



UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO



**EL RAMO GENERAL 33 EN LA HACIENDA
PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO**

TESIS

Que para obtener el título de:

Maestra en Administración Pública

Presenta:

Carolina Gasca Arriaga

Director: Dr. Luis Eduardo León Ganatios

Guanajuato, Gto., Junio de 2014

Resumen

El presente trabajo de investigación pretende revisar los ingresos de los municipios del Estado de Guanajuato y la influencia presupuestal de las aportaciones federales (Ramo General 33) en la hacienda pública municipal, siguiendo indicadores de autonomía financiera.

El documento cuestiona la ausencia de potestad tributaria en los municipios y su falta de capacidad para recaudar ingresos propios, dependiendo en un 90 % de las transferencias federales y estatales.

Abstract

This research aims to review the income of municipalities at the state of Guanajuato and the influence of the federal budget contributions (called: Ramo General 33) in municipal public finances, following indicators of financial autonomy.

In this research document we made questions about the lack of the hability to made finance income recaudation and their lack of ability to raise own revenues, depending in a 90% federal and state transfers.

Palabras clave: ingresos propios, hacienda pública municipal, aportaciones federales.

Keywords: own income, municipal public finance, federal contributions.

INTRODUCCIÓN

a) PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

En noviembre de 2011, Javier Pérez Torres, el Director del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), señaló:

“Los ingresos propios municipales en México muestran una “peligrosa” tendencia a la baja y, ejemplo de ello, es que generan sólo el 1.7 por ciento de los ingresos públicos, en tanto que los estados el 4 por ciento y la Federación el 94.3 por ciento. Los ingresos propios municipales crecen –añadió- sin embargo, por habitante son cada vez menores; mientras que de 2000 a 2005 crecieron 93.4 por ciento; de 2005 a 2009 el incremento fue de sólo el 39.8 por ciento. Reconoció que es difícil que haya libertad política en el país, si no existe libertad en la hacienda económica municipal. Los Municipios dependen de las siguientes fuentes y proporciones en promedio: Ingresos Propios: 21.4%; Transferencias Federales: 63.6%; Transferencias Estatales: 3.1%; Financiamiento: 5.4%; y, otros ingresos: 6.5%. Consideró que para incrementar los ingresos municipales, es necesario el otorgamiento de potestades para: expedir su Ley de Ingresos, fijar cuotas por servicios públicos, fijar tasas y cuotas en impuestos municipales, fijar elementos sustantivos de las contribuciones municipales, y establecer contribuciones especiales para obras y servicios previstos en la Ley”.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinó en el año 2008 un diagnóstico para elaborar el protocolo de investigación “El Ramo 33 en el desarrollo social en México, evaluación de ocho fondos de política pública”; este diagnóstico se apoyó en tres estudios de caso que se construyeron a partir de entrevistas con funcionarios públicos de tres municipios del país¹. La selección de éstos se realizó con base en criterios poblacionales y del nivel de rezago social. Si bien los resultados de dichas entrevistas no son representativos del ámbito estatal, contribuyeron a la definición de líneas de estudio sobre el funcionamiento de las aportaciones federales.

Entre los principales hallazgos de dicho diagnóstico, se encuentran los siguientes: I. Persiste una tendencia inercial en las asignaciones de los fondos que integran el ramo. Además, las transferencias que reciben los estados y municipios mediante las aportaciones federales, pueden desalinear los incentivos para la recaudación local de impuestos. II. La constante rotación de personal, debido al corto periodo de gobierno municipal (tres años), se presenta como un reto importante a la capacidad institucional de los municipios para administrar, gestionar y ejecutar los recursos del Ramo 33 y Fondo General de Participaciones; entre otros.

Señala René O. Blanco González en su texto *Ingresos Municipales a debate: Consideraciones sobre Impuestos Locales*: “En los países occidentales, hay dos puntos cruciales en la discusión de los deberes y capacidades de los gobiernos municipales: el cumplimiento en la provisión de determinados bienes y servicios públicos y su capacidad para recaudar impuestos”. (René O. Blanco, 2011: 4) Por esta atribución es que toma

¹ Lázaro Cárdenas, Quintana Roo; Tiquicheo de Nicolás Romero, Michoacán y Coyomeapan, Puebla.

relevancia este tema de investigación, esto es por la importancia del Municipio en la actualidad, ya que es cierto que “por un lado, son el gobierno político propiamente dicho y, por otro cumplen funciones de administración pública local” (Díaz Pérez, Fernando. 1999: 72)

En términos de lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ámbito de gobierno municipal es la instancia primigenia para la prestación de los servicios públicos que demande la sociedad, así se describen de manera enunciativa los siguientes: agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques y jardines, limpieza, recolección y traslado de basura, seguridad pública y tránsito, estableciendo como el directamente responsable de ello al Ayuntamiento.

Para ello, el Municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas. Y también, para cumplir con el mandato constitucional –a través de las entidades federativas– recibe recursos de la federación, resultado de los Convenios de Coordinación y Colaboración Administrativa; además, cuenta con ingresos propios como “complemento” de sus recursos (FENAMM. 2003: 13).

Es importante mencionar que, el Municipio como orden de gobierno, actualmente sólo cuenta legalmente con competencia tributaria y también con motivo del Sistema de Coordinación Fiscal; sin embargo, no se le ha otorgado la potestad tributaria, la cual ayudaría de manera transcendental a la evolución de la hacienda pública municipal y en específico se apostaría a una mayor autonomía financiera y tributaria.

La potestad tributaria, en términos generales, se refiere a la facultad de crear, establecer contribuciones a cargo de las personas para los gastos públicos y se ejerce a través de la ley y, la competencia tributaria es la facultad de cobrar o recaudar las contribuciones establecidas en la Ley.

En este contexto, resulta importante conocer qué se entiende por Hacienda Pública Municipal, para ello utilizaremos las diferentes acepciones que de dicho concepto utiliza Edgar Nolasco en su artículo intitulado precisamente *Hacienda Pública Municipal*, el cual apunta más a una descripción (Nolasco, Edgar.2011: 157).

“Desde el punto de vista patrimonial, significa el conjunto de recursos financieros patrimoniales en general, con que cuenta el municipio para la realización de sus fines. Desde el punto de vista de su dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio. Y, desde el una perspectiva institucional, significa también el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones”.

En virtud de esas significaciones, dicho término entonces llevará consigo aspectos formales y dinámicos, siguiendo a Nolasco, en el texto precitado, los primeros se refieren “al establecimiento y delimitación de los órganos del poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre estos y los particulares o gobernados, los cuales constituyen el marco normativo dentro de la cual ha de moverse la

administración hacendaria municipal”; los segundos comprenden “los ingresos, egresos, deuda pública y patrimonio, por ser elementos esenciales de la actividad financiera pública”.

Luego entonces, el desarrollo del tema de investigación versará respecto de los aspectos dinámicos de la hacienda pública municipal. Así pues, relativo a los ingresos, entendiéndose estos como “los recursos económicos que recauda el gobierno municipal para cumplir las funciones y prestar los servicios que legalmente tiene asignados”(Rendón Huerta y José Antonio Martínez. 2005:88), se analizarán los derivados de las aportaciones federales (Ramo General 33); así como los propios –ordinarios y extraordinarios–, estos bajo la clasificación que establece la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato; ambos partiendo de la doctrina, siguiendo con la ley para concluir con unos gráficos representativos y comparativos.

Las Aportaciones Federales –Ramo 33– antes denominado ramo 26, el cual señala Fernando Patrón en su texto *Recursos federales transferidos a Municipios* “el ramo 26 “*Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza*” ha cambiado su lógica distributiva y espacios de aplicación a partir de 1998 hasta convertirse en recursos focalizados hacia regiones específicas y sus funciones sociales, en su mayoría han sido reasignadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33, pero que en su momento representó una fuente importante de recursos para los municipios; y por último el ramo 33 “*Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios*” que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, donde los principales fondos dirigidos al nivel municipal son: el Fondo de Aportaciones

para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Patrón Sánchez, Fernando. 1999).

El Ramo 33 se constituye por recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal². Son ocho fondos previstos en el artículo 25 de ese ordenamiento legal y de los cuales, por la importancia que revisten para el Municipio en cuanto a sus ingresos, sólo se tratarán el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

Con la creación de los Fondos de Aportaciones Federales en el Ramo 33 del presupuesto de Egresos de la Federación en 1998, se inició en México un proceso muy importante en la descentralización de recursos hacia los diferentes niveles de gobierno. Los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios, a través de los fondos del Ramo 33, representan hoy en día la principal fuente de ingresos de los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, dichos recursos tienen una aplicación etiquetada, lo que limita a los gobiernos estatales y municipales en la aplicación de los mismos. En teoría, los recursos “etiquetados” del Ramo 33 son un instrumento diseñado para avanzar en el federalismo, pero en el que las decisiones se continúan tomando a nivel central.

² <http://www.sfa.guanajuato.gob.mx/ramo33/> (02 de junio de 2014)

El proceso de descentralización de recursos no fue acompañado de una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas. A la fecha las entidades federativas y los municipios se han limitado a ser simples administradores y gestores de los recursos federales, sin que se les permita decidir sobre su óptima aplicación para la atención de las necesidades locales.

Para responder de manera más eficaz y eficiente a las demandas de bienestar de la sociedad, México requiere que sus distintos órdenes de gobierno cuenten con las facultades, instrumentos, instituciones y marco jurídico que permitan tener capacidad de promoción del desarrollo económico en las diferentes regiones del país. Faltan los incentivos que garanticen a la población la administración eficiente de los recursos por parte de los diferentes niveles de gobierno, así como también que se creen los mecanismos para mejorar la rendición de cuentas y los resultados obtenidos con los recursos que se destinan a través del Ramo 33.

Por otra parte los ingresos denominados propios para el Municipio se encuentran regulados por la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, expedida por la Legislatura Local, sin que los municipios tengan injerencia para su creación sino son simples administradores de los recursos económicos que se encuentran ahí previstos para el cumplimiento de sus atribuciones como orden de gobierno. En este sentido, su artículo 2 dispone que los ingresos del Municipio son ordinarios y extraordinarios; los primeros se refieren a las contribuciones, productos, aprovechamientos y participaciones y los

extraordinarios aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el Congreso del Estado y se sujetarán a las disposiciones que establezcan las Leyes que los autoricen y a los convenios que de acuerdo con esas disposiciones se celebren.

Los impuestos establecidos para los municipios del Estado de Guanajuato, son: el predial, traslación de dominio, división y lotificación de inmuebles, fraccionamientos, juegos y apuestas permitidas, diversiones y espectáculos públicos, rifas, sorteos, loterías y concursos, Explotación de Bancos de Mármoles, Canteras, Pizarras, Bazaltos, Cal, Calizas, Tezontle, tepetate y sus Derivados, Arena, Grava y otros Similares.

En cuanto a los Derechos, sólo se plasma de manera general: “Los derechos por Servicios Públicos que proporcionen las diversas dependencias del Gobierno del Estado y de los Municipios, según corresponda, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio o en el momento en que se provoque el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo el caso en que la disposición que fije el derecho, señale cosa distinta”³. Y sólo regula en esta Ley de manera concreta a los derechos sobre expedición de licencias o permisos para establecimiento de anuncios.

Como contribuciones de mejoras se consideran: la contribución por ejecución de obras públicas y por servicio de alumbrado público. En lo que refiere a los productos los considerados son: arrendamiento, explotación, uso o enajenación de bienes muebles o inmuebles; bienes mostrencos; fianzas; tesoros; capitales, valores y sus réditos; Formas valoradas; y de los talleres propiedad del Municipio.

³ Artículo 225 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato

Las bases, tasas, cuotas, plazos y formas de pago de cada uno de esos ingresos se regulan por las leyes de ingresos de cada Municipio para cada ejercicio fiscal.

Ahora bien, como se observa en las cuentas públicas en los portales electrónicos de 5 municipios del Estado: León, Guanajuato, San Luis de la Paz, Santa Catarina y Santa Cruz de Juventino Rosas, del periodo 2004-2011, el principal ingreso propio del Municipio es el impuesto predial.

En ese contexto y afecto de comprobar tales aseveraciones, es indispensable verificar con indicadores de autonomía financiera, los ingresos de los municipios referidos con antelación en una mínima muestra, comparando los ingresos propios respecto a los ingresos totales y los ingresos propios respecto a los ingresos derivados de transferencias federales.

Con todo lo anterior, nos queda como reflexión que en definitiva las transferencias federales, en específico las aportaciones federales (Ramo General 33) son la principal fuente de ingreso en los municipios mexicanos y en este caso guanajuatenses, que ello deriva entre otras cosas, de la ausencia de potestad tributaria y no autonomía real hacendaria, aunado a la falta de capacidad de gestión y funciones administrativas para la recaudación efectiva de los ingresos propios.

Con esa fragilidad tributaria que nos presenta el Municipio como orden de gobierno, apunta Hugo Alberto Michel: *“...Hacia el futuro, en un esquema de federalismo efectivo, mismo que supone una relación más equitativa entre los ámbitos de gobierno federal y estatal, las*

autoridades estatales (legislativas y ejecutivas) deberán considerar detenidamente los efectos sobre las finanzas municipales de las decisiones adoptadas, de tal modo que se corrijan los efectos adversos o, alternativamente, se diseñen mecanismos para su resarcimiento o compensación”(Michel Uribe. 1999: 12).

b) OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

En primer término analizar los ingresos que perciben los municipios en el Estado de Guanajuato, derivados de las aportaciones federales –Ramo General 33-, así como los ingresos propios –ordinarios y extraordinarios-, en términos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato; la capacidad institucional o desempeño gubernamental municipal en el manejo de esos recursos económicos en el ámbito de competencia tributaria del Municipio y su interrelación con las instancias de gobierno federal y estatal, ello derivado de una coordinación de los tres ámbitos de gobierno.

Los objetivos específicos son: análisis retrospectivo a partir de la creación de los Fondos de Aportaciones Federales, de los factores que han impactado positiva y negativamente en la capacidad institucional de la administración pública municipal en el Estado de Guanajuato, explicando que no se cuenta con una estrategia integral de diseño de instituciones estatales y municipales sólidas, ni de la creación de marcos jurídicos en materia de planeación, programación, presupuesto, ejercicio, evaluación y fiscalización de los recursos que garanticen la promoción de localidades fuertes y regiones desarrolladas; así como generar un diagnóstico verificando con indicadores de autonomía financiera, los ingresos de los municipios en el Estado, comparando los ingresos propios respecto a los ingresos totales y

los recursos propios respecto de los ingresos derivados de transferencias federales; análisis de las asignaciones y distribución de esos recursos y, reafirmar que si el municipio no cuenta con potestad tributaria seguirá dependiendo en gran medida de la Federación, puesto que los recursos federales transferidos han sido un instrumento diseñado para avanzar en el federalismo, pero en el que las decisiones se continúan tomando a nivel central.

c) ALCANCES

Como se planteó la hacienda pública municipal, se constituye por los conceptos de ingresos, gastos (egreso), deuda y patrimonio, siendo el más importante el ingreso, por constituir la base para el ejercicio de las funciones de la administración pública municipal y la prestación de los servicios públicos en beneficio de la población, en cumplimiento de los dispositivos constitucionales y legales para el Municipio.

Los municipios en el Estado de Guanajuato como ámbito de gobierno, ante la falta de potestad tributaria carece de autonomía financiera y/o tributaria y, por ello depende totalmente de los recursos que le otorga vía transferencias la Federación y la Entidad Federativa, siendo estos ingresos muy superiores a los ingresos propios, aunado a la falta de capacidad de gestión y funciones administrativas para la recaudación efectiva de los ingresos propios; en ese contexto, dentro de la agenda legislativa de los gobiernos deberá incluirse entre otros temas, la inclusión de la potestad tributaria para el Municipio, así como la respectiva modificación al Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos.

ÍNDICE TEMÁTICO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. Recursos transferidos a los municipios en México y descentralización

1.1 Aspectos relevantes del Federalismo para la Coordinación Fiscal en México.

1.1.2 Antecedentes y análisis de la descentralización en el aspecto fiscal.

1.1.3 Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 1997 y 1998. Creación de los Fondos de Aportaciones Federales

1.2 Análisis de las Transferencias Federales

1.2.1 Principales aspectos de las Aportaciones Federales (Ramo 33)

CAPÍTULO 2. Ramo General 33 e Ingresos Propios en los municipios en Guanajuato.

2.1 Disposiciones comunes

2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM)

2.3 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

2.4 Descripción de los ingresos propios en los municipios del Estado de Guanajuato

CONCLUSIONES

ANEXOS (incluidos en el capítulo 2)

(Gráficas comparativas algunos municipios del Estado en cuanto a sus ingresos propios
2000-2012

Graficas Ramo 33-FAISM y FORTAMUNDF- vs Ingresos propios 2000-2012 algunos
municipios)

BIBLIOGRAFÍA

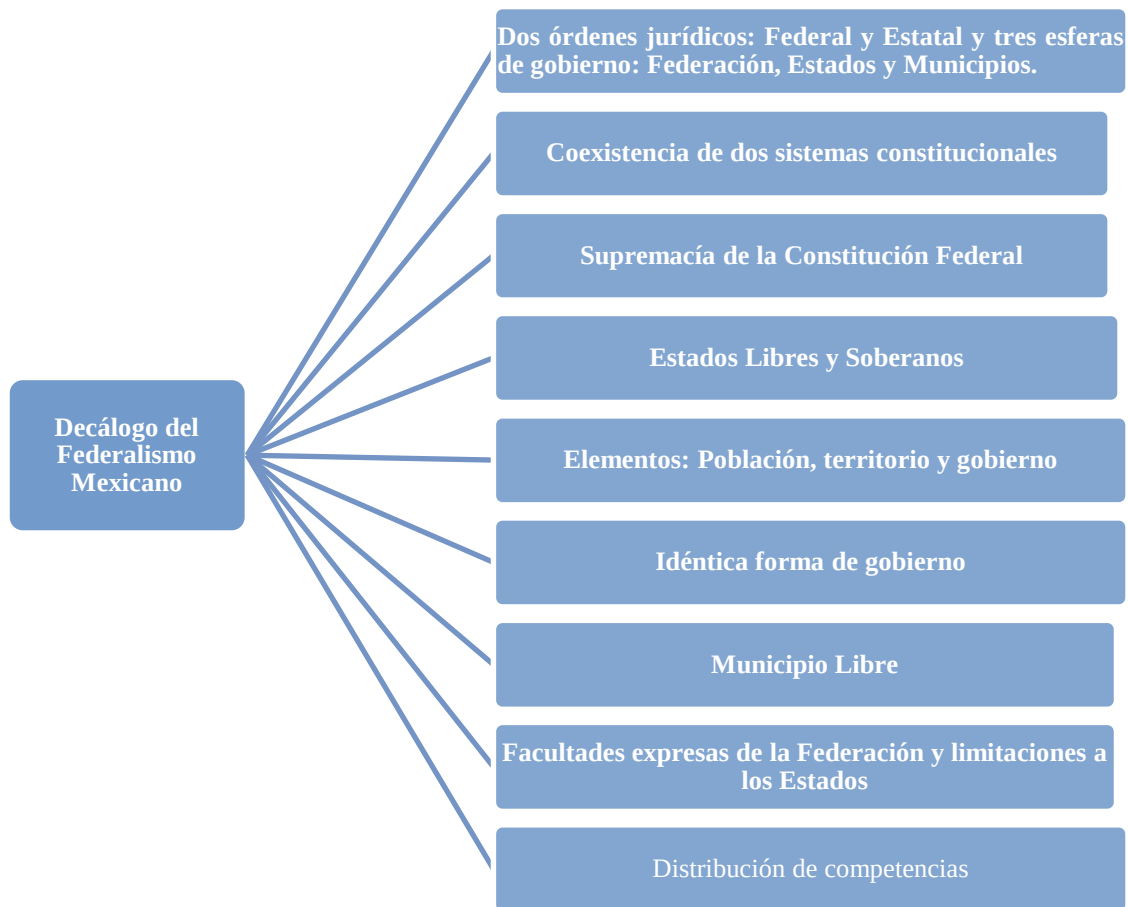
CAPÍTULO 1. Recursos transferidos a los municipios en México y descentralización

1.1 Aspectos relevantes del Federalismo para la Coordinación Fiscal en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su *artículo 40*, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los estados miembros; sin considerar al Municipio como ámbito de gobierno.

Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen los estados miembros. El *artículo 124* Constitucional señala que en el Estado mexicano los estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Los principios políticos fundamentales del régimen federal mexicano son soberanía nacional, república representativa democrática y federal, estados libres y soberano, división de poderes, régimen de garantías individuales y sociales, participación del Estado en la economía nacional y Municipio libre; esto se representa bajo el siguiente esquema:



Las precisiones sobre las facultades y atribuciones del Congreso respecto del tema del federalismo se encuentran en el *artículo 73* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre éstas destaca la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de coordinación fiscal, protección al ambiente, seguridad pública, desarrollo social, protección civil, turismo y deporte, entre otros.

Etimológicamente el origen del vocablo *Federalismo* proviene del latín *foedus-oris* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, el término *federalismo* hace referencia al arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial

del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (entidades federativas) independiente o federado, los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución.

Los teóricos y estudiosos sobre el tema de fortalecimiento al federalismo han discutido esta noción a partir de la unión y la división de poderes, para Alexis de Tocqueville el *federalismo* implica la unión de estados soberanos que, en conjunto, integraban la *federación* –“el gran cuerpo de la Unión”. Por su parte, para Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, el *federalismo* comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federales y estatales).

La posición de Hans Kelsen que considera al *federalismo* como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para Kelsen “el *federalismo* se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa, jurídica y política” No obstante, el *federalismo* adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido con respeto a la diversidad. Por tanto, podemos concluir que el *federalismo* es un sistema

organizativo que se caracteriza por la unión de estados soberanos basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

Para Allison Rowland y Georgina Caire, México representa el caso paradójico de un estado federal con una forma de gobierno altamente centralizada. No obstante, estas autoras señalan que la idea de un sistema federal ha estado presente a lo largo de la historia de México, hecho que se refleja en los tres movimientos políticos y sociales más importantes del país: la Independencia, la Reforma y la Revolución Mexicana (Allison Rowland y Georgina Caire, 2001: 1-2).

De acuerdo con diversos autores, los principales antecedentes del federalismo mexicano provienen de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América y de las instancias locales de gobierno y administración heredadas de la monarquía española a fines del siglo XVIII, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz (Carpizo, Jorge, 1973: 27-63).

Uno de los rasgos más notables de la herencia española en el federalismo mexicano se encuentra en la articulación de los intereses locales que se daba a través de los ayuntamientos. El municipio constituyó la base de la organización territorial del imperio español en América. La segunda instancia de gobierno local, las diputaciones provinciales, fue otra de las reformas de la Constitución de Cádiz de 1812. Con estos antecedentes de organización política local, se fortaleció un sentimiento regionalista contrario al retorno del gobierno absoluto de las autoridades de la Ciudad de México sobre el antiguo territorio del virreinato. Estas instancias de gobierno fueron importantes para definir demarcaciones

territoriales que habrían de dar paso a los estados de la Federación Mexicana (Senado de la República, 2002: 7-29).

La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 fue considerada la piedra angular del proceso de descentralización de este periodo, y se convirtió en el instrumento para otorgar más autonomía al quehacer municipal. De acuerdo con Victoria Rodríguez, la reforma contemplaba una mayor dotación de recursos y atribuciones a los municipios para que pudieran hacer frente a sus nuevas obligaciones consignadas en la Constitución (Rodríguez Victoria, 1999: 93).

Gracias a la reforma el gobierno municipal fortaleció su estatus legal y se establecieron claramente sus responsabilidades en materia de servicios públicos. No obstante, el elemento más trascendente de esta reforma fue que la Constitución permitió a los municipios recibir ingresos de fuentes específicas, y también les otorgó el derecho para aplicar dichos recursos en forma autónoma. A partir de este momento, el impuesto predial se convirtió en la fuente de ingresos exclusiva para los municipios. Además, se le concedió a los municipios la posibilidad de obtener recursos por la prestación de los servicios públicos que recién habían adquirido por la reforma constitucional.

Por otra parte, la modificación constitucional confirmó la facultad de los congresos estatales para determinar las reglas bajo las cuales serían distribuidas las transferencias federales a los gobiernos locales. Otra de las modificaciones que otorgó mayor margen de maniobra a las entidades federativas por encima de los municipios se refiere a la potestad que tienen las legislaturas locales para determinar las tasas del impuesto predial que cobran

los ayuntamientos. Para algunos autores, los procesos descentralizadores implementados bajo el auspicio de la reforma del artículo 115 constitucional, en lugar de fortalecer la autonomía de los gobiernos subnacionales, provocaron el efecto contrario y los sometieron a la hegemonía del gobierno central. (Rodríguez, Victoria. 1995: 148-154)

La teoría del Estado federado es la descentralización de dos esferas de gobierno, la cual se produce entre la Unión y los Estados miembros. Estos son unitarios. Los fundamentos de esta teoría son, además, los poderes constituyentes solo existen en las esferas: Federal y de los Estados; el principio de la autonomía municipal es materia de la competencia de los Estados Federados. Estos son unitarios en relación con los Municipios. La autonomía de los Municipios no es uno de los principios constitucionales de la unión; está reglamentada por los Estados federados.

En ese contexto, el federalismo es un modo de ordenar de forma soberana y autónoma todas las entidades de gobierno que conforman el Estado, es parte de la construcción histórica que realizan las sociedades que se han constituido en Estado-Nación y tiene como sustento un “arreglo político institucional basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios) independientes y federados, los cuales participan en un pacto”(Ziccardi, Alicia, 2000: 1274).

El espíritu del sistema federal es pues, un arreglo político mediante el cual las distintas regiones (estados) deciden sumar esfuerzos y depositar en un gobierno federal la autoridad para realizar acciones que por sí mismas no podrían llevar a cabo(Díaz Pérez, :50).

Así el Federalismo mexicano se define como forma de estado en la que coexisten jurídicamente, a través de las relaciones complejas de derecho interno, entidades federativas entre sí y con un órgano denominado federal que simboliza la unión de las regiones autónomas en una voluntad común.

Una de las características del federalismo consiste en que constitucionalmente, no existe una distribución expresa de competencias y potestades entre la Federación, los estados y los municipios, principalmente en lo tocante a las atribuciones fiscales de dichos entes gubernamentales.

Así tenemos que los fundamentos constitucionales de las atribuciones federales en materia fiscal se encuentran en los siguientes preceptos:

- ☐ Artículo 73, fracciones VII y XXIX-A;
- ☐ artículo 117, fracciones IV, V, VI y IX;
- ☐ Artículo 118, fracción I;
- ☐ Artículo 124; y
- ☐ Artículo 131

La descentralización de funciones del Gobierno Federal a los gobiernos locales se ha constituido, en los últimos veinte años en México, en una de las principales respuestas al reclamo de mayor participación en las decisiones públicas. A través de ella, se ha avanzado por una parte, en la armonización de las fuentes de tributación que han abierto la posibilidad de obtención de mayores ingresos propios y, por otra, en una transferencia

creciente de recursos federales que ha implicado una mayor asignación de gasto a las entidades federativas y a los municipios. En la base de este proceso se encuentra el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el que, a través de acuerdos entre la federación y las entidades federativas y de éstas con sus municipios, que le han dado un carácter propio a nuestro federalismo fiscal, se han fortalecido las haciendas públicas estatales y municipales; evitando la doble o múltiple tributación y desarrollado un amplio sistema de colaboración administrativa (Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2003: 03).

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), tiene su origen en la Ley de Coordinación Fiscal en vigor a partir del primero de enero de 1980. Desde su creación en la propia Ley, se establecen el conjunto de disposiciones y órganos que regulan la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas, incluyendo el Distrito Federal, con la finalidad de armonizar el sistema tributario mediante la coordinación y colaboración intergubernamental, establecer y distribuir las participaciones que correspondan a sus haciendas públicas en los ingresos federales y apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales; a través de dichos órganos, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda, y los gobiernos de las Entidades por medio de su órgano hacendario, participan activamente en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del mismo.

Entonces pues el objetivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es evitar la concurrencia entre federación y estados, es decir la Federación grava determinadas materias

concurrentes y el estado recibe participaciones de dichas materias. Así las acciones del SNCF son:

- ✓ La armonización tributaria
- ✓ Integración y distribución de participaciones
- ✓ Colaboración Administrativa en Materia Fiscal
- ✓ Creación y Operación de Organismos

Siendo que la normatividad que rige el SNCF es la Ley de Coordinación Fiscal, Convenio de Adhesión y sus Anexos, Convenio de Colaboración Administrativa y Anexos y Declaratoria en materia de Coordinación de Derechos.

La Ley de Coordinación Fiscal que se expidió en 1953 contenía los siguientes aspectos:

- a) Supresión de procedimientos alcabalatorios en el país,
- b) Procedimientos facultad de revisión de leyes locales y procedimientos por parte de la Federación,
- c) Sanciones al Estado renuente, retención parcial o total de las participaciones,
- d) Creación de la Comisión Nacional de Arbitrios, en sustitución de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios.

La Comisión Nacional de Arbitrios (CNA) Órgano plural integrado por: un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) , un representante de la Secretaría de Economía, un representante de la Secretaría de Gobernación, 5 representantes de las

entidades federativas (forma rotatoria) y algunos representantes de los contribuyentes (CONCANACO, entre otros).

Entre sus facultades estaban las de: proponer medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva de los gobiernos federal y local, procurando una distribución equitativa de los ingresos; servir de conducto de las entidades, tanto para modificaciones a su legislación fiscal como gestor para el pago oportuno de las participaciones, actuar como consultor técnico en materia fiscal, y evitar restricciones indebidas al comercio.

La representación de las entidades federativas en la CNA dio origen a la creación de órganos de coordinación. La Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la SHCP y la Comisión Permanente.

El 27 de diciembre de 1978 se publica la Ley de Coordinación Fiscal, entró en vigor a partir de 01 de septiembre 1980, con excepción de los organismos en materia de coordinación que su vigencia inicio a partir del 01 de septiembre de 1979.

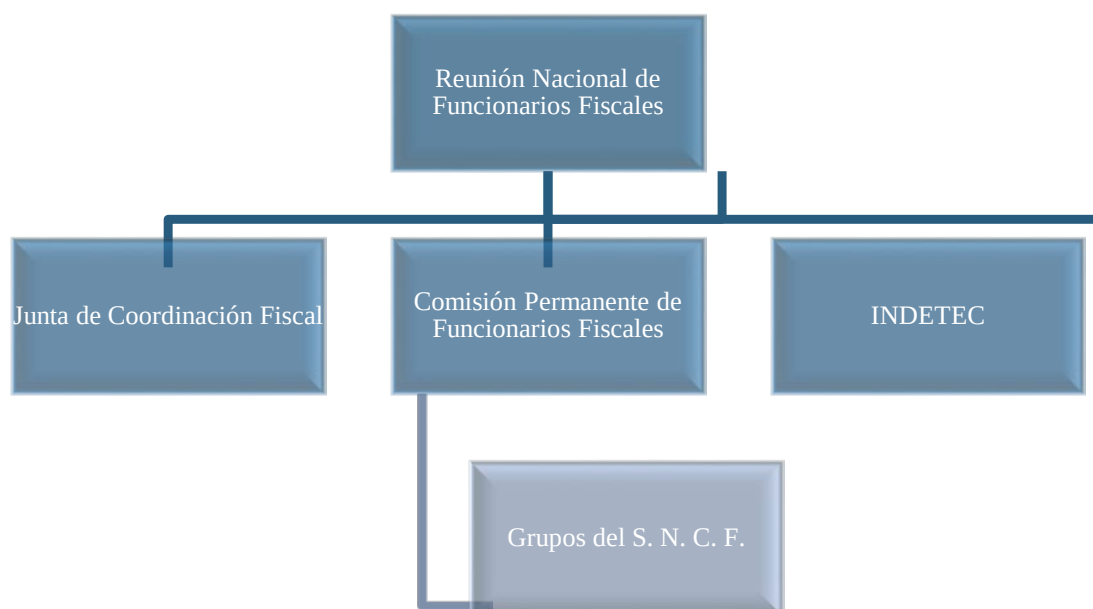
Se instó a una coordinación integral en materia fiscal y se modificó el Sistema de participaciones (los estados participan de todos los impuestos federales, uniformando la tasa de participación). Se ha logrado armonizar el SFF, limitando la concurrencia impositiva, con base al Convenio de Adhesión y sus anexos y fortalecer las haciendas públicas.

La Ley de Coordinación Fiscal ha sufrido cambios a lo largo de su vigencia que se resume a grandes rasgos de lo siguiente:

- ☐ Fondo General de Participaciones (Fondo Financiero Complementario –derogado 1989-)
- ☐ Fondo de Fomento Municipal (1981)
- ☐ Participaciones directas de algunos impuestos federales (ISTUV, ISAN, IEPS, etc.)
- ☐ Reservas de compensación y Contingencia
- ☐ Siete Fondos de Aportaciones Federales Ramo 33 (adicionados en 1998 y 1999), incorporándose al D. F. al FORTAMUN en diciembre de 2000.
- ☐ Se adiciona un fondo (FAFEF) con la reforma de diciembre de 2006.

Con las reformas de 1997 a la Ley de Coordinación Fiscal se adiciona el capítulo quinto, fondos en beneficio de los estados y municipios, provienen la descentralización del gasto federal y fortalecimiento de la hacienda pública local, vía el gasto público, es decir, independientes de las participaciones. Fondo de Aportaciones Federales (Ramo General 33).

Actualmente el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se compone bajo la siguiente estructura:



Fuente: <http://www.sncf.gob.mx>

En cuanto al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados se comprometen por medio del convenio de adhesión a derogar o suspender algunos gravámenes, incorporarse a la distribución de ingresos vía fondos de participación. Publicado en diciembre de 1979 y con vigencia en 1980, cuenta con 6 anexos suscritos por todas las entidades y uno específico para yacimientos de petróleo –Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz-

Dichos anexos en términos generales se describen de la siguiente forma:

- Anexo 1. Cálculo del sacrificio fiscal por Entidad
- Anexo 2. Pasaportes provisionales
- Anexo 3. Sistema Alimenticio Mexicano (SAM)
- Anexo 4. Reformas IVA, Convenio de Adhesión y Distribución del FGP.

- Anexo 5. Espectáculos públicos
- Anexo 6. Artes Plásticas
- Anexo. Ajustes a las entidades petroleras

En lo que refiere al Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos se dice que las entidades federativas (y los municipios, en su caso) realizan funciones operativas específicas de administración tributaria federal coordinada. Se han suscrito seis convenios de colaboración administrativa (1980-1983, 1984-1987, 1988-1989, 1990-1996, 1997-2008, y 2009 a la fecha).

La estructura del Convenio de Colaboración Administrativa siendo su objetivo es que las funciones de administración de los ingresos federales, que se señalan en la siguiente cláusula, se asuman por parte de la entidad, a fin de ejecutar acciones en materia fiscal dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo.

- Ingresos Coordinados: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR), al activo, IEPS, IETU, IDE, ISTUV, ISAN, multas administrativas federales no fiscales.
- El Estado puede delegar a sus municipios facultades conferidas en el Convenio de Colaboración Administrativa con la celebración del Acuerdo correspondiente.

- Funciones que delega en la Entidad Federativa el Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Multas federales no fiscales el Estado, podrá delegar a los municipios (notificación, determinar accesorios, realizar cobranza Procedimiento Administrativo de Ejecución, efectuar devoluciones y autorizar pagos parciales).
- Facultades de comprobación IVA, ISR, al Activo, IEPS, IETU, IDE, aseguramiento de bienes o negociaciones en embargo precautorio, tramitar y resolver recursos de revocación, intervenir juicios de nulidad e interponer recursos de revisión.
- Incentivos económicos que el Estado percibirá por las actividades de administración fiscal coordinada.
- La SHCP y el estado acuerdan programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados.

El Convenio de Colaboración Administrativa vigente refiere que con la publicación las leyes de los impuestos empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo, vigentes a partir del 1 de enero y 1 de julio de 2008, respectivamente, en cuya administración es conveniente que participen las entidades en iguales términos y con los mismos incentivos que aplican actualmente respecto de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al

activo, en la parte que corresponda a ejercicios anteriores a la abrogación de la ley que lo regulaba, y especial sobre producción y servicios.

La entidad continuará ejerciendo las funciones de administración de los impuestos sobre la renta respecto de algunos regímenes; sobre tenencia o uso de vehículos, y sobre automóviles nuevos, también ejercerá las funciones que tiene, respecto de la administración en su totalidad del régimen de pequeños contribuyentes, en materia de los impuestos sobre la renta y al valor agregado, incluyendo la correspondiente al impuesto empresarial a tasa única.

Para fortalecer los ingresos de la entidad, se estima conveniente incrementar del 50% al 100% los incentivos aplicables al monto de los impuestos, actualizaciones y recargos que se recauden por la entidad con motivo de los requerimientos formulados por la misma y, tratándose de los impuestos sobre la renta y al activo, del 75% al 100% del monto efectivamente pagado de los créditos determinados y que hayan quedado firmes, cuando las entidades cumplan con el programa operativo anual; de igual forma, resulta conveniente que este último porcentaje aplique en el caso de los impuestos empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo.

Se amplían las facultades de las entidades federativas tratándose de sus actos de comprobación en materia de los impuestos al valor agregado, sobre la renta, al activo, especial sobre producción y servicios, empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo, autorizándolas para que realicen el aseguramiento de bienes o negociaciones y para que practiquen el levantamiento del embargo precautorio; así como para que tramiten y

resuelvan los recursos de revocación, intervengan en los juicios de nulidad e interpongan el recurso de revisión, tratándose de los conceptos de vigilancia del cumplimiento de obligaciones, de verificación del uso de equipos y sistemas electrónicos de registro fiscal, de máquinas registradoras de comprobación fiscal, de la expedición de comprobantes fiscales, así como de que los envases o recipientes de bebidas alcohólicas tengan adherido el marbete o precinto correspondiente.

El Convenio de Colaboración Administrativa (CCA) vigente en 1990, contaba con 14 anexos, en 1997 sólo subsistieron el 1, 5, 11, 13 y 14, posteriormente algunos estados celebraron el anexo 2 en materia de Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y anexo 3 relativo a la incorporación del Registro Federal de Contribuyentes de los pequeños contribuyentes. Con el CCA de 2008, están vigentes los anexos 4 (03/04/00), 5 (18/06/04), 8 (03/04/08), 9 (01/09/04), 13 (21/11/94) y 17 (05/02/08). Para el Estado de Guanajuato, los anexos del Convenio de Colaboración Administrativa vigentes son los siguientes:

Anexo 4	• Ingresos Federales por concepto de derechos.
Anexo 5	• Derechos de Obra Pública
Anexo 8	• Verificación cumplimiento de obligaciones fiscales y aduaneras.
Anexo 9	• Derechos de pesca (deportivo-recreativa)
Anexo 13	• Cobro de derechos por servicios turísticos
Anexo 17	• Ingresos derivados de cuotas

Fuente: Anexos del Convenio de Colaboración Administrativa. <http://www.sfa.guanajuato.gob.mx>

Elaboración propia.

Sin embargo, resulta necesario subrayar que, la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal también ha manifestado tendencias preocupantes como las de:

- Una mayor dependencia de las entidades federativas y los municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales que derivan en una cada vez menor contribución de la recaudación local al financiamiento del gasto público, y
- Mayores requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales que conviene sean provistos localmente y, por lo mismo, presionan las finanzas de las entidades federativas.

1.1.2 Antecedentes y análisis de la descentralización en el aspecto fiscal

Antes de la aparición del Ramo 33, la federalización de recursos hacia las entidades federativas se realizaba principalmente a través de convenios celebrados entre las distintas dependencias del gobierno federal y los respectivos gobiernos estatales, por lo que las responsabilidades de gasto se descentralizaron durante muchos años, sector por sector, sin una visión integral y a través de decisiones unilaterales del gobierno federal.

Por medio de estos convenios se determinó la concurrencia de recursos para la prestación deservicios, la realización de obras de infraestructura (principalmente en los sectores de educación y comunicaciones), la prestación de servicios de salud y asistencia social, el

impulso al desarrollo agropecuario, la coordinación de la seguridad pública y el fortalecimiento y saneamiento financiero de las haciendas públicas estatales.

Los recursos se canalizaron a través de convenios de coordinación, concertación o de reasignación, celebrados en el marco de los convenios de desarrollo social. Los recursos canalizados, a través de estos mecanismos, eran federales; cada dependencia era responsable del ejercicio de los mismos y, por consiguiente, se encargaba de establecer en los convenios los compromisos de los estados en materia de comprobación del gasto y fiscalización de la aplicación de los recursos, sin fijar reglas generales.

Dicho esquema implicaba que cada una de las dependencias que celebró este tipo de convenios contaba con la discrecionalidad para distribuir los recursos entre los estados, a tal grado que incluso existían estados que no celebraron convenios con la Federación y, en consecuencia, no recibieron recursos en sectores determinados.

Asimismo, cada dependencia contaba con sus criterios y reglas propios, porque los convenios de descentralización no fueron regulados en disposición alguna. Este mecanismo de descentralización fue resultado del presidencialismo que vivió México, ya que el presidente mantenía el control de los gobiernos estatales por medio de la discrecionalidad en el manejo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y, dentro de éste, el de los recursos federalizados.

Además, en este tipo de mecanismos se presentaban las siguientes desventajas:

- ☐ Al otorgarse los recursos con base en convenios sujetos a la anualidad del PEF, no se concedía seguridad jurídica a las entidades federativas y municipios sobre la disponibilidad o flujo de recursos, por lo que las entidades federativas y municipios no contaban con un fundamento jurídico sólido para exigir un flujo de recursos constante que les permitiera planear y programar con toda oportunidad sus gastos.
- ☐ No se precisaban las responsabilidades de cada nivel de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los gastos.
- ☐ No se involucraba a la comunidad en el destino, aplicación y vigilancia de las obras y servicios que resultaban del ejercicio de dichos recursos.
- ☐ No se permitía a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, afectando la planeación, programación y presupuesto de los gastos.
- ☐ No existían criterios transparentes para la distribución de recursos entre las entidades federativas.

En 1998 se dio un paso en la federalización, con la creación de los fondos de aportaciones federales en el Ramo 33. Con la creación del Ramo 33, los convenios de descentralización pierden fuerza, y los recursos que se canalizaban a las entidades federativas se empiezan a distribuir a través de fórmulas previstas en la Ley de Coordinación Fiscal.

1.1.3 Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal 1997 y 1998. Creación de los Fondos de Aportaciones Federales

Como ya se señaló en 1997 a través de la Reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó el capítulo V correspondiente a Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios, que dio origen a los fondos de aportaciones federales, representando éstos un mecanismo para la descentralización del gasto, que -en principio- pretendía ser más transparente.⁴ Esta evolución en materia implicó un cambio muy importante, tanto en la distribución de recursos entre las distintas entidades federativas como en la responsabilidad en la aplicación y fiscalización de los mismos.

En la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, en su exposición de motivos, se proponía institucionalizar el apoyo que la federación ofrecía como complemento a los recursos que les correspondían a las entidades federativas y a los municipios como participantes en la recaudación federal.

Es importante recordar que en 1997 ningún partido político constituía mayoría en el Congreso (durante la legislatura LVII el PRI contaba sólo con 238 diputados). Esta situación obligó al presidente a negociar el tema de la asignación y distribución de recursos en el PEF con los partidos de oposición. Fue la situación de gobierno dividido lo que

⁴Reforma publicada el 29 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial de la Federación, que entró en vigor el 1º de enero de 1998.

promovió las condiciones para iniciar la descentralización de recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, debido a las presiones derivadas del triunfo de la oposición en las elecciones legislativas de 1997, el gobierno optó por una estrategia de mayor transparencia, por lo que buscó generar fórmulas y criterios que transparentaran la distribución de recursos entre las entidades federativas. Sin embargo, “en términos generales, los avances en materia de transparencia aún son incompletos, por lo que existe mucho por hacer para lograr una administración más transparente y eficiente y con una mejor rendición de cuentas” (Elizondo Mayer-Serra, 2001: 39).

1.2 Análisis de las Transferencias Federales

Es casi imposible que los ingresos de un orden de gobierno sean perfectamente complementarios con sus necesidades de gasto. Así, incluso los gobiernos nacionales de los países industrializados donde existen altos niveles de recaudación, se tiene que recurrir al endeudamiento para asumir en su totalidad las funciones que le competen y atender las demandas de la ciudadanía. En países federales como México, donde hay una distribución de competencias entre los ámbitos de gobierno, pero donde las potestades tributarias también permanecen centralizadas en términos generales, las brechas entre los recursos que tienen los gobiernos subnacionales y sus responsabilidades de gasto se hacen más grandes y evidentes.

De esta manera se tiene que en todas las federaciones, incluso en las más descentralizadas, existen transferencias de un orden de gobierno a otro, lo que permite a los gobiernos

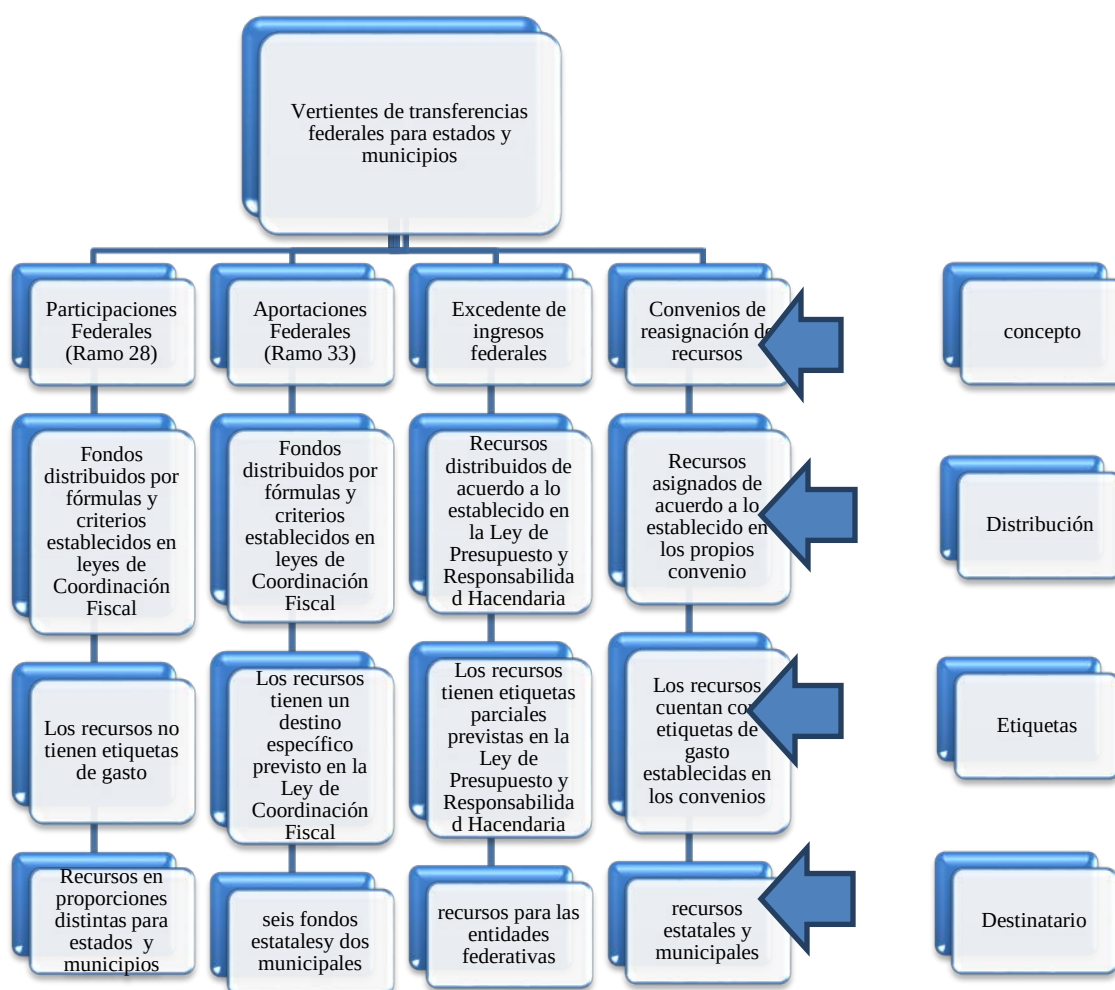
subnacionales financiar ciertos programas o funciones que con recursos propios no podrían hacer.

En teoría, las transferencias pueden ir del gobierno nacional a los locales, pero también de éstos al gobierno federal. Este último caso puede llegar a suceder en países confederados, donde la existencia y el financiamiento del gobierno nacional dependen en cierta medida de las entidades confederadas. Aunque este último caso es sumamente raro, ya que en la práctica general los receptores de las transferencias federales son los gobiernos subnacionales, lo más apropiado para referirse a este tipo de recursos en países federales son “transferencias intergubernamentales”.

Las transferencias intergubernamentales pueden definirse como “los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor”. Se trata de una definición general, ya que resulta difícil especificar qué clase de recursos se pueden transferir, cuáles son los mecanismos de transferencia o qué tipo de necesidades de gasto subnacionales se pretenden financiar, asuntos que varían en cada caso. Como este documento se refiere a los recursos que el gobierno federal transfiere a los estados y municipios, a las transferencias intergubernamentales se les denominará “transferencias federales”.

Este tipo de recursos pueden cumplir dos funciones esenciales, e incluso ambas a la vez: Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical), o reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal).

En nuestro país existen cuatro vertientes principales por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Cada vertiente puede distinguirse por el sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. Así también, cada vertiente de gasto cuenta con antecedentes distintos que determinan los objetivos de la transferencia de recursos a los gobiernos subnacionales (Secretaría de Gobernación. 2011: 6).



Fuente: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 2011. “Manual de Transferencias Federales para Municipios”.

En lo que toca a los excedentes de ingresos federales debe mencionarse que sus mecanismos de transferencia han variado a lo largo de los últimos años. Normalmente, en el presupuesto de cada año se señalaban las acciones a seguir en caso de que los ingresos del sector público sean mayores o menores a los establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación. Así pues, hasta el año de 2002, una parte de los ingresos excedentes se repartían a las entidades que los generaban y otra se asignaba de manera discrecional. Sin embargo a partir del ejercicio fiscal 2003, las disposiciones presupuestales se modificaron para transparentar y dar mayor certidumbre al uso y distribución de los ingresos excedentes.

De este modo, se determinó que los recursos excedentes fueran transferidos a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Como estos excedentes son federales (subsidio), y por lo tanto son fiscalizables por el orden de gobierno federal, tienen que utilizarse para fines específicos que, en este caso, se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento.

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece claramente el modo en que se conforman los montos de los excedentes de los ingresos federales – incluyendo petróleo y otros ingresos tributarios y no tributarios– así como los mecanismos de distribución a las entidades federativas. Cabe destacar que, de acuerdo a la Ley, los excedentes se destinan a varios rubros y no sólo corresponden a los gobiernos de las entidades federativas. De cualquier forma, los recursos para las entidades federativas se transfieren vía el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), un fideicomiso que administra BANOBRAS y del cual pueden financiarse algunas obras, de acuerdo a las reglas de operación del propio Fondo, publicadas

anualmente en el Diario Oficial de la Federación. Los recursos de los excedentes petroleros no son transferidos de manera directa a los municipios, por lo que, de existir excedentes transferibles a los estados, el monto destinado a cada municipio depende de lo que señale al respecto la legislación local o, en su defecto, de la capacidad de gestión de cada gobierno local.

Por su parte, los convenios de descentralización son “los recursos que se transfieren de una dependencia o entidad federal a un gobierno estatal y/o municipal, con base en un acuerdo en el que se establecen los objetivos de la aplicación del recurso, los esquemas de cofinanciamiento, los plazos de aplicación y los mecanismos de evaluación”. Estos recursos no presentan una lógica histórica ni se encuentran estipulados en la ley como montos o mecanismos de distribución específicos. Regularmente, los convenios de descentralización o de reasignación de recursos cumplen con estas características:

- Se formalizan durante los primeros meses del ejercicio fiscal, al igual que los anexos respectivos, con el propósito de facilitar su ejecución por parte de las entidades federativas y municipios.
- Señalan el programa del que se desprende el recurso que se transfiere y, por tanto, los objetivos que se pretenden alcanzar.
- Establecen las aportaciones financieras de los gobiernos involucrados: federal, estatal y/o municipal.

- Incluyen medidas de transparencia en la distribución, aplicación y comprobación de recursos.
- Establecen los plazos y calendarios de entrega de los recursos que garanticen la aplicación oportuna de los mismos.
- Se estipulan las metas a alcanzar con los recursos descentralizados.
- No comprometen recursos que excedan la capacidad financiera de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.
- Se fomenta cierta coherencia entre los objetivos de la dependencia y la entidad federal, con las prioridades de las entidades federativas y/o municipios.
- Los recursos públicos federales no pierden su naturaleza por ser transferidos y, por tanto, se depositan en cuentas bancarias específicas que permitan su identificación para efectos de comprobación de su ejercicio y fiscalización.

Es preciso aclarar que únicamente se desarrollará en el presente trabajo lo relativo a una vertiente de transferencias federales esto es las Aportaciones Federales conocidas como el Ramo General 33.

1.2.1 Principales Aspectos de las Aportaciones Federales Ramo General 33

La creación del Ramo 33 implicó la consolidación, bajo un solo concepto, de una serie de recursos que previamente correspondían a distintos rubros y que se habían descentralizado a las entidades federativas y municipios durante los primeros años de la década de los noventa. Así pues, con la adición del capítulo V a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), en 1997, se sistematizó la transferencia de diversos recursos que anteriormente se asignaban a los gobiernos estatales bajo métodos discrecionales e inciertos.

En este sentido, a lo largo de la década de los noventa se inició un amplio proceso de descentralización de competencias y recursos de la Federación a los estados y municipios, de modo adicional a las participaciones federales que ya se analizaron en el capítulo anterior. A continuación se mencionan algunos de los antecedentes del Ramo 33.

La descentralización de los servicios educativos comenzó en 1992, con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, lo que implicó la transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los estados. Dicho proceso se vigorizó durante el periodo 1995-2000, con la descentralización de la construcción de escuelas, la educación profesional técnica, la infraestructura deportiva y la promoción de la cultura.

Por su parte, la “federalización” –término que se utiliza como sinónimo de “descentralización”– del sector salud comenzó en la década de los ochenta, con la descentralización de los servicios de salud para la población abierta. A partir de entonces se integraron orgánicamente los servicios federales de salud con sus contrapartes locales en casi el 50% de las entidades federativas. En el transcurso de 1996 se firmó el Acuerdo

Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud y los acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud, por lo que la consolidación de las facultades y funciones descentralizadas se concretaría en los años subsecuentes.

En el tema de combate a la pobreza también existen antecedentes importantes previos a la creación de los fondos de aportaciones federales. A comienzos de la década de los noventa, el gobierno federal había acordado la transferencia a estados y municipios del manejo del 23% de los recursos del Ramo 26, “Solidaridad y Desarrollo Regional”, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1996 y 1997. Estos recursos estaban destinados esencialmente al combate a la pobreza. De hecho, en el año de 1996 el ramo 26 cambió su denominación a “Superación de la Pobreza”.⁵

Finalmente, el 29 de diciembre de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) que adicionaría el Capítulo V referente a las aportaciones federales o Ramo 33, cuya distribución comenzaría en el ejercicio fiscal de 1998. Con la nueva LCF, e iniciada ya la década de los noventa, cobró mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para diversas materias y políticas públicas.

Una vez creado el Ramo 33, las aportaciones fueron la vía para transferirle recursos del presupuesto federal a los estados, para destinarse al financiamiento de aquellas responsabilidades que la Federación les había trasladado con anterioridad por la vía de

⁵ Cfr. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006. CEF/036/2006

convenios (educación y salud), así como para que los estados pudieran asumir las responsabilidades conferidas al reformarse la LCF. En las aportaciones se incluyeron igualmente recursos que antes eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social.

En el año de 1999 se añadieron a las aportaciones otros dos fondos, FASP y FAETA, para canalizar recursos a la atención de problemas de seguridad pública, y de educación tecnológica y de adultos, respectivamente. Y en el año 2000 se agrega el FAFEF, destinado a la inversión en infraestructura física y al saneamiento de las finanzas de las entidades federativas, entre otros.

Con estas reformas se logró que en el Ramo 33 quedasen integrados e institucionalizados algunos conceptos de gasto social desconcentrado, federalizado o en proceso de desconcentración, que previamente estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos.

Por tanto, puede decirse que esta descentralización ocurrió en un marco de mayor certidumbre para las entidades federativas y municipios, ya que en la mencionada Ley se incluyeron aspectos relativos a la conformación de los montos, a los mecanismos de distribución y diversas medidas de transparencia que ya no serían cambiantes en cada ejercicio fiscal, y que permitirían a los gobiernos subnacionales una mejor planeación financiera.

De este modo, se pasó de un sistema de transferencias federales basado exclusivamente en participaciones, cuyo objetivo es esencialmente resarcitorio, a otro que incluye una cantidad equivalente de recursos federales transferidos a los gobiernos subnacionales bajo un espíritu solidario o compensatorio, cuyo principal objetivo es fomentar la equidad entre los estados integrantes de la Federación.

Las aportaciones federales por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras específicas establecidas en el Capítulo V de la LCF. Se trata pues de los recursos necesarios para atender las competencias previamente descentralizadas, como es el caso de educación básica y salud, o para realizar aquel tipo de obra que los municipios podrían llevar a cabo con mayor eficiencia que el gobierno federal. Sin embargo, los recursos transferidos por concepto de aportaciones están condicionados o etiquetados para su ejercicio, en el entendido que los gobiernos estatales y municipales sólo administran unos recursos con los que se pretenden atender prioridades y objetivos nacionales. En todo caso, las etiquetas de gasto están debidamente señaladas en la LCF para cada uno de los fondos que integran las aportaciones.

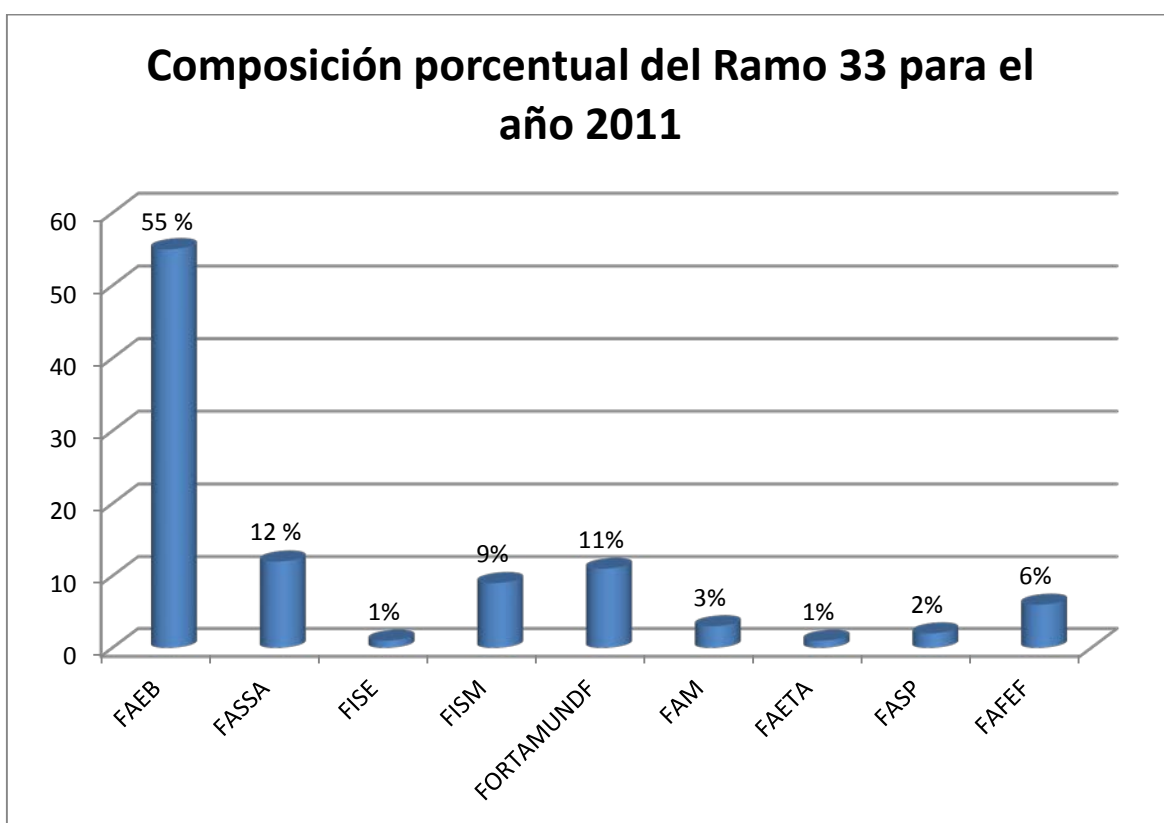
Después de la inclusión de 3 fondos adicionales a los 5 que originalmente componían al Ramo 33, las aportaciones federales están formadas actualmente por 8 fondos, 6 de los cuales corresponden a las entidades federativas y 2 para los municipios. Los fondos de aportaciones federales son los siguientes:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB);

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su vertiente estatal y municipal (FISE y FISM)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM);
6. Fondo de aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y,
8. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF, antes PAFEF)

En el presente trabajo no se describirán a detalle los mecanismos de conformación de los montos, ni de distribución de los recursos relativos a los 6 fondos de aportaciones federales que se transfieren a las entidades federativas, sino únicamente se desarrollarán los fondos que competen a los municipios y más específico en el siguiente capítulo lo relativo a los municipios del Estado de Guanajuato.

En cuanto a los fondos para los estados, baste mencionar que, en términos generales, conforman su monto a partir de los registros con que cuentan diversas dependencias federales sobre las necesidades de gasto en cada entidad federativa en materia de educación y salud, y que en su distribución se utilizan criterios eminentemente históricos o inerciales. Para observar los montos distribuidos a cada entidad federativa de 1998 a 2011 y conocer más información sobre estos fondos, se puede consultar el sitio de internet del INAFED: www.inafed.gob.mx, eligiendo la sección de “Servicios”, “Sistemas de Información y Consulta” e “Información Hacendaria Municipal”.



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, 2011.

Como puede apreciarse, más de la mitad de los recursos del Ramo 33 en su conjunto se concentran en el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, mientras que el segundo fondo en importancia, por su monto, es el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Si se acumulan todos los fondos de aportaciones, es posible concluir que cerca del 80.4% de los recursos se transfieren solamente a los gobiernos de estatales, mientras que el 19.6% restante se distribuye al conjunto de los municipios del país, vía el FAISM y el FORTAMUNDF. Si bien estos datos corresponden a lo estipulado en el Acuerdo de distribución para el ejercicio 2011, la composición porcentual del Ramo 33 prácticamente no ha variado en los últimos años, y los recursos del FAEB siempre han representado más de la mitad del total de las aportaciones federales.

El 1 de enero de 2014 entraron en vigor las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros, se destaca que se ha fortalecido y limitado el destino de los recursos de las Aportaciones Federales correspondientes a los municipios, esto es, respecto al FISM o FAISM se ha eliminado la facultad del Estado para desarrollar los rubros descritos en el artículo 33 de la legislación en comento, conservando dicha facultad en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la emisión de los Lineamientos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Asimismo, respecto al FORTAMUNDF se han ampliado las áreas de atención prioritaria en el artículo 37 de la ley en cita, como destino de este fondo, destacándose la modernización de los sistemas de recaudación locales. Ello obedeció entre otras cuestiones, a apoyar a los municipios del país a contar con finanzas públicas sanas y la capacidad financiera de los órdenes de gobierno.

Por lo que, se procederá al estudio específico de las aportaciones federales que reciben los municipios en el Estado de Guanajuato, así como sus ingresos propios en términos de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato, todo ello, constituyendo entre otros, la hacienda pública municipal.

Capítulo 2. Ramo General 33 en los municipios de Guanajuato.

2.1 Disposiciones Comunes

Las aportaciones federales por su ubicación en el Presupuesto de Egresos de la Federación, son los recursos que se transfieren a estados y municipios para el financiamiento de las funciones y obras cuyo destino específico se establece en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

En lo que corresponde a las aportaciones federales para los municipios son dos fondos principales Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM o FAISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

2.2 Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal

Originalmente el Ejecutivo Federal, en su iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal en 1998, propuso únicamente la creación del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social Municipal. Sin embargo, con el objeto de fortalecer la capacidad

tanto de los estados como de los municipios para atender las necesidades de provisión de infraestructura básica para la población en pobreza extrema, la Cámara de Diputados dictaminó la creación de dos fondos: uno destinado a los municipios, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y otro a los estados, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Estatal, constituyendo este último con los recursos asignados al Programa de Prioridades Estatales del ramo 26 Superación de la Pobreza, con lo que se pretendió que los estados pudieran contar con recursos para proyectos de infraestructura que rebasen la esfera municipal.⁶

Así se previó en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal que los recursos del Fondo de Aportaciones a la Infraestructura Social (FAIS) se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población de estados y municipios que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema, en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura rural, para el caso de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y ,en el caso del Fondo de Infraestructura Social Estatal, en obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

⁶ Punto 4 del Dictamen de Ley de Coordinación Fiscal de la Cámara de Diputados, 12 de Diciembre de 1997.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación con el 2.5% de la recaudación federal participable, del cual un 0.303% corresponde al Fondo para la Infraestructura Social Estatal y el 2.197% restante al Fondo para la Infraestructura Social Municipal. Como puede observarse, la mayor parte de los recursos del Fondo se destinan a la infraestructura social municipal. Sobre los recursos de este Fondo, se debe enterar a los estados durante los 10 primeros meses del año, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, para la distribución de los recursos por parte de los estados hacia sus municipios, el artículo 34 de la Ley prevé dos opciones: por un lado la aplicación de la fórmula que contempla dicho artículo, y por otro lado, en el caso de carencia de información, otra fórmula más sencilla, lo que genera cierta discrecionalidad y una reinterpretación de la metodología de distribución de recursos, con la consecuente imparcialidad en los procedimientos de distribución de recursos y sospechas sobre el manejo de las variables (Sánchez Almanza, Adolfo: 2004: 178).

La Ley de Coordinación Fiscal etiqueta el destino de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. En el año 1998, el decreto Presupuesto de Egresos de la Federación en su artículo 19 previó que *“las obras, acciones sociales básicas y las inversiones a las que el mismo se destinen por estados y municipios procurarán que las acciones sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable”*.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, representa una fuente importante de ingresos en los municipios del Estado de Guanajuato, así como fuente de financiamiento para cumplir con los objetivos que le han sido encomendados como orden de gobierno.

**DISTRIBUCION PRESUPUESTAL DEL FONDO III
FONDO DE APORTACIONES DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL
COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2007
(Cifras corrientes)**

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	116,892,564	103,000,463	56,734,590	67,642,901	71,374,053	75,239,754	78,202,602	88,604,994	94,388,334	106,458,897
Baja California	125,861,851	117,712,210	76,714,074	91,463,822	141,305,081	144,391,442	152,137,336	172,374,415	184,383,781	206,275,947
Baja California Sur	99,481,552	74,442,293	17,950,786	21,402,167	29,558,328	30,438,339	31,961,570	36,213,049	38,696,562	43,377,658
Campeche	161,559,071	176,264,085	156,231,226	186,269,668	183,513,013	190,025,552	199,219,455	225,719,326	241,042,821	270,532,743
Coahuila	152,521,109	161,439,696	136,098,767	162,266,359	152,916,666	160,421,856	167,072,109	189,295,789	201,779,835	227,299,326
Colima	105,637,249	84,539,089	31,662,876	37,750,669	46,170,586	48,510,205	50,494,910	57,211,667	60,970,606	68,709,967
Chiapas	685,044,777	1,034,904,320	1,322,319,004	1,576,560,126	2,202,884,488	2,226,839,735	2,359,680,199	2,673,561,295	2,864,261,492	3,194,287,463
Chihuahua	199,508,529	238,510,165	240,765,342	287,057,084	398,038,885	402,450,305	426,227,335	482,923,452	517,344,022	577,037,780
Distrito Federal										
Durango	194,309,832	229,983,070	229,185,007	273,250,208	314,379,925	319,500,437	337,628,186	382,538,977	409,524,994	457,394,402
Guanajuato	426,417,781	610,694,949	746,215,832	889,690,099	967,015,677	968,769,915	1,042,082,061	1,180,709,595	1,262,963,810	1,412,865,378
Guerrero	628,884,889	942,460,482	1,196,774,395	1,428,877,184	1,511,694,994	1,525,578,805	1,617,560,787	1,832,726,280	1,963,875,103	2,189,252,808
Hidalgo	311,920,507	422,892,368	491,168,039	585,604,490	617,219,110	637,348,014	668,985,265	757,972,674	809,720,196	908,139,763
Jalisco	341,634,224	471,629,881	557,356,670	694,519,150	611,022,453	629,313,677	660,910,700	748,824,043	800,207,335	896,952,473
México	595,998,417	888,847,252	1,123,964,263	1,340,067,892	1,564,384,291	1,628,952,754	1,702,659,119	1,929,144,259	2,058,471,155	2,314,050,735
Michoacán	450,785,605	650,663,938	800,496,249	954,406,964	997,045,134	1,021,701,007	1,075,777,393	1,218,875,677	1,303,405,895	1,458,942,770
Morelos	150,674,143	158,410,234	131,984,567	157,361,124	217,754,605	227,808,617	237,833,877	269,243,576	287,111,810	323,157,010
Nayarit	142,641,611	145,234,985	114,091,744	136,028,064	162,186,337	167,032,431	175,456,900	198,795,912	212,442,067	238,111,379
Nuevo León	190,666,480	224,007,112	221,089,278	263,574,075	183,468,037	190,092,024	199,047,284	225,524,253	240,798,274	270,360,528
Oaxaca	597,946,194	892,042,071	1,128,303,029	1,345,240,869	1,865,231,408	1,880,018,134	1,994,564,611	2,259,878,583	2,422,004,550	2,699,042,570
Puebla	595,314,844	887,726,034	1,122,441,578	1,338,252,441	1,488,850,465	1,543,248,879	1,621,809,695	1,837,540,371	1,963,726,346	2,200,780,682
Querétaro	184,850,453	214,467,453	208,113,817	248,127,679	257,875,944	264,734,412	278,495,316	315,540,342	337,342,531	377,786,819
Quintana Roo	135,572,606	133,640,145	98,345,218	117,253,967	135,044,664	139,548,504	146,402,301	165,876,514	177,180,863	198,762,747
San Luis Potosí	308,778,449	417,738,648	484,168,964	577,259,709	669,572,720	688,240,379	723,883,590	820,173,491	876,710,206	982,067,416
Sinaloa	179,604,995	205,863,689	196,429,334	234,196,630	309,512,932	322,292,409	336,831,205	381,635,983	407,218,923	457,787,845
Sonora	152,175,013	160,872,015	135,327,820	161,347,182	183,335,937	191,358,396	199,775,118	228,348,902	241,443,196	271,801,908
Tabasco	243,920,919	311,356,974	339,695,918	405,008,956	511,629,871	527,758,228	554,230,603	627,953,521	670,926,757	752,250,691
Tamaulipas	208,244,715	252,839,575	260,225,587	310,258,933	310,518,880	322,774,075	337,631,885	382,543,168	408,275,562	456,769,762
Tlaxcala	146,652,727	151,814,159	123,029,679	146,680,911	156,992,896	165,013,491	171,807,333	194,660,885	207,451,548	233,778,000
Veracruz	831,900,935	1,275,783,117	1,649,447,654	1,989,585,518	2,104,827,478	2,171,798,396	2,280,244,873	2,563,559,801	2,760,171,960	3,085,138,279
Yucatán	262,930,953	342,537,026	382,041,625	456,496,435	399,112,681	417,933,050	435,935,002	493,922,417	526,659,437	592,670,006
Zacatecas	214,167,206	262,553,862	273,418,201	325,988,083	369,469,417	376,837,588	397,668,395	450,565,644	482,126,777	538,962,163
TOTAL	9,142,300,000	12,244,872,218	14,051,768,133	16,753,489,337	19,143,686,926	19,625,954,790	20,662,027,035	23,410,458,656	25,032,626,788	28,022,900,910

Fuente: Diarios Oficiales de la Federación publicados a finales de enero de cada año.

Fuente: Fondos de Aportaciones Federales para los Municipios derivados del Ramo 33, por Celia Sedas en <http://www.indetec.gob.mx> (03 de diciembre de 2011).

Comportamiento en el periodo 2008-2011

ENTIDAD	2008	2009	2010	2011
Aguascalientes	128,799,204	135,068,735	143,041,257	158,795,806
Baja California	247,628,139	257,785,548	267,654,899	300,328,770
Baja California Sur	52,176,358	54,479,017	56,776,399	63,545,244
Campeche	325,687,843	340,290,623	354,574,051	396,942,265
Coahuila	274,692,029	288,859,366	304,014,782	337,931,653
Colima	83,060,471	87,363,191	91,927,019	102,203,646
Chiapas	3,822,066,401	3,957,218,063	4,073,486,678	4,598,906,226

Chihuahua	690,676,321	715,731,930	738,203,206	832,210,487
Distrito Federal				
Durango	548,160,679	569,072,586	588,259,229	662,146,022
Guanajuato	1,695,818,766	1,764,452,686	1,829,305,345	2,054,904,480
Guerrero	2,618,627,457	2,710,165,111	2,788,971,932	3,149,264,626
Hidalgo	1,092,534,101	1,140,402,116	1,186,805,509	1,329,741,979
Jalisco	1,078,787,255	1,126,182,920	1,173,425,567	1,313,483,474
México	2,790,673,993	2,924,638,737	3,062,522,456	3,416,304,480
Michoacán	1,752,079,270	1,824,424,885	1,893,204,856	2,125,390,994
Morelos	390,169,674	409,552,220	429,670,875	478,695,595
Nayarit	286,341,326	298,859,026	311,182,650	348,511,463
Nuevo León	325,727,352	340,954,323	356,672,044	398,119,078
Oaxaca	3,227,291,950	3,338,240,419	3,432,434,647	3,878,144,987
Puebla	2,645,827,614	2,759,139,448	2,868,169,552	3,216,091,172
Querétaro	453,929,303	473,050,604	491,464,416	551,280,619
Quintana Roo	239,193,237	249,831,340	260,300,188	291,402,081
San Luis Potosí	1,180,093,144	1,229,685,209	1,276,818,233	1,432,859,713
Sinaloa	552,122,074	578,797,701	606,338,946	676,190,595
Sonora	327,773,075	343,888,653	360,657,996	401,881,8477
T29 de abasco	904,738,216	943,973,331	981,835,717	1,100,518,048
Tamaulipas	553,022,921	579,165,878	605,763,058	676,308,925
Tlaxcala	282,556,254	297,026,112	312,125,946	347,357,627
Veracruz	3,722,990,389	3,885,250,067	4,042,204,101	4,529,945,483
Yucatán	715,816,727	751,231,165	787,444,245	877,899,421
Zacatecas	646,423,346	671,785,953	695,237,750	781,963,091

Fuente: Elaboración propia

Así, para advertir el comportamiento de los recursos del FISM en cuanto a la distribución en los municipios del Estado de Guanajuato, se deberá observar los cuadros que son publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en las fechas 30 de enero de 1998, 29 de enero de 1999, 28 de enero de 2000, 30 de enero de 2001, 29 de enero de 2002, 31 de enero de 2003, 30 de enero de 2004, 25 de enero de 2005, 27 de enero de 2006, 30 de enero de 2007, 22 de enero de 2008, 23 de enero de 2009, 29 de enero de 2010, 28 de enero de 2011 y 27 de enero de 2012.

No obstante, a pesar del destino específico, se utilizan en la práctica tales recursos para cuestiones administrativas y de gasto corriente, dejando de lado el objetivo principal por el cual se transfieren tales recursos por parte de la Federación.

Es por ello, que con las recientes reformas en 2013 a la Ley de Coordinación Fiscal, vigentes a partir del 1 de enero de 2014, la Federación ha retomado el control del destino del FISM, puesto que se otorgó la facultad a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de emitir los Lineamientos para el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, instrumento en el cual se detallan las acciones que los municipios pueden efectuar con cargo a los recursos que les correspondan de dicho fondo.

Así, actualmente para las erogaciones con cargo al FISM, debe considerarse lo que previene el artículo 33, primer párrafo, apartado A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto al destino de aplicación acorde a lo siguiente:

“Artículo 33. Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria.

A. Los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, se destinarán a los siguientes rubros:

I. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura, conforme a lo señalado en el catálogo de acciones establecido en los Lineamientos del Fondo que emita la Secretaría de Desarrollo Social”.

De la transcripción del numeral en cita, se desprende que el destino específico de los recursos del FISM, es la ejecución de acciones sociales e inversiones de infraestructura, cuyo objetivo principal sea el combate a la pobreza extrema y/o localidades con un nivel alto o muy alto de rezago social, condiciones que deben darse de manera imperativa como presupuesto indispensable para que se actualice la hipótesis normativa en comento.

Es importante mencionar que los municipios en todo caso, cuando pretendan financiar obras, acciones o proyectos con cargo a los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal deberán cumplir con lo previsto por el artículo 29 de la Ley General de Desarrollo Social, acreditando que con la ejecución de aquéllos se combatan los índices de pobreza, marginación o los niveles de alto y muy alto de rezago social en el Municipio y se trate de una zona de atención prioritaria, en los términos que señala el primer párrafo del dispositivo de previa transcripción.

En ese contexto, acorde a las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal vigente a partir del 1 de enero de 2014, los rubros que señala el artículo 33 citado para la aplicación

de los recursos del FISM, se han desarrollado en un **catálogo de acciones** descritas en los Lineamientos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social emitido por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), de conformidad con el artículo Sexto Transitorio del ordenamiento legal en comento, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2014.

2.3 Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF)

Originalmente el Ejecutivo Federal no previó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal en la iniciativa de reforma a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) presentada al Congreso en noviembre de 1997, sino que fue la Cámara de Diputados la que dictaminó la creación del mismo, con la finalidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, elevar el bienestar de su población y contribuir a mejorar las condiciones de seguridad individual y colectiva de las familias, por lo que se propuso dar prioridad con esos recursos al cumplimiento de los compromisos de carácter financiero contraídos por las haciendas municipales y a la atención de los requerimientos directamente relacionados con la seguridad pública en sus circunscripciones.

La Ley de Coordinación Fiscal prevé que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la responsable de distribuir los recursos entre los estados en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa.

La distribución de este Fondo es la más sencilla de comprobar, ya que responde a la población estatal conforme al Censo de Población, la distribución de los recursos se realizó de manera proporcional al número de habitantes de cada estado, por lo que los estados con mayor población son los que cuentan con una asignación mayor correspondiente a este Fondo de Aportaciones, así como los estados con menor población son aquellos que tienen una asignación más baja, cumpliendo con lo señalado en el artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal, que textualmente prevé: *“El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal a que se refiere el inciso a) del artículo 36 de esta Ley, en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa[...]*”.

**FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO
FEDERAL COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO DE 1998 AL 2007
(Cifras corrientes)**

ENTIDAD	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Aguascalientes	63,712,400	136,683,938	156,853,608	190,466,920	217,556,148	223,036,824	236,407,466	259,999,358	288,529,157	339,356,519
Baja California	155,982,900	334,634,210	384,014,223	502,195,594	573,070,613	587,507,411	681,184,764	762,136,533	860,307,465	905,315,144
Baja California Sur	27,730,500	59,490,914	68,269,639	85,495,788	97,695,851	100,157,005	108,768,029	120,536,046	134,748,348	163,117,622
Campeche	47,450,200	101,796,204	116,817,674	139,221,854	159,129,541	163,138,333	170,605,156	186,850,395	206,467,795	239,782,436
Coahuila	160,534,700	344,399,272	395,220,259	463,458,080	529,458,010	542,796,119	561,411,763	612,470,827	674,129,988	794,085,517
Colima	36,041,200	77,320,094	88,729,768	109,147,652	125,017,172	128,166,605	140,692,109	155,287,144	172,943,240	180,271,140
Chiapas	264,738,800	567,951,002	651,760,211	791,440,030	903,343,970	926,101,016	984,792,110	1,082,941,828	1,201,477,883	1,361,208,979
Chihuahua	206,304,600	442,590,474	507,900,964	615,277,316	703,366,767	721,085,986	771,790,982	848,582,688	941,297,750	1,027,339,811
Distrito Federal	626,918,800			1,618,919,338	1,840,888,363	1,896,490,761	1,996,608,257	2,187,850,007	2,418,947,049	2,707,892,869
Durango	105,735,500	226,837,170	260,310,205	291,890,364	333,760,578	342,168,676	342,196,849	399,467,222	402,530,767	478,185,068
Guanajuato	325,428,000	698,148,986	801,170,750	940,067,074	1,074,327,434	1,101,391,896	1,138,525,138	1,242,366,505	1,367,606,775	1,551,106,887
Guerrero	215,390,400	462,082,576	530,269,400	620,771,450	709,527,922	727,402,354	751,440,444	819,629,595	901,904,308	985,219,501
Hidalgo	156,007,500	334,686,968	384,074,767	450,454,328	515,063,320	528,038,798	545,635,408	595,457,035	655,628,770	743,706,060
Jalisco	442,452,300	949,204,334	1,089,272,870	1,276,085,526	1,456,541,620	1,493,234,624	1,542,197,792	1,681,762,546	1,850,176,109	2,135,965,857
México	894,640,900	1,854,936,356	2,128,658,472	2,841,156,590	3,017,377,762	3,063,391,559	3,396,484,239	3,754,725,171	4,187,624,671	4,436,451,556
Michoacán	285,846,700	613,234,212	703,725,000	803,282,212	918,267,642	941,400,645	954,313,078	1,034,778,638	1,131,992,870	1,251,519,447
Morelos	106,541,500	228,596,316	262,294,510	313,481,726	358,328,478	367,355,491	390,163,998	427,597,485	472,815,831	510,256,481
Nayarit	66,222,000	142,067,838	163,031,959	185,669,042	212,003,690	217,344,488	219,145,166	237,404,238	259,497,026	300,309,838
Nuevo León	262,178,300	562,457,788	645,456,395	772,408,598	883,357,193	905,610,733	952,425,444	1,044,243,955	1,155,105,952	1,334,968,300
Oaxaca	238,456,000	511,565,864	587,054,649	692,859,138	792,265,543	812,224,300	842,497,240	920,750,745	1,015,268,813	1,110,028,150
Puebla	341,512,400	732,655,376	840,769,047	1,023,558,076	1,169,630,198	1,199,095,528	1,288,091,079	1,417,722,194	1,574,308,378	1,709,657,028
Querétaro	92,348,500	198,117,572	227,352,623	283,025,784	323,541,520	331,692,180	359,153,533	397,394,951	443,692,250	507,646,536
Quintana Roo	51,956,600	111,463,830	127,911,895	176,396,076	201,584,882	206,663,209	242,263,811	274,561,775	313,900,229	365,619,378
San Luis Potosí	162,527,800	348,675,082	400,127,025	463,570,118	529,755,217	543,100,813	555,741,574	604,608,849	663,635,655	764,537,497
Sinaloa	179,137,700	384,308,728	441,018,920	511,710,805	584,469,741	599,193,706	613,107,938	667,183,545	732,452,526	823,964,428
Sonora	154,018,200	330,419,238	379,177,274	446,816,200	510,772,951	523,640,346	542,747,898	592,856,531	653,421,493	760,949,878
Tabasco	129,147,700	277,063,988	317,948,701	381,409,246	435,863,145	446,843,412	469,322,657	514,778,907	569,685,206	629,998,032
Tamaulipas	186,644,800	400,413,990	459,500,743	554,563,873	634,321,601	650,301,435	687,625,192	755,432,251	837,366,199	959,655,919
Tlaxcala	65,278,400	140,043,372	160,708,754	194,182,565	221,786,384	227,373,628	240,102,821	263,757,081	292,344,849	339,804,580
Veracruz	497,555,800	1,067,419,342	1,224,932,175	1,363,137,251	1,591,775,776	1,631,875,800	1,646,185,271	1,783,287,898	1,949,002,797	2,254,772,655
Yucatán	114,957,600	246,621,422	283,013,904	334,239,965	382,038,088	391,663,419	406,642,194	444,434,709	490,062,517	577,268,906
Zacatecas	98,701,300	211,746,040	242,992,166	272,770,109	311,861,543	319,717,961	319,279,107	344,829,757	375,873,785	432,201,551
TOTAL	6,732,100,000	13,997,602,496	15,030,339,150	19,539,128,688	22,326,749,663	22,889,205,261	24,097,547,507	26,405,690,407	29,194,856,449	32,682,213,369

Fuente: Diarios Oficiales de la Federación publicados a finales de enero de cada año.

Comportamiento periodo 2008-2011

ENTIDAD	2008	2009	2010	2011
Aguascalientes	411,123,245	431,154,439	450,443,674	500,230,896
Baja California	1,114,129,528	1,182,662,802	1,250,683,885	1,331,575,094
Baja california Sur	199,997,745	211,739,363	223,289,010	268,945,178
Campeche	288,759,093	301,557,098	313,825,766	347,018,287
Coahuila	955,854,100	997,053,466	1,036,328,514	1,160,258,031
Colima	217,477,225	227,389,672	236,957,179	274,460,313
Chiapas	1,638,385,268	1,709,158,028	1,776,777,672	2,023,597,951
Chihuahua	1,235,340,001	1,287,406,787	1,336,783,348	1,435,834,,965
Distrito Federal	3,252,189,095	3,386,668,832	3,514,545,189	3,945,404,642
Durango	570,736,659	591,408,323	610,655,886	689,332,836
Guanajuato	1,853,709,775	1,922,621,432	1,987,217,391	2,315,973,167
Guerrero	1,167,864,422	1,203,580,142	1,236,101,959	1,429,741,466
Hidalgo	889,233,304	922,607,821	953,983,290	1,125,050,915
Jalisco	2,562,678,402	2,666,621,704	2,765,129,803	3,103,046,835
México	5,362,823,716	5,611,856,415	5,851,115,515	6,406,013,955
Michoacán	1,479,490,540	1,521,655,500	1,559,886,536	1,835,768,833
Morelos	611,962,052	636,606,507	659,992,077	750,068,139
Nayarit	357,728,781	370,194,198	381,810,318	458,028,542
Nuevo León	1,611,027,758	1,683,900,546	1,753,888,076	1,960,237,639
Oaxaca	1,317,570,881	1,359,398,974	1,397,821,220	1,605,008,707
Puebla	2,056,649,382	2,144,204,475	2,227,628,029	2,439,682,081
Querétaro	616,826,343	648,253,062	678,897,518	771,707,362
Quintana Roo	454,932,271	487,203,555	519,727,014	559,052,113
San Luis Potosí	913,445,732	947,235,771	978,840,160	1,091,688,652
Sinaloa	960,554,181	1,013,723,274	1,044,443,275	1,168,357,647
Sonora	914,784,830	953,099,805	989,517,851	1,123,979,888
Tabasco	752,966,781	781,182,528	807,787,664	945,145,974
Tamaulipas	1,157,421,605	1,209,236,755	1,258,940,769	1,380,585,668
Tlaxcala	410,355,980	429,295,307	447,529,966	493,856,659
Veracruz	2,686,589,693	2,779,675,144	2,866,394,248	3,224,639,447
Yucatán	696,164,309	727,565,820	757,846,369	824,495,450
Zacatecas	512,683,348	528,606,937	543,105,968	629,254,840

Fuente: Elaboración propia

Asimismo, para observar la distribución en los municipios del Estado de Guanajuato, acudir a las publicaciones en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, de fechas: 30 de enero de 1998, 29 de enero de 1999, 28 de enero de 2000, 30 de enero de 2001, 29 de enero de 2002, 31 de enero de 2003, 30 de enero de 2004, 25 de enero de 2005, 27 de enero de 2006, 30 de enero de 2007, 22 de enero de 2008, 23 de enero de 2009, 29 de enero de 2010, 28 de enero de 2011 y 27 de enero de 2012.

La discrecionalidad de las asignaciones puede tener también una explicación política; en este sentido, un aspecto relevante en este Fondo es el hecho de que en los años 1999 y 2000 el Distrito Federal no recibió asignación alguna, porque en la reforma a la Ley de Coordinación Fiscal de 1999 se eliminaron las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, lo que tiene una explicación netamente política. Dicha reforma tuvo como finalidad reducir los recursos de esa entidad gobernada por un partido de oposición y en particular conducida por un precandidato importante a la Presidencia de la República. La eliminación del Distrito Federal del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fue una decisión de la Cámara de Diputados, la que al dictaminar la iniciativa del Ejecutivo señaló que *“El artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de nuestro país, circunstancia a partir de la cual, aunada a otras múltiples condiciones, ha obedecido el que cuente con un régimen de apoyo subsidiario en todos los ámbitos, mismos que continúan vigentes y que a lo largo del tiempo ha provocado la concentración de la vida económica, política y social del país, sin que en cambio erogare recursos para la atención de los servicios de educación básica y normal. Así por ejemplo, en 1998 recibió 10,294.9 millones de pesos a través del Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal y para 1999 se prevé en el Presupuesto de Egresos 11,981.5 millones de pesos.”*; con estos argumentos la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión determinó que atendiendo a principios de equidad distributiva, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal fuera distribuido únicamente en beneficio de los Municipios y no de las delegaciones de la Ciudad de México, por lo que sustituyó su nombre de Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, para llamarse Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios⁷. La eliminación de las delegaciones del Distrito Federal como beneficiarias del FORTAMUNDF, evidentemente se debió a la intención de debilitar a un importante aspirante a la Presidencia de la República como lo era el entonces gobernador del Distrito Federal, restándole recursos económicos. Esta reforma con tintes netamente políticos generó una controversia constitucional presentada por parte del Gobernador del Distrito Federal.

Fue hasta el año 2001 posteriormente a las elecciones presidenciales, cuando se volvió a incorporar al Distrito Federal como beneficiario de este Fondo a través de una nueva reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que actualmente el Fondo asigna recursos también para las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Es de destacarse que, los recursos del FORTAMUNDF son los que más implican que los municipios no crezcan en cuanto a su recaudación en ingresos propios, por lo siguiente, el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal establece:

«**Artículo 37.** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y

⁷ Dictamen de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, del 30 de Diciembre de 1998

aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. [...]».

Del numeral citado, se desprende que el destino específico de los recursos del FORTAMUNDF es la satisfacción de los requerimientos de los municipios; siempre que en forma prioritaria se dé cumplimiento a sus obligaciones financieras, así como pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, modernización de los sistemas de recaudación locales y mantenimiento de infraestructura y atención de necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de los habitantes domiciliados dentro de su circunscripción territorial.

En el citado tenor, el término «*requerimientos municipales*» a que alude el dispositivo legal mencionado, se ha vinculado en forma directa a la prestación de los servicios públicos municipales, obligación que se encuentra desarrollada por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reiterada en los numerales 117, fracción III, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y 167 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

No obstante lo anterior, para que sea legalmente procedente que los recursos del FORTAMUNDF se apliquen a los servicios públicos municipales, es necesario que el Ayuntamiento en el ámbito de su competencia justifique fehacientemente y cuente con la evidencia documental que acredite que se han cubierto en primer término los conceptos

enunciados como de atención prioritaria por el artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

Sin embargo, a pesar de tales condicionantes, en la práctica se advierte que los municipios simplemente afirman que han cumplido con las áreas de atención prioritaria, utilizando los recursos para equipar las oficinas de las áreas de atención a los servicios públicos como el pago de nómina del personal adscritos a tales áreas, esto es, gasto corriente, ello en virtud de que no es contundente el destino de los recursos del FORTAMUNDF, lo cual da lugar a interpretaciones.

2. 4 Ingresos propios de los municipios del Estado de Guanajuato

Para este apartado se utilizará, para su descripción, la clasificación establecida en la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato. En este sentido, su artículo 2 dispone que los ingresos del Municipio son ordinarios y extraordinarios; los primeros se refieren a las contribuciones, productos, aprovechamientos y participaciones y los extraordinarios aquellos cuya percepción se decreta excepcionalmente por el Congreso del Estado y se sujetarán a las disposiciones que establezcan las Leyes que los autoricen y a los convenios que de acuerdo con esas disposiciones se celebren.

A su vez, especifica que las contribuciones son los impuestos, derechos y contribuciones especiales. La definición de éstos es la siguiente según la referida ley tributaria:

- ✓ Son **impuestos** las prestaciones en dinero que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos.
- ✓ Son **derechos** las contraprestaciones de dinero que la Ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público.
- ✓ Son **contribuciones especiales** las prestaciones legales que se establecen a cargo de quienes se benefician específicamente con alguna obra o servicio público. O de quienes, por el ejercicio de cualquier actividad particular, provocan un gasto público.
- ✓ Son **productos** los ingresos que perciben los Municipios, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.
- ✓ Son **aprovechamientos** los recargos, las multas y todos los demás ingresos de derecho público que perciban los Municipios, que no sean clasificados como Contribuciones, Productos o Participaciones.
- ✓ Son **participaciones** las cantidades en dinero, que los Municipios perciben conforme a las Leyes respectivas, y los convenios que se suscriban para tales efectos.

Los impuestos establecidos para los municipios del Estado de Guanajuato, son: el predial, traslación de dominio, división y lotificación de inmuebles, fraccionamientos, juegos y apuestas permitidas, diversiones y espectáculos públicos, rifas, sorteos, loterías y concursos, Explotación de Bancos de Mármoles, Canteras, Pizarras, Bazaltos, Cal, Calizas, Tezontle, tepetate y sus Derivados, Arena, Grava y otros Similares.

En cuanto a los Derechos, sólo se plasma de manera general: “Los derechos por Servicios Públicos que proporcionen las diversas dependencias del Gobierno del Estado y de los Municipios, según corresponda, se causarán en el momento en que el particular reciba la prestación del servicio o en el momento en que se provoque el gasto que deba ser remunerado por aquél, salvo el caso en que la disposición que fije el derecho, señale cosa distinta”⁸. Y sólo regula en esta Ley de manera concreta a los derechos sobre expedición de licencias o permisos para establecimiento de anuncios.

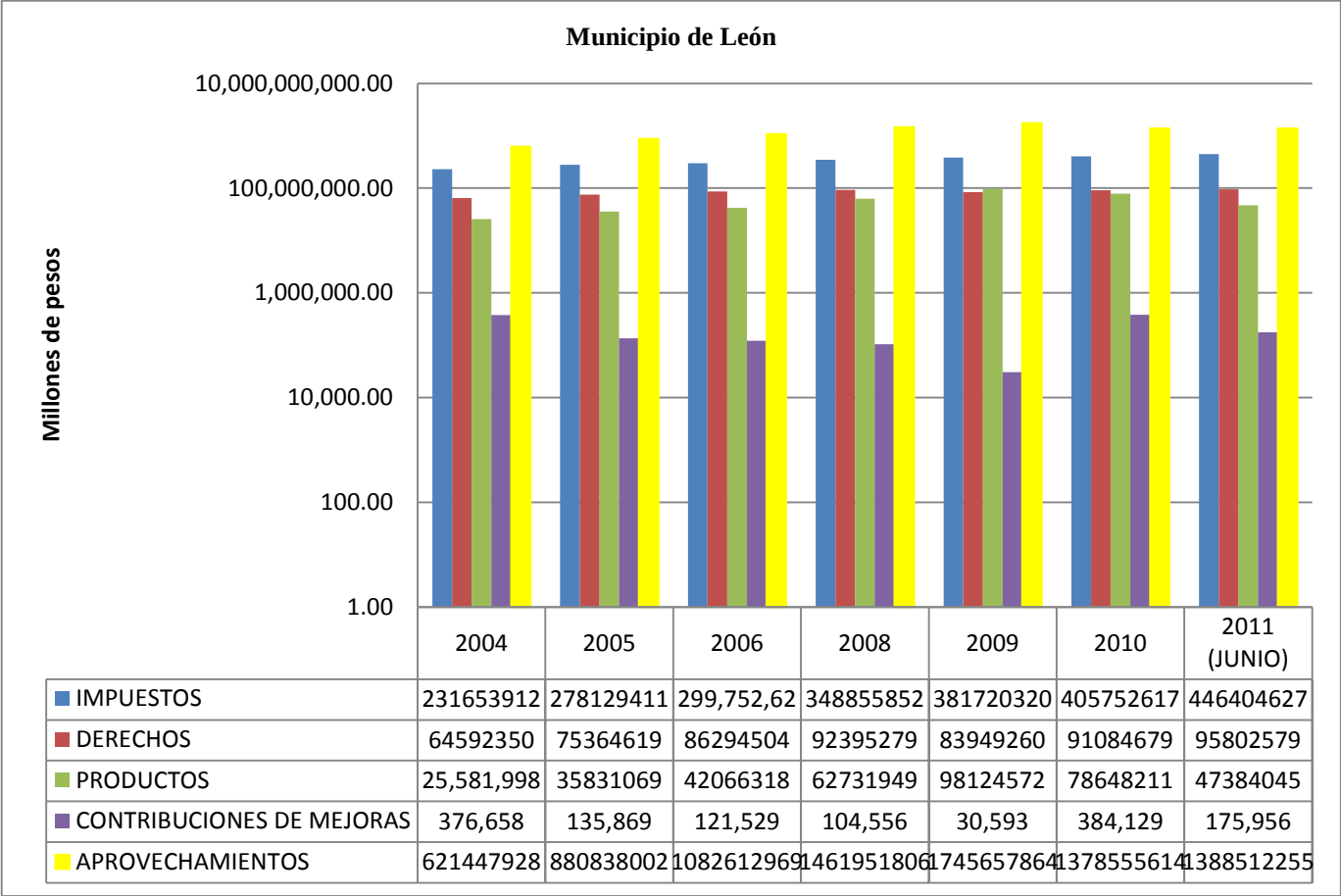
Como contribuciones de mejoras se consideran: la contribución por ejecución de obras públicas y por servicio de alumbrado público. En lo que refiere a los productos los considerados son: arrendamiento, explotación, uso o enajenación de bienes muebles o inmuebles; Bienes mostrencos; Fianzas; Tesoros; Capitales, valores y sus réditos; Formas valoradas; y de los talleres propiedad del Municipio.

Las bases, tasas, cuotas, plazos y formas de pago de cada uno de esos ingresos se regulan por las leyes de ingresos de cada Municipio para cada ejercicio fiscal.

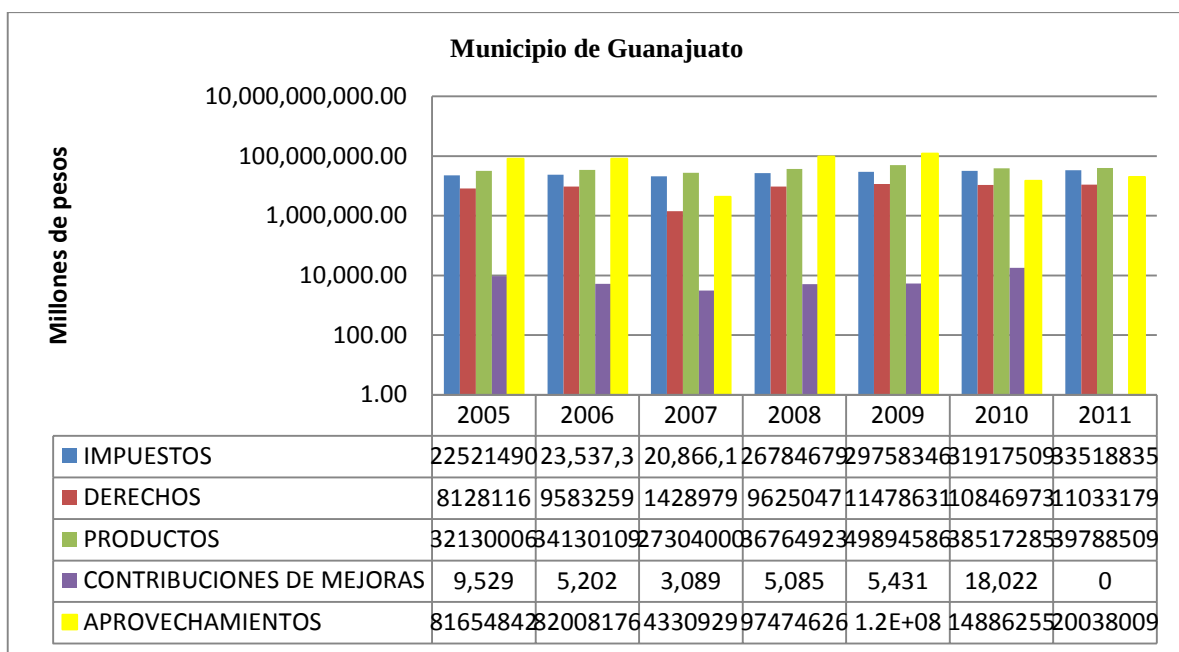
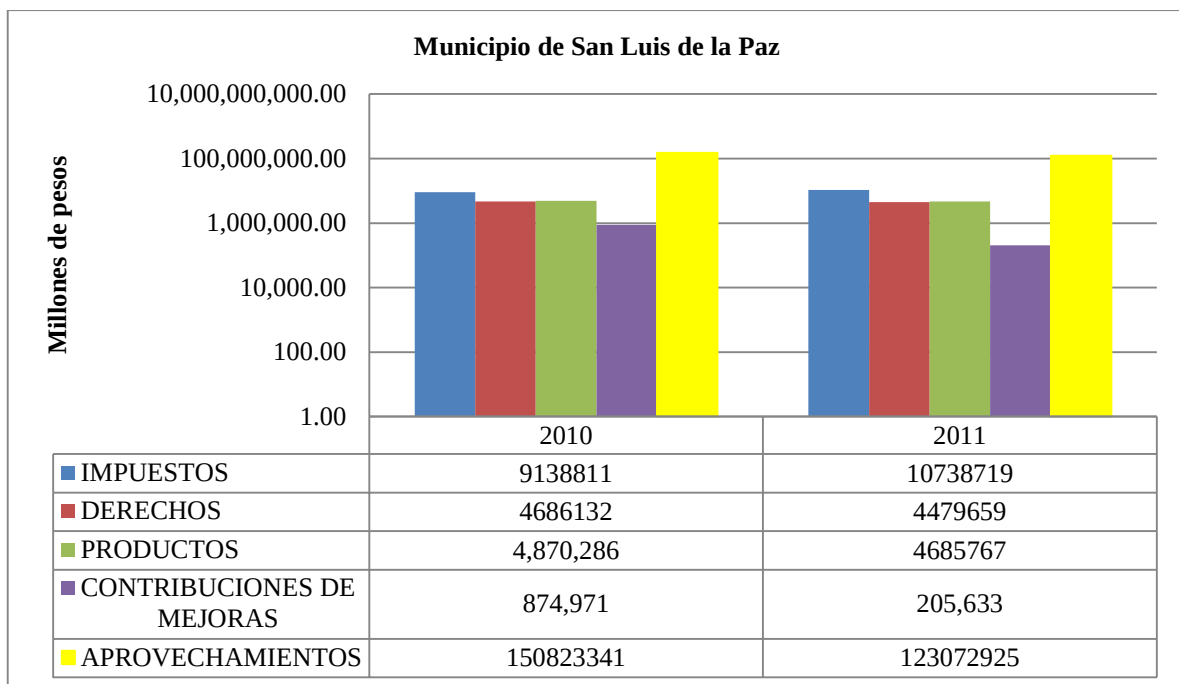
⁸ Artículo 225 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato

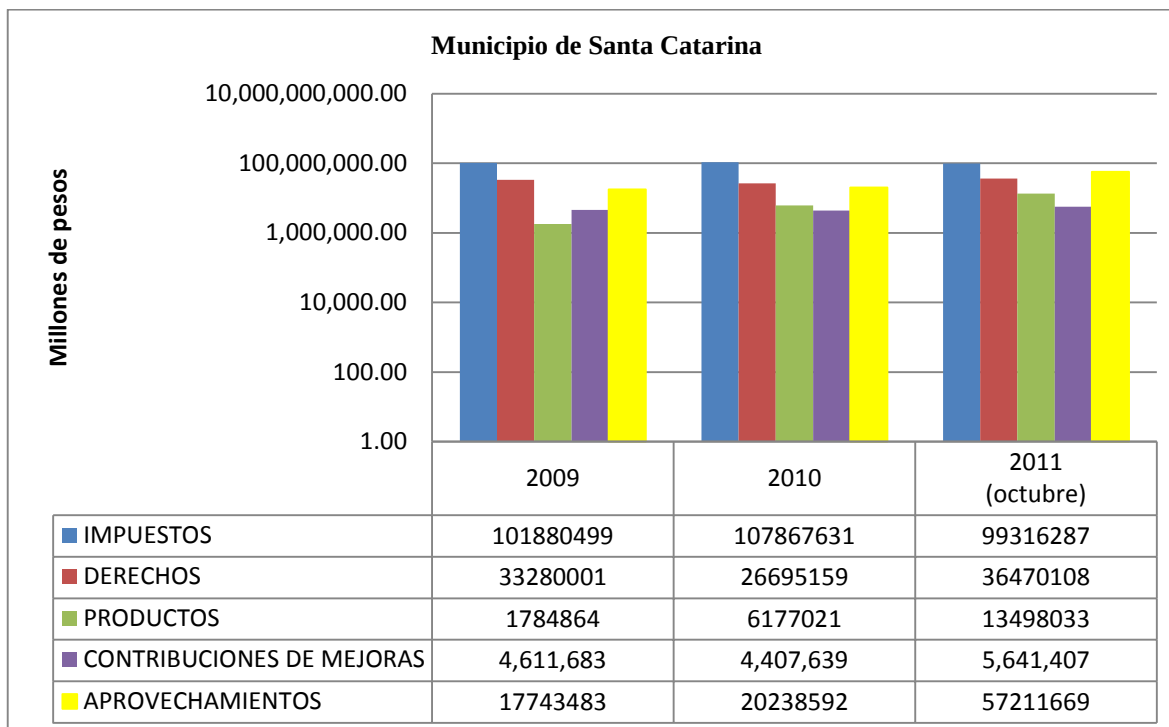
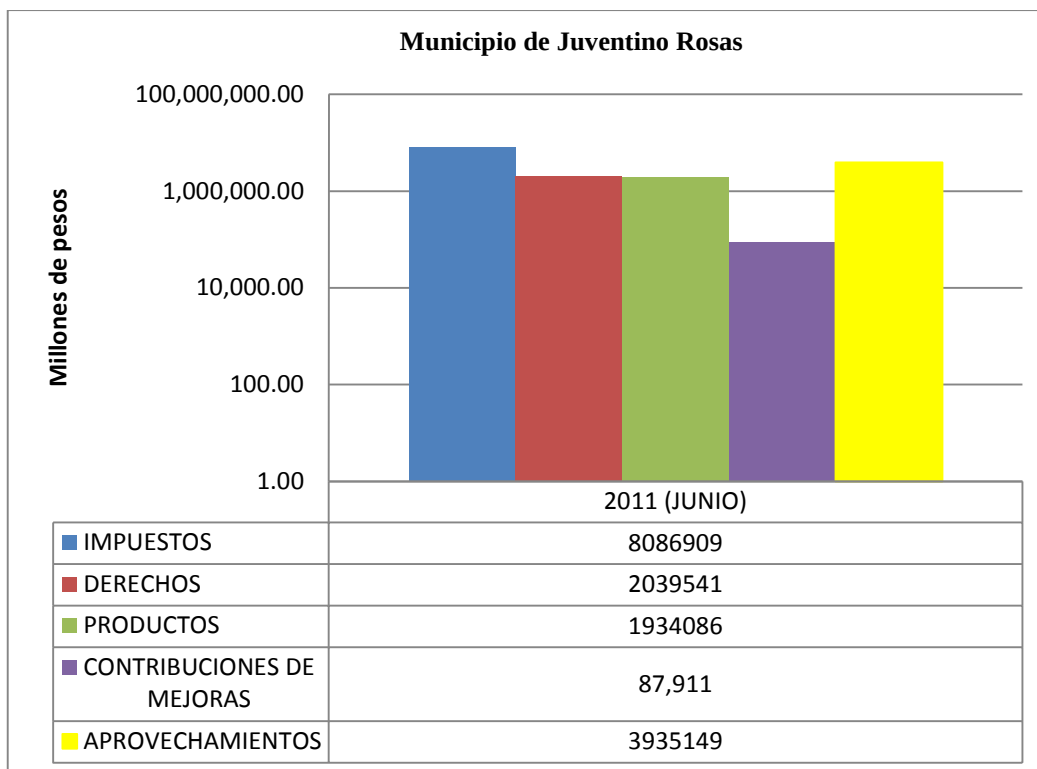
Ahora bien, como se observará en los gráficos siguientes la composición e ingresos propios, de cinco municipios del Estado: León, Guanajuato, San Luis de la Paz, Santa Catarina y Santa Cruz de Juventino Rosas, del periodo 2004-2011, el principal ingreso propio del Municipio es el impuesto predial.⁹

COMPOSICIÓN E INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS



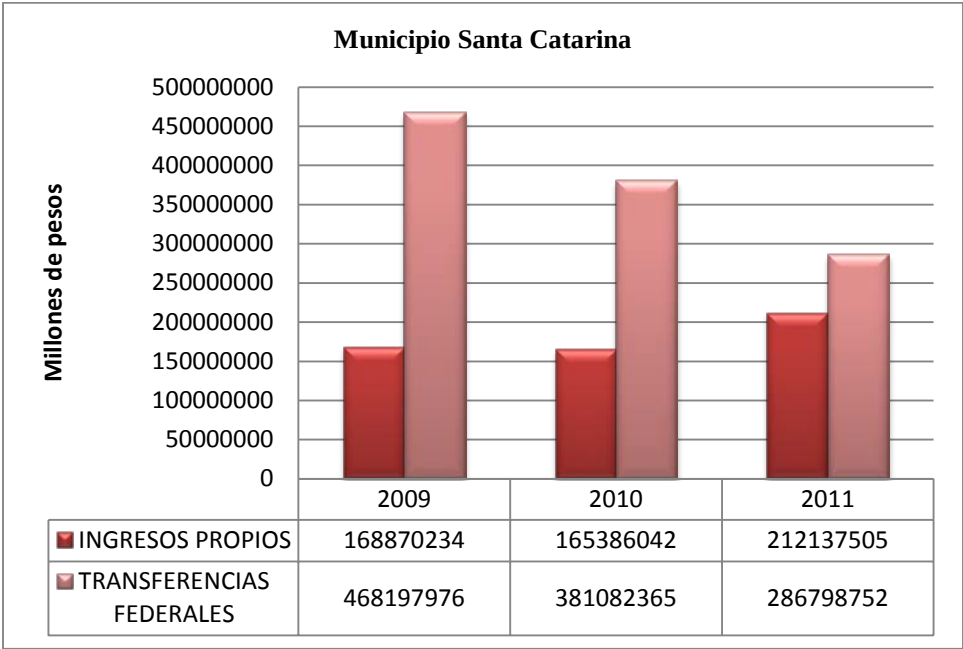
⁹ Cabe precisar que estos gráficos fueron elaborados con la información disponible en las páginas de internet de los municipios citados, ello toda vez que de los 46 municipios, en su mayoría no cuentan con página de internet y otros no tienen publicadas sus cuentas públicas en cumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Por lo que, sólo se presentan estas muestras representativas.



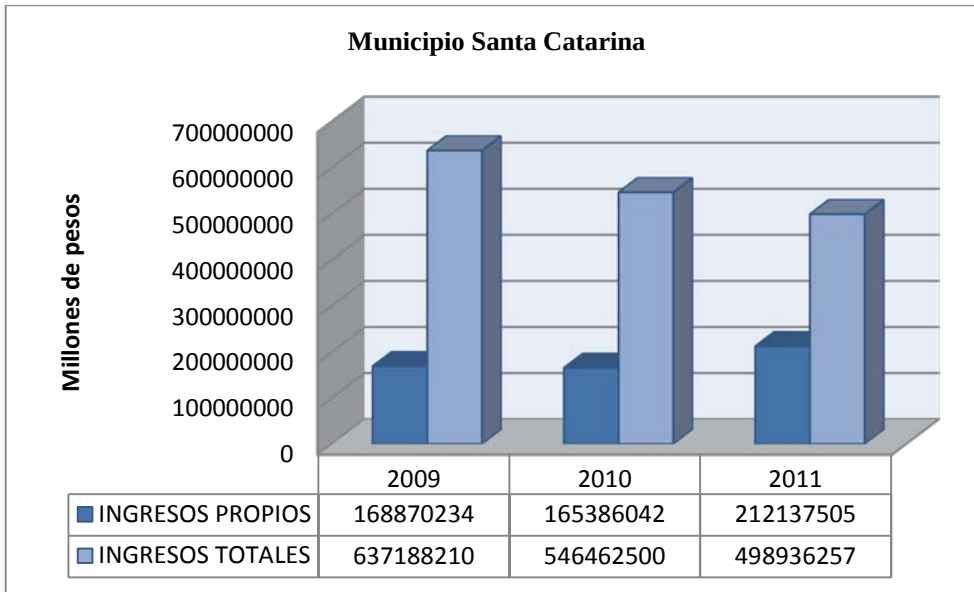


En ese contexto y afecto de comprobar tales aseveraciones, es indispensable verificar con indicadores de autonomía financiera, los ingresos de los municipios referidos con antelación en una mínima muestra, comparando los ingresos propios respecto a los ingresos totales y los ingresos propios respecto a los ingresos derivados de transferencias federales.

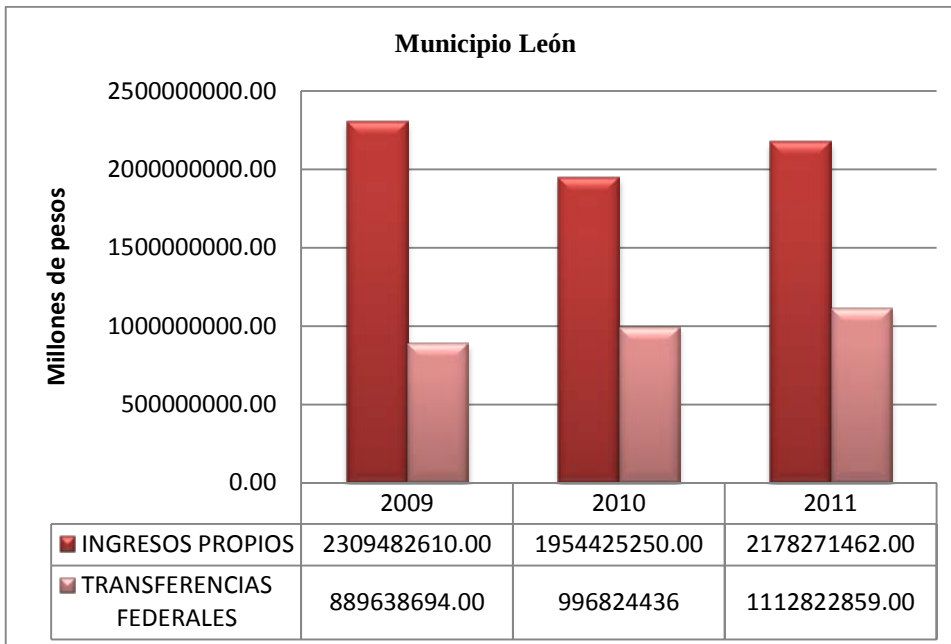
INGRESOS PROPIOS/TRANSFERENCIAS FEDERALES



INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES

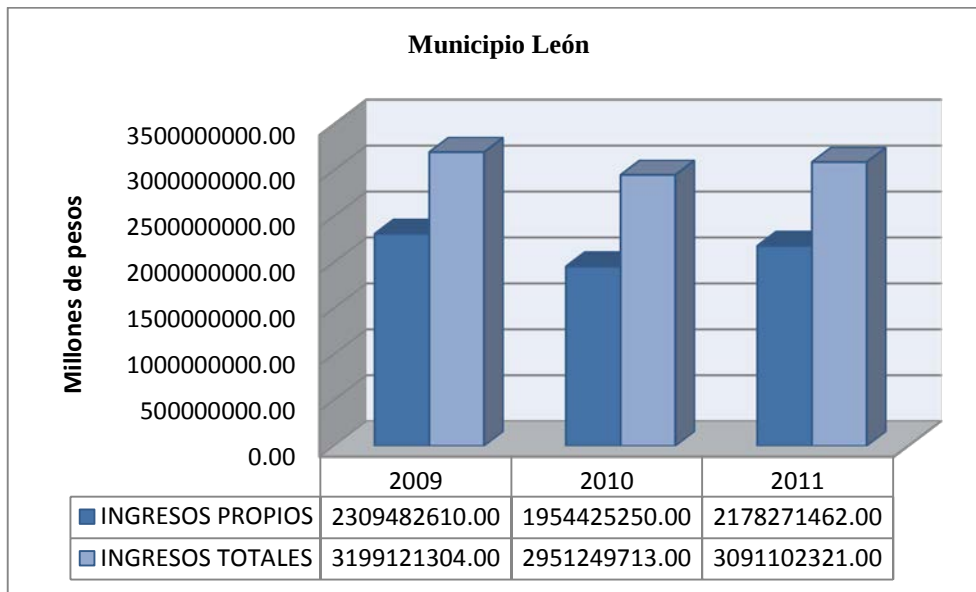


INGRESOS PROPIOS/TRANSFERENCIAS FEDERALES¹⁰



¹⁰ Como se puede advertir, en los ejercicios fiscales de 2009, 2010 y 2011, el Municipio de León a diferencia del Municipio de Santa Catarina, cuenta con autonomía tributaria, puesto que sus ingresos propios son superiores a las transferencias federales (participaciones y aportaciones federales).

INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES



CONCLUSIONES

Con todo lo anterior, es dable afirmar que efectivamente las transferencias federales son la principal fuente de ingreso en los municipios mexicanos y en este caso guanajuatenses, que ello deriva entre otras cosas, de la ausencia de potestad tributaria y la omisión de autonomía hacendaria, aunado a la falta de capacidad de gestión y funciones administrativas para la recaudación efectiva de los ingresos propios.

Se quedan como reflexiones, qué pasaría si los recursos que corresponden a los municipios de las aportaciones federales: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, tuvieran un destino concreto sin lugar a interpretaciones.

Asimismo, si en las fórmulas para la distribución de dichos recursos se considerarán los resultados obtenidos por el ejercicio de tales aportaciones en cada una de las municipalidades, o bien proporcionales o en porcentaje a la recaudación por contribuciones municipales, tal vez el resultado sería incentivar a dicho orden de gobierno a la modernización de sus sistemas de recaudación y capacitación de los servidores públicos encargados de dichas áreas.

Lo anterior, va encaminado con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal (2013), puesto que se advierte que al menos se ha plasmado expresamente como área de atención prioritaria para la aplicación de los recursos del FORTAMUNDF: “la modernización de los sistemas de recaudación locales”. Sin embargo, falta aún la concientización en el crecimiento de los ingresos en los municipios, aunado a la falta de continuidad en los proyectos por la duración de las administraciones municipales, mismo que implica otro factor importante en el desarrollo de los municipios en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Bahl, R., & Linn. (1992). *Urban Public Finance in developing countries*. Washington, D.C.: World Bank.
- Cabrero, E. (1996). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE - Porrúa.
- Cabrero, E. (2006). *Acción Pública y Desarrollo Local*. México: Fondo de Cultura Económica
- Cabrero, E. (2007). *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Ediciones Nostra.
- Elizondo, C. (1996). Presentación. En E. Cabrero, *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. (pág. 10). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, F. (2004). El federalismo hacendario en México: cuidando algunos aspectos clave del proceso. En F. Hernández, & R. Tamayo, *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia donde vamos?* (págs. 133-139). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, F., & Tamayo, R. (2004). *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿Cómo y hacia dónde vamos?* México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano* (2003), 25 edición, editorial Porrúa México.

- Rendón Huerta Barrera, Teresita. José Antonio Martínez Álvarez. (2005). Diccionario de Términos Municipales. Primera edición, pliego e derecho, Universidad de Guanajuato, México.
- Instituto Hacendario del Estado de México (IHAEM). (2003). *Glosario de Términos Hacendarios*.
- Santana loza, s. (2006). El impuesto predial y el catastro en México. En INDETEC, *Nuevas tendencias y experiencias en tributación inmobiliaria y catastro. México: Indetec*.
- INDETEC. (2007). *Hacienda Municipal No. 96* .
- INDETEC. (2007). *Hacienda Municipal No.151* .
- René O. Blanco González. *Ingresos Municipales a debate: Consideraciones sobre Impuestos Locales*.
http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/COLVER/DIFUSION/REVISTA_CONCIENCIA/REVISTANO.4/02_REN%C9%20BLANCO%20GONZ%C1LEZ.PDF (25 de noviembre de 2011)
- Evolución de la Hacienda Municipal en México, enero 2003, en <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Intereses/DocsInt/fenamm.pdf> (07 de diciembre de 2011)
- Nolasco E., Edgar. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr10.pdf> (02 de diciembre de 2011)

- López Moguel, Ana Isabel. Mayores Participaciones Federales 2011 para los Municipios. Revista Hacienda Municipal trimestral número 112, enero-marzo 2011.
<http://www.indetec.gob.mx>
- Patrón Sánchez, Fernando. Recursos Federales Transferidos a Municipios. Hacienda Municipal, División de Administración Pública, CIDE, A. C.
- Pérez Torres, Javier. Director del INDETEC
<http://quadratindf.com.mx/Economia/Ingresos-municipales-a-la-bajapeligrosamente>
(06 de diciembre de 2011)
- Michel Uribe, Hugo Alberto. (septiembre 1999). Evolución Reciente de las Relaciones Intergubernamentales en Materia Fiscal, y su Impacto en el Municipio. Congreso “Gobiernos Locales: El futuro político de México”, Jalisco
<http://indetec.gob.mx/hacienda> municipal
- Reyes Cruz, María Celia. Propuesta para aumentar los ingresos propios del Ayuntamiento de Ocosingo, Chiapas. Gobierno del Estado de Chiapas, Secretaría de Desarrollo Social Proyecto de Desarrollo Social Integrado y Sostenible.
- El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) coordinó en el año 2008 un diagnóstico para elaborar el protocolo de investigación “El Ramo 33 en el desarrollo social en México, evaluación de ocho fondos de política pública”.
- Díaz Pérez, Fernando, “Federalismo y municipio. Aportes a un debate” en *Una visión global del México actual*, Alfredo de la Rosa Pérez (Coord.), Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, s/f disponible, p. 72.
- Rodríguez, Victoria, (1995) “Municipal Autonomy and the Politics of Intergovernmental Finance. Is it Different for the Opposition?” en Victoria

Rodriguez y Peter Ward (eds.); *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico Press, EUA, 1995, 148-154.

- Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. 15 de agosto de 2003, pág. 03
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 2011. “Manual de Transferencias Federales para Municipios.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Ramo 33, Aportaciones federales para entidades federativas y municipios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006. CEFP/036/2006.
- Sánchez Almanza, Adolfo. Marginación e ingreso en los municipios de México. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, p. 178.
- Allison Rowland y Georgina Caire, (2001) “Federalismo y federalismo fiscal en México: Una introducción”, Documento de Trabajo No. 94 de la División de Administración Pública, CIDE, México, p. 1-2.
- Carpizo, Jorge, Federalismo en Latinoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1973, 27-63. José Gamas, El federalismo mexicano, SEP, México, 1975, 11-43. Jesús Reyes Heróles, El liberalismo mexicano, FCE, México, 1982, Vol. I, 358-360.
- Senado de la República LVIII Legislatura. (2002). Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, El Municipio Mexicano, p. 7-29.
- Rodríguez, Victoria. (1999). Descentralización en México: De la Reforma Municipal a la Solidaridad y al Nuevo Federalismo, FCE, México, p. 93.

- Ziccardi, Alicia. (2000). Federalismo, en Léxico de la política. FLACSO/SEP-CONACYT/Heinrich Böll Stiftung, FCE, México, p. 1274.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. (2001). Impuestos, Democracia y Transparencia. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas 2. Publicación Auditoría Superior de la Federación, p. 39
- Cuenta Pública Municipios <http://www.indetec.gob.mx>, www.scjn.gob.mx,
<http://www.sfa.guanajuato.gob.mx>, www.shcp.gob.mx,
<http://www.congresogto.gob.mx>, www.diputados.gob.mx,
<http://periodico.guanajuato.gob.mx>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Guanajuato