gobierno Local del Estado de Tamaulipas, no es autoridad competente, sino de modo exclusivo el Gobierno Federal, para el establecimiento de toda clase de impuestos, entre ellos los prediales, sobre los bienes de las empresas destinadas a vías generales de comunicación, como son las compañías de teléfonos*”. El subrayado es nuestro.

²⁰⁶ Incidente de Suspensión relativo al Juicio de Amparo 1095/2002-III promovido por Teléfonos de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sección: Amparos. INC. 1095/2002-III, 20 de mayo de 2002.

lo cual afectaría el régimen de privilegio que goza el monopolio de las telecomunicaciones de México.

Respecto a este asunto, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito se declaró incompetente para resolver el recurso de revisión promovido por Telmex en contra de la resolución dictada en el Juicio de Amparo Indirecto 1095/2002-A-III. En su resolución con número de expediente No. 405/2002, el 16 de enero de 2003, donde la empresa solicitaba a la autoridad jurisdiccional que declarara improcedente el cobro de tales derechos, los magistrados que revisaron dicho recurso, terminaron argumentando que el artículo 7 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, establece *“que no podrán ser objeto de contribuciones por los Estados, Departamento del Distrito Federal o municipios, sin incluir en tal protección a las personas físicas o morales que explotan estas vías, de modo tal que la prohibición a las autoridades locales de imponer contribuciones a cualquiera de los bienes o servicios protegidos por la ley en consulta, no llega al extremo de incluir a las personas que explotan una vía de esa naturaleza”*.

Al final, los magistrados argumentaron el hecho que le sean requeridas las contribuciones establecidas en los artículos 143 y 144 fracción VI del Código Financiero del Estado de México a Telmex, así como en las leyes de ingresos de los ejercicios fiscales mencionadas, así como los gastos de ejecución previstos en el artículo 142 del Código de Procedimientos Administrativo del Estado de México, no afectan a la parte quejosa.

Finalmente, la sentencia dictada en el recurso de revisión 405/2002 por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito de 27 de marzo de 2003, acordó resolver a favor de Telmex la inconstitucionalidad del cobro de derechos por el cableado colocado en el municipio de Ixtapan de la Sal. El punto cuarto de la sentencia consideró lo siguiente: *“La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE A TELÉFONOS DE MÉXICO, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, en contra del artículo 144, fracción VI, del Código Financiero del Estado de México y Municipios y los actos de promulgación de dicho precepto, así como en contra de la resolución que constituye el acto de aplicación de los mismos, sus consecuencias y futura aplicación”*.

La aplicación de la fracción VI del artículo 144 del Código Financiero del Estado de México deja de tener validez jurídica para los actos que al efecto quieran imponer los municipios relacionados con el cableado subterráneo y aéreo de las compañías telefónicas. El silencio de la Legislatura del Estado de México frente a este tema fue total.

En el caso de otros ayuntamientos del país, establece que procede sin negociación alguna el cobro de los derechos de agua potable y servicios de drenaje sanitario, que éstos impongan a los edificios de dependencias federales, estatales, empresas de participación estatal, organismos descentralizados o cualquier otra entidad pública, tal como lo dispone el inciso c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. Ha habido casos, donde la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en lugar de respetar el espíritu federalista del artículo 115 Constitucional, actúa jurídicamente en contra de él.²⁰⁷ Es un contrasentido político y un desatino del gobierno federal dinamitar el espíritu federalista de la Constitución Federal.

5.4 Recomendaciones de política hacendaria municipal para el Estado de México: transparencia y gobernanza democrática

El federalismo fiscal mexicano más que ser una ideología de las clases gobernantes, tendría que reasignar la riqueza fiscal a los municipios en condiciones de equidad y sustentabilidad. Por eso no se puede estar en desacuerdo en que “uno de los ejes que permite guiar la construcción de espacios territoriales sólidos y equilibrados es el fiscal, es decir, la definición del sistema de potestades y responsabilidades para recaudar impuestos y para ejercer el gasto público”.²⁰⁸

²⁰⁷ El ayuntamiento de Guadalupe, Nuevo León, decidió cobrar los derechos de agua y uso del drenaje a las instalaciones del Servicio de Administración Tributaria (SAT), lo cual motivó que el Titular de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Francisco Gil Díaz, promoviera un amparo directo en revisión 1678/2005 en contra de la sentencia dictada el treinta y uno de enero de dos mil cinco por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, dentro del Juicio Contencioso Administrativo 224/2003. Al final del asunto el Pleno de la Suprema Corte en sesión pública ordinaria del 15 de junio de 2009 resolvió que la justicia de la Unión ampara y protege al ayuntamiento de Guadalupe, Nuevo León, del Servicio de Administración Tributaria.

²⁰⁸ Enrique Cabrero Mendoza, “La trampa del federalismo fiscal”, p.33

De ahí que la recomendación de política hacendaria municipal tendría que involucrar a los legisladores federales y locales atendiendo dos cuestiones básicas, que son:

- Reintegrar facultades tributarias a los gobiernos locales, por lo cual es indispensable la reforma o modificación de los artículos 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los municipios pudieran gravar las instalaciones de Telmex y demás empresas privada que están localizadas en cada uno de los territorios y demarcaciones locales. Los municipios no pueden seguir estando en un estado de indefensión frente a los abusos de los poderes monopólicos, sobre todo cuando las empresas de cable y telefonía rompen banquetas y calles para introducir el cableado, ya que no hay un mecanismo resarcitorio.
- Incorporar aquellos aspectos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos que no han sido considerados en el artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, para que los municipios puedan decidir los asuntos relacionados con el desarrollo urbano, control y uso del suelo, licencias y permisos de construcción, entre otros, para que los gobiernos más próximos a la población puedan cobrar las respectivas contribuciones que les han sido conculcadas por las leyes locales.

Las condiciones de desarrollo económico, político, institucional y social duradero en los municipios requieren de varios elementos, entre estos deben mencionarse los siguientes:

- Ampliación y devolución de las facultades fiscales de los ayuntamientos, mediante reformas constitucionales, que puedan ser adaptadas a los ordenamientos locales y aplicadas de forma general;
- Incorporar la posibilidad de ampliar el mandato de las autoridades municipales, siempre y cuando exista revocación del mismo;
- Colocar la cuestión social como eje de las prioridades municipales, dado que el modelo económico neoliberal actúa contra los equilibrios básicos fundamentales de la sociedad que son el empleo, la seguridad social y la producción local.
- Como meta de mediano plazo, tendría que incrementarse el gasto de inversión municipal y acciones sociales hasta llegar a un 30% del presupuesto de los municipios.
- Construir una gobernanza democrática donde las clases gobernantes sean las encargadas de poner frenos a sus excesos, a partir de nuevas reglas de juego político relacionadas con el ejercicio del poder.

La justificación no podría ser un tema menor. Habría que abordar estos asuntos con una lógica distinta a la que tradicionalmente están acostumbrados los políticos a actuar, es decir a espaldas de los ciudadanos. A final de cuentas, los legisladores son quienes elaboran las

leyes que irremediablemente afectan el desempeño hacendario de los gobiernos locales, ya que está comprobado que tienen que dejar a un lado la improvisación y la unilateralidad en el proceso de toma de decisiones.

No avanzar en estos aspectos y en otros relacionados con la rendición de cuentas y la fiscalización de los recursos públicos, supondría que el Estado ha renunciado a sus obligaciones básicas que son proveer de la información gubernamental suficiente y los bienes y servicios públicos a la población. Por ejemplo, se habla en diversos momentos de promover la responsabilidad fiscal intergubernamental, sin embargo “el sistema de complicidades entre actores que buscan preservar ciertos espacios de poder”, tiende a legalizarse, situación que las clases gobernantes aprovechan para obtener recursos para obra pública provenientes de la deuda pública, que después es más difícil pagar.

En el ámbito local, el espíritu del primer párrafo de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones productivas [...] conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos”. Hasta aquí la Ley Suprema es muy clara al señalar que los empréstitos deben ser destinados a actividades productivas, pero las leyes locales dicen otra cosa.

Resulta que el artículo 260 del Código Financiero del Estado de México establece que “las obligaciones de deuda pública estarán destinadas al financiamiento de inversiones productivas o servicios públicos que en forma directa o mediata generen recursos públicos en los términos de la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *incluyendo sin limitar, la contratación de obligaciones de deuda para el pago de pasivos anteriores o la reestructuración de pasivos a cargo del Estado y/o de los Municipios*”.²⁰⁹ En otras palabras, la ley autoriza a los ayuntamientos la

²⁰⁹ La fracción III del artículo 33 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que los ayuntamientos necesitan la autorización de la Legislatura para “contratar créditos cuando los plazos de

contratación de deuda pública para pagar o reestructurar deuda anterior, sin que exista un límite o candados para evitar que esto se convierta en una espiral sin final.

En el Distrito Federal y en otros estados como Jalisco, los requisitos y condiciones para la aprobación de empréstitos son más rigurosos.²¹⁰ En el artículo 332 del Código Financiero del Distrito Federal establece que los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, tendrán como objetivo la realización de inversiones públicas, o bien, actividades productivas que generen los recursos suficientes para el pago del crédito o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público. En el caso de Jalisco, el artículo 4 de la Ley de Deuda Pública del Estado y sus Municipios, establece que “los recursos obtenidos mediante obligaciones de deuda pública estatal y municipal deberán estar destinadas al gasto de inversión productiva.”²¹¹

La propuesta de política hacendaria en materia de deuda pública consistiría en:

- Reformar las disposiciones legales locales en materia financiera y municipal para que la Legislatura del Estado de México deje de autorizar la contratación de deuda para pagar pasivos de los municipios. La construcción de una ética de la responsabilidad hacendaria requiere que las autoridades municipales orienten los recursos obtenidos al financiamiento de actividades productivas y de la cuestión social, y obligar a los ayuntamientos a que reduzcan el gasto corriente

amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México.” El subrayado es nuestro.

²¹⁰ Por ejemplo, los artículos 24 y 25 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señalan la competencia del Congreso de la Unión en lo tocante a la aprobación de los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, así como la correspondiente participación de la Auditoría Superior de la Federación, como órgano externo de control, ya que tiene como facultad vigilar la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento del Distrito Federal que realice el Jefe de Gobierno. Asimismo, el artículo 32 del Estatuto señala como facultad del Presidente de la República, enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto del Distrito Federal.

²¹¹ Asimismo, el artículo 5 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios señala con claridad que los municipios podrán contratar deuda directa previa autorización del Congreso del Estado hasta por el monto neto del 10% del importe total de sus respectivos presupuestos de egresos autorizados por el ejercicio fiscal en el que se contrate el crédito. Asimismo el Congreso del Estado podrá autorizar a los municipios contratar deuda directa con montos superiores al 10% del importe total, cuando tengan capacidad financiera para pagarlos, considerando su naturaleza, objeto y destino del empréstito. Además, los municipios podrán contratar deuda cuando así lo autorice el Ayuntamiento por mayoría simple de sus miembros, o con el acuerdo de las dos terceras partes cuando el empréstito trascienda el periodo de la administración municipal. Véase el sitio web: www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/JALISCO/Municipios/APGLey6.pdf. Consultada el 16 de abril de 2009.

innecesario, sin comprometer la viabilidad financiera del ayuntamiento para el mediano y largo plazo, sin detrimento de la autonomía hacendaria.

Cuando los municipios –urbanos y/o metropolitanos- consiguen recaudar en forma importante más ingresos propios, en automático aumenta en forma desproporcionada el gasto corriente. La evaluación del desempeño de la hacienda municipal no es solamente fundamental para el fortalecimiento de las finanzas públicas locales o estatales, sino que coadyuva a que la gestión municipal no se descarrile por senderos tan ominosos y perniciosos para la sociedad, como la corrupción, la discrecionalidad y la opacidad. La fiscalización superior instrumentada por el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México no señala con puntualidad los riesgos que existen respecto al crecimiento de la deuda pública municipal con relación a los ingresos propios, ya que las participaciones y los ingresos públicos pueden verse comprometidos en el corto plazo.²¹²

Como se había apuntado en el primer capítulo de esta tesis, la gobernanza local al final de cuentas tiene que traducirse en beneficios tangibles para la sociedad. Hablar de una gobernanza con adjetivos –democrática, descentralizada, organizacional-, sería lo de menos, ya que una democracia en proceso de consolidación como la mexicana, requiere un andamiaje institucional moderno que haga responsable a la clase política de sus decisiones y acciones.

Si hay una transparencia de pantalla, ésta no va ayudar a fortalecer el estado actual de la fiscalidad y la fiscalización, ni mucho menos posibilitará que los municipios del Estado de México y de cualquier parte del país, reciban un voto de confianza en lo relacionado con la entrega de mayores facultades y potestades tributarias. La corrupción debe enfrentarse con la participación ciudadana y con instrumentos legales que castiguen a los servidores públicos que desvíen recursos públicos para beneficio personal o de grupo.

²¹² El OSFEM solamente hace referencia al artículo 5 de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México y al artículo 271 del Código Financiero del Estado de México, los cuales establecen que las autoridades podrán contratar obligaciones contingentes hasta por un 30% del monto anual de sus ingresos ordinarios, así como otorgar como garantía de pago para la contratación de sus obligaciones directas y contingentes, hasta el 30 por ciento del monto anual de sus ingresos por participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal. Véase OSFEM, *Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2007*, T.I, p. VIII

El marco legal local está diseñado para validar zonas de opacidad en lo referente al manejo de los recursos públicos por parte de los niveles estatales y municipales de gobierno. Y eso es un contrasentido político-administrativo, ya que la legislación en la materia está siendo empleada como instrumento ideológico por las clases gobernantes.

Por ejemplo, el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México contraviene el principio de máxima publicidad, establecido tanto en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en el artículo 5 de la Constitución Política del Estado de México. El artículo 11 de la ley de transparencia del Estado de México consiga lo siguiente: *“Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones”*; por tanto este precepto es violatorio de garantías individuales, ya que contradice e intenta hacer nugatorio lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: *“Art.6. [...] I. Toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”*.

Por si no fuera poco, el artículo 11 referido contradice al artículo 3 de la Ley de Transparencia, el cual expresa que *“la información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficios de los solicitantes”*.

Es preciso señalar que el artículo 11 viola en forma supletoria lo dispuesto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde está consagrado el derecho de petición de los ciudadanos, ya que establece que *“a toda petición deberá recaer*

un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".²¹³ En este caso, los ciudadanos tienen el derecho de solicitar el amparo ante la justicia federal frente a la negativa de entrega de información.

La recomendación en materia de transparencia hacendaria estribaría en:

- Derogar el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México. El desmantelamiento de la opacidad comenzaría en este punto.

Por otra parte, presentar una solicitud de información presupuestal y hacendaria ante las autoridades encargadas de realizar la fiscalización de los recursos públicos municipales como el OSFEM, no necesariamente garantiza el acceso a la información. Un ejercicio de solicitud de información relacionada con las carátulas del presupuesto de ingresos y egresos 1997 y 1998 de 58 municipios del Estado de México, derivó en la interposición de un recurso de revisión, cuyo resultado fue la respuesta negativa del Consejo de Información de la LVI Legislatura del Estado de México (Véase documento completo en el Anexo 1).

Los argumentos esgrimidos por el Diputado Ponente que defendió la negativa de entrega de la información solicitada,²¹⁴ se sustentaron en los artículos 11 de la Ley de Transparencia, 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, donde éstos últimos señalan que los servidores públicos del OSFEM deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que se rindan los informes de resultados, así como la información que proporcionen las entidades fiscalizables al OSFEM, "sólo será utilizada para el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley."

Los legisladores miembros del Consejo de Información que avalaron la negativa reconocen que el artículo 11 de la Ley de Transparencia "señala una limitación al acceso de la información pública, consistente en que los Sujetos Obligados sólo deberán proporcionar información que ellos mismos generen en ejercicio de sus atribuciones". Por ende, se

²¹³ Las cursivas y el subrayado son nuestros.

²¹⁴ Recurso de revisión contestado el 13 de junio de 2008. RR/001/2008, cuyo expediente fue: UIPL/SI079/2008.

invitó “al recurrente a presentar su requerimiento ante los H.H. Ayuntamientos que en el ejercicio de sus atribuciones generaron la información en cuestión”. En la realidad se está confirmando que cada institución dependiendo de sus funciones requeriría leyes de transparencia a la carta. Lo cual advierte demasiadas contradicciones que están legalizadas.

La propuesta de política hacendaría estribaría que la transparencia se convierta en una política pública, la cual es sumamente necesaria para erradicar espacios de opacidad en la administración pública estatal y municipal.

- En este sentido, se recomienda reformar los artículos 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, para que pueda publicitarse la información pública de oficio considerada en las leyes locales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respetando la naturaleza de las tareas de fiscalización de los recursos públicos.

Es fundamental fortalecer las tareas de fiscalización y transparentar el destino final de los recursos públicos ejercidos por los niveles de gobierno local. Aún cuando la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de México no prevé casos en donde los funcionarios estatales y municipales que no entregaron información pública en el pasado se les pueda sancionar, es fundamental que se coloquen a la vista las bases de datos solicitadas. La evaluación del desempeño hacendario no puede realizarse si no hay insumos de información que permitan determinar las trayectorias de los pasivos de los gobiernos municipales. Derivado de una solicitud de acceso a la información al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, se le requirió información relacionada con los montos de los adeudos de los municipios del Estado de México con la Comisión de Agua del Estado de México, ISSEMYN y Compañía de Luz y Fuerza del Centro durante el periodo 1995-2007”.

La respuesta que proporcionó la Unidad de Información del OSFEM²¹⁵ coloca a un poder público en la orbita de la opacidad más abierta. Ésta indicó que “[...] de los periodos de 2004 hacía atrás, la extinta Contaduría General de Glosa no identificaba a detalle la revisión al rubro de deuda, por lo que no es posible atender su petición respecto a los

²¹⁵ Contestación a la solicitud de información 00178/2008 de fecha 27 de agosto de 2008 con número de oficio: OSFEM/UAJ/SPH/24/2008

períodos de 1995 a 2004; en esa virtud, se le sugiere al peticionario, dirija su solicitud, al área de información pública correspondiente de los H.H. Ayuntamientos del Estado de México, o bien, a las áreas correspondientes del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, Comisión de Agua del Estado de México y Compañía de Luz y Fuerza del Centro” (Véase documento completo en el Anexo 2).

El hecho de que la instancia fiscalizadora local no haya cumplido con las funciones de control del gasto público municipal que tenía encomendadas, indica que no hay condiciones institucionales para evaluar el desempeño hacendario bajo parámetros de confiabilidad, eficacia, eficiencia y honradez. La rendición de cuentas no parece ser una divisa de las clases gobernantes locales. En estas condiciones no es posible construir una gobernanza democrática afianzada en valores como la responsabilidad y moralidad públicas. Bajo este escenario, las finanzas públicas locales del Estado de México durante el periodo 1995-2006 han estado ajenas al interés colectivo, dado que las autoridades de fiscalización reconocen no haber hecho sus tareas de seguimiento y registro de la deuda pública municipal.

Enrique Cabrero ha comentado que “también es frecuente observar casos en los que la revisión de las cuentas públicas municipales –responsabilidad que recae en los congresos estatales- se convierten en instrumentos de negociación y presión política por parte de legisladores”.²¹⁶ Y no es lugar común esta afirmación para el caso del Estado de México. En los inicios de la LVI Legislatura, los diputados mexiquenses optaron por trastocar los principios de la división de poderes y anular los pesos y contrapesos que deben existir entre los mismos.

Para ejemplificar los anterior, los propios legisladores se quitaron la facultad de “calificar” las cuentas públicas del Estado y Municipios, ya que la Legislatura como cuerpo político, otorgó al Órgano Superior de Fiscalización, en su calidad de instancia técnica, la facultad de recibir, revisar y fiscalizar la información contable, presupuestal y patrimonial.²¹⁷ El

²¹⁶ Enrique Cabrero Mendoza, “La trampa del federalismo fiscal”, p. 39

²¹⁷ Decreto Número 30 publicado en la *Gaceta del Gobierno del Estado de México* el 29 de enero del 2007, con el que se reforma la fracción XXXII del artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

hecho de que la Legislatura haya dejado de “calificar” la cuenta pública del Estado y Municipios, implica para el caso del primero, exonerar de cualquier responsabilidad al Gobernador y a sus miembros de su gabinete respecto a posibles y reales abusos y excesos derivados del manejo de la hacienda pública. En el caso de los segundos, las sanciones – inhabilitación, destitución, suspensión y amonestación- que se aplican a los servidores públicos municipales de elección, se pueden aplicar con criterios discrecionales, lo cual no necesariamente se frenarán el clientelismo, el nepotismo, tráfico de influencias o el desvío de recursos dentro de la administración pública.

La negociación política que ejercen y practican los legisladores –favores y prebendas-, por un lado, les posibilita obtener recursos directos del gobierno estatal²¹⁸, sin que se genere la obligación de rendir cuentas sobre el manejo de estos fondos, ya sea ante la Secretaría de la Contraloría o la Contraloría Interna del Poder Legislativo del Estado de México. El actual andamiaje jurídico le impide al propio Poder Legislativo sancionar con objetividad e imparcialidad a los servidores públicos municipales de elección popular, debido a que la facultad de conocer y resolver las responsabilidades administrativas en que incurran los integrantes de los ayuntamientos de dicha entidad federativa y de la propia legislatura, le corresponde a la Junta de Coordinación Política a través de los diputados presidente y secretario de la misma para que suscriban en su nombre las resoluciones de los procedimientos administrativos.²¹⁹

Esto da lugar a que en determinados casos y circunstancias, los legisladores integrantes de la Junta de Coordinación Política puedan dejar sin efecto los proyectos de resoluciones que establecen sanciones para los miembros de los ayuntamientos afines a su filiación partidista

²¹⁸ Según el artículo 17 del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2008, los 75 diputados de la Legislatura recibirán 187 millones 500 mil pesos del Programa de Apoyo a la Comunidad que les entrega el gobierno estatal, “para la atención de las demandas ciudadanas mediante la entrega de apoyos en materiales diversos”. Cada diputado recibe anualmente 2.5 millones de pesos. Por los tres años en el cargo recibe cada legislador 7.5 millones de pesos, en este sentido, el PAC establecido en el Presupuesto Estatal asciende a 187.5 millones de pesos por año, por lo que los diputados de la LVI recibirán en tres años 562.5 millones de pesos. Cfr. *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, núm. 125, 26 de diciembre del 2007, p. 177.

²¹⁹ Véase la fracción X del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México.

y de la propia Legislatura, que hayan cometido en perjuicio de las finanzas municipales y estatales, daño patrimonial o desviación de recursos públicos.

La propuesta de política hacendaria municipal en materia de fiscalización tendría que:

- Construir bases de datos relacionadas con el ingreso, gasto, deuda pública y patrimonio, para que puedan servir como insumos de información para la medición del desempeño presupuestal local, propios de una democracia funcional y responsable.
- Reconstruir el sistema de responsabilidades de los servidores públicos, a fin de que la clase política sea responsable de sus actos que cometen por abuso del servicio público.
- En este sentido, es fundamental que el Poder Legislativo en su carácter de fiscalizador y sancionador de los actos del Poder Ejecutivo, debe recuperar sus facultades políticas y restablecer la vigencia de los principios como la separación de poderes y de los pesos y contrapesos.
- Erradicar el clientelismo político por parte de los diputados de la Legislatura, lo cual impide que se fiscalice con prontitud, objetividad y eficacia la cuenta pública del gobierno estatal y de los ayuntamientos.
- Fortalecer la autonomía de los órganos de control interno para que puedan sancionar los abusos que cometen los propios legisladores y servidores públicos municipales de elección popular.

En términos generales, la clase gobernante, como la ha denominado Gaetano Mosca²²⁰, al monopolizar el poder y disfrutar de las ventajas que va unidas a él, elabora leyes y disposiciones legales que les permiten conservar sus privilegios y acumular riqueza. En el Estado de México, la presión política que ejercen los legisladores sobre los órganos de control y fiscalización, muestra la debilidad de las instituciones públicas para afianzar la gobernanza democrática. Bajo estas condiciones, la administración pública se ha convertido en rehén de los grandes intereses y de los medios de influencia de los grupos de poder, ya que ni en sentido estricto alcanzan el estatus de clase política. En este sentido, las finanzas públicas municipales están movidas por el empirismo, la confabulación política y el oportunismo político.

²²⁰ Gaetano Mosca, *op.cit*, p.91

La ciencia práctica de la política de la que hablaba Georg Jelinek, debe beneficiar al público y al Estado. Es decir si la clase gobernante, aplicara a la administración pública, a las obras y a la sanidad públicas los hallazgos de la ciencia moderna, podría desarrollar un verdadero arte de gobierno por encima del craso empirismo,²²¹ en vez del pragmatismo al que está acostumbrada.

²²¹ *Ibid*, pp.101-102

Conclusiones

El actual modelo económico inhibe la generación de recursos fiscales, el cual imposibilita el fortalecimiento de las haciendas locales. Los gobiernos locales tienen el reto de construir formas de gobernanza democrática apegada a valores republicanos y a una ética de la responsabilidad que conciba una fiscalidad municipal alejada de la corrupción, el clientelismo y de la captura de las instituciones. Se ha discutido ampliamente, que desde los gobiernos locales puede y debe tomar forma la construcción social del Estado sin caer en abusos y actos irresponsables que debiliten la precaria fiscalidad del país.

La provisión de bienes y servicios públicos por parte de las autoridades locales, no es suficiente, toda vez que es necesario otro tipo de agendas complejas, como las políticas urbanas territoriales y las políticas de cooperación intermunicipales, las cuales son temas poco relevantes para la visión tradicional del federalismo mexicano.

La experiencia de gobiernos locales de países desarrollados, señala la importancia que revisten las finanzas públicas en el financiamiento de los servicios públicos como la educación y la salud, donde los ciudadanos en su calidad de contribuyentes, pueden relacionar el pago de los impuestos a través de la aplicación del gasto gubernamental. En este sentido, el federalismo mexicano se ha convertido en una ideología debido a que los indicadores de desempeño fiscal en los tres ámbitos de gobierno, indican la presencia un centralismo permanente e irreversible.

El tamaño del sector público respecto al PIB es indicativo del fortalecimiento fiscal y de la descentralización. Contrario a las tesis neoliberales que pregonan el adelgazamiento del Estado, las políticas económicas que favorecen el crecimiento del sector público en la economía han logrado ampliar las ventajas de la descentralización, por la sencilla razón, de que ello permite acrecentar los recursos fiscales en los niveles locales de gobierno. En el caso de México, la corrupción endémica que se manifiesta en la evasión fiscal y las multimillonarias devoluciones de impuestos frena la captación tributaria, lo cual hace inviable todo esfuerzo de reforma fiscal que pueda beneficiar a estados y municipios, vía mayores transferencias federales y recaudación propia.

La fiscalidad local no debe verse solamente como un asunto de eficiencia y eficacia, dado que involucra una activa participación de los gobiernos locales en lo tocante a la regulación en el financiamiento de los servicios públicos. La privatización, la desregulación y la descentralización de recursos, pueden facilitar la captura de la administración pública por parte de actores políticos y privados locales, lo cual sin duda puede anular la capacidad de los municipios para regular la provisión de servicios y bienes públicos en beneficio del interés colectivo.

En este sentido, los gobiernos municipales deben apartarse de los postulados del Consenso de Washington, el cual no es la mejor alternativa de política pública, ya que depender del financiamiento en los mercados de capitales y de la banca comercial, favorece la acumulación del capital financiero transnacional en detrimento de las capacidades productivas locales. En este sentido, el financiamiento de la obra pública, de las acciones sociales y de las políticas de inclusión, debe hacerse con recursos propios. El nuevo consenso debe ceñirse a la construcción de infraestructura física y productiva local como política contracíclica frente a los vaivenes de la economía nacional y mundial.

En los últimos años, las áreas administrativas municipales del Estado de México han asignado poca importancia a la aplicación racional de los recursos. Aunque empieza a tomar interés la instrumentación de medidas tendientes a la modernización administrativa-hacendaria, sólo los ayuntamientos con cuantiosos presupuestos han podido construir capacidad institucional en esta materia. La nueva administración pública, -denominada como nueva gerencia pública- coexiste en un espacio territorial con una administración apegada a tradiciones patrimonialistas y de opacidad, donde no hay una visión democrática, descentralizadora y ciudadanizadora, referida a la gobernanza.

La evidencia empírica nos ha enseñado que en gran parte de América Latina, la descentralización del ingreso y del gasto no se hizo al mismo tiempo, lo cual ha creado fuertes distorsiones en la estructura fiscal, particularmente, en países como México. Como se ha señalado en la tesis, en México coexiste un sistema federal que descentraliza el gasto público, junto con un sistema unitario que centraliza el ingreso público. Esto nos lleva a concluir que la provisión de bienes y servicios públicos locales

financiados a través de ingresos propios, cada vez estará más lejana, hasta en tanto no se lleve a cabo una reforma al sistema de competencias y facultades hacendarias.

El análisis de las finanzas públicas locales del Estado de México ha permitido constatar que las políticas económicas fiscales y monetarias imperantes, detienen el proceso de descentralización fiscal, ya que las participaciones federales y los ingresos propios que perciben los municipios de esta entidad federativa, en términos reales tienden a decrecer con el paso del tiempo. En el Estado de México, las autoridades estatales han absorbido facultades en materia de planeación del territorio, las cuales debilitan la capacidad de los municipios para proveer servicios públicos básicos, propiciado por el crecimiento de las ciudades.

La descentralización instrumentada por los gobiernos estatales como la ocurrida en el Estado de México en los años noventa, reprodujo las tendencias que ocurren en el plano federal, ya que los municipios no cuentan con la capacidad política para influir en las relaciones fiscales intergubernamentales. En este sentido, los gobiernos municipales no han logrado consolidarse como actores clave del desarrollo local y regional de dicha entidad. Pero también, los municipios tienen la obligación de aplicar al máximo las facultades que tienen para imponer contribuciones a los servicios públicos (agua potable, drenaje y alcantarillado, por ejemplo) que provee a las instalaciones y edificios del gobierno federal y estatal asentados en las demarcaciones.

La construcción de una nueva institucionalidad hacendaria, no es solamente un problema de carácter técnico, sino que es también están involucrados aspectos de índole político, económico y social, como ya se señaló. Recaudar por recaudar mayores ingresos propios, sin considerar la importancia que tiene llevar a cabo una eficaz aplicación del gasto, no posibilita la construcción de una política hacendaria exitosa. Además, las condiciones socioeconómicas de muchos municipios con escaso desarrollo dentro del Estado de México, tampoco fortalece la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos.

Por otra parte, el endeudamiento creciente de los municipios metropolitanos tiende a comprometer los recursos propios en el mediano y largo plazo, de ahí que sea fundamental fortalecer las fuentes propias de financiación del municipio. De igual

forma, los municipios rurales ante la debilidad administrativa y las condiciones de pobreza presentes en sus jurisdicciones, obliga a plantear una política hacendaria de corte horizontal y subsidiaria para los ayuntamientos del Estado de México. Las transferencias condicionadas tanto federales como estatales deben incorporar la capacidad recaudatoria per cápita con el fin de mejorar la equidad en la asignación de recursos.

La evaluación del desempeño hacendario desde adentro de una entidad federativa como es el caso del Estado de México, no debe hacerse desde una visión tributaria, sino desde el punto de vista de las repercusiones sociales por la captura del presupuesto por parte de los grupos en el poder.

El debilitamiento estructural de las finanzas municipales del Estado de México, no solo se encuentra en la propia naturaleza de las políticas económicas y en la corrupción local y nacional, sino que también está estrechamente relacionada con el funcionamiento de las finanzas del gobierno estatal. La crisis de pagos de 1995 debilitó enormemente las fuentes locales de recaudación de las entidades federativas, particularmente en el Estado de México. Las autoridades estatales lejos de reducir el gasto corriente presionaron el crecimiento de la deuda pública lo cual incidió directamente en la reducción de las transferencias a los municipios destinadas a gasto de inversión.

Esto explica el hecho de que los municipios del Estado de México recurrieran a la contratación de empréstitos para financiar el gasto de inversión, lo cual ha contado con la complicidad de la legislatura local, ya que el marco normativo ha sido reformado para que los ayuntamientos sigan endeudándose sin límite. En este sentido, los ingresos propios son insuficientes para financiar el gasto corriente y los pasivos totales. Esto advierte la ausencia de políticas hacendarias tanto por el lado la recaudación y como por el lado del gasto de inversión.

El estudio de la fiscalidad de los municipios del Estado de México ha demostrado que tanto municipios catalogados como de baja y alta marginalidad, la recaudación per cápita es sumamente débil como para pensar que los ayuntamientos podrán financiar con sus propios recursos la infraestructura necesaria que impulse el crecimiento

económico. En general, existe un comportamiento errático de la fiscalidad municipal, la cual está condicionada por los bajos niveles de ingreso de la población

Entre 1995-2006 han transcurrido dos sexenios federales, lo cual ha dado paso al proceso de alternancia política más intenso que haya vivido México en sus tres niveles de gobierno, sin que ello haya modificado los patrones del desempeño hacendario en las entidades federativas. El caso del Estado de México es ilustrativo. La evaluación del desempeño hacendario municipal ha sido postergada, tal vez por el escaso interés que priva en diversos sectores políticos respecto a la aplicación de parámetros técnicos y económicos que midan la eficacia, eficiencia, fortalezas y debilidades de las haciendas públicas. Se ha dejado de lado la evaluación del desempeño como instrumento de política pública, la cual resulta necesaria para inducir la eficiencia en la persecución de objetivos económicos, sociales y redistributivos.

Esto ha sido evidente debido a que las dependencias encargadas de la fiscalización de los recursos hacendarios han desatendido sus responsabilidades públicas, en lo relacionado con la formulación de recomendaciones y propuestas de políticas hacendaria. La administración pública tendría que recuperar su papel protagónico en la construcción de una gobernanza democrática.

Ha quedado claro que ante la ausencia de incentivos para que los municipios puedan atender la oferta y demanda de bienes y servicios públicos de tal modo que se puedan relacionar los ingresos públicos locales con los gastos de inversión (principio del ingreso-beneficio), es fundamental que los presupuestos públicos se formulen e instrumenten sin seguir con el patrón tradicional, sino atendiendo la cuestión social, y que se conviertan en políticas de gasto anticíclicas y que incorporen la participación ciudadana.

Es fundamental que las haciendas municipales del Estado de México incrementen la participación de sus ingresos con respecto al nivel estatal de gobierno, ya que esto es un fuerte indicador de una eficaz descentralización y desempeño hacendario. Se tiene que avanzar en la conformación de sistemas municipales de evaluación del desempeño de las acciones de los ayuntamientos en materia hacendaria y administrativa.

La política de transferencias de corte horizontal que aquí se ha propuesto para el Estado de México, tienen como propósito de que en el mediano plazo sean instrumentos útiles para corregir desequilibrios entre municipios ricos y pobres, es decir, entre jurisdicciones fiscalmente fuertes y jurisdicciones fiscalmente débiles. Es importante el diseño de nuevas tipologías municipales que incorporen la fiscalidad como eje de acción.

La realidad confirma que el arreglo institucional prevaleciente requiere que se haga una descentralización dentro de la descentralización que parta de un nuevo pacto político, en donde se otorguen mayores facultades y potestades tributarias a los municipios. En este sentido, la aplicación de los principios teóricos que describen procesos de descentralización más o menos exitosos, están fuera del alcance en los municipios del Estado de México. Es impensable que en estas condiciones los gobiernos municipales puedan administrar de forma responsable y equitativa sus recursos.

Los ayuntamientos no son entes soberanos, dado que son fiscalizados por parte del poder legislativo federal como estatal, que son las instancias que deberían vigilar el uso y destino del ingreso y gasto; sin embargo, esto no está incidiendo en la conformación de una ética de la responsabilidad pública y en mejores prácticas de transparencia y acceso a la información pública hacendaria. Las propuestas esbozadas en esta tesis, apuntan a la necesidad de reformar las instituciones públicas, el marco constitucional local y nacional en materia de competencias hacendarias y la construcción de una ética pública que frene la opacidad y la discrecionalidad. De no avanzarse en estas tareas, se corre el riesgo de que en un corto periodo de tiempo, los municipios del Estado de México caerán en un *default* financiero, el cual arrastrara al resto de las entidades federativas y ayuntamientos del país. Se cierne sobre México una crisis social donde no hay condiciones para enfrentarla con éxito debido a que las clases gobernantes no tienen la menor intención de eliminar sus privilegios.



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

ANEXO 1

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008

EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008

DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN

RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN

PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

Toluca de Lerdo, México. Acuerdo del Pleno del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México, correspondiente a los trece días del mes de junio de dos mil ocho.

Visto para resolver en definitiva por el Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, el Recurso de Revisión interpuesto por el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, en contra de la respuesta emitida por el Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo, de fecha veintitrés de abril del año dos mil ocho, a la solicitud de información de folio número 079; y —

RES U LTAN DO

1.- En fecha catorce de abril del año dos mil ocho, el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, presentó a través del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página Web del Poder Legislativo del Estado de México, la siguiente solicitud de información: -----

"caratulas (sic) del presupuesto de ingresos y egresos 1997 y 1998 de los siguientes municipios: Acarnbay, Amatepec, Ayapango, Chapa de Mota, Chiautla, Donato Guerra, El Oro, Jilotzingo, Ocuilán, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Temascaltepec, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Acolman, Almoloya de Juárez, Alivoloya del Río, Amecameca, Calimaya, Capulhuac, Chicoloapan, Chiconcuac, Hueypoxtla, Ixtapaluca, Xalatlaco, Jaltenco, Jocotitlan, Joguicingo, Juchitepec, Mexicaltzingo, Nextlalpan, Ocoyoacac, Otumba, Papalotla, Rayón, San Mateo Ateneo, Temoaya, Tenancingo, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tonatico, Tultepec, Valle de Bravo, Chalco, Coacalco, Nicolás Romero, Texcoco, Tlalnepantla y Toluca."



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

Toluca de Lerdo, México. Acuerdo del Pleno del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México, correspondiente a los trece días del mes de junio de dos mil ocho.

Visto para resolver en definitiva por el Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, el Recurso de Revisión interpuesto por el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, en contra de la respuesta emitida por el Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo, de fecha veintitrés de abril del año dos mil ocho, a la solicitud de información de folio número 079; y —

RESULTANDO

1.- En fecha catorce de abril del año dos mil ocho, el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, presentó a través del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página Web del Poder Legislativo del Estado de México, la siguiente solicitud de información: -----

"caratulas (sic) del presupuesto de ingresos y egresos 1997 y 1998 de los siguientes municipios: Acambay, Amatepec, Ayapango, Chapa de Mota, Chiautla, Donato Guerra, El Oro, Jilotzingo, Ocuilan, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Temascaltepec, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Calimaya, Capulhuac, Chicoloapan, Chiconcuac, Hueypoxtla, Ixtapaluca, Xalatlaco, Jaltenco, Jocotitlan, Joquicingo, Juchitepec, Mexicaltzingo, Nextlalpan, Ocoyoacac, Otumba, Papalotla, Rayón, San Mateo Ateneo, Temoaya, Tenancingo, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tepetzotlán, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tonatico, Tultepec, Valle de Bravo, Chalco, Coacalco, Nicolás Romero, Texcoco, Tlalnepantla y Toluca,"



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS
VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS
NÚÑEZ
ARMAS

Los servidores públicos del Órgano Superior deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que se rindan los informes de resultados. Igual obligación deberán cumplir los profesionistas independientes y auditores externos que contrate el Órgano Superior, con excepción de los requerimientos hechos por autoridades competentes.

Los servidores públicos, los profesionistas independientes y auditores externos, cuando incumplan la obligación de reserva, serán sancionados en términos de la legislación aplicable.

Los servidores públicos cuando incumplan con la obligación de reserva, serán sancionados con la destitución del cargo, independientemente de las responsabilidades administrativas o penales que resulten en términos de las disposiciones aplicables. Los profesionistas independientes y auditores externos, serán responsables de los daños y/o perjuicios que se ocasionen, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que incurran."

Por su parte, el numeral 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México establece que la información que es proporcionada a esta entidad de fiscalización, será utilizada, únicamente, para dar el debido cumplimiento a las atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, artículo que para mayor abundamiento se transcribe textualmente:

"Artículo 42.- La información que proporcionen las entidades fiscalizables al Órgano Superior, sólo será utilizada para el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley".

En ese tenor, no ha lugar a acordar de conformidad lo solicitado, específicamente en lo relacionado a las referidas carátulas, en virtud de que la información que se solicita, no se genera por el Órgano Superior de Fiscalización...

Asimismo, se le hace de su conocimiento que de conformidad con el numeral 125 penúltimo párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 351 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, los Presidentes Municipales del Estado de México, tienen la obligación de hacer público el Presupuesto de Egresos de sus respectivos



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS
VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS
NÚÑEZ
ARMAS

Ayuntamientos, numerales que para mejor proveer me permito citar textualmente:

"Artículo 125.- 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 la ley establezca, y en todo caso:

Los Ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, implique adecuaciones a su Presupuesto de Egresos. Estas sesiones nunca excederán al 15 de febrero y tendrán como único objeto, concordar el Presupuesto de Egresos con la citada Ley de Ingresos. Al concluir las sesiones en las que se apruebe el Presupuesto de Egresos Municipal en forma definitiva, se dispondrá, por el Presidente Municipal, su promulgación y publicación, teniendo la obligación de enviar la ratificación, o modificaciones en su caso, de dicho Presupuesto de Egresos, al Órgano Superior de Fiscalización, a más tardar el día 25 de febrero de cada año.

"Artículo 351.- Los principales resultados de la gestión financiera se deberán publicar periódicamente por la Secretaría y por las tesorerías.

Los Ayuntamientos al aprobar en forma definitiva su presupuesto de egresos, deberán publicar en la "Gaceta Municipal" de manera clara y entendible, todas y cada una de las partidas que lo integran, las remuneraciones de todo tipo aprobadas para los miembros del ayuntamiento y para los servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal, a más tardar el 25 de febrero del año para el cual habrá de aplicar dicho presupuesto."

Por lo anterior, se le sugiere al peticionario dirigir su solicitud a las Unidades de Información de los Ayuntamientos que corresponda, México.

Por último, cabe destacar que de la revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas Anuales, el Órgano Superior de Fiscalización, emite el correspondiente informe de resultados, mismo que es remitido a la Legislatura del Estado para su respectiva aprobación, por lo que una



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN:
RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR
DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS
VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS
NÚÑEZ
ARMAS

vez que es revisado por dicha Asamblea, el mismo es considerado como información pública; en esa razón se le hace de su conocimiento que los referidos resultados de revisión y fiscalización pueden ser consultados en el sitio web de esta entidad."

4.- El veintitrés de abril del año en curso, la Unidad de Información ingresó al Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página Web del Poder Legislativo del Estado de México la respuesta señalada en el resultando anterior. -----

5.- El día doce de mayo del presente año, la Unidad de Información recibió por escrito y a través del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página Web del Poder Legislativo del Estado de México, Recurso de Revisión, interpuesto por el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, contra la respuesta a la solicitud marcada con el folio 079, en los siguientes términos: -----

"Con relación al FOLIO número 00079/2008, con motivo de la petición formulada por el suscrito, C. Alfredo Carlos Victoria Marín, y remitida en el catorce de abril de 2008, en donde se solícita el acceso y entrega de información del documento "Carátulas de presupuesto de ingreso y gasto municipal 1997 y 1998, correspondientes a 58 municipios" (ANEXO SOLICITUD)

Pido sea ingresado el recurso de revisión en términos de los artículos 70, 71, 72 de la Ley de transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y el artículo 5.5 del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, en virtud de la negativa manifestada. Los artículos 3 y 12 fracción XV y XXII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México establece que es información pública la generada, administrada, o en posesión de los sujetos obligados y que éstos deberán tener disponible el medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada. Por último, comunica a esta Unidad de Información, sea ingresado la solicitud de recurso de revisión. Atentamente, C. Alfredo Carlos Victoria Marín, domicilio



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

***Para oír y recibir notificaciones: Candido Jaramillo Nina. 5 Lote 2, Colonia
Jesús Jiménez Gallardo, Metepec, México.***

6.- La Unidad de Información del Poder Legislativo del Estado de México, mediante acuerdo de fecha doce de mayo del año dos mil ocho ordenó admitir a trámite el recurso interpuesto, asignándole el número RR/001/2008; turnándolo de inmediato al Presidente del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México. -----

7.- En fecha doce de mayo del año en curso el Presidente del Consejo, designó como Consejero Ponente al **C. DIPUTADO JUAN CARLOS NÚÑEZ ARMAS**, a efecto de que presentara ante el Pleno el Proyecto de Resolución correspondiente, y -----

C O N S I D E R A N D O

I.- Que el Pleno del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, de conformidad con los artículos 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 1 y 7 fracción II de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México; 1, 38, 39, 43, fracción I, 47, 49, 50, 51 y 52 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, es competente para conocer y resolver sobre el Recurso de Revisión interpuesto por el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, contra la respuesta emitida al folio de solicitud 079. -----

II.- Que toda vez que en el presente asunto no se encuadra algún supuesto o se actualiza causal de improcedencia establecida en el artículo 71 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, se procede a realizar el análisis correspondiente. Por consiguiente, el recurrente en lo esencial expresa los agravios siguientes:



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN:
RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR
DE FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS
VICTORIA MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS
NÚÑEZ ARMAS

Que los artículos 3 y 12 fracción XV y XXII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México establecen que es información pública la generada, administrada, o en posesión de los sujetos obligados y que éstos deberán tener disponible el medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada.

Como puede apreciarse, entre la respuesta del Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización y el Recurrente, existe discrepancia en lo referente a la aplicación de los artículos invocados, toda vez que mientras el primero niega la información con base en el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México por tratarse de una información que no fue generada por el Sujeto Obligado; el segundo aduce que con arreglo a los artículos 3 y 12 fracciones XV y XXII de la citada Ley se debe de proporcionar la información por considerar que se trata de información pública.

Para una mejor comprensión de este asunto es conviene hacer referencia y transcribir lo dispuesto por los artículos 3 y 12 fracciones XV y XXII invocados por el C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN.

Artículo 3.- La información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad de la información. Los Sujetos Obligados deben poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes.

Artículo 12.- Los sujetos obligados deberán tener disponible en medio impreso o electrónico, de manera permanente y actualizada, de forma sencilla, precisa y entendible para los particulares, la información siguiente:



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UJPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

...XV.- Agenda de reuniones públicas a las que convoquen los titulares de los sujetos obligados;

...XXII.- Informes y estadísticas que tengan que realizar en términos del Código Administrativo del Estado de México..."

Por su parte, es Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo hace valer los artículos 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, 9 y 42 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, para fundamentar su negativa, mismos que a la letra establecen:

"Artículo 11.- Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información que generen en el ejercicio de sus atribuciones"

Artículo 9.- Los servidores públicos del Órgano Superior deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, hasta que se rindan los informes de resultados. Igual obligación deberán cumplir los profesionistas independientes y auditores externos que contrate el Órgano Superior, con excepción de los requerimientos hechos por autoridades competentes.

Artículo 42.- La información que proporcionen las entidades fiscalizables al Órgano Superior, sólo será utilizada para el cumplimiento de las disposiciones previstas en esta Ley".

De las disposiciones legales antes transcritas se infiere lo siguiente:

El artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, establece la obligación genérica a cargo de los Sujetos Obligados de que la información pública generada, administrada o en posesión de estos, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad. En tanto que el artículo 11 del mencionado ordenamiento legal, señala una limitación al acceso de la información pública, consistente en que los Sujetos Obligados sólo deberán proporcionar la información que ellos mismos generen en ejercicio de sus atribuciones. La norma jurídica contenida en el citado numeral 11, tiene relación con lo señalado por el artículo 4 de la misma Ley de Transparencia, que consigna una regla general y una excepción a la misma. La regla general es que toda persona tiene el derecho de acceso a



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

la información pública, la excepción a la regla anterior, se da cuando la propia Ley señale limitaciones al derecho de acceso a la información pública.

En suma, una interpretación armónica y sistemática de los artículos 3 y 11 la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, lleva a concluir que los Sujetos Obligados tienen el deber de proporcionar la información pública que se les requiera, siempre que obre en sus archivos y haya sido generada por ellos mismos en el ejercicio de sus atribuciones.

Aunado a lo anterior, la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México en sus artículos 9 y 42 establece que los servidores públicos del Órgano Superior de Fiscalización deberán guardar reserva de sus actuaciones, documentos y observaciones, y que la información que proporcionen las entidades fiscalizables al Órgano Superior, como lo es en el caso que nos ocupa, la proporcionada a dicho Órgano por los H. Ayuntamientos de Acambay, Amatepec, Ayapango, Chapa de Mota, Chiautla, Donato Guerra, El Oro, Jilotzingo, Ocuilan, Oztolotepec, Polotitlán, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Temascaltepec, Villa de Allende, Villa del Carbón, Villa Victoria, Acolman, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Amecameca, Calimaya, Capulhuac, Chicoloapan, Chiconcuac, Hueyoxtla, Ixtapaluca, Xalatlaco, Jaltenco, Jocotitlan, Joquicingo, Juchitepec, Mexicaltzingo, Nextlalpan, Ocoyoacac, Otumba, Papalotla, Rayón, San Mateo Ateneo, Temoaya, Tenancingo, Teoloyucan, Teotihuacan, Tepetlíoxtoc, Tepotzotlán, Tezoyuca, Tianguistenco, Tlalmanalco, Tonicato, Tultepec, Valle de Bravo, Chalco, Coacalco, Nicolás Romero, Texcoco, Tlalnepantla y Toluca, que solo puede ser utilizada para el cumplimiento de las disposiciones previstas en la Ley de Fiscalización citada, la que de manera general tiene 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.

En tal virtud, resulta infundado lo expresado por el recurrente, ya que si bien es cierto, conforme al artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, el Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización deberá tener accesible la información pública generada, administrada o en posesión,



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

también lo es que con arreglo a lo dispuesto por el artículo 11 de la misma Ley de Transparencia, sólo podrá proporcionar la información que genere en el ejercicio de sus atribuciones y como quedo asentado en el cuerpo de la presente resolución, la información solicitada, es la concerniente a documentos generados por otros sujetos obligados como lo son los Ayuntamientos antes referidos.

Lo anterior se hace sin dejar de observar que el recurrente presenta su Recurso de Revisión en términos del artículo 5.5 de Reglamento de la Ley de Transparencia, cuando que en el caso el ordenamiento reglamentario aplicable es el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de México.

Asimismo, no pasa por inadvertido que en el presente asunto el artículo 12 fracciones XV y XXII de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, invocado por el recurrente, no tiene relación con la petición realizada por el C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN, toda vez que no solicita información alguna relativa a agenda de reuniones públicas ni tampoco a informes y estadísticas que se tengan que realizar en términos del Código Administrativo:

De igual forma es de considerarse que el C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN, en fecha catorce de abril del año en curso presenta solicitud de información consistente en: "...caratulas (sic) del presupuesto de ingresos y egresos 1997 y 1998 de los siguientes municipios..." y en el escrito de presentación del Recurso de Revisión que aquí se resuelve, señala que su petición consistió en: "...Carátulas de presupuesto de ingreso y gasto municipal 1997 y 1998, correspondientes a 58 municipios...". De lo que puede apreciarse que existe incongruencia entre lo que se solicita y lo que se recurre, ya que se trata de información diferente.

De lo expresado con anterioridad, y en vista de que el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, no es la instancia generadora de las carátulas de presupuesto solicitadas, se reitera la invitación al recurrente a presentar su requerimiento ante los H.



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

Ayuntamientos que en el ejercicio de sus atribuciones generaron la información en cuestión.

Por lo expuesto, resultan infundados los agravios hechos valer por el ahora recurrente, y por consiguiente queda firme la respuesta emitida por el servidor público habilitado del Órgano Superior de Fiscalización, descrita en el resultando número 3 de la presente resolución.

En mérito de lo expuesto y fundado se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se declara infundado el agravio hecho valer por el **C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN**, en el Recurso de Revisión RR/001/2008, en términos de lo manifestado en los considerandos de la presente resolución. -----

SEGUNDO.- En consecuencia queda firme la respuesta emitida por el Servidor Público Habilitado del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo, a través del oficio número OSFEM/UAJ/SPH/8/2008, notificada en fecha veintitrés de abril del año dos mil ocho, recaída al folio 079, con base en lo razonado y manifestado en el considerando II de la presente resolución. -----

TERCERO.- Remítase el presente expediente a la Unidad de Información del Poder Legislativo a efecto de dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 76 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y al artículo 51 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México. -----



**CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL
ESTADO DE MÉXICO.**

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

RECURSO DE REVISIÓN: RR/001/2008
EXPEDIENTE: UIPL/SI079/2008
DEPENDENCIA: ÓRGANO SUPERIOR DE
FISCALIZACIÓN
RECURRENTE: ALFREDO CARLOS VICTORIA
MARÍN
PONENTE: DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ
ARMAS

CUARTO.- Notifíquese vía Internet, mediante el Sistema de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la página Web del Poder Legislativo del Estado de México la presente resolución al C. ALFREDO CARLOS VICTORIA MARÍN.

Así lo resolvió por unanimidad de votos el pleno del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, integrado por los CC. Diputados Eruviel Ávila Villegas, Higinio Martínez Miranda, Juan Carlos Núñez Armas, Alejandro Agundis Arias, Sergio Velarde González y Máximo García Fabregat, en sesión celebrada a los trece días del mes de junio de dos mil ocho.

**DIP. ERUVIEL ÁVILA VILLEGAS
PRESIDENTE DEL CONSEJO**


**DIP. HIGINIO MARTÍNEZ MIRANDA
INTEGRANTE DEL CONSEJO**


**DIP. JUAN CARLOS NÚÑEZ ARMAS
INTEGRANTE DEL CONSEJO**


**DIP. ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS
INTEGRANTE DEL CONSEJO**


**DIP. SERGIO VELARDE GONZÁLEZ
INTEGRANTE DEL CONSEJO**


**DIP. MÁXIMO GARCÍA FABREGAT
INTEGRANTE DEL CONSEJO**



"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

ANEXO 2

No. de Oficio. OSFEM/UAJ/SPH/24/2008

Asunto. Se contesta solicitud no. 00178/2008.

Toluca de Lerdo, México, 27 de agosto de 2008.

C. Alfredo Carlos Victoria Marín.

Correo electrónico. alfredo.victoria@correo.unam.mx

Me refiero a su solicitud presentada a través del Sistema de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Legislativo del Estado de México, con número de folio 00178/2008, de fecha 21 de agosto del año en curso, por la cual señaló a la Unidad de Información del Poder Legislativo del Estado de México, lo siguiente:

"Con base en la fracción I del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción I del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos 3, 4 y 12 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, solicito a esta Unidad de Información una relación detallada de los montos de los adeudos de los municipios del Estado de México que tienen contraídos con la Comisión de Agua del Estado de México, ISSEMYM y Compañía de Luz y Fuerza del Centro, durante el período 1995-2007".

Al respecto, me permito hacerle de su conocimiento que de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, derivado de la revisión y fiscalización de las Cuentas Públicas, el Órgano Superior de Fiscalización, emite el informe correspondiente a dicha revisión, el cual una vez que es remitido a la Legislatura del Estado, es considerado como información pública, por tanto, los informes de resultados de las Cuentas Públicas municipales correspondientes a los ejercicios de 2005 y 2006, pueden ser consultados en el sitio Web oficial de este Órgano Técnico, dirección electrónica que a continuación se cita: www.osfem.gob.mx. blog de transparencia, donde podrá ubicar el capítulo de deuda de los municipios del Estado de México.

Del mismo modo, se le hace de su conocimiento que de los períodos de 2004 hacia atrás, la extinta Contaduría General de Glosa no identificaba a detalle la revisión al rubro de deuda, por lo que no es posible atender su petición respecto a los períodos de 1995 a 2004; en esa virtud, se le sugiere al



ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO

"2008. Año del Padre de la Patria Miguel Hidalgo y Costilla"

No. de Oficio. OSFEM/UAJ/SPH/24/2008
Asunto. Se contesta solicitud no.
00178/2008.

Toluca de Lerdo, México, 27 de agosto de 2008.

petionario dirija su solicitud, al área de información pública correspondiente de los HH. Ayuntamientos del Estado de México, o bien, a las áreas correspondientes del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, Comisión de Agua del Estado de México y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

Por lo que se refiere al informe de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de los HH. Ayuntamientos del Estado de México, del ejercicio de 2007, conforme al artículo antes referido, es considerado como información reservada, el cual una vez que sea remitido a la Legislatura del Estado, estará disponible para su consulta en el sitio Web de este Órgano Superior de Fiscalización.

Es oportuno destacar, que de conformidad con el numeral 41 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de México y Municipios, el Órgano Superior de Fiscalización no está obligado a procesar, resumir, efectuar cálculos o practicar investigaciones, por lo que se le señala que los montos de las deudas referidas, podrá averiguarlos en los informes referidos.

Sin más por el momento, hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

**Lie. Alejandro Pichardo Alva
Servidor Público Habilitado.
(RÚBRICA).**

C.c.p. **M. en F. Octavio Mena Alarcón.** Integrante del Comité de Información del Poder Legislativo; para su conocimiento. Minutario.

Av. Mariano Matamoros No. 124, Col. Centro, Toluca, México, CP. 50000

Bibliografía

Bahl, Roy y Sally Wallace, “Fiscal decentralization: the provincial-local dimension”, en Jorge Martínez-Vazquez y James Alm, *Public finance in developing and transitional countries. Essays in honor of Richard Bird*, Edward Elgar, 2003.

Ballesteros Mesa, Sergio Victor “Una gestión pública gubernamental en México, corresponsable con la ciudadanía”, en León y Ramírez, Juan Carlos y Olvera García, Julio César (coordinadores), *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, FCPyAP-UAEM, 2006.

Banco Mundial, *Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la Polarización Social*, Washington DC, 2007.

Bird, Richard y François Vaillancourt, *Fiscal decentralization in developing countries*, Cambridge University Press, 1998.

-----, Ahmad Junaid y Litvack, Jennie, *Rethinking decentralization in developing countries*, The World Bank, Sector Studies Series, No. 21491, December 1998, p.1

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de Política*, t. A-J, Siglo XXI, 2005.

Bovero, Michelangelo, *Sobre el presidencialismo y otras malas ideas. Reflexiones a partir de la experiencia italiana*. Trad. Miguel Carbonell. Véase el sitio web: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/160/3.pdf>.

Cabrero Mendoza, Enrique, (Coordinador), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*.

-----, “La trampa del federalismo fiscal”, en *Nexos*, noviembre de 2008

Calzada Falcón, Fernando, *Federalismo y finanzas públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, Universidad Popular de la Chontalpa Tabasco, México, 2004

Camou, Antonio, *Los desafíos de la gobernabilidad*, IISUNAM, FLACSO-Plaza y Valdes, 2001.

Carbonell, Miguel y Jorge Carpizo, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, Editorial Porrúa-III-UNAM, México, 2004.

Carrillo-Flórez, Fernando, “Reforma política contra desigualdad”, en Carlo Binetti y Fernando Carrillo-Flórez (editores), *¿Democracia con desigualdad?* BID-Comisión Europea, NY, 2006.

CONAPO, *Índices de marginación 2005*

Coraggio, José Luis, *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires/Madrid.

De la Serna, José María, *Las convenciones nacionales fiscales y el federalismo fiscal*, UNAM, México, 2004.

Garegnani, María Lorena, *Finanzas provinciales y ciclo económico*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Ciencias Económicas-Departamento de Economía, Documento de trabajo Número14, Junio 1999.

González Pedrero, Enrique, *La cuerda tensa. Apuntes sobre la democracia en México, 1990-2005*, FCE, México, 2006.

Guerrero, Omar, “IV. Modelo estándar de “management” público global”, 31 de marzo de 2000, Vol. 1, p.3. Véase el sitio web: www.revista.unam.mx/vol.0/art1/modelo.html.

Hague, Rod y Martín Harrop, *Comparative government and politics*, England, Palgrave, 2001.

Ibarra, David, *Ensayos sobre economía mexicana*, México, FCE, 2005.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, edición 2007.

Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, Oxford University Press, serie Grandes Clásicos del Derecho, volumen 2, México, 1999.

Lerda, Juan Carlos, *Descentralización y federalismo fiscal*, I Curso Internacional, ILPES, Santiago de Chile, 03-08-2004. Véase el sitio web: www.eclac.cl/ilpes/noticias/paginas/4/15434/CoordinacionInstitucional_JCLerda.ppt

Losada i Marrodán, Carlos (editor), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, D.C, BID, 1999.

Manual para la elaboración de los planes de desarrollo 2003-2003, Secretaria de Finanzas-COPLADEM, Gobierno del Estado de México, 2003.

Millán Henio y Alejandro Natal, *La rendición de cuentas a la luz de la Teoría-Agente principal: un análisis de la democracia en México*, El Colegio Mexiquense A.C., Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo, No. 10, 2006.

Mosca, Gaetano, *La clase política*, FCE, México.

Muñoz Ledo, Porfirio, *Por una nueva Constitución*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, 1999.

Oates E, Wallace, “Prefacio”, en Ahmad, Entisham, *Financing Decentralized Expenditures. An International Comparison of Grants*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 1997.

-----, *Federalismo fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

O’Connor, James, *La crisis fiscal del Estado*, ediciones Península, 1981.

OECD in figures, edición 2005.

Pardo, María del Carmen, (compiladora), “Prólogo”, *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. México 2004*.

Prud’homme, Rémy, *On the Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper, No. 1252, 1995.

Puhle, Hans-Jürgen, “Problemas de consolidación democrática y democracias defectuosas”, en Walther Berneker (compilador) *Transición democrática y anomia social en perspectiva comparada*, El Colegio de México-DAAD-UNAM, 2002.

Reformas constitucionales durante las legislaturas LI y LII (1979-1985), sección primera, IFE-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Cámara de Diputados, 2006,

Schteingart, Martha, *Pobreza y alternativas de Equidad Social*. Véase el sitio web: www.idrc.ca/es/ev-22823-201-1-DO_TOPIC.html

Sobarzo Horacio y Jaime Sempere, “La descentralización fiscal en México: algunas propuestas”, en Rogelio Arellano Cadena (compilador), *México. Hacia un nuevo federalismo fiscal*, México, Serie Lecturas de El Trimestre Económico, No. 83, FCE, 1996.

Stiglitz, Joseph, *Economía del sector público*, Antoni Bosch Editor, 1998.

Transparency Internacional, *Informe global de la corrupción 2004*, Prometeo, 2005.

Williamson, John, *El cambio en las políticas económicas de América Latina*, México, Gernika, 1991.

Wright, Deil, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, FCE, México, 2001.

Ziccardi, Alicia, “Sobre descentralización y políticas socio-económicas”. Véase el sitio web: www.urbared.ungs.edu.ar/recursos_bibliografia_d.htm

-----, “Políticas sociales y gobiernos locales en el Federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí, (coordinadores), *Federalismo fiscal, federalismo social*, UNAM-SEDESOL, México, 2004.

Hemerografía

Brueckner, Jan K, “Fiscal decentralization in developing countries: the effects of local corruption and tax evasion”, en *Annals of Economics and Finance*, volume 1, número 1, mayo 2000, pp.1-18.

Carbonell, Miguel, “Una reflexión sobre la forma de Estado y de gobierno en México: el artículo 40 Constitucional”, en *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, año V, número 22, octubre-diciembre de 2005, pp. 64-75

Clark Reynolds, “Por qué el desarrollo estabilizador de México fue en realidad desestabilizador” en *El Trimestre Económico*, Núm. 250, Vol. LXIII (2), abril-junio de 1996, pp.656-657.

David Ibarra, “La oposición de la elite a tributar”, en *Nexos*, septiembre de 2007, pp.27-28

Declaratoria a la Nación y acuerdos de los trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria, p. 49

Expansión, “Las 500 empresas por sector” Núm. 968, junio 25 de 2007

Finot, Iván, “Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local”, en *Revista de la CEPAL*, no. 86, agosto de 2005, p. 33

Gerring, John y Strom C. Thacker, “Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption?” en *International Organization*, No. 59, Winter 2005, p.7.

Guttman, Dan, “De gobierno a gobernanza: la nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características”, en *Gestión y Política Pública*, Primer semestre de 2004, número 1, p.12

La Jornada, 8 de septiembre de 2006, “Unos 50 municipios ya no compran energía a la CFE; exige IFAI reporte”,

Mark, Jones P, Pablo Sanguinetti y Mariano Tommasi, “Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces”, en *Journal of Development Economics*, volume 61, Issue 2, april 2000, pp.305-333.

Oates, Wallace. E., "Searching for Leviathan: An empirical study", en *American Economic Review*, No. 75, 1985, pp.748-757

-----, "An Essay on Fiscal Federalism", en *Journal of Economic Literature*, septiembre 1999, p. 1120.

-----, "Searching for Leviathan: a Reply and Some Further Reflections", en *American Economic Review*, Vol.79, No. 3, Junio de 1989, pp. 578-583.

-----, "An essay on fiscal federalism", en *Journal of Economic Literature*, vol. 37, septiembre, 1999.

-----, "Fiscal decentralization and economic development", en *National Tax Journal*, Vol. 2, no.2, Junio 1993, pp. 237.

Quigley, John M. y Daniel L. Rubinfeld, "Budget Reform and the Theory of Fiscal Federalism", en *American Economic Review*, mayo de 1986, vol. 76, no.2, pp. 135-136

Rose-Ackerman, Susan, *Democracia y "alta" corrupción*, p.2

Véase el sitio web:

http://www.senado.gob.mx/internacionales/assets/docs/relaciones_parlamentarias/america/foros/parla_latino/municipales14.pdf.

Stein, Ernesto, "Fiscal decentralization and government size in Latin America", en *Journal of Applied Economics*, vol. II, no.2, november 1999.

Tiebout, Charles, "A pure theory of local government expenditure", en *Journal of Political Economy*, No.64, 1956, pp.416-424.

The Economist, "Slowly Government obstacles ahead", edición en internet del 15 de junio de 2006.

Von Haldenwang, Christian, "Gobernabilidad sistémica y desarrollo en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, no. 85, abril 2005.

Ziccardi, Alicia y Homero Saltalamacchia, "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm.1, enero-marzo de 2005, p.73

Documentos

Amparo Directo en revisión 1678/2005 promovido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y Coagraviados en contra de la sentencia dictada el treinta y uno de dos mil cinco por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, dentro de la revisión fiscal derivado del juicio contencioso administrativo 224/2003

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Gaceta del Gobierno del Estado de México, varios números

Juicio de Amparo 1095/2002-A-II

Juicio de Amparo 1095/2002-III promovido por Teléfonos de México, Sociedad Anónima de Capital Variable, Sección: Amparos. INC. 1095/2002-III, 20 de mayo de 2002

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México

Ley de Fiscalización Superior del Estado de México

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

OSFEM, Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2005

-----, Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2006

-----, Informe sobre la revisión de la Cuenta Pública Municipal 2007

Prontuario de Legislación Financiera 2008, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México.

Solicitudes de información y recursos de revisión interpuestos ante el Poder Legislativo del Estado de México