



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“IMPACTO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES
EN LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE
SANTO TOMÁS EN EL PERIODO 2006-2009”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

ADELINA TORRES CUEVAS

DIRECTORA:

LIC. IRENE CABALLERO BECERRIL



TOLUCA, MÉXICO, ABRIL DE 2014

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	
1.1 Federalismo.....	3
1.1.1 Finanzas Públicas y Federalismo Fiscal.....	6
1.2 Descentralización.....	11
1.2.1 Descentralización Fiscal.....	15
1.2.2 Descentralización Fiscal en México.....	18
1.3 Transferencias Federales.....	25
1.3.1 Criterios de distribución de las Transferencias Federales.....	28
1.3.2 Distribución de las Participaciones, Ramo 28.....	30
1.3.3 Distribución de las Aportaciones, Ramo 33.....	31
1.3.3.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.....	32
1.3.3.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF.....	33
CAPÍTULO 2. MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO	
2.1 Ley de Coordinación Fiscal.....	36
2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	42
2.3 Código Financiero del Estado de México y Municipios.....	43
CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS	
3.1 Perfil sociodemográfico y Económico.....	47
3.1.1 Ubicación Geográfica y Organización Territorial.....	47
3.1.2 Perfil Sociodemográfico.....	48

3.2 Administración Pública Municipal.....	51
3.2.1 Servicios Públicos.....	52
3.3 Diagnóstico Institucional.....	54
3.3.1 Área Organizacional del Ayuntamiento.....	55
3.3.2 Perfil de los Servidores Públicos.....	57
3.3.3 Área Institucional o Marco Jurídico	61
3.4 Perfil de las Finanzas Públicas.....	63
3.4.1 Evolución de los ingresos recaudados.....	63
3.4.2 Integración de los Ingresos y Egresos.....	65
3.4.3 Indicadores Financieros 2006/2009.....	67
3.5 Importancia del Ramo 28 en los ingresos.....	70
3.6 Importancia del Ramo 33 en el municipio.....	72
CONCLUSIONES.....	75
BIBLIOGRAFIA.....	79
ANEXOS.....	83

INTRODUCCIÓN

El federalismo es una forma de organización de gobierno, esto es, establece las reglas que rigen las relaciones de las entidades políticas que se asocian por intereses comunes respetando su soberanía. Para el caso mexicano existen tres órdenes de gobierno, a saber, el federal, estatal y municipal. El sistema federal mexicano tiene sus orígenes desde la independencia en el acta constitutiva de la federación de 1824, sin embargo, es a partir de 1980 cuando se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, dicha política surge como respuesta al problema de la concurrencia tributaria donde dos o más órdenes de gobierno gravaban la misma actividad; este sistema tiene como objetivo principal distribuir bajo criterios de eficiencia y equidad, el ingreso fiscal entre federación, estados y municipios.

Sin embargo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no está exento de problemas, en lo que respecta a los municipios, estos directamente no forman parte del acuerdo nacional de coordinación fiscal, sino que están representados a través de sus respectivas entidades federativas, para tal caso el Estado de México representa al municipio estudiado. Aunque cabe mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal los considera al establecer que los estados deben transferir a sus municipios un porcentaje mínimo (20%) de las participaciones (incondicionadas) que reciben de la federación.

Por otra parte, en 1998 se adicionó al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado aportaciones federales (Ramo 33), el cual se constituyó originalmente por siete fondos de los cuales sólo dos estaban dirigidos a los municipios, estas aportaciones se concibieron como transferencias condicionadas.

Con la creación del Ramo 33, “aportaciones federales”, se aprecia un fuerte proceso de descentralización fiscal que incrementó considerablemente la capacidad de gasto del municipio, por lo que un aspecto de gran relevancia en el federalismo mexicano es el impacto y efectos que el proceso de descentralización

fiscal y del diseño de transferencias (condicionadas como incondicionadas) tiene en el desempeño del gobierno local. Por tanto, el objetivo de este trabajo es investigar el grado en que las transferencias federales, incondicionadas (participaciones) y condicionadas (aportaciones) afectan el esfuerzo fiscal y las decisiones de gasto, en pocas palabras, se busca presentar evidencia empírica que nos permita comprobar si las transferencias federales afectan el esfuerzo fiscal del municipio de Santo Tomás y, el sentido y el grado en que lo hacen.

Para cumplir con su propósito, la presente investigación se divide en tres capítulos. En el primero de ellos se hace una revisión de la teoría del federalismo, descentralización fiscal y transferencias federales, es decir se explica brevemente como se integran y cuáles son los criterios de distribución de las participaciones y aportaciones que corresponden al municipio, así como todo lo referente al Fondo de Infraestructura Social Municipal y al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal.

El segundo capítulo tiene la finalidad de mostrar los ordenamientos que regulan las transferencias federales, es decir, las participaciones consideradas incondicionadas y las aportaciones que son condicionadas, resaltando la Ley de Coordinación Fiscal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y el Código Financiero del Estado de México.

Por lo que se refiere al tercer capítulo, éste presenta el estudio de caso del municipio de Santo Tomás, exponiendo en primer momento un panorama general de las características sociodemográficas de dicha jurisdicción; así como un diagnóstico de los servicios públicos, de la organización administrativa y de los servidores públicos. De la misma forma se presenta el análisis del perfil de las finanzas públicas del municipio considerando cuatro indicadores financieros básicos que han sido empleados en otras investigaciones. No obstante, también se hace mención de la importancia de las transferencias federales en el municipio. Finalmente, se tienen las conclusiones.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1.1 Federalismo

En México, el federalismo ha sido considerado una parte muy importante para dirigir los esfuerzos del gobierno y la sociedad hacia el establecimiento de un esquema que favorezca el desarrollo de cada estado y municipio, nuevas formas de interacción y coordinación entre los órdenes de gobierno, así como una condición indispensable para ubicar el sistema federal que prevalece en los ordenamientos jurídicos desde la constitución de 1824.

Legalmente, el sistema federal está establecido en el artículo 40º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y establece que “es voluntad del pueblo de México constituirse en una república democrática, representativa y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo relativo a su régimen interior; pero unidos en una federación instituida de acuerdo a los principios de esta constitución”. El sistema federal mexicano cuenta con dos órdenes jurídicos denominados legislación federal y legislación local, así como tres ámbitos, donde, nuestra carta magna considera al municipio libre como la tercera esfera de gobierno.

Por consecuente es importante mencionar algunos conceptos que amplíen el significado del federalismo dentro de nuestro sistema mexicano.

De tal manera que, el federalismo es un arreglo institucional en el cual diversas regiones o provincias –con independencia política entre sí– deciden unirse voluntariamente bajo la figura de un mismo Estado- Nación, cediendo parte de su soberanía a un ámbito de gobierno superior (el federal), con la finalidad de obtener beneficios que serían más costosos de alcanzar de manera individual. (INAFED 2008).

Por su parte, Daniel J. Eleazar, define el Federalismo como un “modo de organización que vincula a unidades políticas distintas en su sistema global y permite que, al mismo tiempo, cada una mantenga su integridad fundamental.”(Eleazar citado por Atzimba y Maldonado, 2002:51).

De acuerdo a lo antes mencionado, el federalismo es una forma de organización donde no se infringe la soberanía de las partes que la conforman, sino que se unen para conjuntar esfuerzos y lograr de manera eficaz y eficiente sus tareas correspondientes.

Por otra parte, Kenneth Wheare, menciona que el Federalismo “es un método para que, tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales estén, cada uno dentro de su esfera, coordinados e independientes, lo que determina la necesidad de que la autonomía de los diferentes ámbitos de gobierno esté protegida constitucionalmente dando a cada uno un campo explícito de responsabilidad y autoridad” (Wheare citado por Astudillo en Arriaga, 2001:295).

Es decir, el federalismo supone una capacidad política y administrativa autónoma, respetada y reconocida de las entidades para cumplir con sus funciones así mismo remarca una coordinación entre estas que establece el fundamento de su responsabilidad y autoridad. En pocas palabras el federalismo se puede abreviar en autonomía y coordinación, como principios básicos de este.

Sin embargo, a pesar de que no existe una definición universal de federalismo es necesario hablar de una caracterización de un sistema federal. Dentro de las múltiples concepciones que existen del federalismo es importante mencionar una de Thomas Antón, quien lo define como “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”. (Antón citado por Reyes, 2006: 34).

De aquí se desprende la tesis de que el sistema federal se caracteriza por una autonomía de las entidades, coordinadas por un pacto que las une, dicha mención se sustenta en la defensa que se deposita en la federación.

Por su parte, se mencionan algunos elementos esenciales que deben caracterizar a un Federalismo o sistema Federal que son los siguientes:

1. El reconocimiento constitucional de la estructura Federal;
2. La distribución de competencias entre la federación y los Estados, también garantizada constitucionalmente;
3. La resolución de los conflictos por una instancia neutral, generalmente un Tribunal constitucional;
4. Instituciones representativas en los Estados que actúan políticamente sin dependencia de la federación;
5. Una forma de financiación objetiva y garantizada; y
6. Un sistema de relaciones entre la federación y los Estados.

Estos elementos antes mencionados, nos llevan a considerar el siguiente concepto de federalismo como un “pacto, tratado, alianza o convención mediante el cual varios municipios, grupos de pueblos o estados se obligan en forma recíproca e igual llevar a cabo una o más finalidades especiales cuya realización recaerá desde ese momento sobre los miembros federados”. (Anaya citado por Hernández, 2002: 78).

Con base en lo anterior, el Federalismo es un tratado mediante el cual los Estados se obligan de manera recíproca a trabajar reorganizadamente por el bien de la unión. Al mismo tiempo, se realiza una distribución de competencias propias de los integrantes de la federación, y de las facultades exclusivas del gobierno de la unión.

Así entonces, el federalismo surge como “un arreglo político que sirve a la consolidación del Estado-Nación, a través de una asociación política que dé lugar a una estructura jurídica encargada de consolidar un sistema de distribución de atribuciones y poderes entre distintos niveles de gobierno” (Zarzosa, 2000:199). Considerando que el federalismo implica acciones de distribución de facultades, funciones y responsabilidades entre los tres ámbitos de gobierno, es necesario tratar un poco más sobre el federalismo fiscal.

1.1.1 Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas

El federalismo fiscal, es “un arreglo institucional que busca eficientar la recaudación y la asignación de los recursos en los tres ámbitos de gobierno. Además, es una estrategia que busca garantizar el financiamiento y la provisión adecuada, equitativa y eficiente de los bienes y servicios públicos” (Ortega, 1996: 123). En este tipo de federalismo se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

El fundamento principal del federalismo fiscal es que el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente. Es decir el municipio es la esfera más cercana a la sociedad por lo que se considera que está más cerca con los ciudadanos y conoce mejor de sus necesidades sociales.

El Federalismo Fiscal pretende que cada orden de gobierno cuente con los recursos o responsabilidades económicas en proporción a sus responsabilidades, funciones o facultades en la provisión de los servicios o bienes públicos. Dicho de otra manera, es el instrumento mediante el cual, la función del municipio se traduce en recursos económicos. Para ello, es indispensable primero establecer

cuál puede ser la función del gobierno local en relación a los bienes públicos y las finanzas públicas.

La teoría de las finanzas públicas en función de las fallas que presenta el mercado en la provisión de algunos servicios y en la redistribución de la renta, define tres funciones básicas de la política pública, de acuerdo con Musgrave (1992).

- a) Función de asignación (provisión de bienes y servicios públicos) consiste en el suministro y financiamiento de los bienes públicos, así como en analizar a qué nivel de gobierno le corresponde brindar cierto bien o servicio. Además, es parte esencial del estudio del federalismo fiscal.

- b) Función de redistribución del ingreso y del gasto: se considera que la debe llevar a cabo el gobierno central, sobre todo porque un proyecto redistributivo implementado por un gobierno local puede ocasionar que personas de bajos ingresos se desplacen hacia esa localidad, lo cual provocaría que dicho programa sea insostenible. Sin embargo, aun cuando la política redistributiva debe ser nacional, es muy importante que los gobiernos estatales y municipales participen en algunas funciones de dicha política para mejorar su efectividad.

- c) La función de estabilización, se relaciona a las funciones del gobierno federal implementadas para originar condiciones de desarrollo económico. Se vincula a políticas macroeconómicas enfocadas en materia de empleo, estabilidad de precios, generar una tasa de crecimiento favorable, entre otros. Lo anterior, justifica que esta actividad sea solo del gobierno central, con el argumento de que ésta se sostiene en una política monetaria integral.

A pesar de las desigualdades económicas en la ejecución teórica de Musgrave, se ha establecido un consenso acerca de que la estabilización y la distribución son

responsabilidad del gobierno federal. Mientras que los tres órdenes de gobierno, dependiendo del ámbito regional de cada bien público, debe ser responsable de la asignación. La principal conclusión es que la descentralización de las finanzas públicas es aplicable sólo a la función de asignación.

En este sentido resulta necesario hablar de los efectos del sistema federal en los términos de la asignación de las responsabilidades de las administraciones en la provisión y distribución de bienes y servicios públicos.

Para entender mejor la función de asignación para los gobiernos locales es conveniente clasificar a los bienes públicos en dos categorías.

1. Los bienes públicos nacionales, se esparce el beneficio en todo el país, son aquellos que se consumen en cantidades iguales por todas las personas en todos los lugares de la nación, por ejemplo: La Defensa Nacional, las Relaciones Exteriores.
2. Los bienes públicos locales, son aquellos quienes los consumen tienen la misma cantidad, pero cuyos beneficios son limitados a un área geográfica más pequeña en el país. Como lo son caminos, señalización de tránsito, parques, plazas, alumbrado, etc.

Entonces, la provisión de los bienes públicos locales, la atención de las necesidades sociales y de servicios locales, que conforman la función de asignación, deben pagarse mediante la financiación presupuestaria del gobierno local. El presupuesto del gobierno local se compone de recursos propios y de transferencias federales, principalmente.

De tal manera, el federalismo fiscal debe apoyarse en un sistema de financiamiento público para cumplir con los objetivos de equidad y eficiencia, así como en la reasignación de las funciones del gobierno federal y de los fondos

públicos, para que estos contribuyan a fomentar condiciones de financiamiento del desarrollo regional mediante la descentralización y la compensación fiscal (Zarzosa, 2000:202)

La equidad y la eficiencia son principios de éste modelo fiscal, no obstante en un país como el nuestro, es difícil lograr la redistribución equitativa pues existen muchos factores que no lo permiten como la desproporcionalidad de la población así como los niveles de desarrollo de cada entidad y municipio.

Por otra parte, Para Tiebout, uno de los principales especialistas en la materia, el interés principal es encontrar la manera óptima de asignar bienes públicos dentro de distintas comunidades. Él asume que los ciudadanos son completamente móviles y que, por ende, pueden escoger la comunidad que más les parezca para residir, y entonces la asignación de bienes públicos en el ámbito local será eficiente. (Tiebout citado en Atzimba y Maldonado, 2002:54)

Esta definición va encaminada principalmente a que la sociedad debe contribuir para que la prestación de servicios sea de mejor calidad, ya que el individuo como ciudadano debe ser un ente participativo en lo que le beneficia.

El federalismo fiscal pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal, sobre la premisa incanjeable de preservar en todo momento y forma los principios, la filosofía y objetivos del federalismo como un sistema político. En el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro, su criterio rector es la preservación de los atributos del sistema federal, fundamentalmente el de autonomía de las partes, no solamente en sentido formal (de estructura) sino real (manifestada en la capacidad de toma de decisiones de éstas sobre las políticas públicas en materia financiera), en el contexto de una

armonización concertada del sistema fiscal, libre e individualmente negociada por cada una de las partes.

A grandes rasgos, el federalismo fiscal se refiere fundamentalmente al funcionamiento de un sistema en el cual participan diversos sectores de la administración, en otras palabras corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias gubernamentales (Arellano,1996:48).

De ahí el surgimiento de las transferencias intergubernamentales que pueden producirse de un estado miembro a otro del gobierno federal a los estados; estas constituyen un complemento de los sistemas de distribución de las fuentes impositivas, puesto que son una consecuencia de que se señalen a los estados unas determinadas competencias y se les limiten las fuentes impositivas a que pueden acudir para financiarlas.

Tan importante es el federalismo fiscal dentro del sistema federal que Arellano (1996) nos menciona algunas ventajas:

- Mayor libertad de elección y la vinculación más estrecha de las esferas de gobierno local con los contribuyentes y demandantes directos de bienes y servicios públicos implica una mayor y más adecuada respuesta de las autoridades locales a las necesidades de la población.
- Impulso del “principio de correspondencia”, es decir, propicia que las autoridades regionales financien con derechos y tarifas apropiados el suministro de los bienes y servicios a su cargo, fomentando así responsablemente la eficiencia del gobierno.
- La delegación de responsabilidad que implica un federalismo fiscal renovado trae consigo también la exigencia, por parte de los ciudadanos-

contribuyentes, de una administración estatal o municipal eficientes, ya que el pago de impuestos y derechos debe reflejarse en más y mejores servicios locales; es decir, se induce una autentica contraloría social en el manejo de los recursos.

Estas prerrogativas, lo que buscan fundamentalmente es lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos, ya que pretende que los ciudadanos exijan sus derechos como contribuyentes. Al mismo tiempo un trabajo en equipo por parte de los tres ámbitos gubernamentales, respetando la autonomía de cada uno.

En pocas palabras, con el federalismo fiscal se busca distribuir equitativamente los recursos, para cumplir de manera eficiente las tareas correspondientes de cada orden de gobierno, respetando su autonomía, esto nos conduce a ampliar más el tema con la descentralización.

1.2 Descentralización

El fin de que se lleve a cabo una descentralización en un país, es por la necesidad de mejorar los servicios locales, logrando una máxima eficiencia en la prestación de estos, además de fortalecer al municipio.

Las ciencias sociales consideran a la descentralización como un “proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad del funcionamiento de éstas se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles estatales y municipales. Esto significa que los servicios ofrecidos por la federación por ejemplo de salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales, entre otros, se establecen bajo responsabilidad de las entidades federativas y municipios” (Lalander, 2000: 180).

En términos generales, la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del gobierno central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estado y municipios). (Prud`Homme R. citado en INAFED 2006. p15).

De acuerdo a las definiciones anteriores, básicamente la descentralización implica la asignación de funciones y medios del gobierno federal a los estados y municipios, todo ello con el fin de mejorar la eficacia y eficiencia del funcionamiento gubernamental en los tres ámbitos de gobierno.

“La descentralización en su sentido más amplio, implica la redistribución del poder político sin que esto signifique de manera alguna, la pérdida o quebrantamiento de la unidad nacional, pero si un cambio de las estructuras políticas y, consecuentemente de las administrativas” (Barrera y Consuelo. 1989: 124).

También, se considera a la descentralización como la tendencia a la “devolución de poderes” a favor de entidades territoriales políticamente delimitadas. No es solamente una delegación de poder sino la asignación y respeto con el ejercicio de las competencias propias y específicas, así como los recursos necesarios para su cumplimiento, todo ello legitimado mediante elecciones democráticas. En resumidas cuentas, devolución de poder decisorio y de utilización de recursos. (Barrera y Consuelo, 1988: 128-129).

En pocas palabras, la descentralización es transferir funciones del ámbito federal-estatal- municipal, esto es con el fin de lograr una mejor distribución tanto del poder como de los recursos para cumplir los objetivos y dar mejores resultados.

De acuerdo con lo mencionado. José Juan Sánchez González concibe la descentralización como el proceso mediante el cual una autoridad transfiere todo o parte de sus competencias a otro ente u órgano que no le está sometido jerárquicamente y que podrá decidir de manera independiente e irrevocable. La descentralización permite fortalecer la capacidad de gestión pública de los estados y municipios, acercar en forma directa los servicios básicos a la población y

contribuye a eliminar instancias burocráticas innecesarias para el ejercicio del gasto público.

A pesar de lo complicado que resulta construir consensos en torno a la definición de descentralización, también es importante mencionar los tipos de descentralización que señala Victoria Rodríguez, sin embargo como lo hemos observado los tipos de descentralización son solo variantes del mismo fenómeno: la dispersión de funciones y del poder del centro a la periferia.

1. “Descentralización política... se equipara a la democratización, a la participación ciudadana y al gobierno representativo. En esencia otorga mayor poder político al conceder autonomía a los ciudadanos y a sus representantes elegidos en la toma de decisiones y en el control de los recursos.
2. Descentralización espacial: la meta general... es la búsqueda de un patrón de desarrollo urbano más balanceado que disperse geográficamente la población urbana y las actividades económicas entre asentamientos de diferentes tamaños a fin de provenir o revertir los niveles de concentración elevados en una o dos áreas metropolitanas.
3. Descentralización administrativa: es el tipo de descentralización más débil, más amplio y relativamente más fácil de ejecutar, de ordinario es también el primer paso que dan hacia la descentralización los gobiernos muy centralizados,...implica la transferencia de responsabilidad, planeación, administración, recolección y asignación de recursos del gobierno central y sus dependencias a las unidades o niveles de gobierno subordinados autoridades o corporaciones públicas semiautónomas, autoridades de áreas regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales”(Rodríguez, 1999:39-40).

De acuerdo a lo anterior podemos destacar que la descentralización comprende variables económicas, políticas, sociales y sobre todo administrativas, esta última de gran importancia para este estudio.

Luego entonces, la descentralización administrativa consiste en la transferencia de facultades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la administración central. (Ochoa, 1982: 3).

La descentralización administrativa se refiere a una mejor distribución de la autoridad, la gestión y el financiamiento de la atribución de competencias a los ámbitos de gobierno estatal y local para el cumplimiento eficiente de las tareas públicas: servicios públicos, gestión, planeación, ejecución y supervisión.

Es importante mencionar que los objetivos de implementar políticas de descentralización son:

- La eficacia y la eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado,
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público,
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas la regiones,
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

Con esto, la distribución de funciones así como de recursos parece constituir una estrategia complementaria para las políticas públicas y la integración de las demandas ciudadanas en el ámbito público.

De tal manera, Pedro Martínez indica, que es indispensable considerar al menos tres aspectos para que la descentralización pueda llevarse a cabo:

1. La transferencia de competencias administrativas.
2. Los recursos para poder asumir las diversas competencias.
3. La capacidad política para tomar decisiones acerca de cómo administrar las funciones y los recursos descentralizados.

Siguiendo estos aspectos, es fundamental que los procesos de descentralización administrativa se consideren como procesos meramente administrativos y no tanto políticos.

Resumiendo el papel de la descentralización como característica de un sistema federal lo que se trata es, lograr un equilibrio político, administrativo, económico y social entre la federación y los gobiernos locales, todo ello con el fin de darle coherencia, eficiencia y agilidad al sistema mediante la conformación de un núcleo central y periféricos de decisión interdependientes.

Para concluir, es necesario comentar que la descentralización dentro de la práctica no es un hecho terminado sino un proceso, porque no se ha consolidado completamente en nuestro país.

1.2.1 Descentralización Fiscal

De acuerdo con la teoría del federalismo fiscal, éste tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos de gobierno, con el fin último de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico (Carrera, 1998:1).

Para lograr sus objetivos, el federalismo fiscal tiene como principal estrategia a la descentralización, la cual implica básicamente la redistribución de capacidad de decisión con el fin de fortalecer los tres ámbitos de gobierno, así pues, la descentralización fiscal puede ser definida como la transferencia de recursos, así como la capacidad de decisión sobre su uso, del gobierno nacional hacia los niveles o ámbitos subnacionales de gobierno (Bahl y Linn, citado en Carrera 2005).

Uno de los supuestos básicos de la descentralización es que acerca la toma de decisiones a la ciudadanía, por lo que esta puede participar en el proceso además controlarlo. Así mismo, fortalece a los gobiernos locales debido a que la comunidad se identifica más fácilmente con sus autoridades locales que con las nacionales.

Con base a lo anterior, la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad y fortalecer a los gobiernos subnacionales con más recursos y capacidad de decisión. (Carrera, 2: 2005).

Así pues, la descentralización fiscal implica necesariamente el fortalecimiento financiero de los gobiernos estatales y municipales para que éstos puedan llevar a cabo de manera eficaz y eficiente la satisfacción de las necesidades de sus comunidades.

Luego entonces, como un gran reto del federalismo basado en la descentralización debe ser el de buscar la equidad en la distribución de los recursos económicos del país para que los gobiernos locales puedan aplicarlos en la consecución del beneficio social mediante políticas sociales particulares.

Es decir que la descentralización fiscal se ocupa primordialmente del reparto y equidad en la distribución de los recursos económicos; con el propósito de alcanzar el desarrollo socialmente justo del país.

Con el federalismo se buscan nuevos modelos que permitan mayor descentralización en la toma de decisiones, mayor eficiencia en la asignación de recursos y una mejor distribución de responsabilidades fiscales entre los ámbitos gubernamentales para atender a la necesidad de la equidad fiscal.

De acuerdo a lo mencionado la descentralización se encamina a reducir las ineficiencias en los procesos de asignación, y que estos sirvan para el mejor desarrollo de los órdenes de gobierno.

Por consiguiente se enumeran algunos argumentos a favor de la descentralización (Cabrerero 2006).

- La descentralización fiscal promueve la eficiencia económica: los servicios públicos son más eficientes si se relacionan con las necesidades y preferencias de la población que los demanda, dado que proveerlos en el espacio local permite ofrecerlos a menor costo.
- La descentralización promueve la responsabilidad dado que la ciudadanía podrá presionar a sus funcionarios locales, más que a los burócratas del gobierno central a que cumplan eficazmente con sus tareas.
- Incrementa la participación del nivel local en el desarrollo, el crecimiento económico, y la eficiencia del gasto público.
- La descentralización permite ganancias de eficiencia en la función de asignación del gobierno.

Estas ventajas orillan a un gobierno eficiente que busca un desarrollo tanto local como nacional, preocupado por el bien común de los demás. Así mismo se destaca la autonomía de los gobiernos locales en cuanto a las decisiones.

A grandes rasgos, la descentralización fiscal implica el fortalecimiento de los gobiernos tanto del ámbito estatal como local, con el fin de que se logren mejores resultados en el desempeño de sus funciones. De tal manera que la descentralización fiscal puede generar avances importantes para el desarrollo económico y para la eficiencia en la asignación de recursos y prestación de servicios.

1.2.2 Descentralización Fiscal en México

El excesivo centralismo económico, político y administrativo en México dio lugar a descentralizar la vida del país, con el propósito de lograr un desarrollo nacional más equilibrado en lo económico, político, social y cultural.

La descentralización Fiscal en México ha tenido como eje fundamental la canalización de más transferencias federales a los gobiernos estatales y municipales.

Los antecedentes más importantes para el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales durante la década de 1980s, fueron:

- a) La creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1978, empezó a funcionar en 1980 y;
- b) La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional

Hasta 1980, los municipios estaban limitados a cierto porcentaje de los impuestos estatales y en algunos casos no recibían ninguna participación de los recursos que el estado recolectaba en las jurisdicciones municipales. El impuesto predial pertenecía a los gobiernos estatales, en 1982 sólo tres estados distribuían el

monto total de los ingresos recaudados por este concepto entre sus municipios; 17 estados distribuían entre el 17 y 95%, y los 11 estados restantes retenían todos esos ingresos (Rodríguez, 1992:137).

Todas las entidades federativas de la República firmaron el convenio de Adhesión al SNCF, por lo que la totalidad de los municipios del país se adhirieron de manera automática. El SNCF trajo muchos más recursos al ámbito estatal y municipal, proporcionándoles la oportunidad de beneficiarse de la recaudación fiscal federal total. Por primera vez, los gobiernos subnacionales tenían la garantía de recibir periódica y permanentemente recursos del gobierno federal. Estos recursos, conocidos como participaciones no estaban etiquetados, pero sobre todo, tanto estados como municipios recibieron montos elevados que los que ellos recaudaban antes de 1980.

El 2 de febrero de 1983 fue aprobada una reforma al artículo 115 constitucional, realizada por De la Madrid, convirtiéndose en la política más importante de esa administración para fortalecer la autonomía municipal (CNEM, 1985). De acuerdo con el gobierno federal, la reforma tenía como fin proporcionar más recursos a los municipios para que pudieran disfrutar de la autonomía consignada en la constitución, de la cual nunca se habían beneficiado en la práctica (Rodríguez, 1992: 129).

El elemento más importante de esta reforma en términos fiscales, fue que la constitución consagró su derecho de los municipios a recibir ingresos de fuentes claramente definidas así como la libertad para decidir cómo utilizarlos (Rodríguez, 1992: 154) el impuesto predial fue asignado como fuente exclusiva municipal y a los municipios también les fue otorgada la facultad de obtener recursos por la provisión de los servicios públicos recién asignados por la reforma constitucional.

Finalmente el artículo 115 ratificó el derecho de los gobiernos locales para recibir transferencias federales, cuya distribución se realizaría con base en los criterios definidos por el congreso de cada estado.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 estableció que los recursos del Ramo 26 del presupuesto federal serían utilizados para financiar el programa de descentralización. Estos recursos se usaron para financiar el programa de la nueva administración, el de Superación de la Pobreza. En 1995 el gobierno federal anunció la transferencia del Ramo 26 del presupuesto federal, "Programa de Superación de la Pobreza", hacia los estados y los municipios. Durante 1995, estos recursos fueron distribuidos directamente y de manera discrecional por la SEDESOL entre los estados y municipios. (Carrera, 2005:5).

Es así como el ejecutivo federal por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y sus delegaciones, descentraliza programas y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal previsto en el ramo 26.

Hasta el ejercicio presupuestal del año 1997 la orientación del gasto del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" se daba a través de dos Fondos:

1. *Fondo de Desarrollo Social Municipal*: Los recursos se destinaban a obras de atención a la pobreza con un impacto municipal, proporcionando fundamentalmente servicios básicos, como agua potable, alcantarillado, drenaje, electrificación, mejoramiento de la infraestructura, educación básica, de salud, construcción de caminos rurales, vivienda, abasto, proyectos productivos, así como proyectos para el desarrollo municipal.

2. *Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo*: Los recursos se utilizaban para financiar la construcción de obras en proceso; para acciones prioritarias del desarrollo de los Estados; constitución, asistencia y capacitación a empresas regionales; apoyos a grupos sociales en diversas actividades productivas;

acciones de vivienda; y para proyectos de desarrollo comunitario orientados a mujeres en condiciones de pobreza. Los programas de este Fondo eran: Empleo Temporal; Crédito a la Palabra; Empresas Sociales y Cajas de Ahorro; Atención a Zonas Áridas; Jornaleros Agrícolas; Apoyos a Mujeres y Servicio Social.

Los dos fondos antes referidos desaparecen en 1997 para conformarse en cuatro. En el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, se establece que el *Ramo 26* “Superación de la Pobreza” cambia de nombre a “Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza” reestructurándose en cuatro Fondos (CEFP, 2006)

1. *Fondo para el Desarrollo Productivo*
2. *Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable*
3. *Fondo para la Atención de Grupos Prioritarios*
4. *Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario*

El *Ramo 26* prevalece con el nombre de Desarrollo Regional y Productivo en Regiones de Pobreza, hasta el ejercicio presupuestal de 1999; para el año 2000, desaparece con motivo de la integración paulatina de algunos fondos y recursos al *Ramo 33* surgido en 1998; otros programas, son asimilados al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social.

Cabe señalar que la SEDESOL formulaba las reglas de operación del *Ramo 26*; estas debían contemplar los esquemas bajo los cuales se daba la participación de estados y municipios, así mismo para garantizar congruencia, transparencia y eficacia en la conducción de la política social en todo el país.

En pocas palabras, el *Ramo 33* Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios surge de la integración de programas y recursos que anteriormente se ejercían a través de los Ramos, 12 Salud, *Ramo 25* Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de

Adultos; y el Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional derivado de una serie de reformas y acciones con el objetivo de descentralizar las responsabilidades y los recursos humanos y materiales.

Para finales de 1997, la cámara de diputados aprobó una iniciativa, en la cual se reformó la Ley de Coordinación Fiscal, donde se adicionó el capítulo quinto para dar paso al Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” mismo que fue incorporado por primera ocasión al Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998.

En la propuesta original presentada por el Ejecutivo Federal para la creación de este Ramo consideraba únicamente tres fondos: el de Educación Básica, el de Servicios de Salud y el de Infraestructura Social Municipal.

Durante las deliberaciones en la Comisión Dictaminadora se amplió y enriqueció la propuesta original del Ejecutivo, modificándose la denominación del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, a la que se le llamó Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, al mismo tiempo que se le integraron dos fondos: uno destinado a los municipios, denominado Fondo para la Infraestructura Social Municipal, y otro para los estados, denominado Fondo Para la Infraestructura Social Estatal, surgiendo así el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.

Originalmente el Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, estaba constituido por cinco fondos. A partir del ejercicio presupuestal 1999, al Ramo 33 se le incorporaron dos fondos más, el de Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el de Seguridad Pública (FASP), por lo que quedó conformado por siete Fondos. Y en el año 2000 se agrega el FAFEF, destinado a la inversión en infraestructura física y al saneamiento de las finanzas

de las entidades federativas, entre otros. Por lo que quedó conformado de la siguiente manera:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), que se divide en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAISE), y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM),
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM),
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y,
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

De los ocho fondos del Ramo 33, seis corresponden a las entidades federativas y dos corresponden a los gobiernos municipales: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

De este modo, se pasó de un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos estatales y locales, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Sin duda alguna la política federal que mayor impacto ha tenido en las haciendas municipales se implementó a partir de 1998 con la creación del Ramo 33 ya que estas transferencias federales a estados y municipios han reforzado los incentivos perversos para que estas esferas aumenten su dependencia financiera, reduciendo con ello aún más su grado de autonomía fiscal.

De tal manera, que en el año 2007 con la reforma hacendaria que entró en vigor durante 2008, en su vertiente fiscal partió de la problemática que implica la alta dependencia financiera generada por parte de los gobiernos estatales y municipales respecto de las transferencias federales en general, la cual se acrecentó en los últimos años a raíz de los diversos incrementos que habían sufrido las participaciones y aportaciones.

La reforma hacendaria de 2007 contempló la expansión de facultades tributarias de los gobiernos subnacionales mediante la creación de nuevos impuestos federales administrados por las entidades. También consideró como uno de sus ejes centrales el simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales, a fin de corregir los efectos perversos que venían teniendo en las capacidades de los gobiernos locales.

La reforma de 2007 tuvo el sentido de corregir los incentivos que se desprendían de las participaciones y aportaciones federales a fin de fomentar el desarrollo de las entidades, sin embargo las transferencias que reciben los municipios no fueron abarcadas por dicha reforma. Ahora bien para que las fórmulas locales tengan el mismo sentido que las fórmulas federales recae principalmente en las legislaturas locales.

1.3 Transferencias Federales

Las transferencias se constituyen como la principal herramienta del federalismo fiscal, situación que ha generado un amplio debate sobre los efectos reales que éstas pueden tener en las finanzas de los gobiernos subnacionales. La disponibilidad de recursos financieros y el correcto manejo de los mismos, son aspectos determinantes para la capacidad de los gobiernos municipales para incidir directamente en la calidad de vida de sus habitantes. Es por ello que resulta importante conocer los diferentes rubros que componen los ingresos del municipio y en particular el peso que tienen las transferencias federales para los municipios.

Las Transferencias pueden definirse como los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor (INAFED, 2008:26)

Los que no son ingresos propios del estado y municipios, es decir, sus impuestos, productos, cuotas o contribuciones son transferencias. El ideal es que haya un equilibrio o una equivalencia entre las necesidades y responsabilidades de gasto, y los ingresos en los niveles locales o subnacionales de gobierno, en nuestro país es poco común por lo que hay la necesidad de efectuar transferencias para establecer el equilibrio.

Las Transferencias son un elemento importante en cualquier pacto federal, y en muchos países se plasma en la constitución. El principal objetivo político de las transferencias en los modelos fiscales es igualar las oportunidades de bienestar para todos los ciudadanos del país.

Ahora bien, cuando el gobierno local de menor desarrollo económico no permita, satisfacer un paquete mínimo de servicios sociales, es responsabilidad del gobierno federal igualar y para ello, asignar transferencias.

Las transferencias para lograr equidad o tendencia a la igualación de oportunidades entre grupos de estados y de municipios se llama Transferencias de carácter horizontal. El otro tipo de transferencia es la llamada vertical, tiene un carácter más financiero, si las responsabilidades de gasto son mayores que la capacidad tributaria efectiva, la brecha se cubre con transferencias de nivel superior de gobierno (Banco Mundial).

Es decir, Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez:

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal).

Por otra parte, la bibliografía teórica, de las transferencias presenta diversas clasificaciones, la más común plantea las diferencias entre el carácter de condicionada o no condicionada. A su vez en el último grupo se clasifican por el tipo de condicionamiento y por si representan solo una transferencia de recursos o un esquema de cofinanciamiento en el que las unidades son obligadas a gastar determinado porcentaje, junto con los recursos transferidos por el nivel central para financiar determinado servicio. (Aghón, 1996:73).

Las trasferencias a Estados y municipios son de dos tipos:

- Las participaciones no condicionadas establecidas en el Ramo 28
- Las aportaciones condicionadas etiquetadas del Ramo 33

El sistema de transferencias representa una situación paradójica. Las participaciones eran originalmente impuestos que podían corresponder a los estados y cuya recaudación se delegó a nivel nacional, mediante un pacto fiscal,

para alcanzar objetivos de eficiencia. En cambio las aportaciones son recursos federales destinados a los estados para que cubran obligaciones que antes eran de la federación. (Banco Mundial)

De acuerdo con el Banco Mundial, El sistema de transferencias en México pretende alcanzar diversos objetivos:

- a) Permitir a los estados participar de la mayor capacidad tributaria del Gobierno Federal y no pagar el costo político de la recaudación.
- b) Compensar a estados y municipios con capacidad tributaria baja.
- c) Apoyar bienes públicos prioritarios, como salud y educación
- d) Apoyar a los estados para atacar los niveles de pobreza.
- e) Impulsar un desarrollo más equilibrado en la infraestructura económica, social y urbana en los tres niveles de gobierno.
- f) Consolidar la autonomía municipal.
- g) Coadyuvar al desarrollo institucional y de recursos humanos que requiere el federalismo.

De manera clara y sencilla la diferencia más importante entre los ramos 28 y 33 es que las participaciones que reciben los Estados y Municipios son ejercidos de manera libre (discrecionalmente) por los gobiernos estatales y municipales, por el contrario, las aportaciones federales no se ejercen libremente, estos recursos están condicionados desde la Federación y en su gran mayoría deben atender problemas relacionados con la educación, salud e infraestructura estatal y municipal.

Finalmente, los objetivos esenciales de las transferencias son los de reducir, y en la medida de lo posible eliminar, los desequilibrios verticales y horizontales para garantizar cierto grado de equidad. No obstante, las transferencias federales pueden aprovecharse para generar e incentivar algunos comportamientos en los gobiernos, a partir de la utilización de diversos criterios de distribución entre los

gobiernos municipales. No es lo mismo distribuir las transferencias entre los municipios tomando en cuenta la población, que cuando se considera el nivel de recaudación local o el grado de marginación.

1.3.1 Criterios de Distribución de las Transferencias Federales

Antes que nada, es importante conocer las opciones que existen para construir una fórmula de distribución de transferencias. Existen cinco criterios principales que pueden utilizarse para repartir recursos entre municipios: (INAFED, 2008)

1. Criterios resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación o el dinamismo y las características de una economía local para distribuir las transferencias.

Se trata de «resarcir» lo que cada estado o municipio aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal, y por tanto, el territorio que «aporta más» a las arcas nacionales o estatales, recibe más recursos y viceversa.

También se considera como resarcitorio, el esquema de distribución que considera los costos que tiene un municipio que asumir como parte de su desarrollo económico, como vialidades o tránsito vehicular. De ahí que se pueda decir que las transferencias federales distribuidas bajo criterios resarcitorios favorecen más a los estados y municipios «ricos», donde se recauda más y se tienen economías más dinámicas.

2. Criterios distributivos: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta criterios demográficos o territoriales para asignar las transferencias federales. Se trata de fórmulas que asignan más recursos a los municipios más poblados, o a los que tienen un territorio más grande. Incluso pueden existir fórmulas que tomen en cuenta una combinación de ambos criterios en indicadores de densidad poblacional para distribuir los recursos. El supuesto

detrás de los criterios distributivos es que donde hay más población, se requieren más recursos para atender las demandas de la ciudadanía; en el mismo sentido, los municipios con territorios más grandes, necesitan más recursos para urbanizar y dotar de servicios públicos a las distintas localidades que lo componen. Estos criterios favorecen a los estados y municipios con el mayor número de habitantes y con mayor extensión territorial.

3. Criterios compensatorios: son aquellas fórmulas y mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de rezago, marginación o pobreza como criterio para asignar las transferencias federales. Son fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios que tienen mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad.

Con estos esquemas de distribución, se trata de «compensar» a los estados y municipios con más rezagos, de forma que se reduzca la brecha entre los de mayor y menor desarrollo. Este tipo de fórmulas favorecen a los estados y municipios con mayores niveles de pobreza y marginación.

4. Criterios históricos o inerciales: son aquellos criterios que toman en cuenta los montos distribuidos en años pasados para asignar los recursos en el ejercicio fiscal presente. En algunos casos, los montos pueden actualizarse a partir de la inflación para darle un valor en términos reales al monto, o también puede establecerse un fondo de transferencia «de garantía», para asegurar a los estados y municipios que van a tener al menos la misma proporción de recursos que el año pasado. Estos criterios no toman en cuenta ninguna característica del municipio para distribuir los recursos; simplemente se asignan en los porcentajes que se ha hecho en años anteriores. Estos criterios favorecen a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales pasados.

5. Criterios de incentivos a avances programáticos: Son aquéllos que consideran el grado de avance, cumplimiento u obtención de metas establecidas en programas, convenios o estrategias específicas, para asignar los mayores montos de transferencias. De esta forma, los estados y municipios que se beneficiarían de este criterio son los que estén en las mejores condiciones y tengan más capacidades para tener un buen desempeño en un programa específico.

Ahora bien de acuerdo a los criterios antes mencionados, las participaciones federales son de origen resarcitorio y las aportaciones federales son de tipo compensatorio.

1.3.2 Distribución de las Participaciones Federales, Ramo 28

Las participaciones federales, conocidas también como Ramo 28 debido a su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) a inicios de la década de 1980.

Las participaciones federales son aquellas transferencias que reciben las entidades federativas y los municipios del país por el hecho de ser parte del SNCF, en donde éstos aceptaron suspender o derogar varios de sus gravámenes en favor de la federación. En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por formar parte del Pacto Federal en su vertiente hacendaria. El objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos subnacionales y locales la parte que aportan a la riqueza nacional expresada en los ingresos fiscales federales. (INAFED, 2008).

Respecto a la forma en cómo se asignan las participaciones a estados y municipios, aunque la LCF establece la fórmula de distribución y los montos de cada fondo en lo que a entidades federativas se refiere, para el caso de los

municipios dicha ley sólo establece los montos mínimos que los estados deben transferirles, y son éstos quienes haciendo uso de su soberanía establecen cómo distribuir las participaciones correspondientes a los municipios que integran su territorio, y hacen la correspondiente entrega de los recursos.

Las entidades federativas deben distribuir a sus municipios al menos el 20% de lo que estas reciben de la Federación. La fórmula de distribución se establece en la legislación local.

Mientras tanto, a raíz de la reforma de 2007 el Fondo General de Participaciones se distribuye entre las entidades federativas de la siguiente manera:

- a) 60% en función del crecimiento económico que registre la entidad federativa, medido a partir de la variación del PIB de un año a otro;
- b) 30% en función del esfuerzo recaudatorio estatal en los últimos tres años sobre los impuestos y derechos locales; y
- c) 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto al total nacional.

Con esta fórmula de tipo resarcitorio se busca fomentar la recaudación estatal y el buen desempeño económico de las entidades federativas.

1.3.3 Distribución de las Aportaciones Federales, Ramo 33

Los Fondos de Aportaciones Federales son recursos que el Gobierno de la Federación transfiere a los Estados y Municipios para su ejercicio, condicionando su gasto a los fines específicos para los que fueron creados, teniendo como objetivo principal fortalecer la capacidad de respuesta de las autoridades locales, estatales y municipales, con estricto respeto a la autonomía de gestión en el ejercicio del gasto que le permita elevar la eficiencia y eficacia en la atención de las demandas de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento

financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa que les plantea su población.(INAFED 2008)

Las aportaciones federales están constituidas por 8 fondos de los cuales seis, corresponden a las entidades federativas, y dos para los municipios. Para este estudio sólo se consideraran los dos fondos que corresponden a dicho ámbito.

1.3.3.1 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

Este fondo fue creado para consolidar y brindar mayor transparencia a los recursos que por medio del Ramo 26 se transferían a los municipios, para el financiamiento de infraestructura básica municipal.

EL FAIS debe destinarse exclusivamente: **«al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema».**

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5% de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2o. de la LCF.

Del FAIS se desprenden dos vertientes, el FAISE y el FAISM, cada uno de los cuales se conforma a partir de 0.303% y del 2.197% de la Recaudación Federal Participable. Los recursos del FAISM llegan a los municipios a través de los estados, y luego de estos pasan a los gobiernos locales. En ambos casos se utiliza una fórmula que toma en cuenta criterios eminentemente compensatorios. Recibidos los recursos del FAIS por los estados, retienen el 12.2% que les corresponde por concepto de la vertiente estatal del Fondo (FAISE), y distribuyen entre los municipios de la entidad el resto de los recursos.

Queda claro que, a diferencia de las participaciones, la fórmula para distribuir los recursos del FAIS entre los municipios está señalada desde la propia LCF y no depende de la legislación local. Es importante señalar que las fórmulas de distribución del FAIS están diseñadas para favorecer a los estados y municipios con altos índices de rezago y un mayor número de personas en pobreza extrema.

1.3.3.2 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF

El FORTAMUNDF fue creado para apoyar las finanzas de las haciendas municipales. Este Fondo constituye una transferencia federal distribuida en un 100% a los municipios, en la que los gobiernos de las entidades federativas sólo funcionan como «cajeros», para asignar íntegramente entre los municipios los recursos que reciben. La conformación del monto, así como los esquemas de distribución de los recursos del Fondo entre las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF, se encuentran establecidos en los artículos 36, 37 y 38 de la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Para la distribución del FORTAMUNDF entre las entidades federativas, la Ley de Coordinación Fiscal establece un criterio puramente distributivo, ya que se considera la proporción de habitantes en cada estado respecto al total nacional.

En una segunda etapa de distribución, es decir, de las entidades federativas a los municipios y delegaciones del DF, se presenta una ligera variación en la fórmula de distribución. Los 2,439 municipios del país reciben los recursos del FORTAMUNDF en base a la proporción de población que representa su municipio, respecto al número total de habitantes en el estado; mientras que las delegaciones del DF, reciben el 75% de los recursos a partir de la proporción de población, y el 25% restantes respecto a la población flotante de cada delegación.

En lo que toca a las etiquetas de asignación, debe mencionarse que los rubros de gasto que establece la ley para el FORTAMUNDF, no son tan específicos como para el caso del FAISM. El Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece lo siguiente al respecto:

“Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el FORTAMUNDF, reciban los Municipios a través de los Estados, y las Demarcaciones Territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública”.

A diferencia de lo que sucede para el FAISM, las etiquetas de gasto del FORTAMUNDF no están fijadas ni se refieren a un rubro específico de inversión, aunque por el espíritu del Ramo 33 puede entenderse que estos recursos constituyen un apoyo del gobierno federal a los municipios para que éstos puedan incrementar su capacidad de inversión y generación de desarrollo, más allá de que se utilicen las aportaciones federales en gasto corriente.

A partir de la reforma de 2007 se contempla que, dada la problemática que representa el rezago en el pago de derechos y aprovechamientos por suministro de agua, las aportaciones que reciben municipios y demarcaciones territoriales del D.F. por concepto del FORTAMUNDF podrán afectarse como garantía del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LCF. De cualquier forma, se puede decir que las entidades federativas y municipios que se benefician más de este fondo, son aquéllas que experimentan los mayores incrementos en el número de habitantes, aunque los datos de población del INEGI que son utilizados para distribuir este recurso, se actualizan cada 5 años, lo que hace que en los territorios de alta inmigración, los efectos de la distribución se perciban con varios años de atraso.

Los recursos del FORTAMUNDF han tenido un incremento sostenido desde su aparición en 1998, incluso en términos reales. No obstante, su asignación por estado ha sido diferenciada debido al criterio poblacional de distribución, y por tanto a las variaciones experimentadas en la población de cada entidad federativa y municipios.

Después de la reforma de 2007 el sistema de transferencias en México está conformado por las participaciones que en conjunto representan cerca de un 27% de la recaudación federal participable; así como también por las aportaciones federales cuyos montos suman aproximadamente el equivalente al 25.33% de la recaudación federal. Es decir, el 51% de los recursos que se entregan a estados y municipios mediante transferencias federales tienen un carácter resarcitorio no condicionado (participaciones) cuyo propósito es incentivar el esfuerzo fiscal y el desarrollo económico de los gobiernos subnacionales; mientras que el restante 49% son transferencias de tipo compensatorio condicionadas (aportaciones), las cuales tienen como objetivo abatir el rezago entre las regiones del país.

CAPITULO 2. MARCO JURIDICO Y NORMATIVO

En el presente capítulo se desarrolla la normatividad que regula las transferencias federales, es decir, de las Participaciones y Aportaciones con la intención de mostrar los puntos importantes referentes al tema.

2.1 Ley de Coordinación Fiscal

La ley de coordinación fiscal entró en vigor en 1980 y en ella quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (Art. 1º LCF).

El sistema de participaciones no condicionadas están reglamentadas en la Ley Coordinación Fiscal. Su base es la definición de la Recaudación Fiscal Participable (RFP) que incluye el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), pero excluye los impuestos extraordinarios sobre los hidrocarburos. Los recursos se canalizan a través de tres fondos: el Fondo General, que es el más importante, y dos más pequeños, el Fondo Financiero Complementario y el Fondo de Fomento Municipal

El artículo 2º de la LCF establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la Recaudación Federal Participable que obtenga la federación en un ejercicio.

El artículo 6º de dicha ley menciona que las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

La Federación entregará las participaciones a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

El sistema de aportaciones condicionadas o etiquetada también conocidas como Ramo 33 por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el Capítulo V de la LCF. Para efectos de la presente investigación sólo se mencionarán los fondos que se destinan directamente a los municipios, los cuales son:

- A) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM);
- B) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);

A) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)

El FAIS está regulado en los Artículos 32, 33, 34, 35, 48, 49 y 50 de la LCF. Se determinará el monto anualmente en el presupuesto de egresos de la federación con recursos federales, este monto se integrará del 2.5% de la

recaudación federal participable, en la cual, el 0.303% corresponderá al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Los estados entregarán a los municipios los recursos de este fondo mensualmente en los primeros diez meses del año, por partes iguales de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones.

De acuerdo con el Artículo 33 de la LCF, el FAISM debe destinarse exclusivamente *“al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural”*.

Adicionalmente, este mismo artículo indica que los municipios podrán disponer de hasta un 2% del total de recursos del FAISM que les correspondan, para un Programa de Desarrollo Institucional (PRODIM), mismo que será convenido entre la Secretaría de Desarrollo Social, el estado y el municipio.

El PRODIM se diseñó con el objetivo de incrementar las capacidades institucionales¹ de los municipios a través de impulsar mejoras normativas y administrativas, tales como la creación de un Plan de Desarrollo Municipal, la eliminación de procedimientos burocráticos que agilicen la tramitología o la actualización del catastro que coadyuve a una mayor recaudación. Además, con este Programa se pretende que los municipios incrementen sus capacidades de gestión administrativa para que sean cada vez menos dependientes de otros niveles de gobierno. Asimismo, los estados y municipios podrán destinar hasta el

¹La capacidad institucional del sector público se define como las habilidades del mismo para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible con base en su estructura recursos internos, en el marco de una interacción permanente con los actores del sector privado y social.(Carrera, 2005)

3% del total de recursos del FAIS que les correspondan, para gastos indirectos en la realización de las obras permitidas. (LCF)

Según el artículo 34 y 35 de dicha ley, las entidades federativas distribuirán entre sus municipios el FAISM con base en el índice de pobreza extrema, utilizando estadísticas publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el cual se deben manejar las siguientes variables.

- a) Población ocupada del Municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto de la población del Estado en similar condición;
- b) Población municipal de 15 años o más que no sepa leer y escribir respecto de la población del Estado en igual situación;
- c) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosa séptica o a la calle, respecto de la población estatal sin el mismo tipo de servicio; y
- d) Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad, entre la población del Estado en igual condición.

De acuerdo al Artículo 35 de la LCF, la Secretaría de Desarrollo Social publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar quince días después del ejercicio fiscal de que se trate, las variables y fuentes de información disponibles a nivel municipal para cada estado. De igual forma, los estados publicarán en sus órganos oficiales de difusión, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal aplicable, la distribución municipal del FAISM, así como la metodología empleada y su justificación.

Las entidades enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos del FAISM.

Este fondo que recibe el municipio no será embargable, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de esta Ley.

En el año 2007 se añadió un rubro más de gasto para los recursos del FAISM a los ya establecidos en el Artículo 33 de la LCF. De acuerdo al Artículo 50 de la misma Ley, ahora los recursos que reciban los municipios por concepto del FAISM podrán:

“ Afectarse para garantizar obligaciones en caso de incumplimiento, o servir como fuente de pago de dichas obligaciones que contraigan con la Federación, las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, siempre que cuenten con autorización de las legislaturas locales y se inscriban a petición de las Entidades Federativas o los Municipios, según corresponda , ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.”

Con esta reforma se autoriza a los municipios hacer uso de los recursos del FAISM que les correspondan para garantizar el pago de deudas, o incluso para pagarlas.

B) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del DF

La conformación del monto, así como los esquemas de distribución de los recursos de este Fondo entre las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del DF, se encuentra establecidos en los Artículos 36, 37 y 38 de la LCF Federal.

El FORTAMUNDF se integrará del 2.35% de la recaudación federal participable del presupuesto de egresos de la federación. Este Fondo se entregará mensualmente por partes iguales a los Municipios, por conducto de los Estados, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquellas de carácter administrativo.

El gobierno estatal deberá publicar en su respectivo Periódico Oficial las variables y fórmulas utilizadas para determinar los montos que correspondan a cada municipio por concepto de este Fondo, así como el calendario de ministraciones, a más tardar el 31 de enero de cada año.

En lo que toca a las etiquetas de gasto, debe mencionarse que los rubros establecidos en la ley, para el FORTAMUNDF, el Artículo 37 de la LCF establece lo siguiente:

“Las Aportaciones Federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para el FORTAMUN-DF, reciban los Municipios a través de los Estados, se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la Seguridad Pública.”

El gobierno estatal a su vez distribuye los recursos de este fondo a los Municipios en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada uno de los Municipios de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Por otro lado, a partir de la reforma de 2007 se contempla que, dada la problemática que representa el rezago en el pago de derechos y aprovechamientos por suministro de agua, las aportaciones que reciban los municipios y demarcaciones territoriales del D.F. por concepto del FORTAMUNDF podrán afectarse como garantía del cumplimiento de dichas obligaciones, cuando

así lo dispongan las leyes locales y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 51 de la LCF.

De presentarse el supuesto anterior, la afectación se dará de la siguiente forma:

“En caso de incumplimiento por parte de los municipios o de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a sus obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, la Comisión Nacional del Agua podrá solicitar al gobierno local correspondiente, previa acreditación del incumplimiento, la retención y pago del adeudo con cargo a los recursos del FORTAMUN-DF que correspondan al municipio o Demarcación Territorial de que se trate”

2.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

Nuestro máximo ordenamiento señala en su artículo 125º que los municipios manejarán libremente su hacienda municipal conforme a las contribuciones e ingresos que les corresponde administrar. Asimismo en el artículo 127º menciona que el estado otorgará y programará oportunamente las participaciones que se le asignen a los municipios, en caso de algún retraso en el pago de las participaciones se le entregará inmediatamente al Ayuntamiento, y se tendrá que reparar el daño causado. También se precisa que las autoridades del estado llevarán a cabo un convenio con la federación en la realización de un calendario para la entrega de las participaciones.

En su artículo 129º menciona que los recursos económicos del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez, para cumplir con los objetivos y programas a los que estén destinados. En este contexto se estipula que El Órgano Superior de Fiscalización, la Secretaría de la Contraloría, las contralorías de los Poderes Legislativo y Judicial, las de los organismos autónomos y las de los Ayuntamientos, tendrán la tarea de vigilar el manejo de los recursos financieros.

2.3 Código Financiero del Estado de México y Municipios

a) Participaciones

De acuerdo con la Constitución Política de nuestro país y la Ley de Coordinación Fiscal Federal, las legislaturas estatales son las responsables de determinar los criterios de distribución de las participaciones entre los municipios de cada entidad federativa. En el caso del Estado de México, estas disposiciones se encuentran contenidas en el Código Financiero del Estado de México y sus municipios. El Art.221, Fracción I, de este ordenamiento la asignación de las participaciones entre los municipios se determinará con base en los siguientes criterios:

- a) A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.
- b) Adicionalmente, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo.

A partir de las reformas realizadas a la entonces Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y sus municipios en 1991, este incremento se asigna entre los municipios del estado considerando tres variables:

- a) El 40% se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año para el que se hace el cálculo, considerando la última información proporcionada por el INEGI.
- b) Otro 40% se distribuye en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20% restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio después de haberse aplicado las dos variables anteriores.

De los tres principales fondos que reciben los municipios, solo el fondo general de participaciones o ramo 28 contempla algún incentivo para estimular el esfuerzo fiscal de los municipios del estado. Pero estos criterios de eficiencia son aplicados sólo al incremento que este fondo registra cada año.

b) Aportaciones Federales

Este código establece en su capítulo tercero las disposiciones de los Fondos de aportaciones federales en los artículos 227, 228 fracciones III y IV, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244; el funcionamiento del Fondo de Infraestructura Social Municipal y Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en el Estado de México.

Los recursos de la federación destinados a través de fondos creados a favor del Estado y de sus Municipios, se integrarán, distribuirán, administrarán, ejercerán y supervisarán de acuerdo con las disposiciones del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, de este Código y de la legislación estatal y municipal aplicable.

Los fondos son destinados para financiar obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema, en los rubros de agua potable incluyendo las obligaciones de pago de derechos y aprovechamientos por este concepto, alcantarillado, drenaje, letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural; a la satisfacción de los requerimientos de los municipios, prioritariamente al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de necesidades de seguridad pública.

Las acciones de administración, inversión y aplicación de los fondos federales, convenios de descentralización y programas de apoyos federales se llevarán a cabo con apego al Plan de Desarrollo Estatal, a los planes municipales de desarrollo respectivos, a la legislación estatal y municipal aplicable así como los convenios que se realicen.

Las disposiciones de las leyes y reglamentos que norman la participación social en el Sistema de Planeación Democrática del Estado México, determinarán los mecanismos para coordinar las consultas y acciones de participación ciudadana, respecto de la realización de las obras que habrán de llevarse a cabo con los recursos del FAISM y FORTAMUNDF.

Las obras o acciones que se lleven a cabo con los recursos FAISM y FORTAMUNDF serán supervisadas mediante la integración de un comité ciudadano de control y vigilancia que será constituido por la autoridad municipal, mediante elección en asamblea de tres vecinos de la comunidad beneficiada.

La Secretaría con base en los lineamientos establecidos por la Ley de Coordinación Fiscal, calculará y hará el pago de las aportaciones federales correspondientes a los Municipios, debiendo publicarlas en el Periódico Oficial a más tardar el treinta y uno de enero del ejercicio fiscal aplicable, así como la fórmula y su respectiva metodología, justificando cada elemento y comunicando a cada uno de los ayuntamientos el monto calendarizado mensual y los procedimientos para su entrega.

Para la ejecución de las obras o acciones que lleven a cabo los Municipios con el FAISM y FORTAMUNDF, los ayuntamientos presentarán a la Secretaría de manera mensual, la información que sobre la aplicación de los fondos les sea requerida, con la finalidad de que la Secretaría informe lo conducente a las dependencias federales competentes. Será responsabilidad de los Ayuntamientos

cumplir con lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal y demás legislación y normatividad aplicable, sobre el uso de estos recursos.

La entidad estatal y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, son los responsables del buen destino y aplicación de los fondos federales.

Los fondos de aportaciones no serán embargables, afectarse en garantía, ni destinarse a fines distintos a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación como en la Ley de Coordinación Fiscal y en este Código.

El Gobierno Estatal, podrá celebrar convenios de Desarrollo Social con el Gobierno Federal y con los ayuntamientos, convenios de colaboración administrativa que permitan dar cumplimiento a lo previsto en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurran las autoridades estatales o municipales por el manejo o aplicación indebido de los recursos recibidos de los fondos federales, convenios de descentralización y programas de apoyo federales, para fines distintos a los previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, serán sancionados en los términos de la legislación federal y estatal aplicable.

CAPITULO 3. ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE SANTO TOMÁS

Con la finalidad de conocer el impacto que han tenido las transferencias federales en las finanzas locales, se presenta un estudio de caso, el cual se desarrolló sobre el municipio de Santo Tomás, Estado de México; analizando principalmente el periodo de gobierno 2006/2009.

Este municipio fue seleccionado debido a que la administración antes señalada brindó el apoyo al proporcionar información referente a los ingresos y egresos del municipio. Otro aspecto que también influyó para considerar esta jurisdicción en esta investigación, fue que sus características (semirural) son muy similares a la de varios municipios del Estado de México por lo que es necesario poner atención a este tipo de municipios.

Por otra parte, cabe mencionar que si bien el estudio de caso, nos proporciona información de gran importancia, específica, con datos actuales, la limitante del mismo es que los resultados no pueden generalizarse, no obstante los hallazgos pueden servir de guía y reflexión para casos similares o estudios posteriores.

3.1 Perfil Sociodemográfico y Económico

3.1.1 Ubicación Geográfica y Organización Territorial

El municipio de Santo Tomás toma su nombre de su cabecera municipal, el cual fue asignado durante la época de la colonia y fue adoptado de uno de los apóstoles. Posteriormente con la introducción de las huembas de plátanos, don Vasco de Quiroga lo designó Santo Tomas de los Plátanos. De manera oficial, el topónimo se implementó por vez primera en la monografía municipal publicada en 1975.

Consta de una superficie de 110.91 Kilómetros cuadrados limita al norte con el municipio de Ixtapan de Oro, al sur con Otzoloapan, al oriente con Valle de Bravo, y al poniente con Susupuato, del estado de Michoacán.

De acuerdo con el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno 2009, en el título segundo capítulo II de la división política del municipio, el artículo 10 precisa que: El municipio de Santo Tomás, México, está integrado por una cabecera municipal, 26 delegaciones, cuatro subdelegaciones con sus respectivas manzanas, y seis caseríos, las cuales son:

Cabecera municipal: Santo Tomás de los Plátanos

Delegaciones: San José Barbechos, Canoas, Fincas, San Pedro Ixtapantongo, Jocoyol, Laguna, Llano, Loma Bonita, Ocotál, Poblado de Santo Tomás, Potrero de abajo, Potrero de arriba, Pueblo Viejo, Rincón Chico, Rincón Grande, Salitre Bramador, Salitre de la cal, Salitre terreros, San Miguel Sandemialma, San Pedro el Grande, Santa Barbara, Sifón, Tacuitapan, Frontón, Vivero y Ojo de agua.

Subdelegaciones: Cieneguillas, Nogales, colonia de Guadalupe y el Plan.

Caseríos: el Aguacate (Potrero de Arriba); Rincón del Carmen (Ojo de Agua); San Pedro el Chico (San Pedro el Grande); El Aguacate (la Laguna); el Pedregal (San Miguel Sandemialma).

3.1.2 Perfil Sociodemográfico

a) Población

Para el año 2000, de acuerdo con los resultados preliminares del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 8,573 habitantes, de los cuales 4,245 son hombres y 4,328 son mujeres; esto representa el 49.5% del sexo masculino y el 50.5% del sexo femenino.

De acuerdo a los resultados que presentó el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, el municipio cuenta con un total de 8,888 habitantes de los cuales 4317 son hombres y 4571 son mujeres.

Finalmente para el censo del año 2010 El municipio de Santo Tomás cuenta con 9,111 habitantes representando el 0.06% respecto de la población total del Estado de México. Cabe mencionar que para la distribución de los recursos del FORTAMUNDF, se considera la proporción de la población que representa el municipio respecto al número total de habitantes en el estado.

Cuadro 1

Lengua indígena	Habitantes	Actividad Económica	Cambios políticos
En 1995, hay en el municipio únicamente cuatro personas que hablan alguna lengua indígena.	9,111 habitantes de los cuales 4,458 son hombres y 4,653 son mujeres.	La agricultura, considerada como la primera actividad económica del municipio, en segundo lugar se encuentra la ganadería.	2000-2003 (PAN) 2003-2006 (PRI)
Para el año 2005, 19 personas hablan alguna lengua indígena.		La población económicamente activa representa el 22% del total de la población del municipio.	2006-2009 (PRD) 2009-2012 (PRI)
Para el 2010, 11 personas hablan esta lengua, 5 son hombres y 6 son mujeres			2012-2015 (PRD)

FUENTE: Plan de desarrollo municipal, H. Ayuntamiento de Santo Tomás 2006-2009, INEGI Censo de Población y Vivienda 2010.

La agricultura y ganadería son las únicas actividades económicas que se llevan a cabo en el municipio ya que no posee más fuentes de empleo. Al no haber trabajo

muchos habitantes deciden emigrar a los Estados Unidos de Norteamérica en busca del sueño americano.

b) Vivienda

De acuerdo a los resultados que presentó el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, en el municipio cuentan con un total de 1,867 viviendas de las cuales 1,854 son particulares.

Para el año 2010, de acuerdo a los datos del Censo General de Población y Vivienda, efectuado por el INEGI existen 2,162 viviendas en las cuales en promedio habitan 4.2 personas en cada una, 1888 disponen de agua de la red pública, 1849 tienen de drenaje, 1861 cuentan con excusado o sanitario y 2120 viviendas particulares habitadas disponen de energía eléctrica. Todos estos datos son de gran relevancia debido a que son considerados como criterios para distribuir recursos del FAISM.

c) Educación

La educación es uno de los elementos fundamentales para la sociedad, por tal motivo se señala un panorama general del contexto en que prevalece en el municipio. Debido a que a través de los fondos del Ramo 33 objeto, se financian obras destinadas a la educación. En el municipio de Santo Tomás se encuentran centros educativos como jardín de niños, primarias, secundarias y una preparatoria.

En el municipio de Santo Tomas hay dos sistemas educativos uno estatal y otro federal, en total se encuentran 47 escuelas; de nivel preescolar son 17 en todo el municipio; de las 25 primarias existentes, tres se ubican en la cabecera, dos del sistema estatal y otra del sistema federal, el resto se sitúan en las delegaciones; se disponen de cuatro secundarias, dos en la cabecera y dos tele secundarias del sistema estatal en la delegación de Santa Bárbara y Potrero de arriba; y

finalmente sólo se cuenta con una preparatoria y una biblioteca pública, ambas ubicadas en la cabecera municipal.

3.2. Administración Pública Municipal

El ayuntamiento es el órgano de representación popular encargado del gobierno y administración del municipio. Éste se elige por elección directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal y dura en su cargo tres años.

Periodo de Gobierno 2006/2009

En la administración municipal 2006 – 2009, el H. Ayuntamiento de Santo Tomás se integró por un presidente municipal (PRD), 1 Síndico y 10 regidores, 6 de ellos por el principio de mayoría relativa y 4 de representación proporcional.

Para el cumplimiento de sus actividades y el buen funcionamiento de la administración pública municipal los regidores tenían a su cargo las siguientes comisiones:

Primer regidor: Obras Públicas y Desarrollo Urbano

Segundo regidor: Agua, Drenaje, Alcantarillado y alumbrado público

Tercer regidor: Salud Pública

Cuarto regidor: Fomento Agropecuario y Forestal

Quinto regidor: Vivienda y Empleo

Sexto regidor: Educación, Cultura, Deporte, Recreación y Turismo

Séptimo regidor: Mercados, Centrales de abasto y rastros

Octavo regidor: Preservación y Restauración del Medio Ambiente

Noveno regidor: Población

Decimo regidor: Parques, Jardines, panteones y seguridad pública

El ayuntamiento en sesión de cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas más convenientes para solucionarlos.

Por otra parte cabe mencionar que cada trienio las comisiones cambian o varían de nombre, tal es el caso de la comisión de población solo se ha considerado durante esta administración sin relevancia alguna.

3.2.1 Servicios Públicos

En el gobierno municipal la parte más visible son los servicios públicos, a través de los cuales se ve reflejado el cumplimiento de programas de su administración, ya que responden a las demandas por la sociedad que tiene como finalidad mejorar las condiciones de vida de las personas, por lo que cabe mencionar una fuente importante de financiamiento son los fondos: FAISM y FORTAMUNDF.

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas residuales

El 80% de la población del municipio de Santo Tomás cuenta con agua entubada. Las aguas residuales desembocan en el río tilostoc. Para el 2009 Cerca de un 60% de la población dispone de drenaje, actualmente se ha cubierto un 85%, el restante no cuenta con este servicio y algunos habitantes tienen desagües que desembocan en barrancas o ríos.

b) Electrificación

En este aspecto el 70% de las personas y viviendas cuentan con el servicio de energía eléctrica. El restante que no dispone del comentado se debe a las condiciones que se encuentra la comunidad pues no cumple los requisitos para llevar la electrificación, sin embargo en esta administración se tiene proyectado cubrir un 90%. Para el censo del año 2010 se tiene que el 97% de las viviendas habitadas cubre este servicio.

c) Alumbrado Público

La cobertura actual de alumbrado público en las localidades del municipio es de un 95%, solo la localidad San Pedro el Grande falta por cubrir este servicio. Mientras que la cabecera municipal está cubierta al 100%.

d) Limpia, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

El número de habitantes que cuenta con el servicio de basura del municipio de Santo Tomás produce en promedio 2 toneladas de basura diaria. Asimismo, la basura es recolectada por dos unidades de transporte que solo cubren el 60% de la población.

El servicio de basura se realiza cada tercer día, siguiendo rutas establecidas y los desechos son colocados en un depósito provisional, ya que no cuentan con un relleno sanitario. En la actualidad el 60% de la población del municipio cuentan con servicio de recolección de basura.

e) Panteones

El municipio solo cuenta con un panteón, no tiene calles pavimentadas ni sanitarias, y en corto plazo será insuficiente, por lo que será necesario su ampliación. Actualmente no se ha modificado ni ampliado sigue en las mismas condiciones.

f) Parques y Jardines

En la cabecera municipal se ubica un jardín, ya que por su extensión territorial no cuenta con parques. Este jardín se ubica en frente de la presidencia municipal así mismo de la iglesia y los portales de la cabecera.

g) Mercados

Solo cuenta con un mercado que se abre de 7:00 am a 5:00 pm, asimismo los días domingos se ubica el tianguis en la cabecera donde se encuentra este mercado.

h) Rastro municipal

Actualmente cuenta con un rastro municipal que se encuentra en la cabecera ya que el segundo se encuentra en proceso desde el año 2000, en la administración 2006/2009 se pretendía cambiar, sin embargo como otras obras ha quedado inconclusa. El existente no cuenta con mantenimiento adecuado y se encuentra en

condiciones muy precarias, además de que está mal ubicado pues se encuentra en la cabecera y alrededor hay casas habitadas.

i) Seguridad Pública

Por lo que se refiere a seguridad pública, este municipio cuenta con 22 policías que se divide en dos turnos y a cada uno corresponde 11 elementos; son dos comandantes y cuentan con cuatro unidades con las cuales se hacen recorridos diarios en todas las localidades del municipio.

j) Pavimentación de calles

En el municipio, las calles de la cabecera municipal se encuentran pavimentadas (95%) no así aquellas delegaciones que se sitúan a determinada distancia de la cabecera que es un 5% de calles pavimentadas.

Como se observa en la cabecera municipal los servicios públicos tienen una cobertura amplia en comparación con las comunidades. Es de destacar que estos servicios han sido cubiertos con recursos del Ramo 33 ya que están etiquetados para este rubro, pues la baja recaudación del municipio no le permite cubrir con los servicios básicos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3 Diagnóstico Institucional

En esta sección se realiza un análisis del área organizacional e institucional. La primera comprende la estructura orgánica, la importancia de unidades administrativas, respecto de la presencia y ausencia de éstas. Asimismo la profesionalización de la función pública medida como expresión de nivel académico, así como la equidad de género en el sector público local y el uso de tecnologías de información. El área institucional tiene que ver con la facultad reglamentaria en operación, es decir el número de reglamentos que tiene presente el municipio, sobre todo destacando que cuente con un marco regulatorio básico.

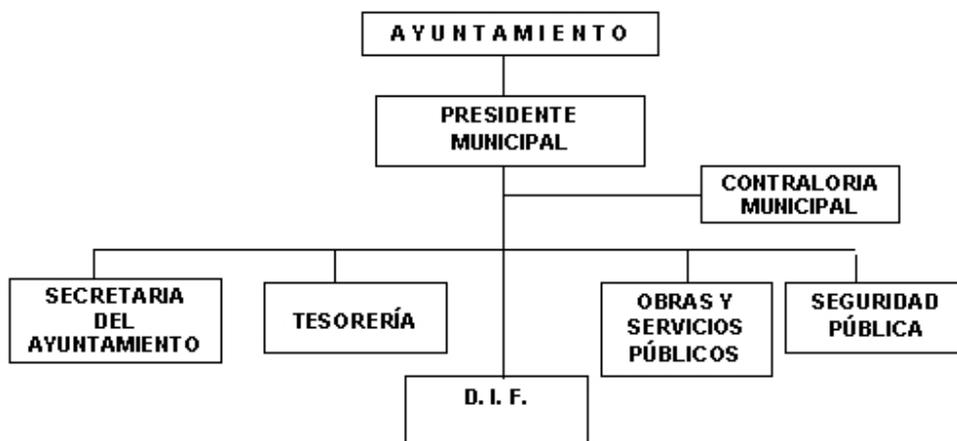
3.3.1 Área Organizacional del Ayuntamiento

En este apartado se realiza un análisis organizacional el cual comprende la capacidad administrativa del municipio es decir las áreas de control, seguimiento y evaluación de la administración pública. Posteriormente se presenta el perfil de los servidores públicos en cuanto a su preparación académica.

a) 2006/2009

Para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones la administración de Santo Tomás se integró de la siguiente manera: Presidencia Municipal, Secretaria del Ayuntamiento, Tesorería, Síndico. Unidades de apoyo como Contraloría Municipal, Obras y Servicios Públicos y la de Seguridad Pública. Así como un organismo Descentralizado: Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Organigrama del H. Ayuntamiento de Santo Tomás



Fuente: Organigrama proporcionado por el tesorero del H. Ayuntamiento 2006/2009

Como se puede observar, es una estructura sencilla, con solo dos unidades staff; la de contraloría municipal y el DIF municipal. Sin embargo el Bando Municipal hace mención de otros órganos administrativos (como Dirección de Gobernación, de Administración, de Protección Civil) que no se contemplan en el organigrama

debido a que no se ha actualizado y ha sido utilizado en varias administraciones sin hacer ninguna modificación.

Para tal periodo que es objeto de estudio del presente trabajo, es relevante mencionar que, no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión de la administración pública, así mismo cuenta con un área de recursos humanos que no posee información de los servidores públicos, de dicho periodo. Como parte importante de la administración municipal, tampoco tiene una unidad de evaluación y planeación, no cuenta con la suficiente tecnología para su desempeño, mucho menos con página web. Por dichas razones esta administración presenta una capacidad administrativa muy precaria.

b) 2009/2012

Para el periodo 2009/2012 continuaron trabajando el mismo organigrama y de la misma forma en el Bando Municipal mencionan otros órganos auxiliares tales como Dirección de Ecología, Departamento de Catastro, Oficialía Conciliadora y Calificadora Municipal, Oficialía del Registro Civil y Defensoría Municipal de Derechos Humanos los cuales no se señalaron en dicha estructura.

Como se puede observar la parte organizacional no ha sido tan importante, pues no se han considerado áreas indispensables dentro de una administración como lo es el área de recursos humanos y como se aprecia solo se encuentra en nombres porque no existen las áreas físicamente.

c) 2013/2015

Actualmente la administración 2013-2015 entró por primera vez en funciones el 1 de enero de 2013 para concluir el 31 de diciembre de 2015.

Dicha gestión se dio a la tarea de actualizar el organigrama con el que venían trabajando casi todas las administraciones pasadas. Sin embargo aún no está aprobado por cabildo, pero ha sido ampliado y reestructurado. (Ver anexo 1).

La nueva gestión se encuentra en proceso de actualizar un organigrama más completo que no se había revisado, en administraciones anteriores, también cabe mencionar que se ha creado la UIPPE Unidad de Información, Planeación y Evaluación, órgano importante dentro de la administración, que no se poseía, ya que esta área, se ha dado a la tarea de conformar un sistema de información sobre la gestión gubernamental con el propósito de determinar los avances del gobierno en función de los objetivos y metas establecidos en el Plan de Desarrollo Municipal. Asimismo, se llevará a cabo el diseño de formatos con los que se desea evaluar, las acciones y programas del gobierno municipal.

Por otra parte en este periodo se contempla el área de recursos humanos pero no se cuenta con datos de todo el personal que trabaja en dicha administración debido a que se está actualizando. Es de destacar que también se están trabajando los manuales de organización de cada área ya que no los hay. Por su parte también está en proceso la página web del municipio.

Finalmente, el área organizacional también considera la profesionalización de los servidores del gobierno local, incluso por cuota de género, en el siguiente apartado se realiza un análisis del perfil de los funcionarios públicos.

3.3.2 Perfil de los Servidores Públicos

Debido a que, en buena medida, de los conocimientos de los servidores públicos depende su capacidad de respuesta a las necesidades de la ciudadanía, se considera necesario hacer una evaluación del perfil de las autoridades del ayuntamiento. El municipio cuenta con un área de administración de personal, la cual tiene como funciones el reclutamiento, selección y contratación de personal; así como la motivación, premios y/o recompensas. Sin embargo, una observación es el hecho de que no existe un registro de la información mencionada para el análisis del perfil de los servidores públicos de dicha jurisdicción, y por consiguiente tampoco se cuenta con un catálogo de puestos. Cabe mencionar que

esto es importante ya que al desconocerse esa información no se cuenta con una base confiable para definir la capacitación o actualización que estos servidores públicos requieren, con el fin de desarrollar una administración más eficaz y eficiente². La siguiente información se obtuvo con entrevistas a los servidores públicos.

Asimismo dichos datos se centran en la profesionalización de la función pública, medida como expresión de niveles académicos, así como la equidad de género en el sector público local.

a) 2006/2009

Entre las autoridades municipales (2006/2009), el presidente municipal, el síndico y seis de los diez regidores son hombres; sólo cuatro mujeres ocupan el cargo de regidoras. Ahora bien, ninguna área de la administración municipal de Santo Tomás cuenta con información sobre el perfil de sus servidores públicos, por lo que sólo se poseen los datos de aquellos que fueron entrevistados.

De todos los servidores públicos sólo tres tienen estudios de nivel licenciatura, ninguno con experiencia en el sector público, sólo el presidente municipal ya había ejercido el cargo como diputado local.

El tesorero del periodo estudiado posee carrera técnica de programador analista entró ocupando el cargo sin tener la más mínima idea del funcionamiento y conocimiento de una tesorería. Es un cargo muy importante dentro de la administración ya que la tesorería municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los ingresos, compete el manejo y resguardo de todos los fondos y valores del municipio. Sin embargo el tesorero que entró en funciones en

² La eficiencia hace referencia en la mejor utilización de los recursos, en tanto que la eficacia hace referencia en la capacidad para alcanzar un objetivo.

agosto del año 2006 recibió capacitación por parte del Instituto Hacendario del Estado de México lo cual llevó determinado tiempo y costo.

Es de destacar este periodo ya que es objeto de estudio, como se observa, los funcionarios de esta administración no tienen experiencia en el sector público, solo tres poseen estudios de licenciatura, es decir son normalistas, el resto de los servidores tienen en promedio primaria. En cuanto a la equidad de género el mayor porcentaje de puestos superiores lo tienen los hombres.

b) 2009/2012

Para el periodo 2009/2012 tampoco se posee información de sus servidores aunque cuentan con una área de recursos humanos sólo está en nombre porque su funcionamiento no es visible. Para esta administración, entre las autoridades municipales el presidente municipal, el síndico y cinco de los diez regidores son hombres y cinco son mujeres.

El presidente municipal del trienio mencionado del Ayuntamiento de Santo Tomás (PRI) de 47 años es originario del municipio. Tiene estudios de nivel secundaria y no poseía ninguna experiencia ni como autoridad ni como funcionario en el sector público. Antes de ser presidente municipal se dedicaba a su negocio propio.

Solo dos de los diez regidores poseían estudios de licenciatura, uno preparatoria y dos secundaria, el resto estudios de primaria, por su parte el secretario del ayuntamiento poseía estudios de secundaria, no tenía experiencia en el sector público antes de ocupar el cargo se dedicaba a su negocio propio.

Durante la administración 2009/2012 cuatro personas ocuparon el cargo de tesorero por tal motivo no se cuenta con información de ningún servidor público. Es de destacar que en este tiempo la recaudación de los ingresos propios fue muy baja respecto al periodo estudiado.

c) 2013/2015

Para el trienio 2013/2015 entre las autoridades municipales el presidente y cinco regidores son hombres, el cargo de síndico y cinco regidores lo ocupan mujeres.

El presidente municipal (PRD) tiene 47 años de edad es originario del municipio, en cuanto a estudios tiene primaria incompleta, durante la administración 2006/2009 ocupó el cargo de primer regidor y tenía a su cargo la comisión de Obras Públicas y Desarrollo Urbano. Antes de ser regidor y de ser presidente municipal de Santo Tomás se dedicaba a la albañilería.

De los diez regidores de dicha administración dos presentan estudios de licenciatura, dos poseen preparatoria y cinco tienen estudios de educación secundaria mientras que el primer regidor cuenta con primaria incompleta. El secretario del Ayuntamiento posee estudios de preparatoria antes de ocupar el cargo era taxista.

En cuanto al tesorero municipal tiene estudios de licenciatura en administración pues a partir de las reformas al artículo 96 de la Ley Orgánica Municipal fracción I es obligatorio contar con título profesional en las áreas económicas o contables administrativas con experiencia mínima de un año.

De tal manera que a partir del 1º de agosto de 2012, se publicó en la gaceta de gobierno un artículo transitorio que complementa la reforma al decreto que modifica el artículo 96º en su fracción I de la Ley Orgánica Municipal del mes de noviembre de 2011, el cual establece:

“Artículo 3.- para el caso de la designación de los tesoreros municipales de los Ayuntamientos electos para el periodo del 1º de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2015, el requisito de la certificación de competencia expedida por el Instituto Hacendario del Estado de México, deberá acreditarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que entren en funciones”.

Derivado de lo expuesto, es importante destacar que la reforma realizada al artículo 96 fracción I, tiene un impacto por igual trascendente en la designación de quienes aspiren a fungir como contralores internos municipales, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley antes mencionada.

Por la trascendencia social, jurídica y presupuestal entre otras como es el caso del tesorero municipal y el director de obras públicas se propone establecer en la ley requisitos mínimos de preparación profesional.

A grandes rasgos, la preparación de los servidores públicos, es en promedio de nivel primaria, como se aprecia, en cuanto a los tesoreros tampoco presentan la preparación, tienen estructuras organizacionales y sistemas de gestión poco desarrollados. Hasta el actual periodo, para ser tesorero, es requisito tener determinados estudios para desempeñar el cargo, en cuanto a la equidad de género en las tres administraciones se ha dado espacio a la mujer en el servicio público del ámbito local.

Para que la descentralización fiscal cumpla con sus objetivos es importante tener servidores públicos preparados, es esencial llevar a cabo la profesionalización en los funcionarios más importantes dentro de la organización, mejorar las capacidades administrativas y de gestión para el buen funcionamiento de la administración pública municipal.

3.3.3 Área Institucional o Marco Jurídico

En este apartado se realiza un análisis del diseño institucional, el cual se enfoca principalmente en la normatividad o marco jurídico. De acuerdo a los datos proporcionados por el Secretario del H. Ayuntamiento, la administración 2006-2009 contemplaba los siguientes reglamentos.

1. Bando de Policía y Buen Gobierno
2. Reglamento interno

3. Reglamento de Panteones
4. Reglamento de Mercados
5. Reglamento de Rastro Municipal
6. Reglamento de Protección del Medio Ambiente
7. Reglamento de Protección Civil

De todos los reglamentos antes mencionados sólo se encuentra actualizado el Bando de Policía y Buen Gobierno ya que es un requisito obligatorio, el resto de los ordenamientos siguen sin actualizarse, como se observa no existe reglamento de catastro, de tal manera, éste no se encuentra actualizado, haciendo énfasis que es muy importante contar con los valores catastrales vigentes debido a que es el impuesto que mayor importancia tiene a nivel local por el grado de recaudación que puede tener en los ingresos del municipio.

Es decir, de 17 reglamentos considerados como básicos de acuerdo al INAFED (ver anexo 2) el municipio solo tiene 7, de los cuales sólo uno se encuentra actualizado y físicamente. Al no contar con reglamentación básica para la regulación de las finanzas públicas locales es difícil lograr una buena recaudación de los recursos, lo cual conlleva a una alta dependencia de las transferencias federales.

Para la administración 2009/2012 también se contemplan los reglamentos antes mencionados y de la misma forma sólo se actualiza el Bando de Policía y Buen Gobierno. De la misma forma no cuenta con reglamentación básica, este trienio tuvo mayor dependencia por las transferencias federales, debido a la precaria recaudación que tuvo.

Finalmente, el actual trienio 2013/2015, de acuerdo a los datos proporcionados por el secretario del H. Ayuntamiento los reglamentos se encuentran en proceso de actualización, por lo que no se obtuvo información de cuantos se contemplan y cuales son.

De acuerdo a lo antes referido podemos concluir que el municipio se caracteriza por un marco regulatorio muy precario ya que no se cuenta con un reglamento básico de la administración pública, tampoco hay un reglamento para la planeación, mucho menos de obra pública, los valores catastrales no están actualizados. Con estos datos es necesario avanzar en el fortalecimiento del marco normativo local ya que muestra debilidades institucionales.

3.4 Perfil de las Finanzas Públicas

La hacienda municipal cobra gran importancia administrativa, social y política ya que es una de las áreas en donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los diferentes sectores de la población.

Antes de retomar los datos del periodo 2006-2009 es importante hacer un análisis de la evolución que ha tenido los recursos del municipio de Santo Tomás.

3.4.1 Evolución de los ingresos recaudados

El análisis del perfil financiero del municipio que se presenta en esta sección cubre el periodo de 1990-2011. Debido a que la creación del Ramo 33 en 1998 impactó sustancialmente las finanzas públicas del municipio, el análisis se realiza en dos lapsos 1990-1997 y 1998-2011 con ello se pretende determinar el comportamiento de la hacienda antes y después de descentralizar más recursos.

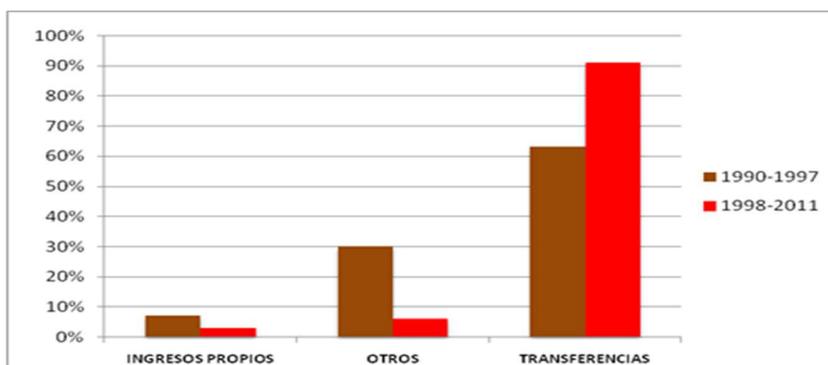
Cuadro 2

1990-1997		1998-2011	
Recursos propios	7%	Recursos propios	3%
Otros ³	30%	Otros	6%
Transferencias	63%	Transferencias	91%

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Información Municipal

³ La variable otros se refiere a los recursos que son gestorías a autoridades (diputado local y federal)

Gráfica 1



Fuente: Elaboración propia con datos del SNIM

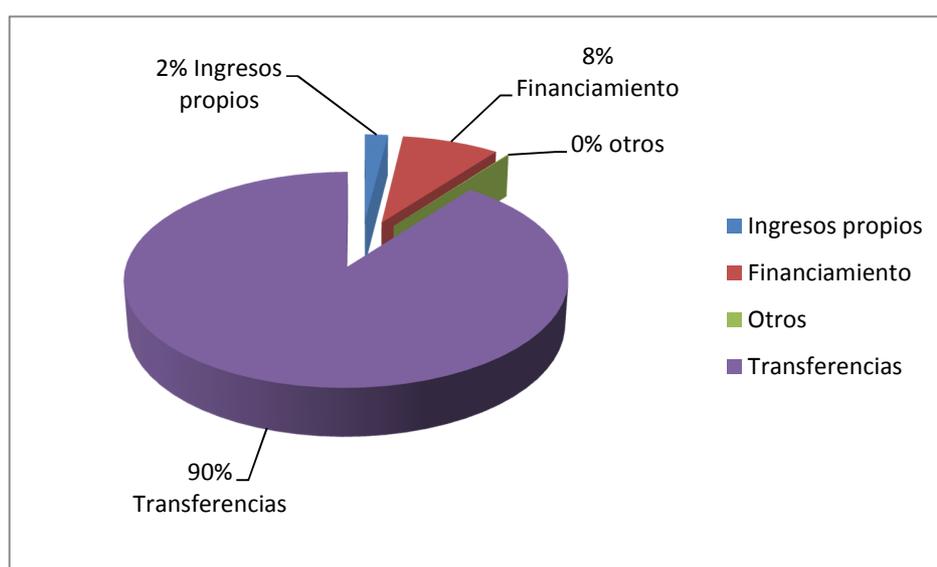
De 1990 a 1997 el municipio fue capaz de generar 7% de su ingreso total a través de la explotación de sus fuentes de ingreso propio (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones), mientras que las transferencias recibidas por el municipio representaron un 63% de su ingreso total durante el periodo analizado. Después de la creación del Ramo 33, entre 1998 y 2011 los ingresos propios locales y las transferencias aumentaron en términos reales pero lo hicieron en manera desequilibrada ya que las transferencias federales crecieron más que los ingresos propios. De 1998 a 2011 el esfuerzo fiscal del municipio disminuyó ya que sus ingresos propios solo aportaron el 3% al ingreso total, 4 por ciento menos que en el periodo de 1990 a 1997. El terreno perdido por los ingresos propios lo ganaron las transferencias, que representaron el 91 por ciento de los ingresos; 28 por ciento más que entre 1990 y 1997. La descentralización de más recursos volvió más dependiente al gobierno local de las transferencias federales, debilitando así su autonomía financiera. (Ver cuadro 2, gráfica 1).

3.4.2 Integración de los Ingresos y Egresos

a) Ingresos del municipio de Santo Tomás 2006/2009

En cuanto a la composición de los ingresos estos fueron los resultados que se muestran de manera muy general considerando los datos del año 2006 al 2009.

Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal 2006/2009

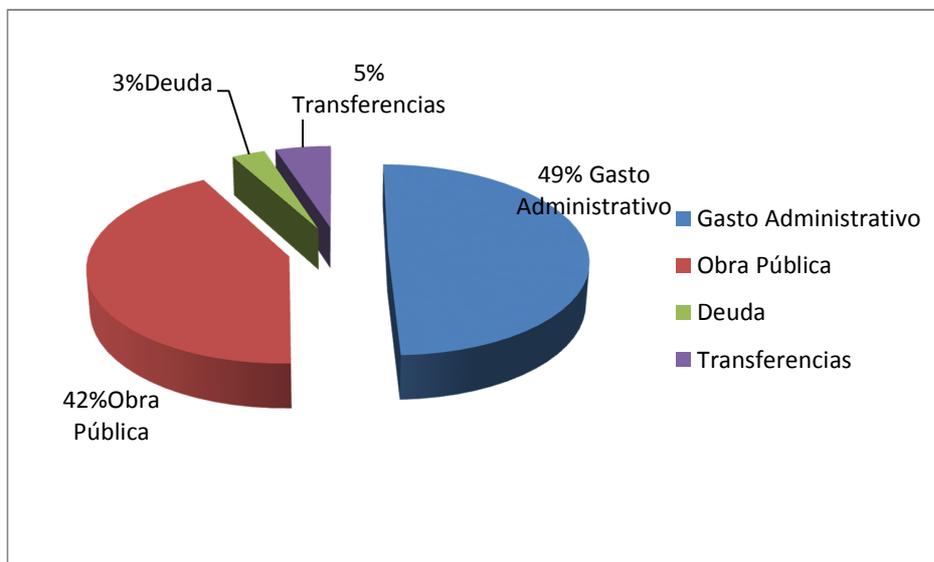
Para este periodo las transferencias aportaron en promedio el 90% del total de los recursos mientras que los ingresos propios solo representaron el 2%. Con estos datos llegamos a la conclusión de que el municipio depende en gran medida de las transferencias federales para solventar su gestión. Su impacto se ha mostrado al debilitar su autonomía fiscal.

b) Egresos del municipio de Santo Tomás 2006-2009

En relación con el gasto del municipio se presenta un desequilibrio entre el gasto administrativo y el gasto en obra pública. Esta última representó sólo el 42 por

ciento, como promedio, mientras que el gasto corriente significó en promedio el 49 por ciento.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal 2006/2009

Estos resultados muestran una característica negativa de la hacienda local en materia de gasto entre los rubros de obra pública y gasto administrativo ya que éste último representa mayor porcentaje en destino de recursos. Mientras que el gasto de inversión es el único de generar crecimiento en una jurisdicción.

Así mismo es necesario tener presente que de las transferencias que recibe éste municipio, las participaciones pueden ser utilizadas de acuerdo con lo que establezca la jurisdicción, que generalmente las usa para financiar su gasto administrativo. Mientras que las aportaciones, están etiquetadas, por lo que sólo pueden usarse de acuerdo con la normatividad señalada por el gobierno federal.

Estos recursos los emplea para su gasto de obra pública por lo que su margen de decisión respecto a estos fondos es muy limitado.

3.4.3 Indicadores Financieros 2006/2009

En este apartado se trata de manera general, la forma en cómo se integraron los ingresos y egresos municipales por lo que se utilizan los datos de ingreso y gasto del periodo 2006/2009. Con base en esta información se calcularon cuatro indicadores financieros básicos.

1) Crecimiento real de los ingresos propios

Cuadro 3

Año Fiscal	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones	Total	%
2006	525,390	270,493	5,258	125,372	0	926,513	25
2007	493,094	363,223	65,808	44,295	113,850	1,080,270	29
2008	436,886	341,442	27,713	12,647	800	819,488	22
2009	483,800	262,634	24,547	118,489	0	889,470	24

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal, del H. Ayuntamiento 2006-2009.

Los datos anteriores muestran que del año 2006 al 2009 los ingresos propios no representaron crecimiento al contrario presentaron el -1%. Considerando como años fiscales completos que ejerció la administración 2006-2009, del año 2007 al 2008, los ingresos propios disminuyeron del 29% al 22% lo que representa -7% de los ingresos que recauda el municipio, con estos datos se puede apreciar el debilitamiento de la autonomía fiscal del municipio, pues en este periodo de gestión no presenta crecimiento en la explotación de sus ingresos propios de tal manera es necesario que se lleve a cabo un análisis de las acciones encaminadas a optimizar el diseño e implementación de mecanismos administrativos que permitan incrementar la recaudación de los ingresos propios municipales.

- 2) Relación Ingreso Propio - Gasto Total: muestra en qué proporción los recursos derivados de la propia recaudación del municipio, financia el total del gasto que éste requiere para su gestión.

Cuadro 4

Año fiscal	Ingresos propios	Gasto total	%
2006	926,513	42,898,498	2
2007	1,080,270	43,795,708	2
2008	819,488	46,875,539	2
2009	889,470	54,606,149	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal, del H. Ayuntamiento 2006-2009.

De acuerdo a los datos que muestra el cuadro anterior, solo el 2% de la propia recaudación del municipio cubre los gastos que éste requiere para su gestión, lo cual conlleva a que el gobierno municipal recurra a las transferencias federales debido a que los ingresos propios son insuficientes para financiar sus gastos.

- 3) Relación Ingreso Propio – Gasto Administrativo: Su propósito es determinar en qué medida el ingreso obtenido de la propia recaudación contribuye al financiamiento de su aparato administrativo.

Cuadro 5

Año fiscal	Ingresos propios	Gasto administrativo	%
2006	926,513	18,846,286	5
2007	1,080,270	21,719,595	5
2008	819,488	25,231,240	3
2009	889,470	26,480,337	3
total	3,715,741	92,277,458	4

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal, del H. Ayuntamiento 2006-2009.

Los ingresos propios que recauda el municipio de Santo Tomás son insuficientes ya que solo cubren el 4% de su gasto administrativo que requiere para su gestión.

Esto representa una grave problemática ya que sus ingresos propios no cubre ni la cuarta parte de su gasto, por lo que se recurre principalmente a los recursos del Ramo 28 pues no son etiquetados y el municipio tiene la libertad de cómo destinarlos, sin embargo estos recursos deberían ser utilizados principalmente para el desarrollo del municipio y como se observa se van al gasto corriente.

- 4) Relación Transferencias Federales – Gasto Total: Por lo tanto, este indicador muestra en qué medida el gobierno local depende de los recursos federales para financiar su gestión.

Cuadro 6

Año fiscal	Transferencias Federales			Gasto total	%
	Participaciones	FAISM	FORTAMUNDF		
2006	19,234,306	5,845,058	2,747,266.31	42,898,498	65
2007	18,500,675	6,522,009.52	2,815,006.93	43,795,708	64
2008	24,259,978	7,888,461	3,402,805	46,875,539	76
2009	19,752,095	8,087,997.70	3,560,820.82	54,606,149	58
Total	81,747,054	28,343,526.22	12,525,899.06	188,175,894	65
	122,616,479.3				

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal, del H. Ayuntamiento 2006-2009.

Con los datos antes obtenidos se concluye que el 65% de las transferencias federales cubren el gasto total del municipio de Santo Tomás, de tal manera éste ha agudizado su dependencia de los recursos que recibe vía transferencias, disminuyendo así su esfuerzo fiscal.

Por otra parte en el siguiente cuadro se aprecia de manera muy general la dependencia de los recursos federales y estatales.

Cuadro 7

Año Fiscal	Transferencias Federales y Estatales		Gasto total	%
	Participaciones	Aportaciones federales y estatales		
2006	19,234,306	16,601,831	42,898,498	84
2007	18,500,675	21,641,311	43,795,708	92
2008	24,259,978	20,866,911	46,875,539	96
2009	19,752,095	27,809,800	54,606,149	87
Total	81,747,054	86,919,853	188,175,894	90
	168,666,907			

Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública municipal, del H. Ayuntamiento 2006-2009.

Estos datos nos presentan de manera más definida la dependencia que tiene el municipio respecto a los recursos que recibe vía transferencias federales y estatales representando un 90% de estos recursos para financiar su gestión lo cual refleja una gran debilidad de su autonomía fiscal.

Este indicador es el resultado más visible para concluir que el gobierno municipal de Santo Tomás depende principalmente de las transferencias federales para cubrir su gestión ya que su precaria recaudación le impide financiar por lo menos su gasto administrativo.

3.5 Importancia del Ramo 28 en los ingresos del municipio

De los fondos federales que recibe el municipio de Santo Tomas, sólo el Fondo General de Participaciones o Ramo 28 contempla algún incentivo para estimular el esfuerzo fiscal del municipio. Pero estos criterios de eficiencias son aplicados sólo al incremento que este fondo registra cada año. Con el fin de determinar qué

porcentaje de los recursos que el municipio ha recibido vía transferencia federales del año 2006 a 2009 se encuentra vinculado a disposiciones que estimulan su esfuerzo fiscal, en el siguiente cuadro se realizó el cálculo del incremento anual del Ramo 28 en el periodo 2006-2009.

Cuadro 8

Fondo General de Participaciones		Incremento del Fondo General de Participaciones		Incremento en términos %
Año	Monto	Periodo	Monto	
2006	19,234,306			
2007	18,500,675	2006-2007	-733,631	- 4%
2008	24,259,978	2007-2008	5,759,303	31%
2009	19,752,095	2008-2009	-4,507,883	- 19%
Total	81,747,054		517,789	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Importancia del Ramo 28 en los ingresos del municipio de Santo Tomás (2006/2009)

Cuadro 9

Ingresos vía el Fondo General de participaciones	Ingreso Vía Transferencias federales	Ingresos Totales
81,747,054	122,616,479.3	188,175,914
% que Representa el incremento del Fondo General de Participaciones		
0.6%	0.4%	0.2%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Una vez obtenido el incremento que presentó el Ramo 28 es posible calcular la importancia que éste ha tenido en el ingreso del municipio. El incremento que tuvo este fondo de 2006 a 2009 representó el 0.6% de los recursos. En relación con los ingresos que recibió vía transferencias el incremento significó el 0.4% de esos recursos, y representó solo el 0.2% del total de los ingresos del municipio durante el periodo estudiado.

Importancia del Ramo 28 en los ingresos del municipio de Santo Tomás

Cuadro 10

Incremento del Fondo	Monto correspondiente al 40% del incremento del fondo	Como % de los Ingresos vía Transferencias federales	Como % de los Ingresos Totales
517,789	207,115.6	0.16%	0.11%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Se tiene entonces que de 2006 a 2009, sólo el 0.11 por ciento en promedio del total de los ingresos del municipio se asignó considerando su esfuerzo fiscal. Es decir, los criterios diseñados por la federación como del gobierno estatal para la distribución de los recursos que constituyen la fuente principal de ingreso municipal no proveen ningún incentivo para que el gobierno local trate de mejorar su esfuerzo fiscal.

3.6 Importancia del Ramo 33 en el municipio

A partir de 1998, los recursos provenientes del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUNDF) del Ramo 33 del presupuesto federal se han convertido en una de las principales fuentes de ingresos para el gobierno municipal. Por otra parte, es un hecho que la mayor parte del gasto social en el municipio se realiza con este financiamiento.

No obstante, es un hecho que los recursos del Ramo 33 han servido para financiar los servicios públicos en el municipio, debido a que éste sólo puede cubrir el dos por ciento de su gasto total con respecto a sus ingresos propios, además de que se ha demostrado que con las transferencias federales cubre más del sesenta por ciento de este rubro.

A continuación se muestra la evolución de estos fondos del municipio de Santo Tomás desde su aparición en 1998 hasta el año 2011, con el fin de conocer el incremento que ha tenido desde entonces.

Evolución del Ramo 33 en el municipio de Santo Tomás

Cuadro 11

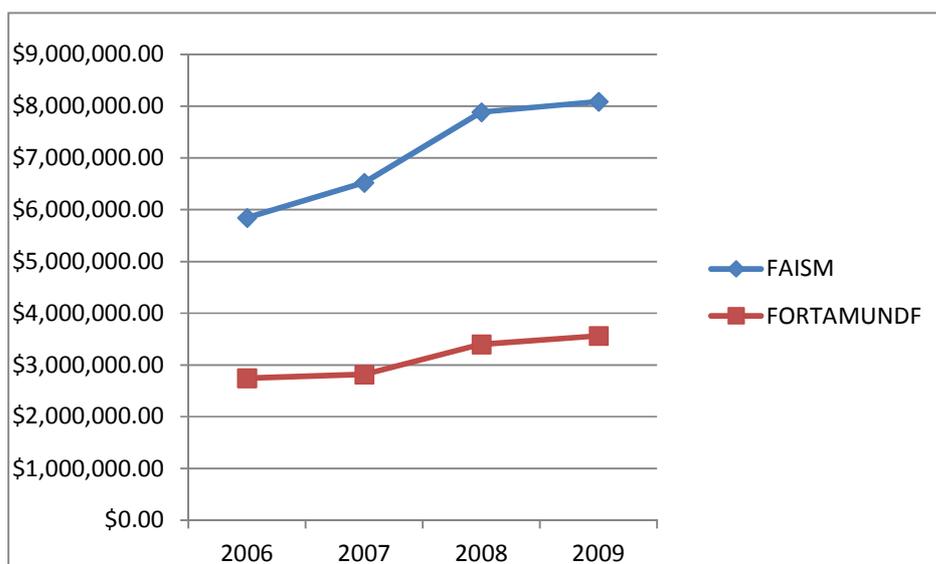
Asignación Ramo 33		
Año	FAISM	FORTAMUNDF
1998	1 029 244.00	609 786.00
1999	1 534 971.00	1 308 188.00
2000	1 941 000.00	1 501 229.00
2001	2 314 195.00	1 730 645.00
2002	4 496 816.00	1 979 533.00
2003	4 549 178.00	2 029 401.00
2004	4 648 132.00	2 228 243.00
2005	5 266 419.00	2 546 967.76
2006	5 845 058.00	2 747 266.31
2007	6 522 009.52	2 815 006.93
2008	7 888 461.00	3 402 805.00
2009	8 087 997.70	3 560 820.82
2010	8 331 376.00	3 712 634.89
2011	9 401 614.00	4 064 728.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Los recursos del Ramo 33 en dicha jurisdicción han tenido un incremento sostenido desde su creación en 1998. Como se puede observar hasta el año 2011 los recursos del FAISM ha crecido cerca del 90 por ciento. Por su parte el FORTAMUNDF ha aumentado un 85 por ciento desde su aparición de dichos fondos. No obstante, respecto a los recursos del FORTAMUNDF su asignación ha sido diferenciada debido al criterio poblacional de distribución. Mientras que los recursos del FAISM no se distribuyen de manera equitativa, pues favorece a los municipios que presentan mayores niveles de marginación.

Por su parte, en el periodo estudiado se aprecia que del año 2006 al 2009 el FAISM tuvo un incremento del casi 30% mientras que el FORTAMUNDF ha crecido en un 23%. (Ver gráfica 4 y cuadro 11).

Gráfica 4



Fuente: Gráfica elaborada con base en datos del Sistema Nacional de Información Municipal.

Como se aprecia el FORTAMUNDF está por debajo, respecto del FAISM, debido a que este recurso se reparte de acuerdo a la cantidad de población existente en el municipio por lo que durante este periodo se consideraron los datos del INEGI del año 2005 donde se consideraron 8,888 habitantes. Por su parte el FAISM se distribuye considerando índices de pobreza y rezago.

Finalmente, es importante que las fórmulas de distribución de estos fondos sean lo más justas posible, con la intención de beneficiar y apoyar a todos los municipios y que realmente se destinen para lo que fueron creados, así mismo, revisar si el FAISM verdaderamente está disminuyendo los índices de pobreza.

CONCLUSIONES

La problemática que presenta el municipio de Santo Tomás es similar a la que manifiestan la mayoría de los municipios pertenecientes al Estado de México, tal es el caso que los municipios no forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, formalmente, este ámbito de gobierno está representado por los gobiernos estatales, los cuales en teoría deben velar por los intereses municipales.

El caso de Santo Tomás representa una gran problemática en su hacienda municipal. Como se señaló, uno de sus principales problemas es el debilitamiento de su autonomía fiscal, lo cual, es consecuencia del incremento de las transferencias intergubernamentales, es decir, de las participaciones y aportaciones que no fortalecen su capacidad fiscal, al contrario este gobierno tiene que recurrir a dichos recursos ya que los ingresos propios que recauda son insuficientes para cubrir o solventar su gestión

Por lo tanto el problema más apremiante que presenta este municipio es la gran dependencia financiera, esto es, el gobierno local financió durante el periodo 2006/2009, el 90 por ciento de su gasto con recursos de origen federal y estatal;

Por otra parte, las fórmulas de distribución de las transferencias no presentan incentivos para su esfuerzo fiscal. Los criterios de las participaciones son definidas por la legislatura local, el Estado de México considera criterios inerciales, es decir a partir de porcentajes históricos o mediante fondos que garantizan montos de años anteriores. En cuanto a las aportaciones se encuentran establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, el FAISM se distribuye mediante criterios compensatorios (en función del porcentaje de pobreza que el municipio aporta a su respectiva entidad federativa) y el FORTAMUNDF a través de criterios distributivos (en función del porcentaje que representa la población del municipio respecto al total estatal). El diseño de las transferencias no ha sido el más

adecuado, ya que desde su creación, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provocó una mayor dependencia del municipio de las transferencias federales ya que sus criterios de distribución no incentivan su esfuerzo fiscal.

Cabe mencionar que con la reforma hacendaria del año 2007 tuvo el sentido de corregir los incentivos que se desprendían de las participaciones y aportaciones federales a fin de fomentar el desarrollo de las entidades federativas pero sin desincentivar el esfuerzo tributario local. Sin embargo quedó pendiente el hecho de que estos incentivos se puedan replicar en el ámbito municipal. Puesto que en lo que corresponde a la entrega de transferencias de los estados hacia los municipios, aún está presente el problema de clarificar los incentivos de las participaciones a fin de favorecer la recaudación local. El papel más importante para que las fórmulas locales tengan el mismo sentido que las fórmulas federales recae principalmente en las legislaturas.

Por otra parte, el problema por la baja recaudación municipal y la alta dependencia de las transferencias federales para cubrir el gasto local, se complica aún más por el hecho de que gran parte de las participaciones federales que recibe el municipio la destina al pago de su gasto corriente, lo anterior no sería problema a no ser por el hecho de que las participaciones son recursos que varían según el comportamiento mensual que tenga la recaudación federal, es decir el municipio no tiene la certeza de cuánto es el monto que va a recibir a lo largo de un ejercicio fiscal por dicho concepto, sólo tiene conocimiento de las cifras estimadas que publican al inicio del año. Esto resulta relevante si se considera que el municipio estudiado solo cubre el cuatro por ciento de su gasto corriente con ingresos propios. Es decir, depende en gran medida de las participaciones para cubrir este rubro debido a que las aportaciones son condicionadas, por lo que sólo pueden destinarse de acuerdo a la normatividad de la Ley de Coordinación Fiscal.

Es de destacar que la grave problemática de las finanzas públicas en el municipio de Santo Tomás, no sólo se debe a un mal diseño de las transferencias

(participaciones y aportaciones) que recibe de la federación, sino que también de acuerdo a los datos obtenidos en el diagnóstico institucional existen factores como la falta de profesionalización de los servidores públicos locales, el rezago administrativo y tecnológico, la estructura administrativa anticuada e ineficiente, un marco jurídico obsoleto y poco eficaz en la regulación de las finanzas locales, y con prácticas democráticas todavía incipientes, así como otras variables de carácter político son elementos que explican en gran medida el deterioro actual de la capacidad financiera del municipio.

Mientras, el municipio no cuente con los elementos administrativos, jurídicos y de personal necesario para una gestión más eficaz y eficiente, la descentralización fiscal seguirá generando más problemas que avances y sus beneficios seguirán sin materializarse. De nada servirán más recursos, si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ello y generar el mayor impacto posible en el ámbito local.

Por otra parte, es fundamental que en las fórmulas de distribución se consideren elementos que premien a los gobiernos municipales que sean capaces de explotar de manera eficaz y eficiente su base fiscal independientemente de su tamaño. Es importante que, bajo ejercicios participativos, el gobierno estatal incluya al municipio en la discusión de fórmulas de participaciones que clarifiquen los incentivos para el gobierno local. Con las fórmulas adecuadas se puede incentivar la modernización institucional, la transparencia, el incremento de los ingresos propios municipales y, sobre todo, se puede impulsar el desarrollo local.

Así mismo el Estado de México debería descentralizar más recursos del Fondo General de Participaciones a sus municipios considerando un mayor porcentaje en criterios predominantemente resarcitorios que incentiven el esfuerzo fiscal de forma que premie al municipio que más recauda, al más competitivo, y al que más aporta a la economía estatal, ya que sólo otorga el 20% como mínimo que

establece la LCF, mientras que Hidalgo y Morelos canalizan el 25% de este fondo a sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, se comprueba la veracidad de nuestra hipótesis, al encontrar que efectivamente el municipio de Santo Tomás ha debilitado su esfuerzo fiscal por el diseño inadecuado de las transferencias federales que no tienen mecanismos que incentiven su recaudación, así como la falta de capacidad institucional del municipio. El reto es fortalecer todos los aspectos de la vida institucional local, comenzando por mejorar las capacidades administrativas y de gestión del gobierno municipal.

OBRA CONSULTADA

Bibliografía:

- Aghón, Gabriel, Carlos Casas (1996) “Caracterización de los procesos de descentralización de América Latina en un análisis comparativo de los procesos de descentralización Fiscal en América Latina”, en Rogelio Arellano Cadena (comp.). *México hacia un nuevo federalismo fiscal*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Cadena, Rogelio, (comp.) lecturas (1996), “*México hacia un nuevo federalismo fiscal*”, México: Gobierno del Estado de Puebla, Fondo de Cultura Económica y trimestre económico.
- Arriaga Conchas, Enrique (2001), “*Finanzas Públicas de México*”, México: Instituto Politécnico Nacional.
- Atzimba Baltasar, Macias y Gerardo Maldonado Hernández (2002), “*Federalismo Fiscal en México. Un estudio de caso*”; en Revista IAPEM. Enero-abril. número 51, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Barrera Rolando y Consuelo María del Pilar (1989), “*Descentralización y Administración Pública en los Estados Federativos*”, (ensayo analítico-metodológico), UAEM-IAPEM. Toluca México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006), “*Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina*”, en División de Administración pública, (documento de trabajo 181), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carrera, Ady (1998), “*Federalismo fiscal en Latinoamérica. Una revisión de la práctica a través de la teoría. El caso de México*”, Ponencia presentada

en el 3er Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD); Madrid, España.

- Carrera, Ady (2005), *“Retos de la descentralización Fiscal para el Fortalecimiento de los Gobiernos Subnacionales en México”*, Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD); Santiago de Chile.
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2006), *Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, México, Cámara de Diputados de la LX legislatura.
- CNEP (Centro Nacional de Estudios Municipales) (1985), *El desafío municipal*, México, Secretaría de Gobernación.
- Hernández Pérez, Martha Laura (2002), *“El municipio, Federalismo y Descentralización”*; en Revista IAPEM. Enero-abril, número 51, México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Lalander, Richard (2000), *“Descentralización”*, Léxico de la política, México: Fondo de Cultura Económica.
- López Moguel, Ana Isabel (2007), *“El Federalismo Fiscal desde su Concepción Teórica”*, en revista INDETEC “Federalismo Hacendario” marzo-abril, número 149, bimestral, México: Instituto para el Desarrollo Técnico de las haciendas públicas.
- Ochoa Campos, Moisés (1982), *“Descentralización o Autonomía Municipal”*, México: índice.

- Ortega Lomelín, Roberto (1996), *“Federalismo y Finanzas Públicas”*, Toluca México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Reyes Garmendia, Ernesto Soto (2006), *“Federalismo, Sociedad y Globalidad: los retos del porvenir”*; en revista Política y Cultura “Estado, Nación e Identidades”, número 25, semestral, México: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), *“La descentralización en México. De la reforma municipal a solidaridad y el nuevo federalismo”*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, Victoria 1992 citada en Carrera, Ady *“Retos de la Descentralización Fiscal para el Fortalecimiento de los Gobiernos Subnacionales en México”*. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD); Santiago de Chile.
- Sánchez González, José Juan (2006), *“Descentralización del Gasto social y Creación del Ramo 33: Dos Estrategias de Política Social”* en Control Gubernamental. *“Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”*. Año VII, No. 13. Toluca, Gobierno del Estado de México. Secretaria de la Contraloría.
- Segob- INAFED (2006), *“Aspectos básicos de la descentralización en México”*, Secretaria de Gobernación- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México p 13-52.
- Segob- INAFED (2008), *“Manual de Transferencias Federales para Municipios”*, Secretaria de Gobernación- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México.

- Zarzosa Escobedo, José Antonio (2000), *“Federalismo Fiscal y Modernización de la hacienda Pública Municipal”*, en revista IAPEM Administración Pública y Ciudadanía, No 46, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Mesografía

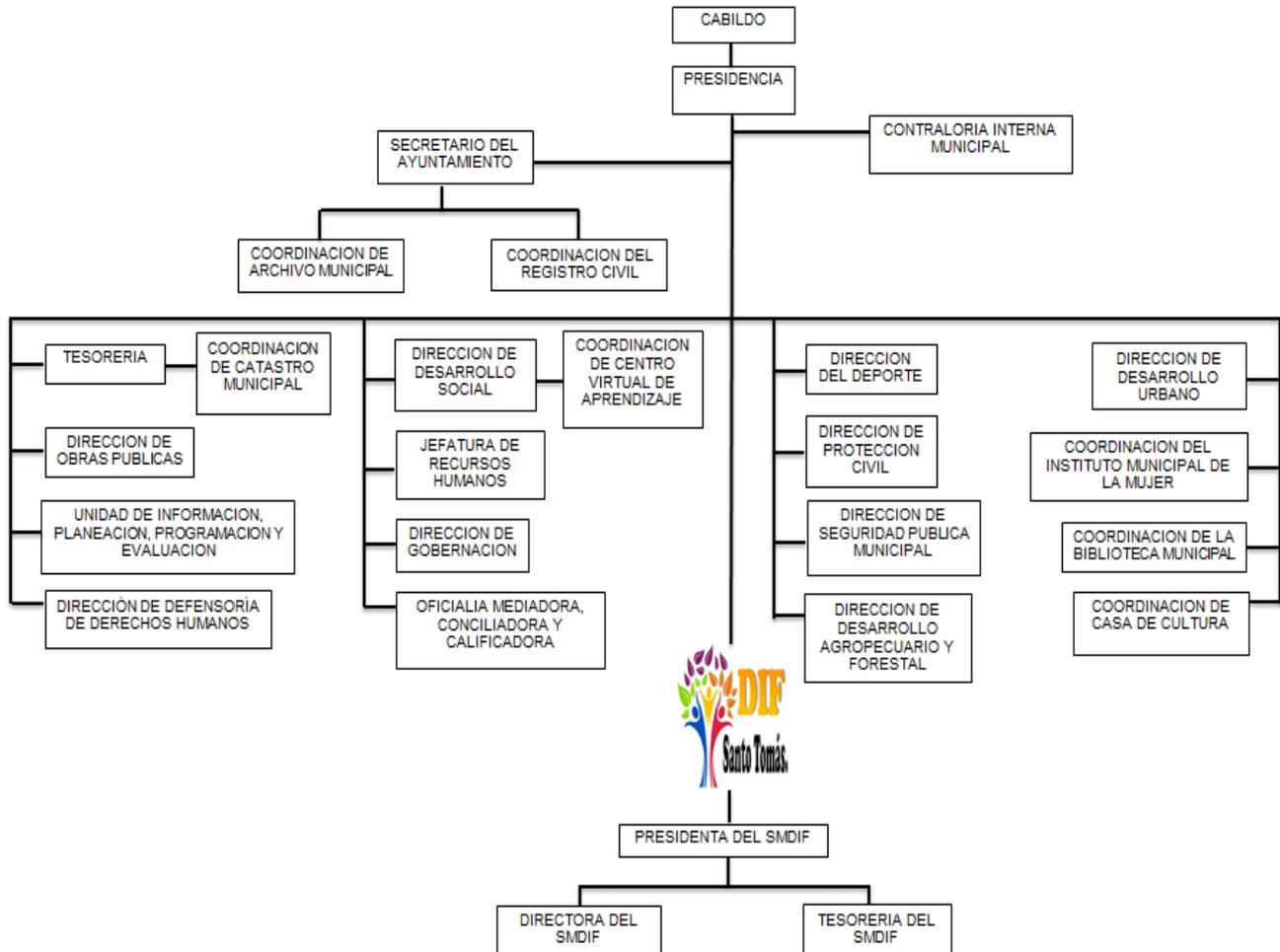
- Gobierno del Estado de México, “Enciclopedia de los Municipios de México” en http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico consultada en abril 2008
- Martínez Martínez, Pedro, *“Federalismo y Gobierno Local”*, en Revista Gestión y Estrategia, edición Internet en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.htm> consultada en agosto de 2009.
- SNIM-INAFED. Sistema Nacional de Información Municipal en <http://www.snim.rami.gob.mx/> consultada en marzo 2009.

Leyes y Reglamentos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa 2008
- SHCP, Ley de Coordinación Fiscal, 2009.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2009
- Código Financiero del Estado de México y Municipios, 2010
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, 2012
- Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Santo Tomás 2009
- Plan de Desarrollo Municipal, Santo Tomás, Estado de México, 2006/2009
- Gaceta Pública Municipal de la Cuenta Pública de Santo Tomás 2006/2009

ANEXOS

ANEXO 1. ORGANIGRAMA DE SANTO TOMAS 2013-2015



Fuente: Organigrama proporcionado por el Secretario del H. Ayuntamiento 2013-2015.

ANEXO 2. Reglamentos Básicos de acuerdo al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)

El Índice de Reglamentación Municipal básica (IRMb) se elaboró con la información obtenida en INEGI, Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 (con datos de 2008), y en INEGI, Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 (con datos de 2010).

Para definir los reglamentos que pueden considerarse básicos, se tomaron 17 de los 40 tipos de reglamentos de los cuales se recoge información en la Encuesta y/o el Censo, tomando como criterio las atribuciones que expresamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) le señalan a dicho orden de gobierno en distintas materias. Los 17 reglamentos básicos y su fundamento en la CPEUM son los siguientes:

1. Bando de Policía y Buen Gobierno (Art. 115 fracción II)
2. Reglamento Interior del Ayuntamiento (Art. 115 fracción II)
3. Administración Pública Municipal o delegacional (Art. 115 fracción II)
4. Transparencia y Acceso a la Información (Art. 6)
5. Participación Ciudadana (Art. 115 fracción II)
6. Reglamento de Obras Públicas (Art. 115 fracción II)
7. Limpia y/o recolección de residuos sólidos urbanos (Art. 115 fracción III inciso c)
8. Seguridad Pública (Art. 115 fracción III inciso h)
9. Reglamento de Protección Civil (Art. 73 fracción XXIX-I)
10. Reglamento de Alumbrado Público (Art. 115 fracción III inciso b)
11. Reglamento de Cementerios (Art. 115 fracción III inciso e)
12. Reglamento de Mercados (Art. 115 fracción III inciso d)
13. Reglamento de Rastro (Art. 115 fracción III inciso f)
14. Reglamento de Vialidad y Transporte (Art. 115 fracción V inciso h)
15. Zonificación y Uso de Suelo (Art. 115 fracción V inciso a)
16. Ordenamiento Ecológico (Art. 115 fracción V inciso g)
17. Reglamento de la Construcción (Art. 115 fracción inciso f)

ANEXO 3. DEFINICIÓN DE RUBROS PARA INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO

<i>Ingresos</i>	
Rubro	Definición
Ingresos	Percepciones monetarias de que dispone el municipio para cumplir con sus funciones.
Impuestos	Contribuciones que pagan las personas físicas y morales previstas en la ley.
Participaciones	Porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios.
Derechos	Pago por servicios: expedición de certificados, permiso o licencias de construcción, servicios del registro civil etc.
Productos	Pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales. Los derivados de concesiones de explotación o arrendamiento de bienes inmuebles (edificios, instalaciones, mercados).
Aprovechamientos	Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones.
Deuda Pública	Ingresos provenientes de la contratación de créditos.
Por cuenta de Terceros	Sobre la propiedad raíz, industria y comercio.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron gastadas el año anterior.
Contribución de Mejoras	Pagos por la obtención de algún beneficio.
Transferencias	Recursos de programas estatales y federales previamente determinados.
Ingresos propios o directos	Los que se obtienen directamente de la comunidad: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
Ingresos ordinarios	Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportación de mejoras y participaciones.
<i>Egresos</i>	
Rubro	Definición
Egresos	Total de erogaciones del municipio.
Gastos administrativos	Erogaciones que cubren necesidades administrativas (gasto corriente).
Obras públicas y fomento	Gastos en obras o adquisición de equipo para mejorar la administración (gasto de inversión).
Transferencias	Cubren gastos originados por terceras personas o por el pago de intereses de deuda.
Deuda pública	Pago de créditos obtenidos.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron erogadas.
Por cuenta de terceros	Entregas de dinero proveniente de convenios o leyes a terceras personas.

Fuente: Con base en definiciones utilizadas por el INEGI.

ANEXO 4. INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMAS, ESTADO DE MEXICO 1989-2011

Año	TOTAL	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribuciones de mejoras	Participaciones	Aportaciones federales y estatales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidad inicial
1989	1,250,509	22,059	7,184	17,109	24,103	0	513,780	515,013	0	0	151,261	0
1990	2,617,909	52,535	9,102	14,934	545,522	0	682,944	0	0	529,750	783,122	0
1991	1,004,740	39,828	18,941	3,455	11,541	0	775,475	0	0	155,500	0	0
1992	3,161,182	62,235	10,144	21,132	4,251	0	903,265	62	0	1,557,709	602,384	0
1993	1,497,045	42,207	6,655	495	5,830	0	673,508	550	0	646,800	121,000	0
1994	3,900,658	88,801	33,719	0	3,956	0	1,651,808	0	0	2,122,374	0	0
1995	2,933,103	115,462	26,375	514	11,025	0	1,656,360	1,123,367	0	0	0	0
1996	7,874,219	126,137	29,439	555	11,983	0	3,002,105	4,704,000	0	0	0	0
1997	6,111,391	146,942	60,482	26,724	12,705	0	5,630,128	40,000	0	58,928	135,482	0
1998	8,229,493	188,891	105,051	92,611	65,871	0	5,125,862	2,606,448	0	44,759	0	0
1999	10,076,168	244,855	62,539	125,144	18,158	0	6,445,078	3,123,679	0	56,715	0	0
2000	5,089,646	82,867	47,063	6,512	3,939	0	3,693,228	1,207,810	0	48,227	0	0
2001	16,860,707	307,698	216,839	128,358	17,422	0	9,709,161	6,439,966	0	41,263	0	0
2002	18,120,738	419,585	264,863	147,537	69,028	0	9,903,957	7,171,844	0	143,740	184	0
2003	24,877,226	339,781	255,683	78,890	59,813	0	13,449,445	8,047,162	0	152,789	2,493,663	0
2004	24,595,525	434,252	172,289	93,073	67,509	0	13,727,658	6,690,687	410,057	0	3,000,000	0
2005	29,602,806	405,695	300,393	13,856	115,592	0	15,013,172	8,779,021	346,772	0	4,628,305	0
2006	42,898,498	525,390	270,493	5,258	125,372	0	19,234,306	16,601,831	0	0	6,135,848	0
2007	43,795,708	493,094	363,223	65,808	44,295	113,850	18,500,675	21,641,311	0	0	2,573,452	0
2008	46,875,539	436,886	341,442	27,713	12,647	800	24,259,978	20,866,911	180,157	0	749,005	0
2009	54,606,149	483,800	262,634	24,547	118,489	0	19,752,095	27,809,800	0	0	6,154,784	0
2010	55,208,785	597,996	582,777	21,551	87,123	0	19,350,564	29,768,774	0	0	4,800,000	0
2011	58,079,272	429,457	135,854	194	23,413	0	20,828,500	32,601,784	26,965	0	4,033,105	0

Fuente:

INEGI. Sistema Municipal de Base de Datos.
INEGI. Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales 2011.

ANEXO 5. EGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTO TOMAS, ESTADO DE MÉXICO 1998-2010

Año	TOTAL	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios, transferencias y ayudas	Adquisición de bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones sociales	Inversión financiera	Aplicación de recursos federales y estatales	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública
1998	8,229,493	3,694,954	380,724	830,217	1,631,411	404,253	528,768	0	0	0	0	277,675
1999	10,076,168	4,892,097	536,802	1,058,498	1,122,787	167,694	1,304,619	0	0	0	0	23,873
2000	5,089,646	2,446,278	201,439	418,977	226,088	288,319	588,634	0	0	0	0	0
2001	16,860,707	7,031,374	692,307	1,414,580	1,416,712	847,543	4,874,712	0	0	0	0	0
2002	18,120,738	7,455,358	717,075	1,472,439	1,537,290	365,480	6,087,854	0	0	0	0	0
2003	24,877,226	11,536,976	1,103,418	2,166,214	1,886,207	25,795	8,158,616	0	0	0	0	0
2004	24,595,525	13,341,608	1,195,600	3,836,636	1,920,399	390,351	915,665	0	0	16,682	0	1,315,303
2005	29,602,806	13,913,346	1,131,759	2,386,297	1,474,246	162,958	5,876,802	0	0	0	0	4,657,398
2006	42,898,498	13,750,353	937,260	4,115,162	2,016,119	43,511	15,432,461	0	0	0	0	6,603,632
2007	43,795,708	17,257,566	825,913	3,570,036	2,328,989	66,080	19,308,261	0	10,201	0	0	103,945
2008	46,875,539	19,630,679	1,623,514	3,801,735	2,274,543	175,312	19,297,482	0	0	0	0	72,274
2009	54,606,149	18,843,623	1,859,489	5,475,851	2,423,663	301,374	25,679,052	0	0	0	0	23,097
2010	55,208,785	22,496,466	2,365,880	5,459,900	4,320,992	152,815	17,054,442	0	0	0	0	2,890,560

Fuente: INEGI. Sistema Municipal de Base de Datos. <http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Municipales>