Repensar la descentralización

dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal

Alfredo Carlos Victoria Marín

Alfredo Carlos Victoria Marín

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Maestro en Derecho Administrativo, por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y Licenciado en Economía por la Facultad de Economía, con acreditación académica de la UNAM.

Dentro de los premios y reconocimientos obtenidos son: a) Tercer Lugar en el Concurso Nacional de Ensayo organizado por el Gobierno del Estado de México y el Instituto de Estudios Legislativos de la LIV Legislatura del Estado de México en 2004; b) Primer Lugar del Premio del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) en 2003, el cual fue otorgado en 2005; y c) Primer Lugar del Premio Estatal de Transparencia 2007 del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y la Universidad Autónoma del Estado de México.

Dentro de su experiencia profesional ha sido Contralor Municipal del Ayuntamiento de Metepec, México; Contralor Interno del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Metepec, México; Jefe de Convenios de Colaboración y Jefe de Unidad de Análisis de Estructura Orgánica y Salarial de la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México; y Director de Política y Normatividad en el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN), órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además de ser Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Hacendario del Estado de México.

Repensar la descentralización

dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal

Repensar la descentralización dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal

Primera Edición, 2018.

Instituto Hacendario del Estado de México, “Centro José María Morelos y Pavón”, Sede del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de México y Municipios.

Calle Federalismo núm. 103, Santiago Tlaxomulco, C.P. 50280, Toluca, Estado de México,
Teléfono: (01 722) 236 05 40.

Investigador: Alfredo Carlos Victoria Marín.

Número de Autorización del Consejo Editorial de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/09/14/19
Impreso en México.

El contenido de la investigación es responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coincide con el punto de vista del Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningun sistema o método electrónico o mecánico (incluyendo el fotocopiado, la grabación o cualquier sistema de recuperación y almacenamiento de información) sin consentimiento por escrito del IHAEM.

Repensar la descentralización

dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal

DIRECTORIO

CONSEJO DIRECTIVO
Secretario de Finanzas y
Presidente del Consejo Directivo
del Instituto Hacendario del
Estado de México

SUBCOMITÉ EDITORIAL
Reyna María del Carmen Ávila Vázquez, Presidente
Joaquín R. Iracheta Cenecorta, Secretario
Laura Marina Hernández Moreno, Vocal
José Ramón Albarrán y Mora, Vocal
Braulio A. Álvarez Jasso, Vocal
José Izmael Escobedo Velásquez, Vocal

COORDINACIÓN EDITORIAL
Francisco Curiel Neri

CUIDADO DE LA EDICIÓN
Y DISEÑO
Minerva Ayala Jiménez

Autorización del Consejo Editorial
de la Administración Pública Estatal:
CE: 207/09/14/19

Revisión Editorial:
Consejo Editorial de la
Administración Pública Estatal

Fotografía de Portada:
IHAEM

Índice

Introducción 7

Capítulo I 13

1. Principales restricciones económicas, políticas e institucionales que enfrentan las haciendas públicas en México 15
   1.1. La economía política de la política económica del estancamiento estabilizador 15
   1.2. Indicadores recientes de la situación de las haciendas públicas estatal y municipal del Estado de México 23
   1.3. Análisis de la deuda municipal y la importancia de transferir mayores recursos estatales a los municipios 29

Capítulo II 31

2. Las reformas estructurales y el fortalecimiento de las haciendas municipales del estado de méxico 33
   2.1. La reforma hacendaria 33
   2.2. La reforma en materia energética 37
   2.3. La reforma en materia de competencia económica y de telecomunicaciones 40
   2.4. La reforma financiera y de negocios 40
   2.5. Políticas de transparencia y rendición de cuentas 46

Capítulo III 49

3. Acciones para fortalecer las haciendas municipales 51
   3.1. Elementos para debatir sobre una nueva Convención Nacional Hacendaria 51
   3.2. La fiscalidad local y su relación con los indicadores de bienestar social: análisis y resultados preliminares 51
   3.3. Conformación de indicadores para el monitoreo y supervisión de la hacienda pública municipal 56
   3.4. Servicio profesional de carrera en las tesorerías y contralorías municipales 59
   3.5. Propuestas y áreas de mejora para el fortalecimiento de las haciendas municipales del Estado de México 60

Conclusiones 60
Fuentes de información 63
Anexos 66

Introducción

Las reformas estructurales de segunda generación que se aprobaron durante los 2 primeros años de la administración federal encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto no concluyeron el proceso de reforma constitucional referente a las competencias hacendarias delineadas en el acuerdo número 70 del Pacto por México destinado al "fortalecimiento del federalismo", cuyo objetivo era promover "mayores y mejores facultades tributarias para las entidades federativas y municipios, como la ampliación de las atribuciones de control y cobro. En especial se fortalecerá el cobro del impuesto predial por parte de las autoridades competentes".

Lo anterior delineaba una agenda encaminada a construir nueva redistribución de nuevas facultades tributarias entre los tres órdenes de gobierno, que hiciera posible darle un nuevo aliento a la descentralización fiscal. Sin embargo, la profundización de la centralización fiscal de los últimos decenios, ha tenido un discreto tratamiento dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el Objetivo Nacional 1. México en Paz. Entre los cinco objetivos nacionales y en las tres estrategias transversales que componen el PND, solamente hay una mención de dos párrafos en el punto I.1 del Diagnóstico relativo al tema *Federalismo articulado*, el cual señala:

> "Nuestra Constitución establece el Pacto Federal como la forma de organización política más adecuada para la nación. Sin embargo, una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos, han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.
> Por lo tanto, es imperativo avanzar hacia un federalismo articulado en el que todos los órdenes de gobierno asuman corresponsablemente sus funciones, sin que nadie sea marginado de participar en alcanzar los grandes objetivos nacionales. En la construcción de un federalismo es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios. A través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamentales podremos alcanzar las grandes Metas Nacionales."

Es decir, no se concibió dentro del PND la necesidad de hacer una reforma constitucional o una Convención Nacional Hacendaria, que posibilitara una redistribución de facultades y competencias hacendarias, por lo que la construcción de un "federalismo articulado" solamente se circunscribía a la instrumentación de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamentales, más no de reformas constitucionales.

Dentro del punto VI.1 del Objetivo Nacional *México en Paz* se desprende el Objetivo I.1 *Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática*, el cual contiene la estrategia I.1.3 *Impulsar un federalismo articulado* mediante una coordinación eficaz y una mayor corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, cuyas líneas de acción tienen más bien un carácter de tipo operativo que legislativo:

- Impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros.
- Promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno.
- Diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales.
- Impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustentan la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios.
- Promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

Atendiendo estas líneas de acción, se soslayaba la necesidad de que el federalismo mexicano tuviera como aspiración básica avanzar en una mayor descentralización de funciones y de ámbitos de competencia hacendaria. En el punto VI.4 del Objetivo Nacional México Próspero y particularmente en el objetivo 4.1 Mantener la estabilidad macroeconómica del país, del cual se desprende la estrategia 4.1.1 Proteger las finanzas públicas ante riesgos del entorno macroeconómico, se señala en una línea de acción el "*Fomentar la adecuación del marco normativo en las materias de responsabilidad hacendaria y deuda pública de las entidades federativas y los municipios, para que fortalezcan sus haciendas públicas*". El avance normativo en esta materia se materializó en el DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015 y en la Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios publicada en el DOF el 27 de abril de 2016. Dicho tema será objeto de análisis en este documento.

De igual manera en la estrategia 4.1.2 Fortalecer los ingresos del sector público, se establece como línea de acción *Revisar el marco del federalismo fiscal para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios*.

Así las cosas, el fortalecimiento de la hacienda pública local se circunscribe en que se debe fomentar y revisar el marco normativo de responsabilidad hacendaria y del federalismo, en virtud de que desde la perspectiva del gobierno central, y con relación a lo que desprende de la lectura simple del PND 2013-2018, los gobiernos municipales deben

acrecentar la recaudación del impuesto predial para depender menos de los transferencias federales. El que México pueda tener indicadores donde pueda apreciarse una mayor descentralización fiscal con relación a América Latina o los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) no está considerado como una prioridad gubernamental.

Bajo esta lógica se sigue responsabilizándose a los ayuntamientos –sin dejar de reconocer los agravios y abusos que sufre la hacienda local- de que poco o nada hacen para recaudar más impuestos, minimizando el impacto de las políticas fiscales y monetarias restrictivas, ya que dentro de contexto nacional y global adverso, ello determina en gran medida el derrotero de la hacienda pública. Una economía que crece poco, no abona mucho al fortalecimiento de las haciendas públicas locales.

Si bien es cierto que esta es una tarea que le toca resolver a las clases gobernantes, en realidad tampoco hay un empuje de los intelectuales mexicanos que haga retroceder los mecanismos institucionales, económicos y jurídicos del centralismo hacendario que vive nuestro país. Sobre este asunto, hace algunos años el historiador británico Eric Hobsbawm (2013: 192) dijo con mucha razón que "los ideólogos de finales del siglo XX han preferido abandonar la tarea de buscar la razón y el cambio social, y dejar estos en manos de las operaciones automáticas de un mundo de individuos puramente racionales que, supuestamente, potencian al máximo sus beneficios mediante un mercado que actúa racionalmente y tiende, cuando se ve libre de influencias externas, a un equilibrio duradero." Este es un signo muy importante que no debe perderse de vista, frente a la profunda centralización fiscal que padece la economía mexicana, ya que la mano invisible del mercado no es condición suficiente para que de la noche a la mañana las haciendas locales puedan participar con mayores ingresos dentro del ingreso fiscal total de México.

Precisamente este trabajo de investigación plantea diversos aspectos encaminados a detectar diversas áreas de oportunidad, pero también de riesgos que se ciernen sobre el conjunto de las haciendas públicas municipales del Estado de México, considerando los aspectos estructurales de la economía mexicana y el inestable entorno económico internacional de los últimos tiempos. En diversos medios de información económica han referido que el bajo crecimiento económico global denominado como estancamiento secular refiere a una situación permanente donde no es posible tener tasas de interés a niveles bajos para nivelar los balances de ahorros e inversión mientras se alcanza el pleno empleo (EIU: 2015). Otras notas dan cuenta sobre los escenarios económicos pesimistas no vistos desde la Gran Recesión del 2009, y que ha sido tema de análisis y discusión por parte de los líderes empresariales, sociales y políticos, en razón de los efectos que ha tenido sobre la economía mundial los bajos precios del petróleo y la desaceleración de China. (*El Financiero*: 20 de enero de 2016).

Las autoridades hacendarias de los gobiernos estatales y municipales poco pueden hacer para fortalecer sus ingresos de gestión si la economía nacional se ve constreñida por políticas económicas que no posibilitan el crecimiento de la inversión pública y privada,

sobre todo de las actividades relacionadas con la formación bruta de capital, la innovación tecnológica y la formación de recursos humanos calificados. Por lo que es un factor clave que los escasos ingresos de gestión que generan, sean canalizados a maximizar el bienestar social.

Se ha señalado con antelación (Suárez Dávila: 2012) que se "requiere un nuevo pacto fiscal con reformas constitucionales", ya que "para acelerar el crecimiento a una tasa anual de 6% para crear 1 millón de empleos, y que para ello se requiere duplicar la inversión pública, particularmente en infraestructura y que para contribuir a resolver la falta de crédito es necesario crear una verdadera banca de desarrollo." Lo anterior, se torna cada vez más difícil ante los ajustes preventivos del gasto público, y sobre todo de la inversión pública que ha venido contrayéndose desde 2014.[1]

La reducción del gasto público federal en 2015 ascendió a 124 mil millones de pesos, que representó el 0.7% del PIB y 2.6 del Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año fiscal. Dicho ajuste se distribuyó de la siguiente manera: 52 mil 300 millones pesos para dependencias y entidades del gobierno federal; 62 mil millones para PEMEX y 10 mil millones para la Comisión Federal de Electricidad. En 2016 el ajuste se estima en 132 mil millones de pesos, equivalente 0.7% del PIB y para 2017, el ajuste será de 175 mil millones de pesos. Entre 2015-2017 habrá una reducción acumulada del gasto público del orden de los 431 mil millones de dólares, que representa el 2% del PIB. Lo anterior ha generado la cancelación de proyectos de inversión tanto del gobierno federal como el de las empresas productivas del Estado, lo cual en el largo plazo debilitará la capacidad productiva de Pemex, ya que acumula para 2016 un recorte de más de 100 mil millones de pesos.[2]

Por otro lado, no debe dejarse de lado lo que establece el Plan de Desarrollo 2011-2017 del Estado de México en lo que refiere al Impulso municipal, el cual está plasmado en el Eje Transversal 9, ya que en el marco del respeto a la autonomía municipal, "*el Gobierno de la entidad fortalecerá a los gobiernos municipales para que ejerzan sus atribuciones y, más aún, que lo hagan siguiendo los principios de una administración enfocada a ofrecer resultados con un financiamiento responsable y eficiente*."

Así las cosas, el Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017 señala que:

> "Finalmente se fomentará la sistematización de procesos para volver más eficiente al municipio. Esto incluye la ejecución de sus atribuciones recaudatorias, tales como el cobro del impuesto predial, así como la mejora administrativa, con miras a reducir los tiempos de espera y eliminar la discrecionalidad de los servicios públicos que pudiera generar actos de corrupción.
> La ubicación geográfica de los municipios hace que éstos compartan

1 La depreciación del peso frente al dólar, la volatilidad financiera y la caída del precio del crudo han sido los factores que están detrás de los ajustes al presupuesto para 2017. "Programa de austeridad preventiva esta semana", El Economista, 14 de febrero de 2016.

2 "El recorte al presupuesto de Pemex es la respuesta para afrontar la reducción de 84% en sus ingresos en 2015 respecto al año previo, provocada por la caída en la producción de barriles y por el desplome de los precios del petróleo. La deuda acumulada de Pemex con sus proveedores, desde finales de 2014 hasta diciembre de 2015, asciende a 147 mil millones de pesos", "Pemex desampara a sus proveedores", en Expansión, suplemento Energía 360, abril-junio de 2016, p.XXI.

> algunos problemas, lo cual propicia y hace necesario presentar soluciones coordinadas. Esto es de especial relevancia en términos de financiamiento, pues existen acciones que requieren cuantiosas inversiones que pueden realizarse de manera conjunta entre dos o más municipios. Para apoyar dicha coordinación, el Gobierno Estatal será un eje articulador entre gobiernos y organismos municipales."

En el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se prevé que los gobiernos municipales podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. Esto es particularmente relevante, ya que el propio Gobierno del Estado de México reconoce que diversos municipios mexiquenses no cuentan con la capacidad instalada técnica y humana ni las herramientas básicas como un buen catastro que posibilite una mejora en los procesos de recaudación tributaria, ya ni se diga la capacidad para instrumentar políticas eficaces de gasto.

La evaluación del resultado de las acciones del Plan de Desarrollo 2011-2017 se tendrán que realizar con suma objetividad para determinar en qué medida logró o no sus objetivos estratégicos. De ahí que siga siendo una asignatura pendiente rediseñar una nueva forma de vivir y hacer posible una descentralización fiscal desde abajo hacia arriba.

Capítulo I

Principales restricciones económicas, políticas e institucionales que enfrentan las haciendas públicas en México

1. Principales restricciones económicas, políticas e institucionales que enfrentan las haciendas públicas en México

1.1. La economía política de la política económica del estancamiento estabilizador

El esquema de redistribución de las transferencias (aportaciones y participaciones) estatales al orden municipal de gobierno bien podría ser uno de los principales factores que están detrás del endeudamiento de los ayuntamientos, quienes ante la insuficiencia de recursos para satisfacer sus requerimientos de gasto, recurren al financiamiento que otorga la banca comercial y de desarrollo. En este sentido, los ingresos de gestión y las transferencias no condicionadas al no poder cubrir las necesidades totales de gasto, ocasiona que los ayuntamientos recurran al endeudamiento para atender sus requerimientos de gasto.

Este fenómeno se retroalimenta por los bajos niveles de recaudación de ingresos propios, que dicho sea de paso, no es el resultado exclusivamente de la "pereza recaudatoria", sino del ciclo económico errático en el que se encuentra la economía mexicana desde mediados de los años ochenta del siglo XX. La economía mexicana en el periodo 2005-2014 creció a una tasa de 2.4% anual y el PIB por habitante creció 1.2%, lo cual refiere que los bajos niveles de crecimiento económico no posibilitan sustentar una fiscalidad bajo parámetros de equidad y progresividad a lo largo del tiempo (Gráfica I).

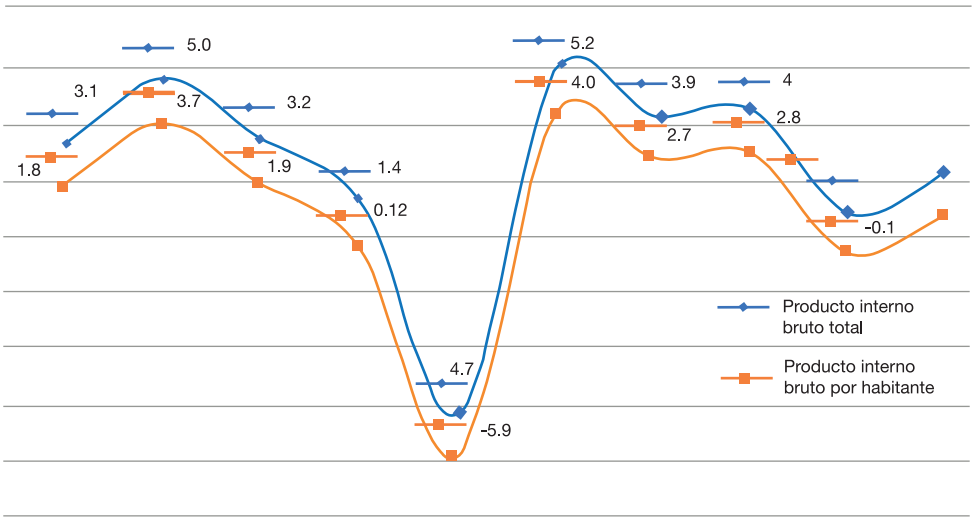
Si bien a nivel federal las transferencias federales entregadas a los gobiernos estatales mantienen un crecimiento inercial en términos reales, no significa que la deuda local se reduzca, sino al contrario, de ahí que está pendiente la instrumentación de políticas económicas que fomenten la inversión pública y privada, en capital humano, infraestructura tecnológica y combate eficaz a la corrupción, para que pueda renovarse el federalismo mexicano.

Aunque para muchos esta hipótesis podría resultar descabellada y sujeta a una mayor validación empírica, lo cierto es que los ingresos por financiamiento de los ayuntamientos, particularmente en el Estado de México, no representan la única fuente de recursos por la vía de la no tributación, sino que el apalancamiento que se ha adoptado en los últimos años para financiar el gasto operativo de los ayuntamientos, ha derivado en la contratación de pasivos de corto plazo con proveedores de bienes y servicios, que bien puede ser considerado como nuevos pasivos contingentes.

A partir de la reducción de las tasas de interés en el mercado que se registrara hace unos años, se incrementó la deuda pública interna de largo plazo de los ayuntamientos lo cual puede generar fuertes presiones a las finanzas municipales si la economía nacional no mantiene altas tasas de crecimiento en el mediano y largo plazo. Lo anterior puede agravarse más, en la medida en que el Banco de México siga incrementando su tasa base.

Gráfica I

México: Tasas de variación anual del PIB y del PIB por habitante



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Dado que México al igual que otros países de América Latina que tienen un régimen de gobierno de carácter federal como Brasil y Argentina, las autoridades estatales también redistribuyen los recursos fiscales a los gobiernos municipales, lo cual refiere que dichos países al contar con escalas presupuestales mucho menores con relación a nuestro país, entregan mayores transferencias intergubernamentales. Sin embargo, la experiencia de América Latina advierte que las políticas de descentralización durante los años ochenta y noventa del siglo XX estuvieron caracterizadas en atender el crecimiento de los déficits fiscales mediante el incremento de las transferencias del orden nacional a los órdenes locales de gobierno (Wiesner:2003:43).

En el Cuadro 1 se aprecia que la participación de los ingresos tributarios de los gobiernos estatales o regionales como porcentaje del ingreso tributario total en países federales de América Latina, es notablemente mayor que la que se observa en México. En Brasil, la proporción es del 23.8% del ingreso total y en Argentina llega al 14.5%, mientras que en México apenas es del 2.5%. Los ingresos tributarios de los gobiernos municipales de Brasil representan el 5.2% del ingreso total y en México alcanzan a cubrir el 1.1%, respectivamente. Es de resaltar que en países de corte unitario como Costa Rica o Uruguay se encuentra más descentralizada la estructura del ingreso respecto a la que se registra en México, que es un país federal, lo cual advierte que no necesariamente el federalismo es un régimen de gobierno superior con relación a los sistemas centralistas.

Cuadro 1

Distribución de los ingresos tributarios en los sub-sectores del gobierno general como porcentaje del ingreso tributario total[1]

Países federales	Gobierno central			Gobierno estatal o regional			Gobierno local			Fondos de seguridad social		
	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011	1995	2000	2011
Argentina	59.0	66.4	64.0	**17.5**	**17.8**	**14.5**				23.4	15.8	21.5
Brasil	44.7	47.8	45.9	**26.8**	**25.3**	**23.8**	3.7	3.4	5.2	24.8	23.5	25.2
México	80.1	80.7	81.9	**2.1**	**2.0**	**2.5**	1.1	0.8	1.1	16.6	16.5	14.5
Venezuela	94.6	94.6	96.6							5.4	5.4	3.4
OCDE[2,3]	53.3	56.5	54.5	15.9	15.3	16.3	7.7	6.9	7.7	22.9	21.1	21.3
Países regionales												
Colombia[4]	58.9	64.4	71.7	5.5	5.6	4.7	8.6	9.4	11.0	27.0	20.6	12.6
OCDE[5]	50.4	49.0	29.9	4.8	7.6	23.1	8.5	9.1	9.6	35.8	33.8	36.9
Países unitarios												
Bolivia	100.0	91.3	93.4								8.7	6.6
Chile	89.9	87.8	88.5				6.5	7.9	6.6	3.6	4.4	4.9
Costa Rica	66.2	65.3	63.3					2.1	2.9	33.8	32.6	33.8
Ecuador	73.9	87.7	71.1							26.1	12.3	28.9
El Salvador	85.9	83.6	88.8							14.1	16.4	11.2
Guatemala	83.8	83.6	83.7				0.6	0.9	1.4	15.6	15.5	15.0
Honduras	90.1	89.4	87.7							9.9	10.6	12.3
Nicaragua	84.1	80.1	77.1							15.9	19.9	22.9
Panamá	62.0	59.6	62.4					2.2	1.5	38.0	38.2	36.0
Paraguay[6]	100.0	82.7	76.7								17.3	23.3
Perú	88.2	87.7	87.5						2.9	11.8	12.3	9.6
República Dominicana	99.3	99.0	99.5							0.7	1.0	0.5
Uruguay	62.0	62.5	71.4				7.8	7.9	4.1	30.1	29.6	24.5
OCDE[2,7]	65.8	66.4	63.0				10.7	11.0	12.0	23.2	22.3	24.7

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 1998), Paraguay, Perú (hasta 2004) y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2. Chile y México son también parte del grupo OCDE.

3. Representa el promedio no ponderado para los países federales miembros de la OCDE.

4. Colombia es constitucionalmente un país unitario con una estructura política descentralizada.

5. Representa a España, que es constitucionalmente un país no federal con una estructura política altamente descentralizada.

6. Datos estimados para el 2011.

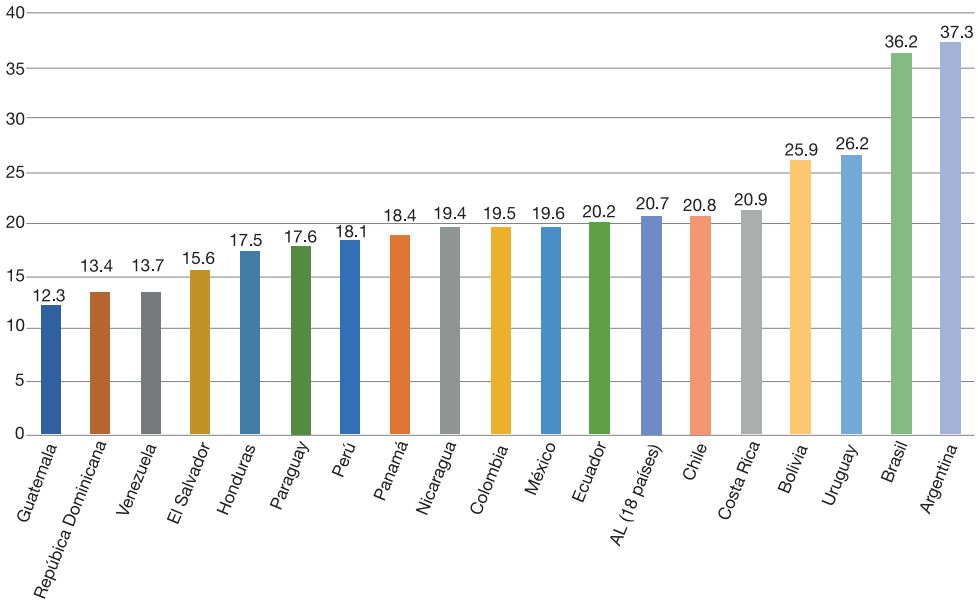
7. Representa el promedio no ponderado para los países unitarios miembros de la OCDE.

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

Este análisis de las fortalezas y debilidades del federalismo, nos indica que algunos países de corte unitario que tienen mayores ingresos tributarios con respecto al PIB como Costa Rica (21%) o Uruguay (26.3%), tienen estructuras fiscales más descentralizadas que México. En el caso de Argentina o Uruguay que son países con un menor tamaño económico de México, sus ingresos fiscales con relación al PIB son mucho mayores, lo cual invita a reflexionar sobre la forma en cómo las políticas económicas contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de la hacienda pública (Gráfica II).

Gráfica II

América Latina, total de ingresos tributarios en porcentaje del PIB 2012



Fuente: https://www.latameconomy.org/es/revenue-statistics/11/

Los ingresos tributarios indirectos de México como el IVA y los IEPS representan el 10.7% del PIB y los ingresos directos como el ISR representan el 5.4% del PIB. Países federales como Argentina o Brasil tienen una mayor presión fiscal en impuestos indirectos, ya que recaudan 18.8% y 15.4%, respectivamente, y tienen un mejor desempeño tributario en ingresos directos con relación a México.

Es claro que mientras crecen los ingresos tributarios a nivel central con relación al PIB, en posible transferir mayores recursos a los gobiernos locales. Y esta lección debiera replicarse en México.

Cuadro 2
Ingresos tributarios en las principales partidas
en porcentaje del PIB[1] 2012

	1000	2000	3000	4000	5000	6000
	Renta & utilidades	Seguridad social	Nómina	Patrimonio	Bienes & servicios	Otros
Argentina	6.5	8.3	-	3.3	18.8	0.4
Bolivia[2]	4.0	1.5	-	1.9	17.0	1.5
Brasil[3]	7.6	8.8	0.8	2.1	15.4	0.2
Chile	8.3	1.1	-	0.9	10.6	0.0
Colombia	6.6	2.4	-	2.0	7.6	1.0
Costa Rica	3.9	6.2	0.9	0.4	9.4	0.2
República Dominicana	3.3	0.1	0.7	0.8	8.6	0.0
Ecuador	3.9	5.7	-	-	10.5	0.1
El Salvador	5.0	1.7	-	0.1	8.9	-
Guatemala	3.4	1.5	-	0.1	7.0	0.2
Honduras	4.8	3.0	-	0.1	9.6	0.0
México[3]	5.4	2.9	0.3	0.3	10.7	0.2
Nicaragua	5.4	4.4	-	-	9.6	0.0
Panamá	5.5	6.0	0.2	0.7	5.7	0.4
Paraguay	2.7	4.1 [3]	-	n.a.	9.9	0.1
Perú	7.7	1.8	0.0	0.4	7.7	0.5
Uruguay	5.7	7.2	-	1.3	12.1	0.0
Venezuela	4.3	0.4 [3]	-	0.0	8.7	0.2
Promedio no ponderado:						
AL (18)[4]	5.2	3.9	0.2	0.8	10.4	0.3
OCDE (34)[3,5]	11.4	9.1	0.4	1.8	11.0	0.4

Fuente: OCDE.

Como porcentaje de los ingresos tributarios, los impuestos indirectos representan el 54% del total en México, lo cual indica que la mayor parte de su recaudación se recarga en el IVA y en los IEPS, ya que el 27% del ingreso se obtiene por impuestos a la renta y a las utilidades.

Cuadro 3
Como porcentaje del total de
ingresos tributarios[1] 2012

	1000	2000	3000	4000	5000	6000
	Renta & utilidades	Seguridad social	Nómina	Patrimonio	Bienes & servicios	Otros
Argentina	17.3	22.2	-	9.0	50.4	1.0
Bolivia[2]	15.6	5.9	-	7.4	65.5	5.6
Brasil[3]	21.7	25.2	2.4	6.0	44.1	0.7
Chile	39.7	5.2	-	4.2	50.7	0.2
Colombia	33.5	12.4	-	10.4	38.6	5.1
Costa Rica	18.7	29.7	4.3	1.7	44.6	0.9
República Dominicana	24.5	0.4	5.1	6.0	64.0	0.0
Ecuador	19.5	27.9	-	-	51.9	0.7
El Salvador	31.8	10.8	-	0.5	56.9	-
Guatemala	27.8	12.5	-	1.2	56.8	1.8
Honduras	27.6	17.2	-	0.5	54.6	0.0
México[3]	27.3	14.5	1.5	1.5	54.1	1.1
Nicaragua	27.7	22.9	-	-	49.4	0.0
Panamá	29.6	32.4	1.1	3.9	30.9	2.2
Paraguay[2]	15.8	24.5	-	-	59.0	0.6
Perú	42.6	10.2	0.0	2.0	42.4	2.8
Uruguay	21.9	27.3		4.9	46.0	0.0
Venezuela[2]	31.6	3.1	-	0.2	63.3	1.8
Promedio no ponderado:						
AL (18)[4]	26.4	16.9	0.8	3.3	51.3	1.4
OCDE (34)[3,5]	33.5	26.2	1.1	5.4	32.9	1.0

1. Las cifras excluyen los ingresos de gobiernos locales en Argentina (pero incluye ingresos de las provincias), Bolivia, Costa Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 1998), Paraguay (hasta 2004, 2011 y 2012), Perú (hasta 2004), Uruguay (2012) y Venezuela dado que los datos no están disponibles.

2. Datos estimados.

3. Se utilizan datos del 2011.

4. Representa un grupo de 18 países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

5. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE.

La nueva macroeconomía instrumentada en México supone que estabilidad de la moneda posibilita que los ingresos tributarios no se deprecien en razón de que se revalorizan por el control de la inflación. Sin embargo, la estabilidad de los precios se ha logrado mantener mediante la contención de los salarios de los trabajadores, y ello ha acentuado

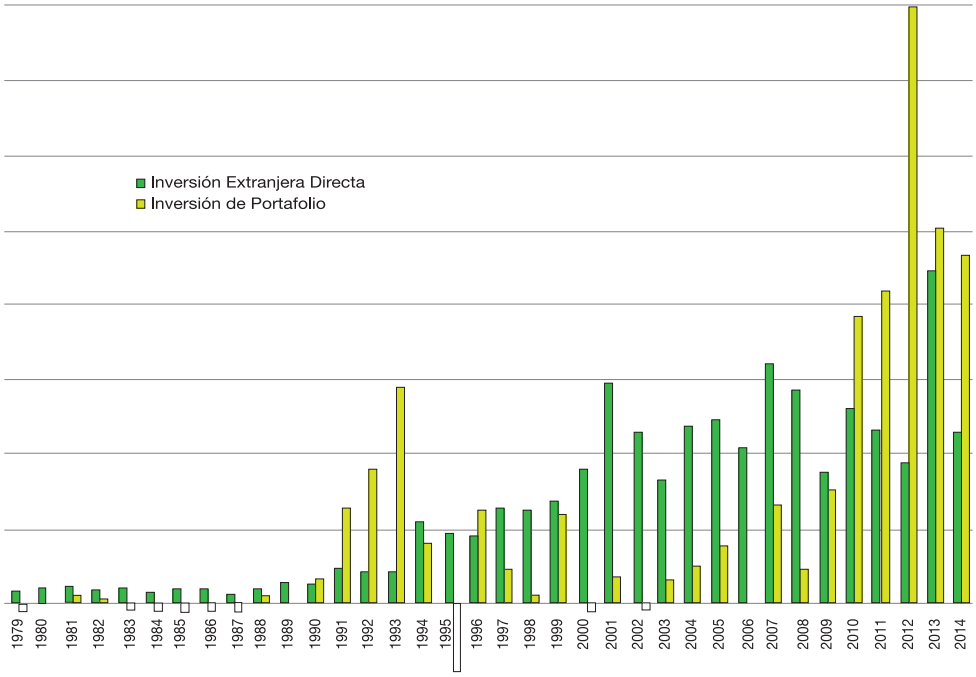
la desigualdad en México, en razón de que los incrementos en productividad para las empresas (PIB/hora trabajada) se han quedado demasiado rezagados con relación al salario mínimo real. De ahí que los salarios intervengan como la verdadera ancla de la inflación.

El predominio del capital financiero[1] y las tesis defensoras de la reducción del Estado han dejado sentir su influencia en el orden municipal de gobierno, cuestión que era impensable hace 30 años, precisamente cuando comenzaron los procesos de ajuste económico, desregulación económica y de privatizaciones del sector público en México. La revolución de los ricos cómo ha denominado Carlos Tello Macías y Jorge Ibarra (2012) al predominio de la ideología neoliberal-neoclásica, ha triunfado a partir del giro que ha tomado la política económica al favorecer en los últimos treinta años del siglo XX el despliegue inaudito del sector financiero por encima de las necesidades del sector real de la economía.

Después de la crisis de la deuda de 1994-1995, el gobierno central subrayó la importancia de reducir el ahorro externo para evitar que la economía nacional volviera a repetir episodios de fugas de capitales de corto plazo, y con ello reducir la volatilidad del tipo de cambio, por lo que dispuso la instrumentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 conocido como el PRONAFIDE, con el propósito de fortalecer la llegada de Inversión Extranjera Directa (IED), cuyos capitales contribuyen a la generación de empleo y formación bruta de capital. Sin embargo, es a partir del 2010 cuando la economía mexicana se ha vuelto más dependiente de la llegada de capitales de corto plazo, lo cual favorece la especulación financiera y el retorno de grandes capitales golondrinos, que ante los cambios de tasas de interés en Estados Unidos u otros eventos de índole global, son una fuente de debilidad del tipo de cambio del peso frente al dólar. Es de destacar que entre 2010 y 2014, la inversión de cartera que llegó a México ascendió a más de 257 mil millones de dólares, mientras que la IED acumulada apenas sumó 135 mil 831 millones de dólares (Gráfica III). La inversión de portafolio se ha dirigido principalmente a la adquisición de instrumentos de deuda del gobierno federal. Frente al entorno internacional incierto, y ante el incremento de las tasas de interés en Estados Unidos, la fuga de capitales genera graves consecuencias para el sector real de la economía, ya que la depreciación del tipo de cambio encarece los insumos importados para la producción nacional, lo que ha obligado a las autoridades del Banco de México a intervenir en los mercados cambiarios mediante la subasta de millonarios montos de dólares en los últimos años, utilizando las reservas de divisas, las cuales han sido acumuladas por concepto de las ventas de exportación de hidrocarburos, ya que PEMEX ha utilizado o utiliza al Banco de México como su casa de cambio. Así las cosas, la política económica se ha enfocado en generar las condiciones de rentabilidad para la inversión de portafolio, en lugar de privilegiar políticas monetarias y fiscales que impulsen la acumulación de capital endógena y al sector productivo de México.

1 El predominio del capital financiero se hace presente justamente cuando el gobierno central opta por el saneamiento o refinanciamiento de los pasivos gubernamentales en lugar de canalizar recursos a la inversión productiva. Prueba de lo anterior queda corroborado en el destino del remanente de operación del Banco de México que entregó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante abril de 2016, el cual ascendió a 239 mil millones de pesos que se usó para reducir la deuda interna y externa, que se ubicó en 5 billones 159 mil 600 millones de pesos, ya que registró un decremento de 220 mil millones de pesos, respecto al saldo del primer cuatrimestre de 2015, mediante operaciones de recompra de bonos de dólares por 97 mil 954 millones de pesos, equivalentes a 0.5 por ciento del Producto Interno Bruto. Véase "Remanente del BdeM se usó para sanear finanzas públicas", *La Jornada*, 31 de mayo de 2016, p.19.

Gráfica III
México: Inversión extranjera directa y de portafolio 1979-2014



Fuente: IMF, International Financial Statistics, Yearbook 2001, 2008, junio de 2010 y 2015.

Bajo este entorno de volatilidad y desregulación financiera, los bancos comerciales [nacionales y extranjeros] no tienen mayores objeciones para entregar líneas de crédito a las entidades federativas y a los ayuntamientos, ya que el pago está garantizado mediante el descuento de las participaciones federales, las cuales no pierden valor en razón de que no hay procesos inflacionarios que desvaloricen la moneda a lo largo del tiempo. Sin embargo, la economía nacional pierde una enorme oportunidad al alentar la llegada de inversión de cartera, en lugar de generar las condiciones para que el crédito fluya de forma barata al sector productivo.

En este sentido, la recuperación del ingreso de las familias y por ende, el fortalecimiento de la hacienda pública de nuestro país, podría gestarse mediante el incremento salarial como palanca del desarrollo, siempre y cuando ello forme parte de un gran acuerdo social en el que el desarrollo del mercado interno por medio del crecimiento de los salarios reales y un incremento en la inversión pública y privada hagan posible impulsar el desarrollo regional.

Dicho lo anterior, se posibilitaría en el mediano y largo plazo fortalecer las haciendas locales y con ellos se podría crear un círculo virtuoso entre desarrollo económico/crecimiento/tributación. De ahí que sea fundamental la intervención gubernamental en la fijación de un salario mínimo superior al que prevalece para que dicha información sea del

conocimiento por parte de las empresas, moviendo la economía del equilibrio con bajos salarios hacia uno con salarios más altos y con mayor productividad (Ros, et.al: 2014:68).

Lo que algunos han denominado como el modelo económico del estancamiento estabilizador (Huerta: 2004) (Huerta:2011) (Huerta:2006) ha creado las condiciones necesarias para que la banca comercial se concentre en canalizar recursos a favor de los ayuntamientos a través del mecanismo del financiamiento, asegurando la rentabilidad de la acumulación financiera, ya que ello implica la reducción de los riesgos de desvalorización de las ganancias obtenidas por los créditos otorgados tanto a los gobiernos estatales como municipales.

1.2. Indicadores recientes de la situación de las haciendas públicas estatal y municipal del Estado de México

En el Estado de México, entre 2003-2007, las transferencias estatales entregadas a los ayuntamientos, cuantificadas a precios de 2003, registraron un estancamiento sumamente notorio, y coincide con el periodo donde los requerimientos de deuda de los ayuntamientos fueron incrementándose de forma significativa, por lo que en los años donde las transferencias estatales aumentaron, también se registraron descensos en los ingresos por financiamientos de los ayuntamientos (Gráfica IV).

En el artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal se prevé las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones (FGP) incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. de dicha ley. Bajo este tenor, pocos ayuntamientos pueden incrementar sus contribuciones locales y obtener mayores ingresos por el esfuerzo recaudatorio, en razón de que las bajas tasas de crecimiento económico imposibilitan que la mayoría de los ayuntamientos puedan aumentar la tributación de forma generalizada y sostenida a lo largo del tiempo. Sin embargo, no hay una limitante jurídica que impida que las participaciones federales que se entregan a los ayuntamientos provenientes del FGP puedan llegar al 30%. La defensa jurídica de los intereses del municipio debiera ser un tema fundamental ante la posibilidad de que hubiera entregas extemporáneas por el pago de participaciones y aportaciones federales por parte del gobierno del Estado, ya que muchos ayuntamientos no hacen valer lo que señala el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que la Tesis Aislada 1a. CCXXII/2013 (10a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, julio de 2011, Tomo 1, página 620, ha dado la razón a los ayuntamientos de que la entrega extemporánea de las participaciones federales da lugar al pago de intereses:

"*Aportaciones federales. Su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses*. El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las participaciones federales deben cubrirse a los Municipios con arreglo a las bases, los montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados. Ahora bien, del principio de integridad de los recursos federales destinados a los Municipios, deriva su derecho para recibir puntual, efectiva y completamente los recursos que les corresponden; de ahí que su entrega extemporánea da lugar al pago de intereses. Lo anterior, aunado a que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la Federación entregará las participaciones federales a los Municipios por conducto de los Estados dentro de los «cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba» y que 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 este sentido, tratándose de las aportaciones federales, la ley citada, en su artículo 32, párrafo segundo, establece que los Estados deberán entregarlas a sus respectivos Municipios de manera «ágil y directa», "ágil y directa", sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo, que las correspondientes a los fines que se establecen en el artículo 33 del mismo ordenamiento. Consecuentemente, si bien el artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, se refiere expresamente a las participaciones federales, para el caso de las aportaciones federales resulta aplicable, por analogía, el plazo de cinco días previsto para las participaciones, al ser un lapso razonable para que los Estados hagan las transferencias de dichos recursos a los Municipios, por lo que una vez transcurrido deberá considerarse que incurren en mora y, por ende, pagarse los intereses que correspondan.
Controversia constitucional 96/2012. Municipio de Santa María Chimalapa, Distrito de Juchitán, Oaxaca. 24 de abril de 2013. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

La información disponible permitiría suponer que el endeudamiento municipal podría disminuir en la medida que el mecanismo de descentralización de recursos federales por parte del gobierno estatal a los municipios fuera superior al 20% con respecto a las cantidades que recibe el gobierno estatal. Sin embargo, la instrumentación de una política descentralizadora al interior de una entidad federativa precisa de una reasignación de recursos presupuestales e incluso medidas de austeridad que impacten en el gasto corriente estatal, para que se liberen mayores transferencias a los ayuntamientos.

El fenómeno del centralismo fiscal también está presente al interior de las entidades federativas, por lo que no posibilita que los ayuntamientos que no cuentan con las capacidades institucionales hacendarias, fortalezcan su hacienda pública mediante la incorporación de mejoras prácticas y técnicas en lo relativo al funcionamiento del catastro, entre otros.

Es importante subrayar que los procesos de descentralización fiscal tienden a establecer un modelo normativo bajo el cual, el gobierno central actúa como el interprete benevolente de la voluntad del pueblo, y le es dada la guía sobre cómo estructurar las reglas institucionales del sistema intergubernamental a fin de asegurar que los agentes locales actúen como el gobierno central desearía hacerlo. De ahí que sea preferible que todo proceso de descentralización fiscal conceda cierto grado de autonomía que emerge en la práctica como un medio para mejorar y conservar la estabilidad política, incluso si la estructura constitucional es unitaria (Bird: 1998: 24).

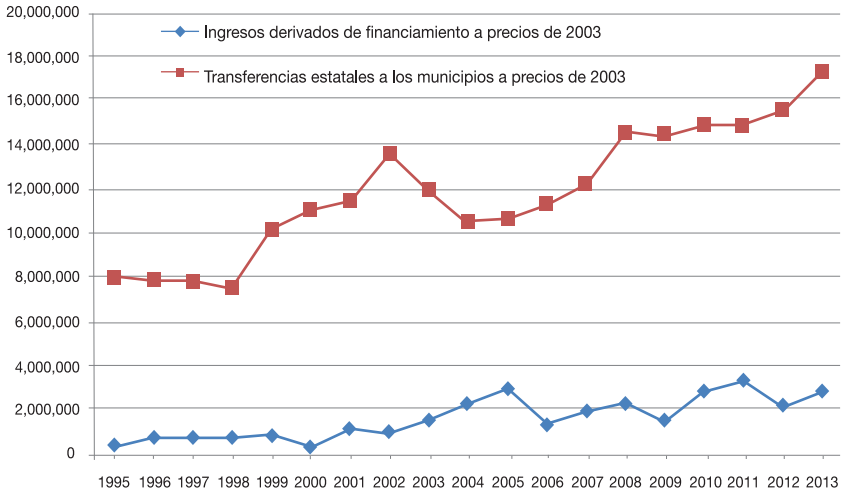
En este sentido, una descentralización de abajo hacia arriba supondría el fortalecimiento de la hacienda pública estatal y municipal en el marco de un federalismo fiscal mucho más cooperativo y solidario del que actualmente se tiene.

Si bien la hipótesis de este trabajo sostiene que al reducirse los recursos transferidos desde el orden estatal de gobierno a los municipios, los ayuntamientos tienden a recurrir al endeudamiento con acreedores privados y con la banca de desarrollo del gobierno federal. Es decir que menores recursos transferidos desde el orden estatal de gobierno a los municipios, se convierte en un incentivo perverso que impulsa la autonomización del endeudamiento público. Y las bajas tasas de interés de los últimos años, ha alentado el crecimiento del financiamiento de los ayuntamientos y gobiernos estatales.

Lo anterior no solo abre la puerta para una discusión sobre la naturaleza de la hacienda pública que va más allá de los aspectos técnicos, sino en cómo se expresan las correlaciones de poder entre las distintas fuerzas políticas y sociales. Examinar la hacienda pública desde un punto de vista estrictamente técnico y no desde su componente de politicidad y sociabilidad, difícilmente se podrá comprender quienes son los actores y grupos de interés que se han beneficiado del manejo de la hacienda pública local.

La legislatura del Estado de México a final del camino es quien autoriza los empréstitos que superan el periodo de una administración municipal, con lo que la vertiente política es crucial para entender cómo los grupos de poder influyen en el derrotero de la hacienda pública.

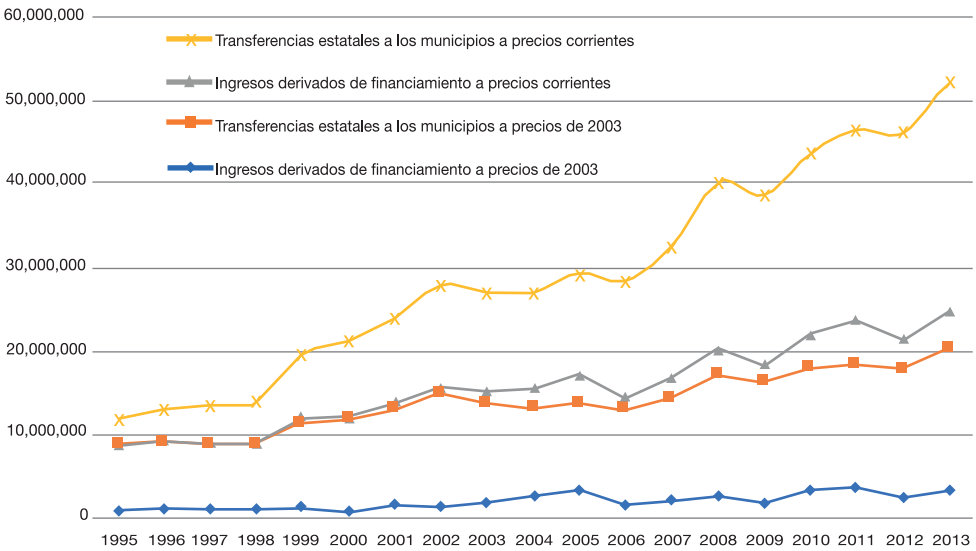
Gráfica IV
Estado de México: ingresos de financiamiento y transferencias estatales a los municipios 1995-2013
(miles de pesos a precios de 2003)



Fuentes: Para 1995-2005 los datos fueron tomados de: INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, varios años; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales. Para 2006-2013, los datos fueron tomados de: OSFEM, Informe de Resultados de la Fiscalización de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios. Varios años.

En la Gráfica V se puede apreciar que las transferencias estatales a los municipios a precios corrientes mantienen un comportamiento errático, con descensos notables en los años 2009 y 2012, pero coincide en cómo se comporta la trayectoria de los ingresos por financiamiento, ya que también han disminuido en esos años. Es de rescatar que una vez que las transferencias estatales vuelven a incrementarse con relación al año anterior, de nueva cuenta, los ayuntamientos recurren al endeudamiento, tal y como ocurrió en 2010, 2011 y 2013. Lo que revelan estos datos, es la necesidad de conjuntar una descentralización fiscal en donde se pueda romper con este patrón, a efecto de que las transferencias estatales entregadas a los municipios puedan reducir los incentivos para contratar de forma imprudente más deuda con la banca comercial y de desarrollo.

Gráfica V
Estado de México: ingresos de financiamiento y transferencias estatales a los municipios 1995-2013



Fuentes: Para 1995-2005 los datos fueron tomados de: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México,* varios años; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales; Para 2006-2013, los datos fueron tomados de: OSFEM, Informe de Resultados de la Fiscalización *de las Cuentas Públicas del Estado y Municipios*. Varios años.

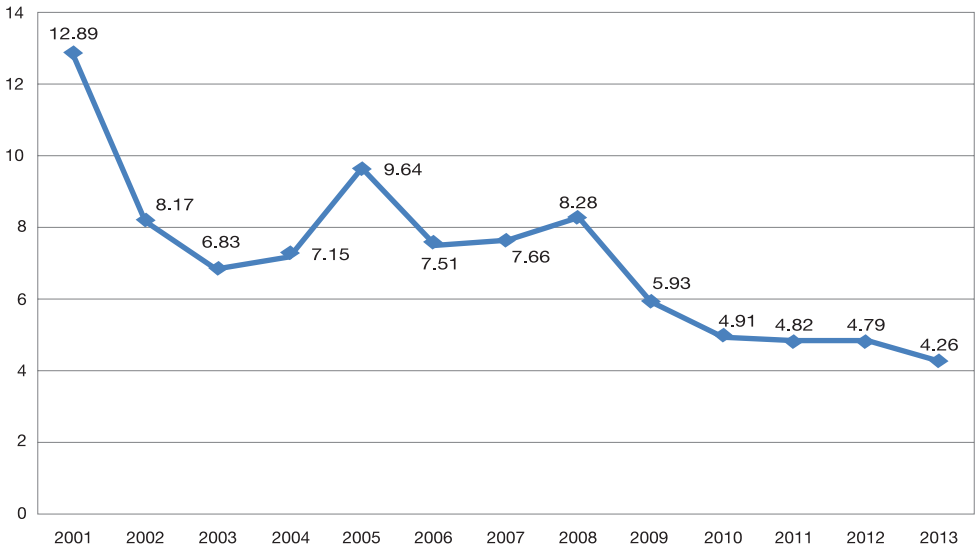
Una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) para evaluar la descentralización fiscal al interior de una entidad federativa, tendría que medir el grado de avance de las políticas hacendarias en el sentido de fortalecer las finanzas municipales desde varios frentes. Por un lado, resulta imprescindible incrementar los fondos participables a los ayuntamientos por parte del orden estatal de gobierno, y por el otro, se torna necesario llevar a cabo cambios en la política macroeconómica del país, hacia un modelo que aliente el crecimiento económico y el pleno empleo. Imaginemos que la economía mexicana estuviera creciendo a tasas superior del 6% anual. En este caso, la preocupación principal no sería la debilidad tributaria municipal sino la calidad de la aplicación de los recursos. Hasta antes de la crisis de la deuda de 1982, el tema de la descentralización no ocupaba el centro de atención dentro de las prioridades nacionales. Sin embargo, para la superación de la crisis económica que enfrentó el gobierno de Miguel de la Madrid[2], se impulsó una nueva visión donde se hizo corresponsable al gobierno municipal –junto con las reformas descentralizadoras-, como impulsor del crecimiento a nivel regional o local, por lo que no sólo estarían conferidas estas tareas al gobierno central.

2 Miguel de la Madrid quien fuera presidente de México entre 1982-1988, en un recuento de sus acciones, señaló a mediados de 1995 cuando el país se encontraba inmerso en la crisis financiera más profunda desde la crisis de la deuda de los años ochenta, que "*la descentralización de la administración pública no sólo implicó la desconcentración de funciones, decisiones y recursos, sino también abarcó la transferencia de áreas operativas a las entidades y a los municipios. Las medidas que se adoptaron a lo largo de estos años para renovar la vida municipal fueron trascendentes, pues se definió un conjunto de poderes propios de los ayuntamientos que les permite planear y reglamentar su desarrollo*". De la Madrid (1995:28).

El entorno financiero internacional y nacional de los últimos años ha sido un factor determinante en la reducción del costo del dinero a través de la estabilidad financiera, ya que el Banco de México ha señalado que al registrarse una considerable apreciación del peso y disminuciones en las tasas de interés de mercado a niveles mínimos históricos, medido por la TIIE a 28 días, (Gráfica VI) se ha producido por los mayores aumentos en los flujos netos de capital y la búsqueda de rendimientos por parte de los inversionistas en los últimos años (Banco de México:2014).

Sin embargo, es dable señalar que, si el Comité de Mercados Abiertos de la Reserva Federal de Estados Unidos decidiera recurrir al incremento de sus tasas de interés de referencia, para enfrentar un efecto inflacionario, obligaría al Banco de México a hacer lo mismo. Sin embargo, no es conveniente que el Banco de México se adelante a incrementar la tasa de interés si no lo hace la Reserva Federal de Estados Unidos, ya que en caso de que se produjera un aumento en Estados Unidos, presionaría al alza de la tasa de interés en México, con un doble efecto negativo. Esta decisión tendría una repercusión negativa sobre las finanzas públicas federales y estatales, ya que un incremento de dichas tasas encarecerá el crédito a las empresas y gobiernos, y a su vez incrementaría la carga de la deuda. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL: 2016: 12) ha señalado que "el reciente aumento de las tasas de interés y la necesidad de financiamiento en un escenario recesivo en muchos países de la región ha llevado al incremento de los costos del servicio de la deuda pública, lo que se traduce en mayores niveles de endeudamiento y de carga en los presupuestos públicos para 2016".

Gráfica VI
México: Tasa de Interes Interbancaria de Equilibrio TIIE
a 28 días registrada al final de cada año. 2001-2013

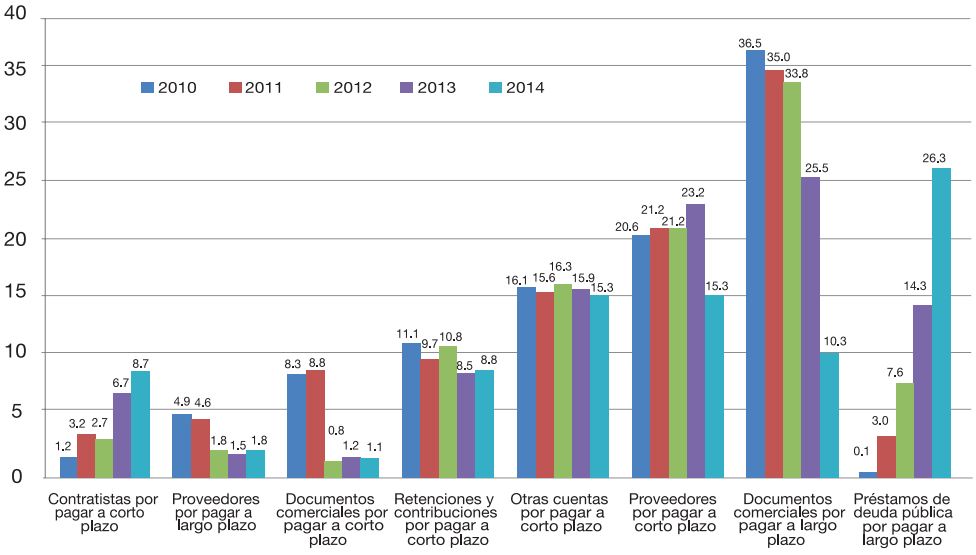


Fuente: Apéndices Estadísticos, Informe Anual, Banco de México, varios años.

1.3. Análisis de la deuda municipal y la importancia de transferir mayores recursos estatales a los municipios

Respecto al incremento de los préstamos de deuda pública por pagar a largo plazo, se observa que en 2013 representó el 14.35% del pasivo total de los ayuntamientos, mientras que en 2014 dicha proporción se incrementó al 26.3%, lo anterior indica que los ayuntamientos le están apostando a la contratación de pasivos de largo plazo con la banca comercial o de desarrollo, ya que esto pone de manifiesto la importancia de revisar el esquema de transferencias estatales a los municipios, con el fin de que evitar que el financiamiento de la obra pública se convierta en un asunto inmanejable. Los datos arrojan que en 2013, la deuda de largo plazo fue de 2 mil 292 millones de pesos, pero en 2014 alcanzó los 4 mil 849 millones de pesos, teniendo un crecimiento del orden del 111.5%.

Gráfica VII
Integración de la deuda de los ayuntamientos del Estado de México 2010-2014
(porcentajes con relación total)



Fuente: Elaborado con base en OSFEM, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, 2013, p.57; y 2014, p.51.

Resulta paradójico que los recursos etiquetados para infraestructura que destina el gobierno estatal a los municipios a través del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal se le haya ampliado su alcance para dar origen al Programa Especial de Apoyo Financiero del Fondo Estatal de Fortalecimiento Municipal "Programa Especial FEFOM", con el propósito de liberar dinero para contratar créditos o financiamientos para los ejercicios fiscales 2013, 2014 y 2015 hasta por un plazo de 30 años, cuya aprobación dependería del Comité Técnico de dicho Fondo.[3] En este sentido, sería necesario que sean transparentados las acciones que se han emprendido con dichos recursos del FEFOM, respecto a cuántos municipios han podido sanear sus haciendas.

3 Véase la Gaceta del Gobierno del Estado, Decreto 148, 17 de octubre de 2013.

De ahí que sea necesario discutir la importancia de que en un nuevo arreglo hacendario en el Estado de México, se sienten las bases para descentralizar mayores recursos a los ayuntamientos, pero no en la forma de rescates preventivos, sino para que se fortalezca su capacidad institucional como un orden de gobierno capaz de incidir en el desarrollo social y económico del territorio y de las regiones.

Capítulo II

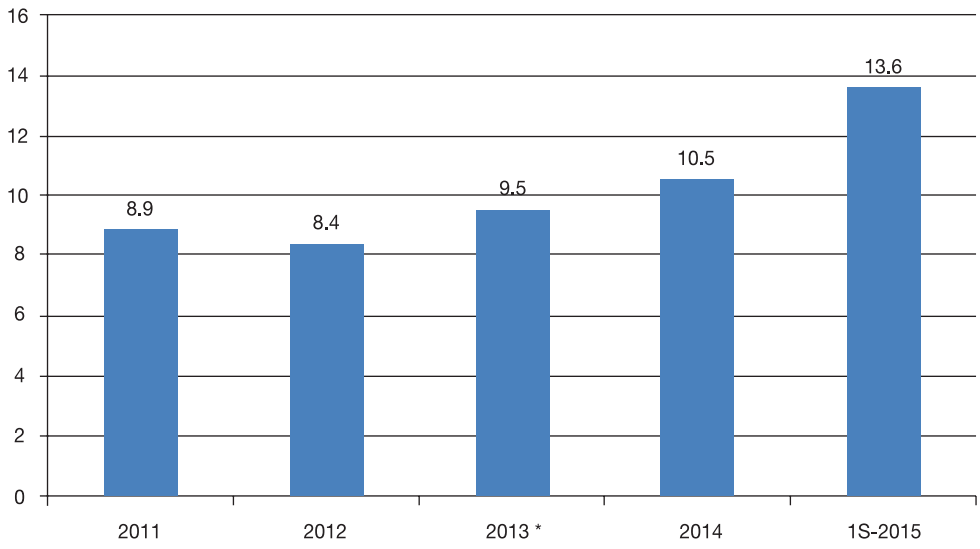
Las reformas estructurales y el fortalecimiento de las haciendas municipales del Estado de México

2. Las reformas estructurales y el fortalecimiento de las haciendas municipales del estado de México

2.1. La Reforma hacendaria

La reforma hacendaria instrumentada a partir del ejercicio fiscal 2014 ha incrementado los ingresos fiscales entre 2011 y 2015 al pasar de 8.9 puntos porcentuales del PIB a 13.6% (Gráfica VIII), es decir que la recaudación creció 4.7% del PIB, pero se ha generado en el contexto de un debilitamiento crónico y estructural de PEMEX (Gráfica IX), el cual se ha agudizado por la caída del precio del barril del petróleo y la reducción de sus reservas, lo cual ha conducido a la reducción de los proyectos de inversión de la recién creada Empresa Productiva del Estado. La caída de los ingresos petroleros con relación al ingreso del gobierno federal es preocupante, ya que el primer semestre de 2015, dichos recursos representaron 18.6% del total, lo cual modifica radicalmente los proyectos presupuestales de los tres órdenes de gobierno (Gráfica IX).

Gráfica VIII
México: Ingresos tributarios 2011-2015 del gobierno central
(porcentaje del PIB)

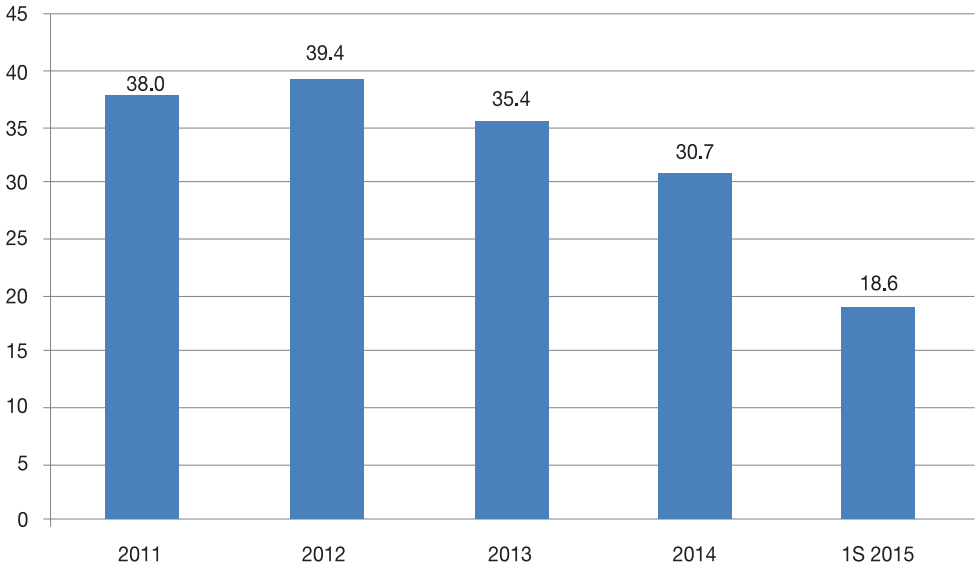


Notas: *excluye los ingresos no recurrentes del programa "Ponte al corriente" 1S/ al primer semestre de 2015.
Fuente: SHCP, Criterios Generales de Política Económica a 2016, p. 6.7.

De hecho, el gobierno federal ha tenido que contratar coberturas petroleras desde 2004 para enfrentar las variaciones en el mercado internacional de hidrocarburos, derivado de la falta de liquidez de PEMEX a raíz de la fuerte carga tributaria que se le ha impuesto desde hace tres décadas. Sin embargo, con la reforma energética, PEMEX sigue aportando recursos al gobierno federal bajo su nuevo régimen fiscal.

México hizo efectivo el seguro petrolero en 2009, cuando obtuvo mil 500 millones de dólares. Sin embargo, para finales de 2015, el pago de la cobertura petrolera que el gobierno contrató se estima que podría recibir 6 mil millones de dólares, con el propósito de mantener los programas de gasto contemplados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2015.[4]

Gráfica IX
México: Ingresos petroleros 2011-2015
(porcentaje del total de los ingresos)



Fuente: SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2016, p.67.

Dado que la extensión del sector informal cubre al 57.4% de la Población Económicamente Activa, se le ha considerado como "una característica esencial para explicar la relación economía-recaudación en México, toda vez que resulta complejo recaudar más cuando más de la mitad de la población vive en la informalidad, al igual que reducir dicho sector cuando ni siquiera se identifica a quienes lo integran" (Reyes Heroles: 2016: A25).

Los grandes boquetes de las finanzas públicas de México no han podido revertirse en razón de la debilidad recaudatoria que sigue padeciendo el Sistema de Administración Tributaria (SAT) para hacer efectivos los multimillonarios créditos fiscales que adeudan empresas y personas físicas, así como del lento crecimiento económico de México. Entre las empresas y las personas físicas adeudaron 557 mil 963 millones de pesos al primer trimestre de 2016, cifra 17% superior a la registrada en igual periodo de 2015. De los 557 mil 963 millones de pesos que adeudan contribuyentes al SAT, 462 mil 964 mdp son de

4 Sin duda, las coberturas petroleras que se recibieron a finales de 2015, le permitirá al gobierno federal concluir diversos programas de gasto durante el primer semestre de 2016. Véase la nota "Esperan 6 mmdd por cobertura de precio de crudo", El Universal, 24 de noviembre de 2015, Sección Cartera, p. B1.

personas morales, el resto son de personas físicas sin actividad empresarial, con 66 mil 364 millones de pesos y de las personas físicas con actividad empresarial, con 28 mil 635 millones. En años anteriores, los adeudos de los contribuyentes llegaron a registrar un monto histórico de 777 mil 698 millones de pesos entre enero y marzo de 2012. Desde entonces, esa cifra bajó, alcanzando los 476 mil 444 millones en 2015. Esto significa que de cada 100 pesos que se le deben a la autoridad fiscal, 83 son de ese segmento de causantes. De la cartera total de créditos fiscales, sólo 28% están catalogados como factibles de cobro, es decir, apenas 157 mil 544 millones de pesos tienen posibilidad de entrar en el erario federal.[5]

¿Qué indican estos datos? Que es improbable que el gobierno central con estos altos niveles de evasión y elusión fiscal pueda en el mediano y largo plazo descentralizar mayores recursos a las entidades federativas y a los municipios, lo cual habla de la debilidad de las autoridades tributarias para hacer valer el estado de derecho en materia fiscal. Los grandes evasores han aprovechado los recovecos de las disposiciones fiscales para ganar tiempo en litigios en contra del SAT lo cual ha convertido a la hacienda federal en un rehén de intereses que atentan contra la capacidad financiera del estado mexicano.

La debilidad de la hacienda pública no se debe tan solo a la informalidad o a la pobreza en la que se encuentra inmersa el 53% del total de la población mexicana, sino en la incapacidad de las instituciones hacendarias de cobrar impuestos y contribuciones a los sectores que se encuentran en el nivel más alto de ingresos. Esto es lo que en algún momento se le ha llamado como la oposición de la elite a tributar (Ibarra, 2005: 25-27).

Esto ha dado pie a que diversos trabajos académicos (Campos, Chávez y Esquivel: 2014) subrayen la necesidad de calcular la tasa óptima de impuestos para los contribuyentes con ingresos altos en México y con ésta, la recaudación adicional que se puede obtener de un incremento en las tasas de ISR para los ingresos altos. Es decir que los datos que arroja la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de los Hogares (ENIGH) del INEGI subestiman el ingreso de los individuos en la parte más alta de la distribución, ya sea por sub-reporte o bien porque no son encuestados, lo cual se ha intentado estimar correctamente a través de inflar los ingresos altos de dicha encuesta usando el ingreso registrado en cuentas nacionales. Lo anterior es importante si se quiere estimar tasas óptimas de impuestos en el ingreso para los individuos de los altos niveles de ingresos, si se aspira a incrementar los niveles de tributación en México, la cual es una de las más bajas del mundo.

De ahí que la acción local debe también orientarse en ser más efectivo el cobro de las contribuciones dirigidas a los sectores de mayores ingresos económicos, ya que al igual que ocurre a nivel federal, dichos sectores estarían eludiendo el pago de impuestos a la propiedad y otros derechos como el cobro del agua, por ejemplo.

En los Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro publicados en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 2016,

5 "Repunta deuda de causantes con autoridad fiscal", El Universal, 3 de mayo de 2016, sección Cartera, p. B1.

señala en la presentación que la modernización del Catastro surge de “la necesidad de sentar las bases para una reforma de los derechos de propiedad en el ámbito nacional, a fin de incrementar el volumen de las transacciones económicas relacionadas con los bienes raíces y fortalecer los mercados habitacionales”.

Dichos lineamientos señalan que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano conducir la modernización de los registros públicos de la propiedad y de los catastros, por lo que además de pugnar por la certeza jurídica de la propiedad y promover el desarrollo económico, convierten a dicha Secretaría en una herramienta fundamental para la planeación de cualquier actividad que tenga relación con el territorio.

En los Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y el Catastro se señala que para el presente ejercicio fiscal (2016), el Presupuesto Federal asignado al Programa será distribuido de la forma siguiente:

- El 90% será destinado para apoyar mediante subsidios a las entidades federativas y/o municipios para la Modernización de sus Registros Públicos de la Propiedad Federal y Catastros en el Marco del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.
- El 10% será destinado a los gastos asociados a la planeación, operación, supervisión, evaluación, investigación y seguimiento, foros, talleres, convenciones, capacitación, recursos materiales, humanos y tecnológicos, estudios, viáticos y demás herramientas requeridas para el fortalecimiento del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

Así las cosas, los municipios del Estado de México pueden recibir recursos del Programa de Modernización atendiendo los requisitos que se señalan en el Punto 3.1 para sus áreas catastrales que así lo consideren, siempre y cuando tengan un padrón catastral entre 30,000 y 100,000 predios urbanos registrados, en su base de datos al momento de la solicitud, entre otros aspectos.

Es importante señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las asignaciones a que se refieren los presentes Lineamientos, son recursos federales que se otorgan a las entidades federativas y/o municipios con el carácter de subsidios, sin que por tal motivo pierdan su carácter federal para efectos de fiscalización y transparencia.

Asimismo, en contrapartida, la aportación que realicen a su Proyecto las entidades federativas y/o municipios, provendrán de los recursos propios de su Presupuesto de Egresos y, en su caso, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las entidades federativas, conforme a lo dispuesto por el artículo 47, fracción IV de la Ley de Coordinación Fiscal, debiendo aportar los porcentajes de participación establecidos en el numeral 4.2 y en el Convenio de Coordinación que para tal efecto se formalice.

2.2. La reforma en materia energética

La literatura económica de los últimos años ha destacado la fragilidad de las finanzas públicas frente a los cambios bruscos del mercado petrolero internacional ocurridas en los años ochenta y noventa del siglo XX. Ros y Moreno (2009:204) han señalado que los bajos niveles de recaudación con relación al PIB generan fuertes presiones sobre las cuentas fiscales, frente a las caídas de los precios del barril de crudo, lo cual advierte de la volatilidad de los ingresos petroleros.

La petrolera estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX), ha sido un soporte fundamental en la generación de ingresos fiscales, lo que le ha permitido al gobierno federal superar las crisis económicas del pasado reciente. En la crisis de pagos de 1994-1995, el gobierno de México firmó rescate financiero con Estados Unidos, el cual constaba de cuatro contratos en donde uno de ellos fue el contrato conocido como la "clausula petrolera", cuyo contenido preveía la utilización de los recursos provenientes de las ventas foráneas de petróleo crudo y sus derivados como fuente de pago. De acuerdo a dicho instrumento, "Pemex, de conformidad con sus prácticas de cobranza, instruiría a sus clientes en el extranjero a que realicen los pagos de las exportaciones en las cuentas que para estos efectos tiene en un banco en Estados Unidos. Adicionalmente, instruiría al citado banco, de manera irrevocable, para que los recursos aludidos sean transferidos a la cuenta que para tales propósitos tiene el Banco de México en el Banco de la Reserva de Nueva York. El Banco de México, podría disponer libremente de los aludidos recursos, salvo en el caso de que dejen de cumplirse las obligaciones de pago de los apoyos otorgados. De presentarse este último supuesto, el gobierno de Estados Unidos tendrá derecho a compensarse cargando los recursos que a partir de la fecha de incumplimiento sean transferidos a la referida cuenta". (El Mercado de Valores: abril de 1995: 30).

De los casi 20 mil millones de dólares que el Departamento del Tesoro de Estados Unidos otorgó a México como préstamo en 1995, y aunque México acabó usando tan sólo una fracción del crédito, Estados Unidos obtuvo una ganancia de 500 millones de dólares del trato (Greenspan: 2008: 181), lo cual indica que la renta petrolera permitió a nuestro pagar sus pasivos sin tener que recurrir a otros acreedores o mercados.

Dado que PEMEX entre 1993-2015 ha entregado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público más del 100% de su utilidad neta por concepto de derechos por extracción de hidrocarburos, la paraestatal no ha logrado construir un modelo de negocios que le permita expandir y modernizar sus complejos petroquímicos al ritmo que demanda el mercado interno, toda vez que la balanza comercial de productos petroquímicos es cada vez más deficitaria, además de que sus procesos de extracción y exploración de aguas profundas se ha visto limitados por la falta de planeación relacionada con la adquisición de plataformas y tecnología de punta.

Es un hecho que los impactos de los choques externos han tenido profundas repercusiones en las finanzas públicas de México. A diferencia de los choques petroleros

ocurridos en las décadas de los años setentas y ochentas del siglo XX que solían tener efectos más negativos en el ámbito nacional, en la segunda década del siglo XXI sus impactos afectan las haciendas de los órdenes estatales y municipales de gobierno.

El descenso inesperado de los precios del petróleo es una fuente de riesgo para las finanzas públicas locales, de ahí que los ayuntamientos deben ser más prudentes en la forma en cómo manejan su gasto de operación, ya que no puede detenerse la provisión de bienes y servicios que son tan fundamentales para revertir la desigualdad y las carencias básicas de la comunidad.

Por ejemplo, durante el primer trimestre de 2016, el conjunto de las 32 entidades federativas reporto un boquete de 11 mil millones de pesos en sus finanzas locales. Con relación al presupuesto de participaciones por 169 mil millones de pesos que iban a recibir las entidades federativas para el periodo enero-marzo de 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio cuenta que en ese periodo sólo se entregaron 158 mil 902 millones de pesos.[6]

Los recortes presupuestales y medidas de austeridad en el gasto que se han registrado para los ejercicios fiscales 2014-2016, sobre todo en PEMEX, sin duda tienen efectos adversos para el crecimiento de la demanda agregada, ya que un componente de la inversión total agregada proviene de la empresa productiva del Estado. La caída del precio del petróleo que se viene registrando desde finales de 2013 y que se ha acentuado en 2015, suscita serias dudas sobre la viabilidad de las finanzas públicas de México y de la capacidad que pueda tener PEMEX para transformarse, pero lo anterior debe estar ajeno a toda injerencia sindical y clientelar que ha caracterizado su devenir en las últimas tres décadas.

Los gobiernos estatales y municipales tienen que estar atentos a los cambiantes escenarios económicos, los cuales afectan la hacienda pública local:

a) Incremento del pasivo laboral de PEMEX y rescate del sistema de pensiones por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a raíz del cambio de régimen fiscal, el cual recibiría 136 mil millones de pesos adicionales en pagarés etiquetados para el pago de pensiones y jubilaciones para 2016. De hecho el total de recursos para el rescate del sistema de pensiones de PEMEX asciende a 186 mil millones de pesos, de los cuales, 50 mil millones le fueron entregados a PEMEX mediante un pagaré a finales de 2015[7];
b) Despetrolización de las finanzas públicas trae más riesgos que beneficios si no existe una planeación de mediano y largo plazo relacionada con actividades sustanciales que realiza PEMEX como la inversión en la petroquímica básica y exploración y explotación de yacimientos en aguas profundas;
c) PEMEX necesita transformarse a sí misma para dirigir sus escasos recursos a la reconversión tecnológica y productiva que le permita fortalecerse como empresa productiva del Estado;

6 "Reportan merma de 11 mil mdp a estados", El Universal, sección Cartera, p. B1, 25 de abril de 2016.
7 "Pemex, en espera de otra inyección por 136 mil mdp", El Universal, Sección cartera, p. B1, 29 de abril de 2016.

d) En el supuesto de que PEMEX no se reconfigure de forma estratégica, se vuelve más vulnerable frente a la caída de los precios de los hidrocarburos, lo cual debilita la capacidad fiscal del Estado mexicano.

La Ley del Fondo Mexicano del Petróleo tiene como objeto establecer las normas para la constitución y operación de un fideicomiso, el cual tendrá como fin recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, el artículo 16 de dicha Ley prevé la forma de repartir los recursos que se deriven de los contratos y asignaciones que firme la Secretaría de Energía con Pemex como empresa productiva del Estado y otros contratistas o asignatarios privados nacionales y extranjeros que deseen invertir en exploración y explotación de hidrocarburos en aguas someras y en aguas profundas.

En este sentido, los derechos por utilidad compartida representan el 88.18% de los pagos recibidos por los asignatarios. En el caso de los gastos, para cubrir el presupuesto de la federación se han transferido a la Tesorería de la Federación el 91.7% de los recursos y se ha canalizado por parte del Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas alrededor de 4 mil 839 millones de pesos que representan el 1.2% de los gastos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Cuadro 4).

Cuadro 4
Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo
Flujo de efectivo Enero-diciembre de 2015
(millones de pesos)

	Montos	Porcentajes % del total
Ingresos	**398,852.3**	
Pagos recibidos de los asignatarios	398,802.8	100
Derechos de exploración de hidrocarburos	906.3	0.22
Derechos de extracción de hidrocarburos	46,178.1	11.57
Derechos por utilidad compartida	351,718.1	88.18
Gastos	**-398,875.8**	
Transferencias a la Tesorería de la Federación	-398,805	100
Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios	-16,634.2	4.1
Fondo de estabilización de los ingresos de las entidades federativas	-4,839.0	1.2
Fondo de extracción de hidrocarburos	-6,048.3	1.5
Fondo sectorial CONACYT-Secretaría de Energía-Hidrocarburos	-3,194.5	0.8
Fondo de investigación científica y Desarrollo tecnológico IMP	-737.2	0.1
Fondo sectorial CONACYT-SE-Sustentabilidad Energética	-982.9	0.2
Para cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación.	-365,952.6	91.7

Fuente: SHCP, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2015, p.66.

Es importante contar con una planeación del desarrollo de mediano y largo plazo de los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo que en su oportunidad tendrán que fluir a las entidades federativas, para que sean dichos ingresos pudieran servir para que el gobierno estatal libere recursos de otras partidas presupuestales y de alguna forma poder destinarlos en programas de infraestructura nivel municipal.

2.3. La reforma en materia de competencia económica y de telecomunicaciones

La reforma en telecomunicaciones busca inducir una caída de los precios y servicios de telefonía móvil, internet, banda ancha, voz y datos, y con ello, reducir aún más la inflación. Dentro de la lógica del modelo de estancamiento estabilizador, "la inflación es el impuesto más regresivo que existe. Genera altas tasas de interés" (*El Universal*: 1 de diciembre de 2015: 3), de ahí que las reformas estructurales lo que buscan es que los precios de los bienes y servicios se reduzcan con el propósito de generar una percepción de mayor bienestar para los consumidores, en el sentido de que con el ingreso real disponible se pueda acceder a más productos. Dado que México requiere ampliar la infraestructura en telecomunicaciones y radiodifusión, la expedición de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión el 14 de julio de 2014 abre la posibilidad de que los inmuebles del Estado, puedan ser aprovechados para facilitar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, por lo que los inmuebles propiedad de los gobiernos estatales y de los municipios son susceptibles de ser puestos a disposición de los concesionarios, operadores, autorizados y permisionarios para ser aprovechados para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios.

Los ayuntamientos del Estado de México tienen que prepararse para sacar provecho de las reformas estructurales en cuanto a las posibilidades que estás puedan abrir para incentivar la actividad productiva a nivel local y mejorar la conectividad dentro de sus demarcaciones. Incluso, ello les puede ayudar a mejorar la disponibilidad de medios de cobro por la vía electrónica en instalaciones alejadas de las cabeceras municipales.

2.4. La reforma financiera y de negocios

La reforma a la Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2016, posibilita que las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), figura que aplica para aquellos negocios que no rebasen los 5 millones de pesos de ingresos anuales, no se les exigirá el requisito de escritura pública, póliza o cualquier otra formalidad adicional, por lo que para su constitución se requieren 4 condiciones conforme al artículo 262 de dicha ley, la cual enuncia los siguientes:

I. Que haya uno o más accionistas;
II. Que el o los accionistas externen su consentimiento para constituir una sociedad por acciones simplificadas bajo los estatutos sociales que la Secretaría de Economía ponga a disposición mediante el sistema electrónico de constitución;

III. Que alguno de los accionistas cuente con la autorización para el uso de denominación emitida por la Secretaría de Economía, y
IV. Que todos los accionistas cuenten con certificado de firma electrónica avanzada vigente reconocido en las reglas generales que emita la Secretaría de Economía conforme a lo dispuesto en el artículo 263 de esta Ley.

En otras palabras, el sistema electrónico de constitución de SAS posibilita que los trámites de constitución se generen en tiempo real, lo cual es una medida que simplifica la apertura de unidades productivas en los municipios, y esto podrá incentivar la recaudación de ingresos de gestión en la medida que se expanda este segmento de negocios a lo largo y ancho del país.

El crecimiento de la deuda de los estados y municipios ha sido un tema que ha inquietado a la clase gobernante de México, por los riesgos que ello implica para la sustentabilidad financiera de los gobiernos locales, ya que ante una economía que genera bajas tasas de crecimiento, no genera las condiciones suficientes para generar ingresos fiscales. Así las cosas, en la década reciente, el endeudamiento de estados y municipios pasó de 147 mil 412.4 millones a 515 mil 758.1 en septiembre de 2015, esto es, 368 mil 345.7 millones más, debido a la falta de control de los gobiernos locales. (La Jornada: 26 de noviembre de 2015: 18).

Al cierre del primer trimestre de 2016, de acuerdo al Subsecretario de Hacienda, la deuda de los gobiernos locales asciende a 531 mil millones de pesos, lo cual equivale al 3% del PIB (La Jornada: 10 de junio de 2016:19).

Esto condujo al Congreso de la Unión a tomar cartas en el asunto, ya que diversos estados del país, por la magnitud de sus pasivos ya no pueden ejecutar obra pública, lo cual ya se ha convertido en un problema que amenaza con afectar la precaria estabilidad de las finanzas públicas federales.

Tan es así que, el 26 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUEM) en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios. Los cambios más relevantes fueron la adición de un segundo párrafo al artículo 25 de la Constitución Federal en donde señala que "El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio".

Además en el artículo 73 fracción VIII numerales 3o y 4o de la CPEUM, se estableció que el Congreso tiene facultad en materia de deuda pública para establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones

de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones, así como la obtención de garantías por parte del Gobierno Federal.

Además, la reforma al artículo 79 fracción I de la CPUEM deja en claro que la Auditoría Superior de la Federación fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. En el caso de los estados y los municipios, cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales.

En el artículo 108 de la CPUEM se dejó asentado que las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.

Además, se refuerza lo que ya se señalaba en el artículo 117 fracción VIII de la CPUEM respecto al destino que deberá darse a los empréstitos, en el sentido de que:

> "los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones, empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, misma que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y en el caso de los estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los municipios. […] En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente. Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presen*tes*, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de su fuente de pago. Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses."

La promulgación de la Ley de Disciplina Financiera de Entidades Federativas y Municipios el 27 de abril de 2016, que es una ley reglamentaria de los artículos 73 y 117 de la CPUEM, tendrá que servir para establecer una nueva relación entre la Sociedad y el Estado en lo que refiere a la conducción de la hacienda pública local, ya que la comisión de abusos y malos manejos de la deuda deben conducir a castigos ejemplares para quienes cometan daños al patrimonio público.

A nivel local, ha habido intentos por evitar que los sistemas de seguridad social tiendan a debilitarse, por lo que se ha dispuesto en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que los presidentes municipales no pueden dejar de entregar en tiempo y forma las cuotas y/o aportaciones obligadas de los Servidores Públicos al Régimen de Seguridad Social.[8]

Sin embargo, la nueva Ley no resuelve los problemas de endeudamiento local, "ya que es importante que la economía crezca a niveles que permitan generar recursos suficientes para las crecientes necesidades de estados y municipios; que las mismas entidades subnacionales generen flujos de ingresos que permitan pagar en el mediano plazo sus niveles de deuda, con base en una planeación adecuada que dé prioridad a la inversión productiva; y, que se erradique la corrupción y opacidad en el manejo de las haciendas subnacionales. Estos objetivos no se consiguen de un día a otro, tan sólo con la promulgación de una Ley. Se requiere un verdadero cambio en el rumbo económico del País y en la forma en que se administran los recursos públicos" (sic) (Millán:2016:B2).

Las consecuencias del manejo poco prudente relacionados con la contratación de deuda por parte de las autoridades de las entidades federativas y los ayuntamientos ha comenzado a reflejarse en incumplimiento de pago, toda vez que estos compromisos pese a que los plazos de vencimiento se cumplieron. De acuerdo al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señalan que 79 créditos expiraron o están por expirar en los próximos días del mes de junio de 2016, y que vienen arrastrándose desde 2015 y 2014, cuyo monto original fue de 5 mil 579 millones de pesos, pero aún persiste el adeudo de 2 mil 354 millones de pesos, es decir, solamente 42% de estos compromisos se han saldado con el acreedor. El caso de la deuda más abultada y que expiró el plazo es del gobierno de Chihuahua, que el 11 de marzo de 2009 solicitó un crédito por 2 mil 350 millones de pesos a BBVA Bancomer y que la fecha de liquidación fue el 11 de marzo de 2016, sin embargo, el pasivo aún es de mil 685 millones de pesos.[9]

En el caso del Estado del México, el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas de la SHCP, arroja que de un monto original de pasivos del gobierno estatal y de los ayuntamientos contratados con la banca comercial o con BANOBRAS desde 1997 del orden de 49 mil 621 millones de pesos, la deuda vigente asciende a 37 mil 674 millones de pesos al 31 de marzo de 2016 (Cuadro 5). El saldo de la deuda estatal

8 Véase la adición de la fracción X al artículo 51 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México publicada en la Gaceta del Gobierno del Estado, Decreto Número 86, 1 de junio de 2016.

9 "En el abandono, deudas locales que expiraron", El Universal, 8 de junio de 2016, Sección Cartera, p. B1.

es de 31 mil 907 millones de pesos y la deuda municipal es de 5 mil 767 millones.[10] Cabe resaltar que son pasivos de largo plazo contratados a 15, 20 o 30 años, y todos tienen como garantía de pago las participaciones o aportaciones federales, por lo que en ningún caso se comprometen los ingresos de gestión. Los bancos comerciales ni la banca de desarrollo aceptan como garantía de pago los ingresos de gestión.

Cabe subrayar que el principal acreedor de los ayuntamientos es el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), en razón de que los pagos de los créditos están garantizados mediante el descuento de las participaciones y aportaciones federales que se ministran a los ayuntamientos a través de cuentas bancarias, además de que llama la atención que los principales clientes de la banca de desarrollo son los ayuntamientos que registran muy bajos niveles de marginación, lo cual resulta paradójico, en el sentido de que no hay un tipo de financiamiento blando para los municipios que tienen altos niveles de marginación. Bajo esta lógica, se entiende la postura conservadora de la banca comercial, ya que entre sus principales clientes se encuentran los ayuntamientos que también registran muy bajos niveles de marginación, a excepción de Sultepec y Villa del Carbón que registran un alto y medio nivel de marginalidad.

Cuadro 5
Deuda de municipios con instituciones financieras
y su relación con el grado de marginación

Municipio	Saldo al 31 de marzo de 2016	Tipo de Acreedor		Grado de marginación 2015
		Banca comercial	Banca de Desarrollo	
Teotihuacan	9,140,788		Banobras	Muy bajo
Toluca	62,890,892	Banco del Bajío		Muy bajo
	68,142,610	BBVA Bancomer		
Cuautitlán Izcalli	101,942,363	Interacciones		Muy bajo
	59,863,486			
Nicolás Romero	45,753,289	Interacciones		Muy bajo
Tezoyuca	3,853,035	Banorte		Bajo
Tlalmanalco	1,668,535		Banobras	Muy bajo
Metepec	151,226,248	Santander		Muy bajo
Nicolás Romero	128,391,058	Interacciones		Muy bajo
Cuautitlán	104,395,450	Multiva		Muy bajo
	27,457,492	Banco del Bajío		
Tecámac	110,837,975	Banorte		Muy bajo
Villa del Carbón	28,293,570		Banobras	Medio
Sultepec	66,344,363	Interacciones		Alto
Lerma	73,850,916	Banorte		Muy bajo
Soyaniquilpan de Juárez	12,209,276		Banobras	Medio
Tenango del Valle	22,845,619		Banobras	Bajo
Atlacomulco	14,088,222		Banobras	Bajo

10 Para mayor detalle véase la página electrónica www.shcp.gob.mx

Cuadro 5
Deuda de municipios con instituciones financieras
y su relación con el grado de marginación (continuación)

Municipio	Saldo al 31 de marzo de 2016	Tipo de Acreedor		Grado de marginación 2015
		Banca comercial	Banca de Desarrollo	
Tultitlán	136,837,796		Banobras	Muy bajo
Atizapán de Zaragoza	437,015,601		Banobras	Muy bajo
Zumpango	129,195,523		Banobras	Muy bajo
Texcoco	143,424,817		Banobras	Muy bajo
Tlalnepantla de Baz	443,820,867		Banobras	Muy bajo
Huixquilucan	421,240,911		Banobras	Muy bajo
Naucalpan de Juárez	492,095,135		Banobras	Muy bajo
Valle de Chalco Solidaridad	94,445,712		Banobras	Bajo
Joquicingo	6,500,584		Banobras	Medio
Acolman	26,112,289		Banobras	Muy bajo
Teoloyucan	18,759,212		Banobras	Muy bajo
Valle de Bravo	44,845,385		Banobras	Bajo
Jilotepec	46,898,030		Banobras	Medio
Chapa de Mota	15,898,029		Banobras	Medio
Tultepec	73,064,730		Banobras	Muy bajo
Nextlalpan	15,185,718		Banobras	Bajo
Ecatepec de Morelos	447,722,928		Banobras	Muy bajo
	220,959,905	BBVA Bancomer		
Tepotzotlán	75,388,341		Banobras	Muy bajo
Capulhuac	20,513,381		Banobras	Muy bajo
Ixtapaluca	218,410,437		Banobras	Muy bajo
Atenco	15,935,205		Banobras	Bajo
Rayón	9,825,280		Banobras	Muy bajo
Chicoloapan	76,192,559		Banobras	Muy bajo
Nezahualcóyotl	297,832,414		Banobras	Muy bajo
Axapusco	6,574,050		Banobras	Bajo
Coacalco de Berriozábal	313,483,090		Banobras	Muy bajo
Chalco	148,916,207		Banobras	Muy bajo
Chiautla	9,211,485		Banobras	Bajo
Melchor Ocampo	56,656,005		Banobras	Muy bajo
Juchitepec	18,218,054		Banobras	Bajo
Ocuilan	8,791,449		Banobras	Medio
Temascalapa	9,835,053		Banobras	Bajo
Tianguistenco	39,236,818		Banobras	Bajo
Zinacantepec	134,822,058		Banobras	Muy bajo
TOTAL	5,767,060,245			

Fuente: Elaboración propia con base en Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas: Consultado en: www.shcp.gob.mx y CONAPO (2015).

2.5. Políticas de transparencia y rendición de cuentas

Con relación al incremento que se tiene de los niveles de percepción de la corrupción en México, se la instalado en la opinión pública la idea de que la extensa difusión de la metástasis de corrupción que incide en el funcionamiento de la hacienda pública –indistintamente del orden de gobierno en el que ocurran éstos- no pueda ser erradicada de forma eficaz, porque se asume que el sistema político está diseñado para permitir la expoliación del erario y asegurar impunidad.

Es importante señalar que muchos escándalos de corrupción no terminan siendo investigados por los órganos internos de control o sencillamente quedan sin materia porque algún servidor público determinó que no hubo elementos de convicción para iniciar un procedimiento administrativo resarcitorio, cuando ha habido señalamientos en los medios de comunicación de que presuntos daños a la hacienda pública o por enriquecimiento ilícito. El camino es largo aún por recorrer, sobre todo cuando los actos de corrupción se generan en los propios entes recaudadores de nuestro país, quienes son quienes ser mejor vigilados y monitoreados por las propias autoridades.[11]

Por ende, las políticas de transparencia tienen como reto que sean cumplidas por parte de las autoridades las leyes de contabilidad gubernamental, las de participación ciudadana, las leyes hacendarias, para que los ciudadanos puedan conocer realmente si el uso de los recursos públicos genera los resultados sociales esperados por todos.

Sin duda, una nueva etapa de reformas descentralizadoras a nivel nacional y estatal, requiere de un nuevo andamiaje jurídico institucional que imponga fuertes sanciones a quienes generan daños a la hacienda pública. En un reciente trabajo, (Victoria Marín: 2016), se sostiene que "los déficits de participación ciudadana que se observan en la vida pública de México, han extendido un cheque en blanco a la clase gobernante para obtener grandes rentas, utilizando al erario como fuente de acumulación privada. Vivimos dentro de un sistema político que administra la alternancia electoral solamente para repartir espacios de poder, y que soslaya la construcción de una cultura administrativa basada en el mérito profesional y académico, la lealtad al Estado, los espacios de neutralidad política y el apego a la ética de la responsabilidad del servicio público. Paradójicamente, en el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, la rendición de cuentas no es un principio jurídico, toda vez que ni está considerada en el glosario de términos del artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación ni en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que urge que el legislador defina este concepto como principio jurídico."

11 El Servicio de Administración Tributaria (SAT) órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el primer trimestre de 2016 denunció a 24 servidores públicos ante el Ministerio Público, de los cuales 14 fueron por ejercicio indebido del servicio público, 5 por cohecho, 2 por falsificación de documentos, 1 por uso de documento falso y por primera vez el SAT interpuso una denuncia ante el Ministerio Público (MP) contra un servidor público por operaciones con recursos de procedencia ilícita, además de que otro servidor público fue denunciado por modificación indebida a sistemas informáticos, delitos que se consideran como nuevos. El SAT informó 216 servidores públicos enfrentan procedimientos administrativos ante su Órgano Interno de Control. Derivado de este reporte, los casos de denuncias que se registraron durante el primer trimestre de cada año indican que en 2013 se acumularon 271, en 2014 alrededor de 122 y en 2015 tanto sólo 84. Véase la nota: "Entra dinero ilícito a aduanas a través de un funcionario", *El Universal*, 4 de mayo de 2016, Sección Cartera, B1.

Las obligaciones de transparencia contempladas en el catalogo señalado en los artículos 70 y 71 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015[12], para todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, es una buena oportunidad para que aquellos ayuntamientos que se habían resistido a publicitar las cuentas municipales, lo hagan, para que los ciudadanos conozcan realmente si se están cumpliendo y ejecutando las acciones de gobierno. Es importante señalar que dentro de los principios y valores que deben guiar a una administración municipal debe estar el del ingreso-beneficio social, es decir que si las funciones de recaudación ayudan a presupuestar acciones de obra pública, de desarrollo urbano o políticas sociales complejas, sin duda se sentarán las bases para tener gobiernos por resultados y no de ocurrencias.

12 Conforme al Transitorio Quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, las legislaturas de los Estados tendrán hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del Presente Decreto para armonizar las leyes relativas. En este sentido, la Cámara de Diputados del Estado de México tendrá que haber hecho la actualización de la Ley local en la material. Si no fuera el caso, subsiste la obligación de que los ayuntamientos atiendan lo dispuesto en esta Ley General.

Capítulo III

Acciones para fortalecer las haciendas municipales

3. Acciones para fortalecer las haciendas municipales

3.1. Elementos para debatir sobre una nueva Convención Nacional Hacendaria

¿Puede sobrevivir un sistema federal en el que las participaciones y aportaciones federales sean los principales componentes de los ingresos de las entidades federativas y de los municipios?, ¿Una economía que solamente crece una tasa anual de 2 a 2.5% logrará realmente fortalecer las finanzas públicas locales? ¿Cuándo se romperá el círculo vicioso de centralismo fiscal-baja recaudación con relación al PIB? ¿Qué tipo de políticas económicas son las que permitirán incrementar los ingresos fiscales por encima del 13% del PIB? ¿Es posible construir una reforma hacendaria que le permita a nuestro país elevar su recaudación a niveles del 16 o 17% del PIB?

El debate que se cierne sobre el futuro de la nueva fiscalidad y del rumbo del sistema federal de México, cada vez está más presente en nuestros días. La opinión de un destacado constitucionalista ha señalado recientemente, que "es necesario repensar el modelo federal que queremos y necesitamos. Sin embargo, ha habido falta de orden y ausencia de claridad en la definición de facultades, atribuciones y responsabilidades de los distintos órdenes de gobierno, lo cual se traduce en ineficacia de la acción pública en la materia correspondiente. Solución: dar al Congreso de la Unión facultades para expedir normas en esa materia, que establezca la concurrencia o la coordinación entre los tres órdenes de gobierno" (Serna:7 de junio de 2016).

3.2. La fiscalidad local y su relación con los indicadores de bienestar social: análisis y resultados preliminares

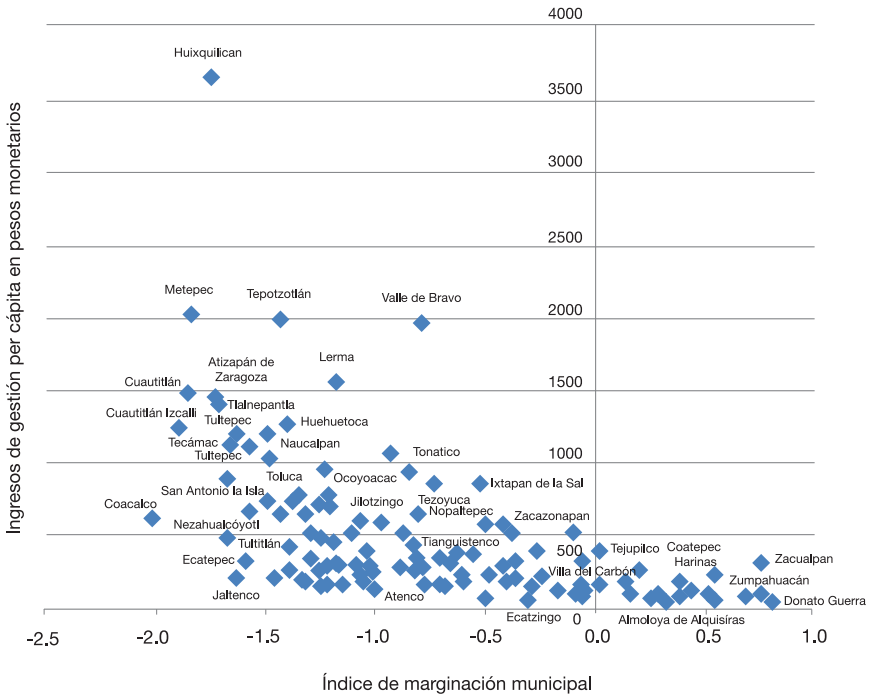
El artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación de los mexicanos contribuir para financiar los gastos públicos, así como de la Federación, como el Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Lo anterior substancia que la capacidad contributiva de las personas tiene incidencia directa en la fortaleza o debilidad de la hacienda municipal. De ahí que para cuantificar en qué medida los ingresos de gestión[13] corresponden a los indicadores de bienestar, se estima necesario establecer una correlación entre los ingresos de gestión per cápita con relación al Índice de marginación municipal. Dentro de los cinco municipios catalogados como "pueblos mágicos", al menos tres de ellos, Metepec, Tepoztlán y Valle de Bravo, han mejorado su capacidad recaudatoria a través del incremento de los ingresos de gestión per cápita. Cabe señalar, que estos tres municipios mantienen índices diferenciados de baja marginación, lo que indica que en el caso de Valle de Bravo todavía se requiere mejorar la provisión de bienes y servicios públicos.

13 Los ingresos de gestión están definidos en el Plan de Cuentas publicado por el Consejo Nacional de Armonización Contable el 9 de diciembre de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, como el monto de los ingresos devengados durante el ejercicio fiscal correspondientes a las contribuciones, productos, aprovechamientos, así como la venta de bienes y servicios.

Se observa en la Gráfica X que Huixquilucan tiene por mucho el nivel de ingresos de gestión per cápita más elevado en el Estado de México y registra uno de los más bajos niveles de marginación. Este municipio de acuerdo a la revisión de la cuenta pública municipal 2014, cubre con sus ingresos de gestión el 40% de su presupuesto total.

Gráfica X
Municipios del Estado de México y sus ingresos de gestión/per cápita 2014
con relación al índice de marginación municipal 2015

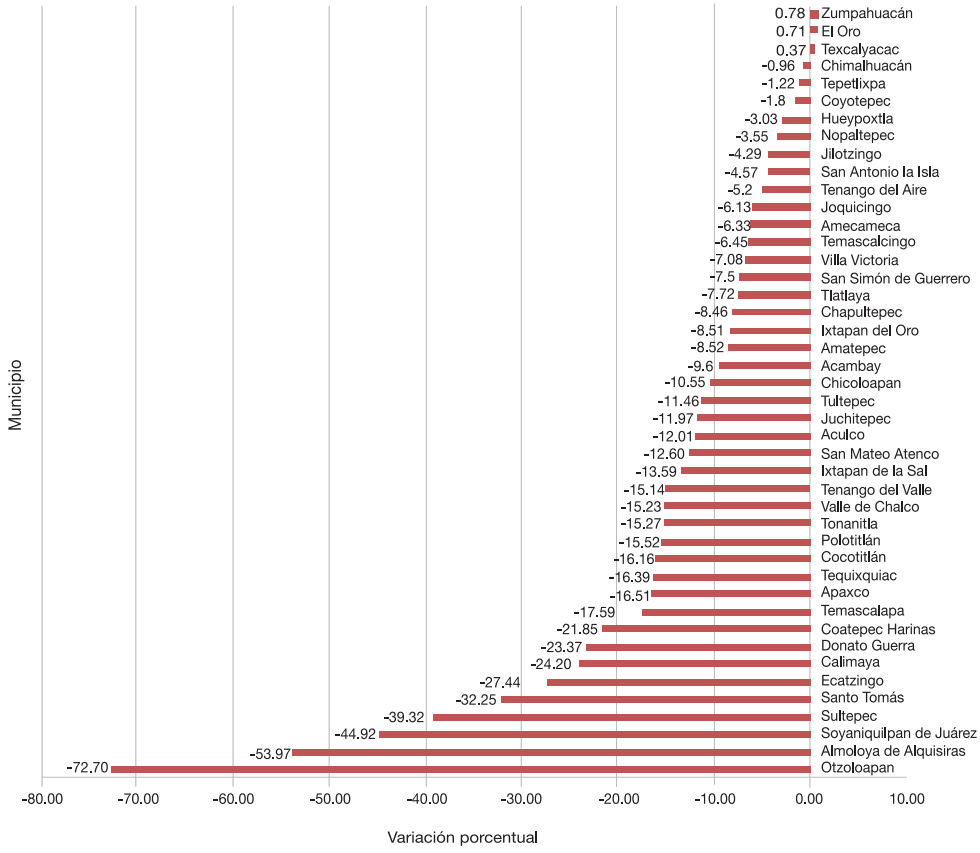


Fuente: Elaboración propia con base en OSFEM, Informe de Resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios 2014, varios tomos; CONAPO, Índice de Marginación Municipal 2015. www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_abiertos_del_Indice_de_Marginacion

Los municipios donde se localiza la actividad industrial dentro de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) como Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz, Tultepec y los de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, entre ellos la capital del Estado, Metepec y Lerma, la generación de ingresos de gestión per cápita sigue mostrando un patrón constante, mientras que otros municipios con escasa actividad productiva no cuentan con fortalezas hacendarias, los cuales se encuentra localizados en el Centro, Poniente y Sur de la entidad, a saber, Tejupilco, Texcaltitlán, Zacualpan, Ixtapan del Oro, San José del Rincón, Donato Guerra, Otzoloapan, Zumpahuacán, Sultepec, Villa Victoria, entre otros.

Al efectuar un análisis para los ayuntamientos que registraron tasas de recaudación negativas en 2014 con relación a 2013, se observa que dicho comportamiento errático se presenta en municipios urbanos como semirurales, en donde se presentan bajos o muy altos niveles de marginalidad. Es decir que los ayuntamientos con menores capacidades instaladas estarían padeciendo las consecuencias del bajo crecimiento económico del país, de manera permanente. Además, esto indica que, en estas localidades, la población en su conjunto enfrenta condiciones de desigualdad y pobreza. En general, los municipios que se encuentran en el sur y oriente del Estado de México presentan patrones de baja recaudación de ingresos de gestión, lo cual los vuelve todavía más vulnerables ante los recortes de las participaciones federales resultado de la caída de los precios del petróleo a nivel internacional (Gráfica XI).

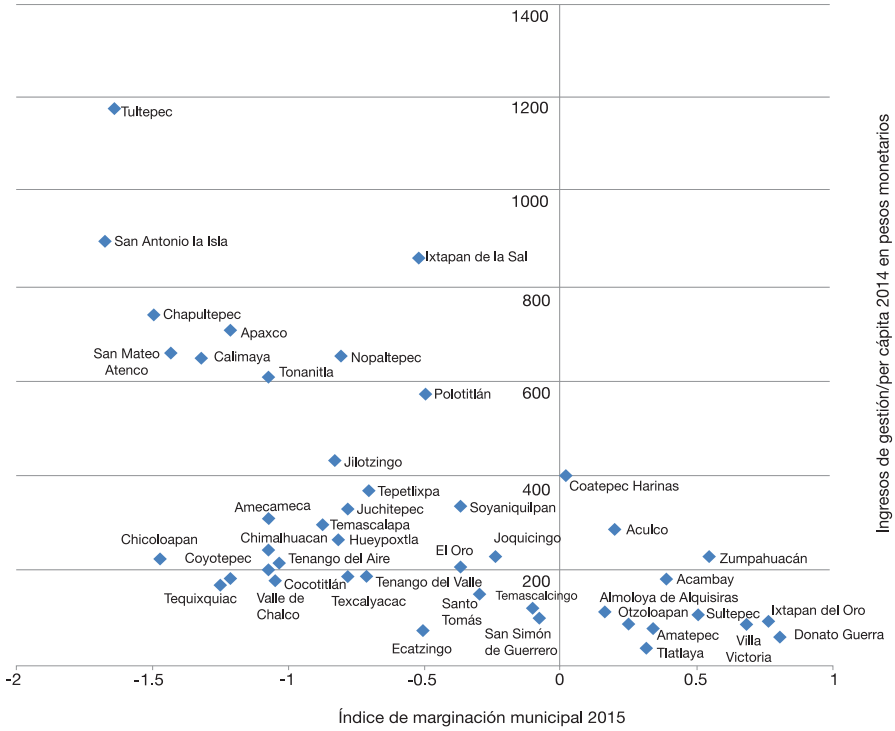
Gráfica XI
Municipios del Estado de México con tasas de recaudación de ingresos de gestión negativas o de crecimiento
Variación porcentual 2014/2013



Fuente: Elaboración propia con base en OSFEM, Informe de Resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios 2014, varios tomos; CONAPO, Índice de Marginación Municipal 2015. www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_abiertos_del_Indice_de_Marginacion

El lento crecimiento económico afecta tanto a municipios en donde se registran en promedio ingresos de gestión per cápita que oscilan entre los 200 y 400 pesos, como a municipios con alta marginación cuyos niveles de ingresos de gestión per cápita se ubican entre los 50 y 200 pesos. Es importante resaltar que dichos municipios se localizan en regiones colindantes con Michoacán y Guerrero (Gráfica XII).

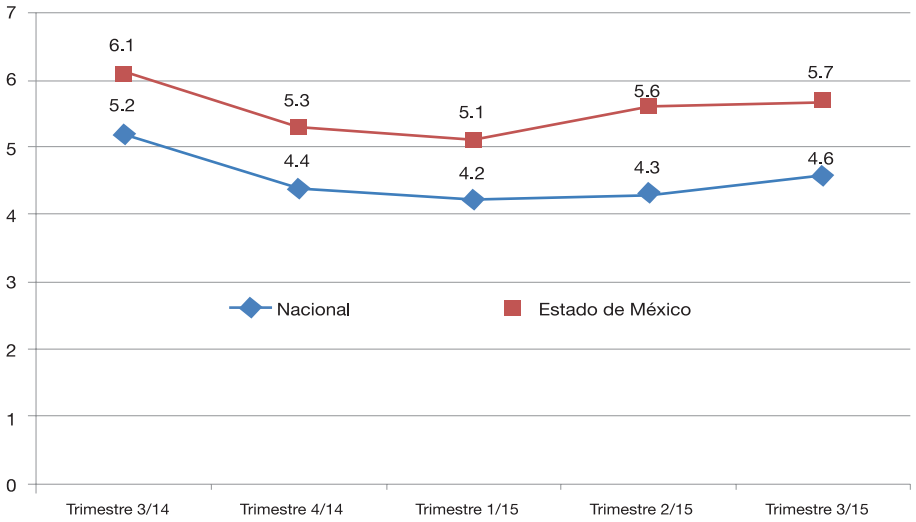
Gráfica XII
Ingresos de gestión per cápita 2014 municipal con relación al índice de marginación municipal 2015 en municipios con caídas en recaudación de ingresos propios 201/2013



Fuente: Elaboración propia con base en OSFEM, Informe de Resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas del Estado de México y Municipios 2014, varios tomos; CONAPO, Índice de Marginación Municipal 2015. www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_abiertos_del_Indice_de_Marginacion

La desigualdad y la exclusión social que están presentes en nuestra sociedad, debilitan la capacidad de los tres órdenes de gobierno para ampliar la provisión de bienes y servicios públicos. Los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) para el Estado de México, considerando las subestimaciones que ello pudiera tener para el caso de los sectores que concentran los mayores ingresos, nos revelan que la tasa de desocupación para la entidad es superior a la observada a nivel nacional. Por ejemplo, en el segundo y tercer trimestre de 2015 la tasa de desocupación a nivel nacional creció del 4.3% al 4.6%, mientras que la tasa de desocupación en el Estado de México aumentó del 5.6% al 5.7% (Gráfica XIII).

Gráfica XIII
Tasa de desocupación en el Estado de México y la media nacional

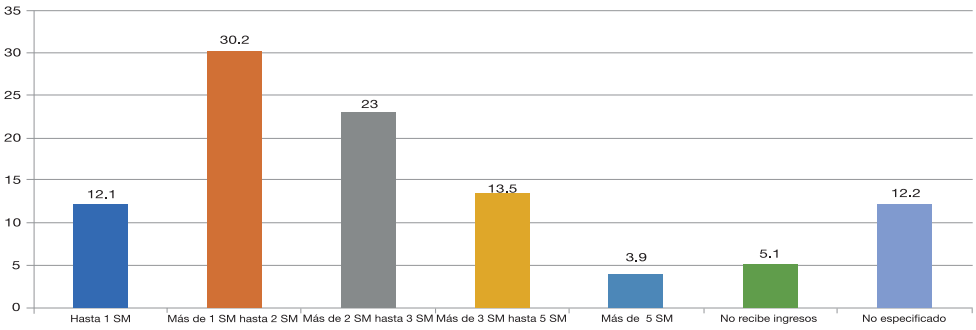


Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Estado de México, resultados trimestre julio-septiembre de 2015.

Asimismo, el hecho de que el 62.3% de la población ocupada obtenga un ingreso entre 1 y 3 salarios mínimos (Gráfica XIV), indica que estaría muy lejana la posibilidad de que, en el corto y mediano plazo, la hacienda municipal pudiera entrar una zona de fortalecimiento sistémico, en razón de que el precario ingreso que perciben las familias y las personas, serían una de las muchas causas de la disminución del ingreso propios de gestión de los ayuntamientos.

No hay que perder de vista de que no necesariamente tanto el incremento del gasto corriente y del endeudamiento municipal están favoreciendo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Y esto necesariamente debe ser monitoreado mediante indicadores de desempeño de la hacienda pública municipal (Véase Anexo 1).

Gráfica XIV
Distribución porcentual de la población ocupada según nivel de ingresos



Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Estado de México, resultados trimestrales julio-septiembre de 2015.

El telón de fondo que se cierne sobre la hacienda municipal nos indica que nos encontramos frente a una serie de procesos de desestructuración de las finanzas públicas locales, lo cual requiere que se emprendan acciones a nivel local y federal para poder maniobrar en contextos económicos cada vez más inciertos y dinámicos.

3.3. Conformación de indicadores para el monitoreo y supervisión de la hacienda pública municipal

Considerar el monto absoluto como parámetro de un elevado o bajo nivel de endeudamiento municipal puede ser un criterio arbitrario y, por ello conviene construir indicadores relativos que consideren las capacidades de los ayuntamientos para generar flujos de efectivo tales como la de Apalancamiento y riesgo financiero, por ejemplo. Así las cosas, la CEPAL (2016: 13-14) ha señalado con toda atingencia que "los indicadores clásicos de sostenibilidad de la deuda pública se basan en la adopción de una norma común o estándar de deuda. Evidentemente, ese techo es variable y depende en especial del diferencial entre la tasa de crecimiento de la economía y la tasa de interés pagada por la deuda, de ahí que sea necesario construir indicadores de umbrales o valores críticos." Para el caso de los gobiernos municipales, dichos umbrales o valores críticos tienen que adaptarse al contexto local.

De ahí que, si los municipios tienen deudas que como porcentaje de sus ingresos anuales llega a presentar el 100%, esto limita su planeación presupuestal, así como el uso de recursos para futuras administraciones, además de que puede incurrir en default financiero, donde sea incapaz de cubrir sus obligaciones con sus acreedores. Incluso, bajo estas condiciones de endeudamiento, los ayuntamientos pueden dejar de prestar los servicios públicos a la población.

Derivado de lo anterior, se ha conformado un paquete de indicadores financieros relacionados con la rentabilidad y eficiencia de la hacienda municipal, por lo que los ayuntamientos, pero particularmente las tesorerías tendrían que realizar el monitoreo de forma semestral y anual de la capacidad recaudatoria que se va desarrollando (Cuadro 6).

Asimismo, las razones de apalancamiento y riesgo financiero y de liquidez y equilibrio presupuestal permiten visualizar si la capacidad recaudatoria está siendo lo suficientemente sólida para hacer frente a los compromisos financieros con acreedores. Es decir que conforme al Cuadro 7, es dable plantear la aplicación de ciertos límites de endeudamiento a nivel municipal, con la aplicación de ciertos rangos, pero señalando las alternativas de solución dependiendo del valor que resulte.

De hecho, las áreas de informática de los ayuntamientos pueden diseñar el software apropiado para que estos indicadores puedan ser cargados a una base de datos, y suministren información para el cumplimiento de las metas institucionales hacendarias.

Cuadro 6
Razones financieras

Razones financieras	Valor esperado	Interpretación	Acciones a instrumentarse
Rentabilidad y eficiencia			
Ingresos de gestión/gastos de funcionamiento	Mayor a 1	Mide la proporción del gasto de funcionamiento, que alcanza a ser cubierto con los ingresos de gestión del municipio	Debe incrementarse la proporción de ingresos de gestión, respecto al tamaño del gasto corriente
Ingresos de gestión/gasto total	Mayor a 0.50	Muestra la proporción del gasto total, que un municipio alcanza a cubrir con los recursos provenientes de sus ingresos de gestión	Los recursos propios deben financiar la mitad del presupuesto
Participaciones federales/ gasto total	Mayor o igual a 0.50	Muestra la proporción del gasto total, que logra financiarse con las participaciones, en comparación con los recursos provenientes de las fuentes directas de financiamiento	Advierte qué tan dependiente es el municipio de las transferencias federales
Ingreso ordinario/gasto total	Mayor a 1	Este indicador señala la proporción de los recursos que faltan o sobran para lograr una situación de financiamiento autónomo total	Permite determinar subejercicio o sobre ejercicio presupuestal
Ingreso total per cápita/ gasto total per cápita	Mayor a 1	Este indicador, calcula qué proporción de los recursos que un habitante reporta a su hacienda municipal, alcanza para cubrir los gastos que las autoridades locales gastan en ese habitante (Padrón de contribuyentes)	Indica la capacidad de los habitantes de cada jurisdicción para financiar el gasto público municipal por habitante
Liquidez			
Activo circulante/pasivo circulante	1 a 1.5	Muestra la capacidad del gobierno para responder a sus obligaciones de corto plazo con sus activos circulantes	Mide el número de veces que los activos circulantes del gobierno cubren sus pasivos a corto plazo
Activo circulante–Almacén o inventario/ Pasivo circulante	0.8 a 1	Muestra la capacidad del gobierno para responder a sus obligaciones de corto plazo con sus activos más líquidos	

Fuentes: Elaboración propia con base en Sour Laura, "El sistema de contabilidad gubernamental que Mejorará la Transparencia y la Rendición de Cuentas en México", Anexo. 2 Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos, México; Uri Raich Portman, Desempeño financiero municipal, ITESO, 2005.

Cuadro 7
Razones de apalancamiento por valores

Razones financieras	Rangos de endeudamiento	Nivel de riesgo	Recomendaciones de política hacendaria
Mide la proporción de ingresos totales financiado por deuda			
Pasivo a largo plazo/ Ingresos totales	Entre 0.40 y 0.17	Bajo Riesgo	No aplica
	Entre 0.165 y 0.1	Muy bajo Riesgo	No aplica
	Valor cercano a 0	Nulo Riesgo	No aplica
	Entre .033 y 0.66	Riesgo moderado	1/a*
	Entre 0.66 y 1	Riesgo elevado	1/b*
	Valor de 1	Default financiero	1/c*

Fuente: Elaboración propia. Notas:
1/a*. Si la deuda supera el 40% del total de las deudas del gobierno con relación a los recursos de que dispone para llevar a cabo sus operaciones, es momento de reducir gasto corriente e incrementar la recaudación de ingresos propios de gestión.
1/b* En el caso de que el porcentaje del endeudamiento sea superior al 66%, se recomienda mediante dictamen de aprovechamiento expedido por autoridad estatal o federal, determinar si algún inmueble municipal no es útil para el servicio público, a efecto de que pudiera enajenarse y con ello reducir los pasivos de forma significativa y en el corto plazo.
1/c* En caso de default financiero, es decir que hay incapacidad de pagar los pasivos, se tendrá que recurrir algún programa de saneamiento financiero al gobierno federal, quien sería prestamista de última instancia.
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7
Razones de apalancamiento por tipología de municipio (continuación)

Apalancamiento y riesgo financiero			
Razones financieras	**Valor esperado**	**Interpretación**	**Acciones a instrumentarse**
Ingresos de gestión/ Intereses anuales	Mayor a 3.5	Muestra la capacidad del gobierno para responder por medio de recursos propios a sus compromisos generados a partir de la contratación de deuda	Fortalecer los ingresos de gestión para pagar deuda
Liquidez y equilibrio presupuestal			
Caja + Bancos/pasivo a corto plazo	2 a 2.5 veces	Muestra la capacidad del gobierno para responder a sus obligaciones de corto plazo	Manejo prudente de la deuda de corto plazo
Total de ingresos/total de egresos	1	Mide la capacidad del gobierno para hacer frente a sus necesidades de gasto por medio de los ingresos adquiridos en el periodo	Muestra la proporción de ingresos con respecto a la de egresos

Fuentes: elaboración propia con base en Sour Laura, "El sistema de contabilidad gubernamental que Mejorará la Transparencia y la Rendición de Cuentas en México", Anexo. 2 *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, México; Uri Raich Portman, *Desempeño financiero municipal,* ITESO, 2005.

3.4. Servicio profesional de carrera en las tesorerías y contralorías municipales

Recientemente, el Gobernador del Estado de México ha enviado iniciativas de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México para que no solamente puedan estar certificados los tesoreros y los contralores municipales sino también los secretarios de los ayuntamientos, a efecto de que cuenten la certificación de competencia laboral por el Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM), dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie sus funciones así como el director de Obras Públicas o Titular de la Unidad Administrativa equivalente, además de que requiere contar con título profesional en ingeniería, arquitectura o alguna área afín, y con una experiencia mínima de un año, anterioridad a la fecha de su designación. Por lo que también dicho servidor público deberá acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el IHAEM.

Otros servidores públicos como los directores de desarrollo económico, deberán acreditar, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que inicie funciones, la certificación de competencia laboral expedida por el IHAEM.[14] Las áreas de planeación municipal, transparencia y de desarrollo urbano tendrían que contar con profesionistas certificados, toda vez que requieren de perfiles muy especializados.

Para mediados de 2016, cinco titulares de diversas áreas administrativas de los ayuntamientos, tendrían que contar con la certificación de competencia laboral, pero no señala la necesidad de que dichas competencias deberán revalidarse en un periodo de tiempo. Lo anterior es un primer paso para que ello abra la posibilidad de que pueda conformarse un servicio profesional de carrera a nivel municipal permanentemente actualizado, ya que es necesario que existan perfiles profesionales acordes con el ámbito y objeto de responsabilidad.

Sin embargo, falta mucho camino que recorrer, ya que es necesario que el personal adscrito a estas áreas administrativas de los ayuntamientos también tenga la posibilidad de que pueda certificarse y con ello iniciar la construcción de un servicio profesional de carrera municipal. Sin embargo, tendrían que abrirse otra modalidad de ingreso a estas áreas administrativas para los mandos medios, mediante concursos de selección. Si no se avanza en este tema de la agenda municipal, no se podrá fortalecer las capacidades institucionales de los ayuntamientos. Además, es muy importante que los servidores públicos municipales también conozcan a fondo cómo pueden beneficiarse de las reformas estructurales, ya que en el caso de los directores de desarrollo económico, de obra pública, de desarrollo urbano y el secretario del ayuntamiento, deberán coordinarse para la instrumentación de las reformas en telecomunicaciones, por ejemplo, ya que tendrán que depurar su inventario de bienes inmuebles que pueden ser susceptibles de ser arrendados a concesionarios para el despliegue de la infraestructura como antenas.

14 Lo anterior se desprende a las reformas que sufrió la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya que se reformó el artículo 96 y se adicionó la fracción IV al artículo 92 y el artículo 96 Quintus de dicha ley, en donde se estableció como requisito para desempeñar el cargo de Secretario del Ayuntamiento, Director de Obras Públicas y Director de Desarrollo Económico, la certificación de competencia laboral. Véase *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, Decreto Número 22, 11 de noviembre de 2015.

3.5. Propuestas y áreas de mejora para el fortalecimiento de las haciendas municipales del Estado de México

En la medida en que las transferencias estatales ministradas a los ayuntamientos sean del orden del 30% del total participable, los municipios tendrían menos incentivos para recurrir al financiamiento de forma imprudente e irresponsable. De ahí que se insista en la necesidad de evaluar los componentes del ingreso, deuda y gasto público municipal, a efecto de construir mecanismos de alerta tempranos, que de forma paralela den coherencia a las obligaciones que en materia de disciplina financiera establece el artículo 44 de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios (Anexo 1).

Dentro del paquete de propuestas para mejorar la capacidad instalada de los ayuntamientos del Estado de México, se presenta un mapa estratégico para el fortalecimiento de la hacienda municipal del Estado de México, el cual es un esquema conceptual que en caso de aplicarse, podría generar insumos de información para la toma de decisiones en las tesorerías. El escenario óptimo para que un municipio pueda lograr una sostenibilidad hacendaria indica que un gobierno por resultados, se lograría en la medida en que los ingresos de gestión cubran al menos el 50% del ingreso total. Sin embargo, estos indicadores tienen mayor aplicabilidad para el caso de los ayuntamientos metropolitanos, ya que en ellos se genera más del 75% de la recaudación municipal.

Este mapa refleja las áreas de oportunidad y mejora que todavía existen, ya que al menos la mayoría de los municipios tendrían que cubrir ciertos aspectos técnicos para fortalecer su capacidad institucional instalada. El mapa estratégico identifica diversos aspectos de la Nueva Gerencia Pública que deben instrumentarse como políticas de coordinación, de eficiencia recaudatoria y gobierno por políticas. Asimismo, se requiere del marco jurídico institucional y económico que posibilite la descentralización de mayores recursos del Estado a los municipios[15] (Anexo 2).

Conclusiones

La experiencia que registra América Latina en materia de descentralización, es fundamental para que en México los gobiernos estatales sean los nuevos protagonistas de un pacto fiscal en favor de los gobiernos municipales. Los arreglos político-institucionales han permitido que los gobiernos locales de América Latina puedan participar en la recaudación de mayores ingresos tributarios tal y como la evidencia reciente lo ha corroborado.

Sin duda, la centralización fiscal de México, aunada a las bajas tasas de recaudación con relación al PIB, aun cuando se han incrementando en los últimos dos años, tiende a reproducir dicho patrón de centralismo a nivel de los estados, y el Estado de México

15 En otro trabajo se discute la necesidad de reformen los artículos 73, 115, 122 y 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), ya que el Congreso de la Unión, es el único Poder facultado para legislar sobre la distribución de competencias impositivas entre los tres niveles de gobierno. Cualquier modificación que se requiera efectuar al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) está establecida en la fracción XXI inciso a) del artículo 73 de la CPUEM que señala que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes generales en materia de *"distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios"*. Véase Victoria Marín, Alfredo Carlos, (2017). *Debilidad estructural de las finanzas públicas locales de México en el siglo XXI: desafíos y propuestas*, IHAEM, México.

es un ejemplo de ello. El dilema del Estado de México es cómo se puede generar un federalismo articulado desde lo local, sin dejar de aprovechar los potenciales beneficios de las reformas estructurales. Por ende, urge redefinir en el marco de reformas constitucionales tanto a nivel federal como estatal, los nuevos esquemas de redistribución de facultades y competencias hacendarias. Todo parece indicar que esta tarea le tocará resolver a la siguiente administración federal y estatal.

Por ende, es fundamental perfilar un arreglo político institucional entre el gobierno estatal y los municipios para que se avance en una agenda federalista al interior de nuestra federativa y que sea ejemplo para el resto del país. Esto no se agota en el apoyo institucional que proporciona el gobierno estatal a diversos ayuntamientos para eficientar el cobro el impuesto predial, sino que se requieren acciones más eficaces para descentralizar mayores recursos estatales a los municipios, cuidando que en todo momento que éstos sean utilizados para mejorar las condiciones de vida de las personas. Ha quedado claro, que ante la inestabilidad económica global en donde se registran caídas en los precios del petróleo y un lento crecimiento, obligan a las autoridades municipales a tener en cuenta a la hora de elaborar sus presupuestos dichos factores.

¿Hasta dónde la permanencia de un proyecto político por encima del otro, es una de las razones por las cuales los ayuntamientos recurren al endeudamiento con la banca comercial y de desarrollo, máxime cuando no hay un análisis costo-beneficio que justifique la contratación de empréstitos? Sin duda, la fortaleza hacendaria proporciona mayor poder político a quienes emplean la capacidad de endeudamiento para la promoción de proyectos personales o de grupo. De ahí que este asunto tenga un alto grado de politicidad. Sin embargo, los aspectos técnicos deben ser el referente para la toma de decisiones, ya que los proyectos de inversión productiva que se fondean con préstamos de la banca de desarrollo, deben generar beneficios sociales permanentes.

Con la evidencia disponible, los municipios que no tienen acceso al crédito que otorga la banca comercial y de desarrollo, y que dependen de las transferencias estatales y federales, registran mayores niveles de marginación social. Sin embargo, los recursos y apoyos estatales que se “descentralizan” a los municipios, tienen como propósito servir como rescates financieros preventivos frente al cúmulo de pasivos acumulados con las instituciones de crédito. Esto sin duda puede desalentar la construcción de una ética de la responsabilidad hacendaria, ya que en la medida en que a los ayuntamientos se les entreguen recursos provenientes de fondos de infraestructura para el pago de empréstitos, no tendrán incentivos para recaudar más recursos y mucho menos de fortalecer sus capacidades de tributación y sano manejo de su hacienda. Es mejor un arreglo hacendario en donde se entreguen mayores transferencias de recursos para el financiamiento del gasto, en lugar de recurrir al endeudamiento recurrente. Se estima necesario que las tesorerías y las áreas de planeación replanten sus mecanismos de evaluación y de construcción de indicadores, ya que las herramientas de la Nueva Gerencia Pública son un valioso insumo de trabajo, sobre todo si se quiere tener gobiernos por resultados y no gobiernos de ocurrencias.

La marginación y la desigualdad son aspectos que operan en contra del fortalecimiento de la hacienda pública, así como el desmantelamiento de las actividades productivas tradicionales en las regiones con mayor nivel de atraso y rezago social. Es fundamental que todas las acciones de desarrollo regional tengan como objetivo enfocarse en la reconstrucción de los modos de producción tradicionales que se han resquebrajado por la falta de políticas de industrialización a nivel federal y estatal. En la medida en que se creen más unidades productivas y se fomente la actividad de emprendedores y de incubadoras de empresas, puede fortalecer la hacienda municipal en el mediano plazo, siempre y cuando no existan trabas regulatorias innecesarias a nivel local. De ahí que sea importante contar con servidores públicos municipales certificados con competencias laborales en materia de desregulación administrativa.

Los ayuntamientos que contratan créditos con la banca comercial o con la banca de desarrollo entregan como garantía de pago las participaciones y aportaciones federales, ya que difícilmente éstas podrían dejar de fluir, aún cuando hubiera una contracción económica, de ahí que ningún municipio opta por comprometer sus ingresos de gestión. Este es un asunto muy interesante, ya que los ingresos de gestión pueden registrar fuertes vaivenes en el caso de que la economía nacional se desacelere por los shocks internos o externos. De ahí que es fundamental que en el mediano plazo la reforma energética pueda incrementar los recursos destinados al fondo de estabilización de ingresos de las entidades federativas, para que el gobierno estatal pueda liberar mayores recursos a los municipios, mediante la generación de ahorros en el gasto.

Fuentes de Información

Bibliografía

- Banco de México (2014) *Compilación de Informes trimestrales correspondientes al Año 2013*, México
- Banco Mundial (2006), *México. Fortaleciendo el desempeño administrativo y la Transparencia fiscal a nivel estatal.*
- Bird, Richard and François Vaillancourt (1998), *Fiscal decentralization in developing countries, Cambridge Oxford University, UK.*
- Comisión Económica para América Latina (2016) *Panorama fiscal de América Latina 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad,* Santiago de Chile.
- Colmenares Páramo, David (1999), "La reforma tributaria y el pacto fiscal", *El Mercado de Valores*, Año LIX, número 8, Agosto, pp.29-39.
- CONAPO, Índice de marginación municipal 2015.
- De la Madrid, Hurtado, Miguel (1995) "Doce años de cambios en México", en *Este País*, Agosto de 1995, pp. 22-32.
- Greenspan, Alan (2008), *La era de las turbulencias. Aventuras en un nuevo mundo*, Ediciones B, Barcelona.
- Hobsbawm, Eric (2013), *Un tiempo de rupturas. Sociedad y cultura en el siglo XX*, Crítica, México.
- Huerta González, Arturo (2004) *La economía política del estancamiento*, Diana, México.
- ---------- (2011) *Obstáculos al crecimiento. Peso fuerte y disciplina fiscal*, UNAM, México.
- ---------- (2006) *Por qué no crece la economía mexicana y cómo puede crecer*, Diana, México.
- Ros, Jaime, et.al (2014) *Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal. Propuesta para un acuerdo nacional*, Ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal.
- ---------- y Moreno Brid, Juan Carlos (2009), *Development and Growth in the mexican economy. A historical perspective,* Oxford University Press, USA.
- SHCP, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2015.*
- ---------, *Criterios Generales de Política Económica 2016.*
- Sour, Laura, "El sistema de Contabilidad Gubernamental que mejorará la transparencia y la rendición de cuentas en México", *Revista Mexicana de Acceso a a la información y protección de datos*, pp. 34-57.
- Tello Macías, Carlos y Jorge Ibarra (2012) *La revolución de los ricos,* México, Facultad de Economía, UNAM.
- Victoria Marín, Alfredo Carlos (2013a), "Aspectos estructurales de la hacienda pública de México en perspectiva comparada, 2000-2012", en *Estudios Latinoamericanos*, UNAM, Nueva Época, número 31, Enero-junio, pp.73-93.

- ---------- (2017), *Debilidad estructural de las finanzas públicas locales de México en el siglo XXI: desafíos y propuestas*, IHAEM, México.
- ----------(2016),"Cómo construir un moderno sistema de rendición de cuentas, de responsabilidad política y el combate a la corrupción en contra de los daños a la hacienda pública en los tres órdenes de gobierno y poderes públicos de México", UNAM, México. Próxima edición.
- Wiesner, Eduardo (2003) *Fiscal Federalism in Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington DC.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2015.
- *Gaceta del Gobierno del Estado*, Decreto 148, 17 de octubre de 2013.
- ----------, Decreto Número 86, 1 de junio de 2016.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios publicada en el DOF el 27 de abril de 2016.
- Ley del Fondo Mexicano del Petróleo.
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión publicada en el DOF el 14 de julio de 2014.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015.
- Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2016.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Lineamientos del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro publicados en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2016.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Plan de Desarrollo 2011-2017 del Estado de México.
- Tesis Aislada 1a. CCXXII/2013 (10a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, julio de 2011, Tomo 1, página 620.

Hemerografía

- Campos Vázquez, Raymundo Miguel, Emmanuel Salvador Chávez Jiménez y Gerardo Esquivel Hernández, "Los ingresos altos, la tributación óptima y la recaudación posible", Premio Nacional de las Finanzas Públicas, Revista *Finanzas Públicas*, Cámara de Diputados, México, 2014, volumen 6, número 18.

- Economist Intelligence Unit, “Is the world heading for secular stagnation?” Global Forecast, Mayo 13 de 2015.
- *El Financiero* (2016) “Hay pesimismo ante la amenaza de una nueva crisis global”, 20 de enero.
- *El Mercado de Valores*, (1995) “México y Estados Unidos acuerdan un paquete financiero”, Nacional Financiera, Abril, pp. 25-31.
- *El Universal*, “Carstens responde que la mayoría de bancos centrales tiene un solo objetivo” al señalamiento de Carlos Slim”, 1 de diciembre de 2015, Sección Cartera, p.3.
- *Gaceta del Gobierno del Estado de México*, Decreto Número 22, 11 de noviembre de 2015.
- ----------, Decreto Número 86, 1 de junio de 2016.
- ----------, Decreto 148, 17 de octubre de 2013.
- Ibarra, David (2007), “La oposición de la elite a tributar”, en *Nexos,* septiembre, pp.27-28.
- *La Jornada*, “Crece la deuda de estados y municipios $ 52 mil millones”, 26 de noviembre de 2015, p. 18.
- ----------, “Exigirá el gobierno federal a estados la devolución de 10 mil millones de pesos”, 10 de junio de 2016, p. 19.
- Millán B, Julio A, “La deuda estatal toma la delantera impactando a las finanzas públicas”, El Universal, Sección Cartera, 3 de mayo de 2016, p. B2.
- Reyes Heroles G.G, Jesús, “Reforma fiscal pendiente”, *El Universal*, 19 de mayo de 2016, p. A25.
- Serna de la Garza, José Ma, “El federalismo en la Constitución”, *El Universal*, 7 de junio de 2016.
- Stein, Ernesto, “Fiscal decentralization and government size in Latin America”, en *Journal of Applied Economics,* vol. II, no.2, november 1999.
- Suárez Dávila, Francisco, “La tecnología al servicio del diálogo político”, *El Universal*, 03 de mayo de 2012.

Bases de Datos

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CONAPO, Índice de marginación municipal 2015.
- INEGI, *Sistema Municipal de Bases de Datos.*
- ---------, *Finanzas Públicas y Estatales en México*, varios años.
- ---------, *El ingreso y el gasto públicos en México*, varios años.
- ---------, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, *Estado de México*, resultados trimestre julio-septiembre de 2015**.**
- OECD, *Main economic indicators*, varios años.
- Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura del Estado de México, *Informes de revisión de las Cuentas Públicas Municipales,* varios años.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas*, al cierre del 31 de marzo de 2016.
- ----------, *Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Cuarto trimestre de 2015.*

Anexos

Anexo 1
Indicadores de sostenibilidad hacendaria municipal para municipios metropolitanos

Nombre	Cálculo del Indicador	Descripción del Indicador	Acciones a realizar
Capacidad financiera per cápita	Ingreso directo per cápita/ Gasto corriente per cápita x 100	Registra la proporción relativa de los recursos, que cada habitante paga de manera directa para mantener la operación de su ayuntamiento	Indica la capacidad de los habitantes de cada jurisdicción tiene para financiar el gasto corriente municipal.
Capacidad local de financiamiento del gasto de inversión	Ingreso directo/Gasto de inversión x 100	Muestr, en qué medida el ingreso propio cubre el gasto de inversión	El ingreso propio debe por lo menos cubrir la mitad, del gasto de inversión
Capacidad financiera local	Ingreso propio/Ingreso total x 100	Mide la proporción del ingreso propio que alcanza a cubrir el ingreso total	Es importante que el ingreso propio represente la mitad del ingreso total, para evitar ser dependiente de las transferencias federales
Grado de descentralización del Ramo 28	Participaciones federales/ Ingreso total x 100	Muestra el porcentaje con el que se financia el ingreso total con las participaciones	Transparentar su destino, para el financiamiento del gasto
Grado de descentralización del Ramo 33	Aportaciones Federales/ Ingreso total x 100	Muestra el porcentaje con el que se financia el ingreso total con las aportaciones	Asegurar el destino de los recursos conforme al Manual de Operación del Ramo 33, para el manejo del FISM y FORTAMUN
Desequilibrio fiscal vertical	Transferencias federales/ Ingresos locales totales	Mide que tan dependiente es un gobierno local de las transferencias federales, respecto al ingreso propio	Los ingresos propios deben representar un 55 por ciento de las transferencias federales
Grado de financiamiento	Financiamiento/Ingreso total x 100	Indica la proporción de recursos por financiamiento respecto al ingreso total	Evitar que el financiamiento se convierta en una fuente recurrente de ingresos
Tamaño del gasto	Gasto corriente/Gasto total x 100	Este indicador calcula el porcentaje del gasto corriente, en relación con el gasto total	Reducir el gasto corriente innecesario

Anexo 1 (continuación)
Indicadores de sostenibilidad hacendaria municipal para municipios metropolitanos

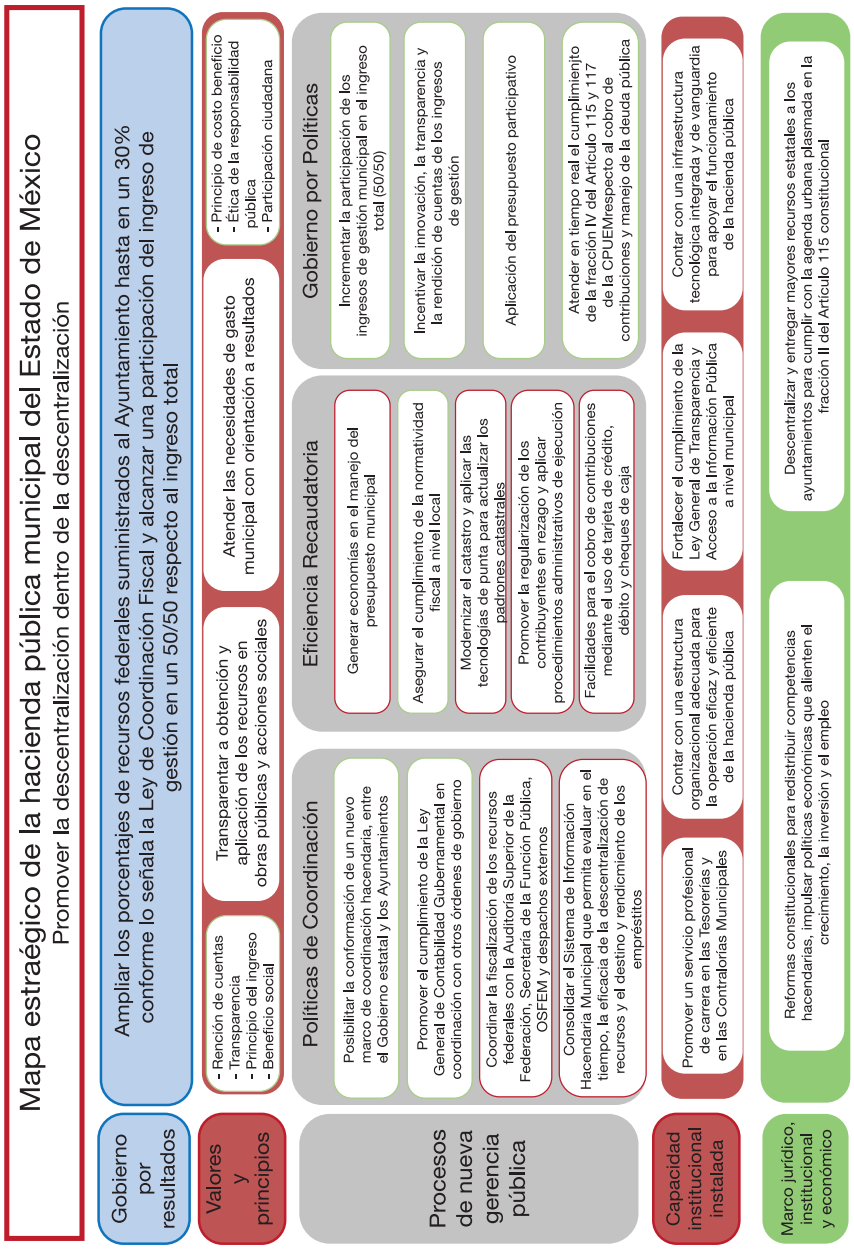
Nombre	Cálculo del Indicador	Descripción del Indicador	Acciones a realizar
Capacidad de inversión	Gasto de Inversión/Gasto total x 100	Muestra la proporción de inversión respecto al gasto total	Aumentar el gasto de inversión pública y acciones sociales, que pueda acercarse a un 50% del presupuesto
Capacidad de pago	Ingreso propio/Deuda pública x 100	Mide la proporción de la deuda pública que alcanza a ser cubierta con ingreso propio	El ingreso propio debe cubrir el 100% de la deuda pública
Grado de endeudamiento	Pago del servicio de la deuda/Gasto total x 100	Ayuda, a prevenir el aumento del pago del servicio de la deuda pública como porcentaje del gasto total	Este indicador no debe exceder más de un 5% del gasto total
Tamaño de los servicios personales con respecto al ingreso propio	Servicios personales/ Ingreso propio x 100	Mide la proporción de los servicios personales respecto al ingreso propio, a efecto de que al ayuntamiento pueda pagar con sus recursos propios la nómina	Permite detectar si la recaudación local se ajusta a parámetros de ingreso-beneficio
Tamaño de los servicios personales con respecto al gasto de inversión	Servicios personales/Gasto de inversión x 100	Ayuda a comparar en qué medida los servicios personales se comportan en relación al gasto de inversión	Permite tomar decisiones relacionadas con la reducción del capítulo 1000 e incrementar los capítulos 5000 y 6000
Gasto de inversión per cápita	Gasto de inversión anual/ Núm. Habitantes	Muestra el monto al que asciende la inversión anual por habitante	Debe elevarse año con año, a una tasa que esté por encima de la inflación
Gasto corriente per cápita	Gasto corriente anual/Núm. Habitantes	Muestra el monto al que asciende el gasto corriente anual por habitante	Se justifica siempre y cuando, ayude a mejorar las condiciones laborales del personal operativo
Gasto de nómina edilicia per cápita	Nómina del cuerpo edilicio anual/Núm. Habitantes	Muestra el monto al que asciende la nómina anual del cuerpo edilicio por habitante	Evitar que aumente injustificadamente
Dinamismo recaudador	Impuesto predial/Ingreso propio x 100	Mide la proporción del impuesto predial respecto al ingreso propio, el cual refleja la eficiencia recaudatoria de este impuesto	Permite detectar si la recaudación local se ajusta a parámetros de ingreso-eficiencia
Dinamismo recaudador	Derechos/Ingreso propio x 100	Mide la proporción de los derechos respecto al ingreso propio, el cual refleja la eficiencia recaudatoria de este impuesto	Permite detectar si la recaudación local se ajusta a parámetros de ingreso-eficiencia

Anexo 1 (continuación)
Indicadores de sostenibilidad hacendaria municipal para municipios metropolitanos

Nombre	Cálculo del Indicador	Descripción del Indicador	Acciones a realizar
Dinamismo recaudador	Aprovechamientos/Ingreso propio x 100	Mide la proporción de los aprovechamientos respecto al ingreso propio, el cual refleja la eficiencia recaudatoria de este impuesto	Permite detectar si la recaudación local se ajusta a parámetros de ingreso-eficiencia
Dinamismo recaudador	Productos/Ingreso propio x 100	Mide la proporción de los productos respecto al ingreso propio, el cual refleja la eficiencia recaudatoria de este impuesto	Permite detectar sí la recaudación local se ajusta a parámetros de ingreso-eficiencia
Tamaño de los servicios personales	Servicios personales/Gasto total x 100	Tiene como objetivo, ayudar a corregir un exceso injustificado de los servicios personales como porcentaje del gasto total.	Evita, que el cuerpo edilicio y los altos mandos absorban más de la mitad de la nómina y ayuda.
Balance de ejecución presupuestal	Balance primario: Ingresos totales [Ingresos propios + Ingresos federales (Ramo 20+Ramo33+otras aportaciones federales). No se incluye deuda] – Gastos primarios [Gasto corriente + Transferencias + Gasto de Inversión. (No incluye el pago de intereses y amortizaciones de la deuda contratada o a contratar, tampoco incluye ADEFAS)]	Mide, el nivel de desviación del balance primario con respecto al originalmente presupuestado en los últimos 3 años.	Ayuda a mejorar el incremento de los ingresos totales y disminuir el gasto corriente.
Balance de ejecución presupuestal	Balance Fiscal: Ingresos totales –Gasto Totales (Gastos primarios + intereses+ amortizaciones +ADEFAS)	Mide, el nivel de desviación del balance fiscal, con respecto al originalmente presupuestado en los últimos 3 años.	Ayuda a mejorar el incremento de los ingresos totales, disminuir el gasto corriente y reducir el tamaño de la deuda municipal.

Fuente: I y II fueron elaborados con base en Uri Raich Portman, Desempeño financiero municipal, ITESO, 2005; del III al V con base en Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Secretaria de Gobernación; VI Ernesto Stein, "Fiscal decentralization and government size in Latin America", en Journal of Applied Economics, vol. II, no.2, november 1999.; VII al XI elaboración propia; XII al XXIII, México. Fortaleciendo el desempeño administrativo y la Transparencia fiscal a nivel estatal, Banco Mundial, 2006.

Anexo 2
Mapa estratégico para el fortalecimiento de la hacienda pública municipal del Estado de México



Fuente: Elaboración propia.

Repensar la descentralización dentro del Estado de México: acciones para el fortalecimiento de la hacienda municipal.
Se terminó de imprimir en septiembre de 2018
en los Talleres Gráficos Santa Bárbara.
Calle Pedro Cortés Núm.402, interior 1, colonia Santa Bárbara,
C.P. 50050,Toluca, Estado de México.
Tels.: (722) 214 08 65 y 215 14 33.
El tiraje consta de 500 ejemplares.

GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO

IHAEM
INSTITUTO HACENDARIO
DEL ESTADO DE MÉXICO

EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.