



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

**EFICIENCIA EN EL EJERCICIO DEL GASTO
PÚBLICO MUNICIPAL, ANÁLISIS DE SU
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA: CASO
ESTADO DE MÉXICO
2005 - 2011**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

PRESENTA:

ERIKA NÚÑEZ GUTIÉRREZ

DIRECTORA:

DRA. MARTHA E. GÓMEZ COLLADO

**TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO
OCTUBRE 2016**



*Dedicada especialmente con cariño y admiración para
Gustavo y María Guadalupe,
mis padres que incondicionalmente
siempre me han apoyado.*

*A mis hermanos:
Edith, Miguel, Yulidia y Yessica
por confiar en mí y estar en los mejores momentos
de nuestras vidas; tanto en las buenas
como en las malas, hasta siempre.*

*A mis abuelos:
Miguel Núñez, María Eduardo e Isaura Gutiérrez ^(†)
por enseñarme a vivir con su ejemplo y valiosos consejos.*

Con especial agradecimiento para:

*Mi directora de tesis: la **Dra. Martha E. Gómez Collado**,
por su paciencia, ánimo, conocimientos
e incontables asesorías en el desarrollo del presente.*

*Dos grandes seres humanos e investigadores:
El Dr. Antonio Ruiz Porras y la **Dra. Nancy García Vázquez**,
de quienes recibí invaluable conocimientos,
que fueron cimientos para el desarrollo de la presente investigación.*

*A mis amigos,
que al compartir el aula los conocí
y hoy compartimos nuestras vidas.
Gracias por tus acertadas aportaciones
al presente, **María del Rocío**.*

*Y finalmente, para las y los lectores que ávidos de conocimiento
se encuentren con el presente; les sea de ayuda
y les encamine en el logro de sus objetivos.*

Éxito.

Índice General

	Pág.
Introducción	6
Capítulo 1. Federalismo Fiscal y Hacienda Pública Municipal	8
1.1 Concepto de federalismo	9
1.2 El Sistema Federal en México	11
1.3 Federalismo Fiscal	15
1.3.1 Federalismo Fiscal en México	17
1.3.1.1 Ley de Coordinación Fiscal	19
1.3.1.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)	19
1.4 Autonomía de los Municipios	22
1.5 La Hacienda Pública Municipal	25
1.5.1 Ingresos del Municipio	26
Capítulo 2. Gasto público, ciclo presupuestario y contexto	29
2.1 Gasto Público	29
2.1.1 Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto No Programable	29
2.1.2 Clasificación del Gasto Programable	31
2.2 Ciclo presupuestario de los egresos en los municipios del Estado de México	34
2.2.1 Etapas del ciclo presupuestario	36
2.3 El gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México 2005-2011	45
2.4 La crisis financiera internacional 2008-2009	48
2.5 Reforma al Sistema de Armonización Contable	50
Capítulo 3. Análisis de tendencias del gasto público en los municipios del Estado de México, 2005-2011	53
3.1 Metodología para el análisis de la base de datos	54
3.2 Características de los municipios por Densidad Poblacional	56
3.3 Características de los municipios por Partido Político	57

3.4 Características de los municipios por Macro Región	61
3.5 Resultados del análisis de las tendencias	63
3.5.1 Tendencias del gasto público por grupos de Densidad Poblacional en los municipios de 2005 - 2011	63
3.5.2 Tendencias del gasto público por Partido Político que gobierna en los municipios de 2005 - 2011	67
3.5.3 Tendencias del gasto público por Macro Región en los municipios de 2005 - 2011	71
Conclusiones	75
Referencias	79
Anexos	88
Anexo 1. Municipios del Estado de México	89
Anexo 2. Variables del análisis de la base de datos	90
Anexo 3. Municipios del Estado de México clasificados de acuerdo al grado de Densidad Poblacional	95
Anexo 4. Municipios del Estado de México clasificados de acuerdo a la Región Socioeconómica	96
Anexo 5. Promedio per cápita de las partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a nivel municipal por Densidad Poblacional, 2005-2011	97
Anexo 6. Promedio per cápita en las partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a nivel municipal por Partido Político, 2005-2011	98
Anexo 7. Promedio de las partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a nivel municipal en el Estado de México, 2005-2011	99

Introducción

El desarrollo del municipio, es un tema que siempre ha estado en debate puesto que a pesar de ser la base fundamental del Estado Mexicano no tiene atribuciones que fortalezcan sus funciones en materia económico financiera.

Gran parte de los municipios que integran el país muestran dependencia de las participaciones federales, y por ende consolidan una dependencia económica y política que genera en la mayoría de los casos, que sean meramente ejecutores de los mandatos estatal y federal reduciendo cada vez más la capacidad de tomar decisiones al no recabar suficientes recursos propios con los cuales destinar acciones relativas al gasto público.

El objetivo del federalismo fiscal es proporcionar las normas generales para la división apropiada de las funciones fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno, y hacerlas respetar ejecutándolas. Pero como la capacidad recaudatoria de los municipios mexicanos es mínima se vuelve complicado.

En cuanto al ejercicio del gasto público, la función del federalismo fiscal es establecer una programación del gasto, el cual debe ejecutarse de manera eficiente pero que sobre todo genere un impacto positivo en las necesidades que demandan los habitantes de cada municipio.

Con base en lo anterior, el presente trabajo, constituye un esfuerzo por identificar la capacidad de los municipios para ejercer con eficiencia sus recursos, entendida ésta como el impacto de bienestar que el ejercicio del gasto público genera para el desarrollo del municipio. Se tiene como *objetivo general* analizar el ejercicio del gasto público de los municipios del Estado de México a través de tres criterios, los cuales son densidad poblacional que tiene cada municipio, por partido político que gobierna en los municipios y finalmente por macro región durante el período de 2005 a 2011.

La *hipótesis* a verificar consiste en afirmar que si el ejercicio del gasto público no se desarrolla de manera eficiente en los municipios del Estado de México, entonces la descentralización del gasto público no fortalece al federalismo fiscal y por ende no fortalece el desarrollo de los municipios.

La investigación se estructura en tres capítulos, en los que de manera individual se muestra parte fundamental de la investigación para entender los resultados del trabajo, así mismo los tres capítulos en su conjunto constituyen la riqueza total del presente.

En el primer capítulo, se habla sobre el federalismo fiscal, partiendo desde el concepto de federalismo, después sobre el federalismo en México, se ve la teoría del federalismo fiscal y su impacto en México con base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En otro apartado se trata la autonomía de los municipios y su hacienda pública.

En el segundo capítulo, se presenta el tema de gasto público, las clasificaciones para el municipio y se describen las etapas del ciclo presupuestario de los egresos en los municipios del Estado de México, tomando en consideración la normatividad del estado que trate sobre el tema también. En otro apartado, se presentan tres escenarios del contexto de los municipios durante los años de 2005 a 2011, a saber: con la relación al gobierno de Enrique Peña Nieto como gobernador del Estado, la crisis económica de 2008 y la Reforma al Sistema de Armonización Contable, aspectos que involucran a los municipios en el desempeño del ejercicio de su gasto público.

En el tercer y último capítulo, se presenta la metodología utilizada para el desarrollo del análisis de las tendencias del gasto con base en el objetivo general antes planteado, resaltando las características de cada uno de los criterios de análisis. Y se concluye el capítulo con la revelación de los resultados del análisis realizado mediante, las gráficas que se presentan.

Finalmente, se exponen las conclusiones a las que se llegaron con los resultados del análisis de las tendencias.

Capítulo 1.

Federalismo Fiscal y Hacienda Pública Municipal

La aceptación de un modelo que durante un largo tiempo consideró que la distribución de responsabilidades y recursos era esencialmente tarea del gobierno ha perdido legitimidad; el llamado federalismo fiscal se ha posicionado como un tema que concentra mayor atención en la actualidad, siendo de mayor objeto de debate en la última década el tema de asignaciones fiscales y funcionales; no sólo en estados federales sino incluso en países con regímenes unitarios.

Transitar de un modelo cuyo federalismo hacendario consistió en definir los criterios y fórmulas apropiadas de asignación de responsabilidades a los niveles gubernamentales descentralizados, así como, las fuentes de los recursos correspondientes; se pasa al federalismo fiscal. Esto representa un gran desafío particularmente en países en desarrollo o cuyas economías emergentes tienen la necesidad de mejorar la prestación de los servicios públicos y asegurar la estabilidad macroeconómica, deben lograrse en torno a la capacidad fiscal a nivel local.

En este primer capítulo, se abordan las diferentes perspectivas del concepto de federalismo, para después conocer la situación actual del Sistema Federal de México y así comprender mejor lo que es el federalismo fiscal y sus objetivos. También se revisa cómo está la autonomía financiera de los municipios con este sistema federalista mexicano.

El segundo apartado del capítulo, habla sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), donde se dan a conocer sus características; sus ventajas y desventajas para los municipios.

En el tercer apartado, se hace referencia a la hacienda pública municipal, resaltando la clasificación de los ingresos que tienen los municipios.

1.1 Concepto de Federalismo

Desde el punto de vista etimológico, la palabra “federación” proviene del latín *federare*, que significa unir o entrelazar; es decir, federación es la unión de partes desintegradas de individuos, independientemente de sus caracteres específicos.

El término “federalismo” proviene del latín *foedus* que significa “unión, liga, pacto, convenio o alianza” principio por el cual cada una de las partes integrantes de un todo concede parte de su autonomía para realizar un pacto, pero que al mismo tiempo conservan “parte” de su identidad y poder natural.

Como *forma de Estado*, el federalismo tomando en cuenta el punto de vista jurídico de Sierra (2003) esta “basado en una organización política (Estado Federal), donde cada estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior, y contribuye a la formación del Estado federal” (p.351) donde tiene cabida la descentralización administrativa, política, económica, social y la distribución del poder.

Para que un Estado sea federal debe tener como característica fundamental, que el ejercicio de la soberanía este dado en igual proporción entre el estado mayor y los estados menores que forman dicho Estado. Otras características de un Estado Federal son:

- Tener un territorio formado por las entidades federativas , así como la conformación de los órganos federales,
- Una población propia, acentuada en el territorio,
- Un gobierno propio, que es el federal, al que esta encomendado el ejercicio de la soberanía constitucional; y
- La Constitución, como ley suprema de todo el país; los estados federados también poseen un territorio propio, un gobierno propio y una población propia (Benítez, 2013, p. 2), pero siempre respetando y enmarcando lo que dice la Carta Magna.

Por *Estado* se entenderá como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación que persiguen determinados fines mediante actividades concretas” (Acosta, 1986, p. 40).

Por consiguiente, el Estado es una realidad social y a ella corresponde una realidad jurídica de donde se desprenden los siguientes elementos: territorio, población y gobierno.

Como no es propio del tema de esta investigación acerca de las concepciones del Estado no se entrara en discusión si esos son los únicos elementos; sin embargo, se considera que son los más importantes. Por consiguiente, el Estado tiene la facultad para poner un ordenamiento coercitivo; además de tener la capacidad para establecer por medio de los órganos que considere pertinentes de autoridad las normas reguladoras del orden jurídico, social y político dentro de su jurisdicción soberana.

Por *gobierno* se entiende como el “conjunto de órganos del Estado que ejercen las funciones en que se desarrolla el poder público que a la entidad estatal pertenece” (Benítez, 2013, p.3). Siendo así, un elemento fundamental para que se constituya el Estado. La Administración Pública, no es lo mismo que Gobierno aunque se tienda a utilizar las palabras como sinónimos por su estrecha relación se tiende a ser confundidos.

Para Roberto Ríos Elizondo, la *administración pública* es aquella actividad coordinada, permanente y continua *que realiza el Poder Ejecutivo*, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho poder busca establecer la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, al Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos (Moreno, 1980, p. 89).

A pesar de ello, la definición de administración pública dependerá de la disciplina o enfoques principales de estudio (el jurídico, el técnico o el político) debido a que no existe una ciencia general de la administración pública capaz de armonizar el complejo objeto de conocimiento.¹

Pedro Calmon comenta “la estructura del Estado Federal presupone tres órdenes jurídicos: la Constitución, la competencia federal y el orden jurídico de los Estados miembros” (Calmon *apud* Rendón, 2007, p. 197). Sin embargo, considera que la teoría del Estado Federalista para con los municipios se centra en la descentralización política y administrativa, pero al parecer no en materia financiero-económico.

Las distintas unidades de un país con sistema federalista, pueden adoptar denominaciones como estados, municipios, provincias, entre otros; y a su vez éstas pueden ser gobernadas con relativa autonomía y coordinadas por una entidad central.

¹ Para mayor información consultar Moreno (1980).

Como características del Estado Federal, Burgoa Orihueba *apud* Aguilar considera las siguientes:

- Autonomía democrática de las entidades: para designar a sus órganos de gobierno administrativo, legislativo y judicial.
- Autonomía constitucional: para organizarse jurídica y políticamente, sin transgredir los principios de la Constitución Nacional.
- Autonomía legislativa, administrativa y judicial: en lo que concierne a las materias comprendidas en la órbita federal.
- Participación de las entidades en la expresión de la voluntad nacional. (p. 88)

Que como se puede observar, cada una de las características contribuye al fortalecimiento del federalismo para su funcionamiento y se considera la distribución del poder.

Asimismo, para reconocer una estructura del sistema federalista es importante considerar que debe responder a las siguientes tres necesidades²:

- La de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados;
- La de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias;
- La necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad. Tal como sucede con la división de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, también se puede hacer una división “territorial” del poder, que se implementa a través de una partición funcional y competencial que diferencia los ámbitos posibles de actuación de cada nivel de gobierno. (Carbonell, 2003, p.381).

1.2 El Sistema Federal en México

El federalismo en México ha sido un proceso lento pero continuo, caracterizado por la descentralización de poderes a regiones, y de conformación incipiente en su estructura socio-económico.

² Ver con relación a los puntos en Carbonell (2003).

Después del movimiento armado de la Revolución Mexicana, el Congreso Constituyente aprobó la Constitución de 1917, la cual conservó el art. 40 de la Constitución de 1857 en el que se establecía:

es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república democrática, representativa, federal compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (Benítez, 2013, p. 22).

Desde entonces, el federalismo ha sido la solución de “equilibrio” entre la unidad sin centralismo y el reconocimiento regional sin automatización, forma en que los mexicanos desde el Congreso Constituyente de 1917 han determinado la organización del país y la forma de gobierno, pero ¿qué tanto ha beneficiado en el desarrollo de los municipios?

El Estado Mexicano como federación está constituido por la Ciudad de México³ y 31 entidades federativas (estados) los cuales se dividen en 2,454 municipios, cuya distribución no es proporcional en dichas entidades y por tanto tampoco uniforme, a consecuencia de factores históricos y sociopolíticos.

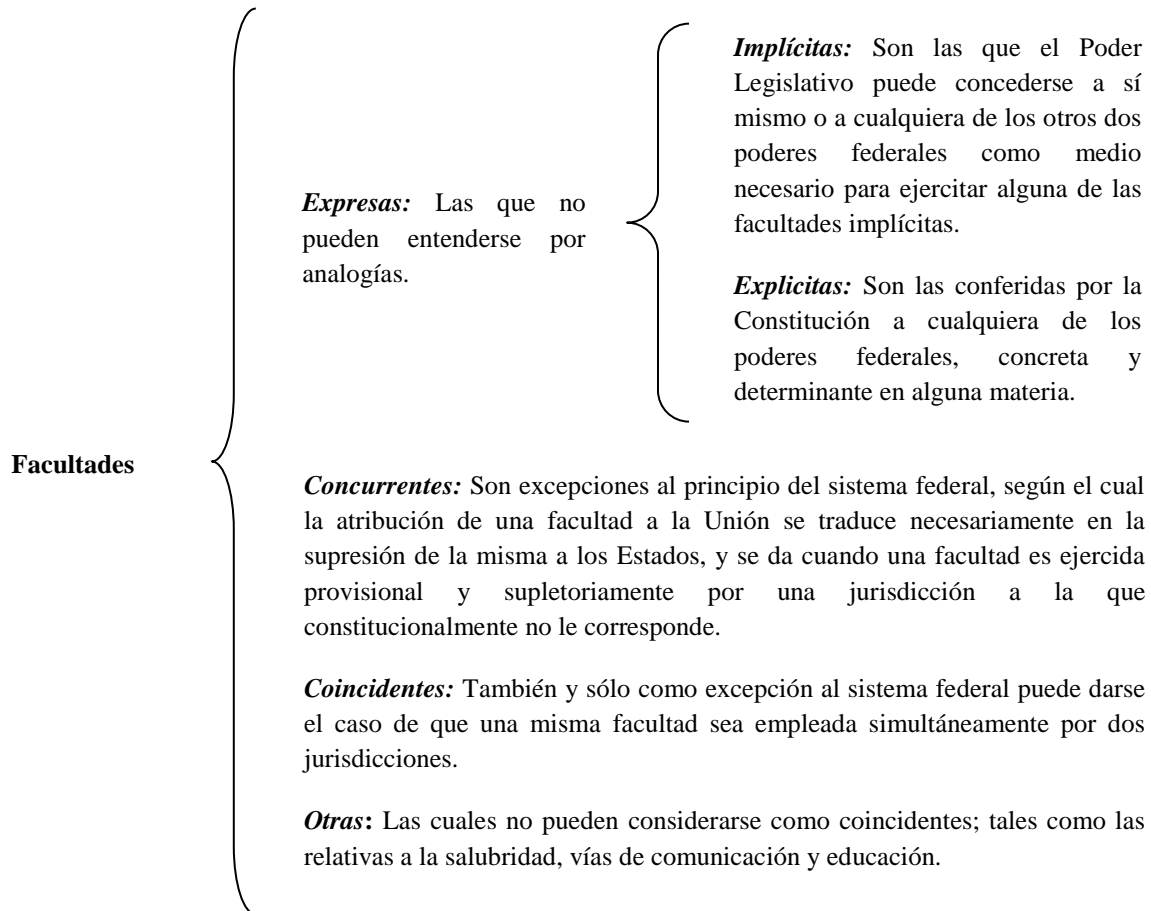
Constitucionalmente la distribución de competencias en el país se da en tres órdenes de gobierno: Federación, Estados (entidades federativas) y Municipios.

El reparto de competencias, en cualquier estado federalista busca que el gobierno central tenga competencia exclusiva sobre los asuntos que afectan los intereses generales del país, dejando a los gobiernos de las entidades federativas la atención de las demás competencias.

Para saber cuáles son las distribuciones, Teresita Rendón Huerta (2007) cita a Tena Ramírez quien realiza una clasificación de las facultades que derivan de nuestra Carta Magna, las cuales se pueden ver en el esquema 1.

³ Antes Distrito Federal, hasta el 09 de septiembre de 2016, cuando el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó modificaciones al artículo 41 de la Carta Magna en materia de la Reforma Política que cambia al Distrito Federal como Ciudad de México, siendo esta parte de la federación como entidad federativa.

Esquema 1. Facultades que derivan de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Fuente: Rendón, Teresita (2007).

Sin embargo, en ninguna de las antes mencionadas distribuciones de competencias, se incluye al municipio como ámbito de gobierno o como orden al que puedan y deban atribuirle facultades.

El sistema federal en México, como en otros países, busca incrementar la eficiencia y el bienestar poblacional, *descentralizando el gasto* y acercándolo a las preferencias de los ciudadanos. En México este proceso se ha acentuado en las últimas dos o tres décadas.

A pesar de los esfuerzos, y de que formalmente el país tiene una forma de organización administrativa cimentada en el sistema federal, en la práctica está muy lejos de tener un verdadero federalismo.

Lo anterior, debido a que el federalismo mexicano se ha caracterizado por un alto grado de centralización, hasta el punto de que siendo un Estado formalmente Federal, el sistema tiene problemas propios de un Estado Unitario (Serna, 2002, pp. 548- 554).

En gran medida el sistema federal como lo señala Dante Haro Reyes, ha deteriorado la organización del estado mexicano a partir de 1917, principalmente por dos razones:

- 1) Una estrictamente jurídica: las numerosas reformas del artículo 73 de la Constitución (alrededor de cuarenta reformas) desde 1917, aumentando una y otra vez las facultades del gobierno federal en detrimento de los gobiernos locales, y el proceso de intensa centralización judicial que se ha producido a través de las funciones de supertasación desempeñadas por los tribunales federales por medio del amparo directo, que permiten revisar todas y cada una de las sentencias dictadas por los tribunales locales de última instancia. 2) De tipo económico: la falta de toda transferencia financiera a los estados federados para el ejercicio de sus atribuciones. (Haro, 2008, p. 116).

Consecuencias del deterioro de la organización del estado, es la necesidad de las entidades federativas de participar en las atribuciones recaudatorias con que cuenta la Federación, de adherirse a convenios que limitan su propio margen de acción tributaria, y generan dependencia económica y afectan sus facultades legislativas.

Por consiguiente, la limitación de la Constitución con respecto a las facultades que establece como privativas de la Federación; las entidades carecen de autonomía, así mismo no poseen participación en la reformabilidad de la Constitución al ser éstas solamente determinadas por el Ejecutivo y los estados se circunscriben a lo establecido en el artículo 135 constitucional para aprobar los cambios y los municipios al artículo 115.

Actualmente, el sistema federal presenta una concentración de facultades y recursos aunados a una inadecuada distribución de competencias y la imposición central de políticas recaudatorias y aplicación de recursos sin autonomía de las entidades federativas ni de los municipios, lo que hace que el sistema federal adopte políticas centralistas aunque no esté manifestado así en la Constitución.

Con todo lo anterior, se encuentra que existe deficiencia del marco jurídico y desempeño ineficiente de los gobiernos en cuanto a sus atribuciones y funciones que afectan su desarrollo.

1.3 Federalismo Fiscal

La teoría del federalismo fiscal es un conjunto de conceptos y elementos normativos, que plantean la necesidad de revertir la concentración de atribuciones y decisiones centralizadas por el Poder Ejecutivo Federal, al promover y respetar la autonomía política de las entidades federativas, para resolver de manera más adecuada los desequilibrios regionales.

En palabras de Chanchal Kumar Sharma citado por Iván H. Pliego dice que

mientras el federalismo fiscal constituye un conjunto de principios guías, un concepto guía, que ayuda a diseñar relaciones fiscales entre el nivel nacional y los niveles subnacionales de gobierno, la descentralización fiscal; por otro lado, es el proceso de aplicación de dichos principios. (Pliego, 2010, p. 2).

Es entonces como el federalismo fiscal se materializa mediante “las relaciones intergubernamentales en materia de ingresos y gastos públicos entre las haciendas públicas de los diferentes ámbitos de gobierno que operan en un sistema federal” (Ramírez, 2004, p.8), buscando facilitar en forma real la mayor independencia y autonomía financiera posible a las entidades federativas y a los municipios a través de una mayor competencia tributaria dejando atrás la concentración de los recursos del gobierno federal.

Por consiguiente, es en las relaciones intergubernamentales en el ámbito federal, estatal y municipal, donde se debe aportar elementos legales, técnicos, económicos y administrativos, que impulsen un desarrollo económico uniforme entre las entidades federativas y los municipios del país.

Sin embargo, se pueden distinguir dos generaciones sobre la teoría del federalismo fiscal, “los estudios de la primera generación se centran en cómo deben diseñarse los sistemas de descentralización y transferencias con base en criterios económicos de equidad y de eficiencia” (Musgrave, 1959; Oates, 1972 *apud* Ruiz & García 2014, p.72). En este sentido, se sugiere la división de funciones del gasto e impositivas órdenes de gobierno basadas en los criterios económicos mencionados.

Se pueden identificar tres funciones económicas tradicionales de los gobiernos: 1) mantener la *estabilidad* económica, 2) alternar la *distribución* de recursos y 3) promover la eficiencia en la *asignación* de los recursos públicos. Con estas funciones económicas, se cree que en las dos primeras, deben estar asignadas al Gobierno Federal por tener la capacidad de control sobre los precios, el empleo y la actividad económica; mientras que en la tercera función económica debe promover la asignación de recursos públicos entre todos los ámbitos de gobierno fomentando su participación (Musgrave *apud* Merino, 2001, p. 146).

El diseño del sistema mexicano de federalismo fiscal, se sustenta en los trabajos de Tiebout (1956) que muestra que los gobiernos locales pueden satisfacer las necesidades de bienes públicos de un modo más eficiente que el gobierno federal. Y en Oates (1972) quien exhibe que la descentralización conduce a asignaciones eficientes de bienes públicos; es cuando se permiten políticas diferenciadas para jurisdicciones desiguales. Así, estos modelos justifican el federalismo fiscal con base en consideraciones de eficiencia (Tiebout, 1956; Oates, 1972 *apud* Ruiz & García, 2014, p. 72).

Sin embargo, los trabajos de la segunda generación sobre el federalismo fiscal, asumen que los gobiernos descentralizadores tienen habilidades limitadas para manejar relaciones intergubernamentales, razón por la cual los modelos se han enfocado en analizar los beneficios y costos de la descentralización fiscal y la eficiencia en la administración de las transferencias (*ibídem*). En esta generación se enfatiza la existencia de equilibrios económicos y políticos en el federalismo fiscal y que para el caso mexicano, Weingast (2014) indica que

el sistema político autoritario indujo un sistema fiscal centralizado, donde el gobierno federal planeaba la mayor parte de los ingresos y financiaba la mayor parte de los gastos estatales y locales mediante transferencias. Este autor, señala que el federalismo mexicano, en buena medida, se ajustaba a las recomendaciones hechas por los modelos de la primera generación del federalismo fiscal. Sin embargo, también señala que bajo el régimen autoritario la centralización fiscal se utilizaba para manipular votaciones y procesos electorales (Weingast, 2014 *apud* Ruiz & García, pp. 74-75).

Es importante conocer las posturas de las generaciones antes mencionadas para saber la situación del federalismo fiscal en México y bajo qué circunstancias, y así

comprender que uno de los objetivos del federalismo fiscal es “entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias son más conveniente centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno” (Oates *apud* Pliego, 2010, p. 2).

En palabras de Manuel Díaz Flores (2002), el Federalismo Fiscal se plantea como objetivo fundamental:

establecer una combinación óptima entre la centralización y la descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. Su potencial como forma de gobierno reside precisamente en aprovechar las ventajas que cada uno de esos procesos tiene respecto a la eficiencia y la equidad en la provisión de bienes y servicios públicos. En este contexto el poder central tiene la responsabilidad de todas aquellas funciones que, por su naturaleza nacional y movilidad, rebasan el ámbito local o regional y que de no reconocerse de esta manera provocarían serias distorsiones en la asignación eficiente de los recursos públicos (p. 390).

Las entidades federativas como los municipios son productores de bienes y servicios públicos; sin embargo, sus fuentes de financiamiento son limitadas, por tal motivo el federalismo fiscal tiene para ellos el fin de:

fortalecer las finanzas públicas; elevar la eficiencia y eficacia del gasto; acercar las decisiones de asignación del gasto público a la población local; hacer más equitativa la distribución de los recursos públicos entre las regiones. (Chávez & Hernández, s/a, p. 482).

1.3.1 Federalismo Fiscal en México

En México el federalismo fiscal se ha desarrollado en forma gradual, y en las últimas décadas se ha enfocado a fortalecer el ejercicio de la economía pública regional. La funcionalidad sólo se concretó hasta finales del siglo XX cuando se implantó un sistema de coordinación fiscal entre la federación y las entidades federativas.

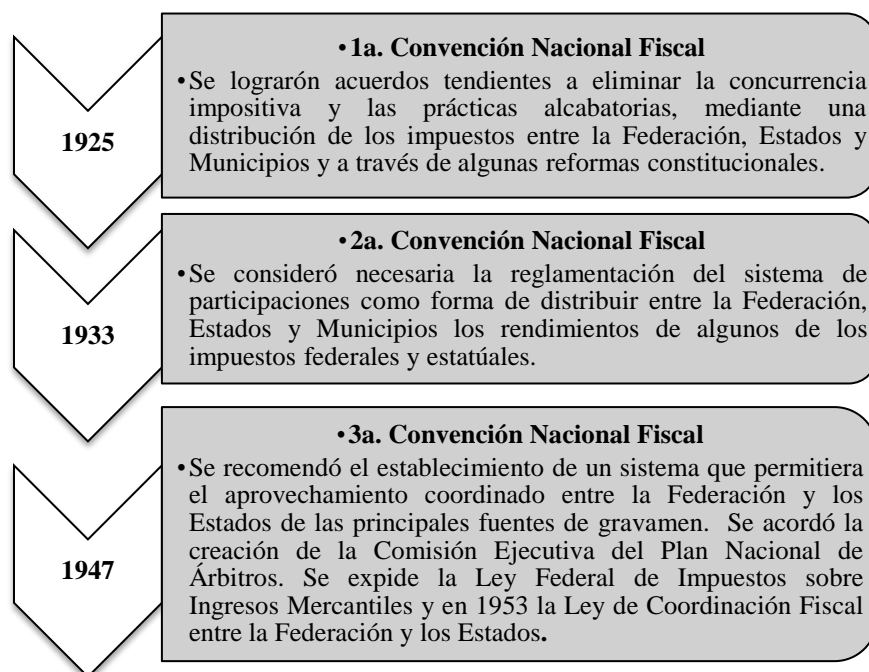
El establecimiento del Sistema de Coordinación Fiscal desarrolló una transición de un federalismo centralizado a un federalismo “descentralizado y funcional”. Pero el paso hacia la funcionalidad del federalismo fiscal en las entidades federativas depende; sin embargo, de la fortaleza y consolidación de su propio erario público. Que como se verá más adelante, lamentablemente los municipios no tienen cómo fortalecer su hacienda pública.

No obstante, al tratar de resolver con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) los problemas de la distribución de competencias del gasto público y el reparto del poder tributario; así como los problemas y conflictos que traen consigo éstos, no se ha conseguido otra cosa que agudizarlos.

La problemática hacendaria al interior de cada hacienda pública de cada ámbito de gobierno no forma parte del objeto de estudio del federalismo fiscal. Empero, debido a que en gran medida los problemas particulares de las haciendas públicas municipales son resultado de la limitación de competencias, en materia de ingreso y gasto público. El federalismo fiscal aparece como un complejo proceso pertinaz causante del desequilibrio de las haciendas públicas.

A continuación, se muestran las Convenciones Nacionales Fiscales que fueron los antecedentes principales para la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (ver esquema 2).

Esquema 2. Convenciones Nacionales Fiscales



Fuente: Elaboración propia con base en INAP, 1996.

1.3.1.1 Ley de Coordinación Fiscal

El 27 de diciembre de 1978 se publica por primera vez en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que establece la parte orgánica del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), sus participantes y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos y los mecanismos de coordinación y colaboración para la operatividad del sistema.

El artículo 1° de la Ley establece como objeto:

coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento. (LCF, 2013).

La estructura de esta ley está conformada de la siguiente manera:

Capítulo I. De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en Ingresos Federales.

Capítulo II. Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Capítulo III. De la Colaboración Administrativa entre Entidades y la Federación.

Capítulo IV. De los Organismos en Materia de Coordinación

Capítulo V. De los Fondos de Aportaciones Federales

Con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se da paso a la constitución de la institución más reciente del federalismo mexicano; cuya finalidad es compatibilizar las competencias, tener colaboración administrativa entre las autoridades hacendarias de los tres ámbitos de gobierno, enlazando así a la federación, los estados y a los municipios.

1.3.1.2 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

La base del sistema consiste en que los estados aceptan ceder parte de sus poderes tributarios a la Federación, mediante un Convenio de Adhesión al sistema celebrado con el gobierno federal, a cambio de tener derecho a obtener una participación en los fondos

federales. Otro convenio que se estableció fue el de Colaboración Administrativa, en el cual las entidades asumen funciones para la administración de ingresos federales.

De dichos convenios nace el sistema de transferencias intergubernamentales que puede definirse como

“los recursos transferidos de un orden de gobierno a otro con el fin de financiar las necesidades de gasto del ámbito receptor” y se le suele llamar “transferencias federales”, y cuyos recursos pueden cumplir dos funciones esenciales o ambas a la vez, las cuales son:

- Reducir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto de un gobierno (fortalecer el equilibrio vertical. Ver esquema 3).
- Reducir la brecha entre la capacidad de gasto (o de inversión) entre gobiernos de un mismo orden (fortalecer el equilibrio horizontal. Ver esquema 4).

Esquema 3. Ejemplo de desequilibrio vertical



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, 2011, pp. 20-21.

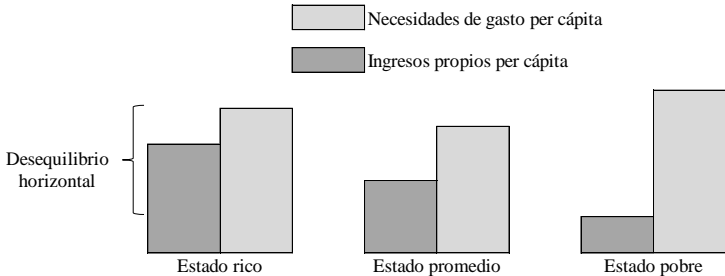
Como se puede observar en el esquema 3, lo que se busca con las transferencias federales es eliminar la brecha entre ingresos propios municipales y sus necesidades de gasto que no alcanzan a cubrir con la recaudación que realizan.

En cuanto al fortalecimiento del equilibrio horizontal, se busca que tanto los estados ricos, promedio y pobres se les den montos de transferencias distintos a consecuencia de sus necesidades para disminuir la brecha entre los ingresos propios y las necesidades de gasto per cápita para los distintos municipios. Apoyar al sistema de transferencias mediante los fondos de aportaciones federales. Fortalecer las finanzas estatales y municipales, mediante la asignación de participaciones federales mediante las cuales se asignan recursos a estados y municipios, tienen por objetivo en la medida de lo posible eliminar, los

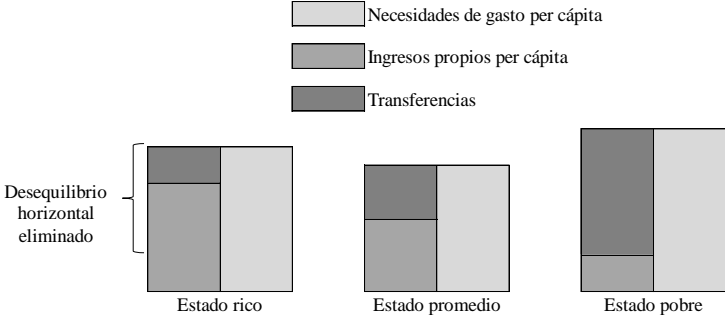
desequilibrios verticales y horizontales para garantizar cierto grado de equidad. (Ver esquema 4)

La estructura de los recursos federales, mediante las transferencias que perciben los municipios se componen por Participaciones Fiscales Federales conocido como Ramo 28 y de las Aportaciones como Ramo 33, para aplicar en rubros de educación básica y normal, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal, educación tecnológica y de adultos y para seguridad pública.

Esquema 4. Ejemplo de desequilibrio horizontal



Ejemplo de desequilibrio horizontal



Fuente: Manual de Transferencias Federales para Municipios, 2011, pp. 22-23

El Ramo 28 Participaciones a entidades federativas y municipios, transfiere recursos federales a entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, su característica principal es que son recursos de uso irrestricto (Pliego, 2010).

Las Aportaciones del Ramo 33 transferibles a los municipios se integran por el Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal (FAISM) o Fondo III y el

Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FORTAMUN) o Fondo IV los cuales son recursos de uso restringido (*Ibidem*).

Sin embargo, aunque la intención de las transferencias es lograr equidad y desarrollo para los municipios según sus características, los recursos que reciben los estados y los municipios del país por parte del gobierno federal mediante Participaciones Federales y Aportaciones Federales, llegan a representar en su conjunto la mayor proporción (desde el 85 a 90%) de sus ingresos totales. Lo cual no ha logrado eliminar la brecha que existe entre la disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales y la demanda por servicios públicos que corresponden a estos órdenes de gobierno (*Ibidem*). En la práctica, se ha visto limitada la toma de decisiones de los gobiernos estatales y municipales en el uso de su gasto público.

Es importante conocer que el SNCF se apoya de organismos como lo es la Convención Nacional de Funcionarios Fiscales; la Comisión Permanente; la Junta Nacional de Coordinación Fiscal y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Aunque el sistema representa la institución más reciente del federalismo fiscal mexicano; y logró eliminar la concurrencia impositiva o la doble tributación, contradictoriamente impulso el centralismo al fortalecerse el gobierno federal impidiendo a los gobiernos locales promover su desarrollo, y no a fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

1.4 Autonomía de los Municipios

La palabra autonomía proviene del griego *autos* que significa propio; y *nómos* ley, que significa la posibilidad de darse su propia ley. Para Miguel S. Marienhoff la autonomía “implica siempre un poder de legislación, que ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano. De modo que autonomía es un concepto político, porque político es el poder propio de la legislación” (Marienhoff *apud* Quintana, 2008, p. 175).

Por su parte Dana Montaña dice que la autonomía es:

una cualidad específica de la corporación que la distingue de otras corporaciones: su capacidad de gobierno propia y, con más precisión, su facultad de organizarse, en las

condiciones de la ley fundamental, de darse sus instituciones y de gobernarse por ellas con prescindencia (omisión) de todo otro poder (Montaño, *apud* Quintana, 2008, pp. 175-176).

El maestro Acosta Romero afirma sobre el tema, que la autonomía que poseen los municipios solo está en función de su territorio, la cual debe ser garantizada por ingresos propios que le permitan cumplir con sus facultades, atribuciones y cometidos que le otorga nuestra Constitución y todas las demás leyes. En palabras de él, lo siguiente:

La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir con las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales” (Acosta *apud* Quintana 2008, p. 177).

Si se analizan las anteriores definiciones, se puede dar cuenta que Marienhoff, Montaño y Acosta, coinciden en que la autonomía de los municipios solo se da en su territorio y no puede rebasar ordenes federales; es decir, que no sean de su competencia.

Sin embargo, Benítez (2013) crítica la autonomía de los municipios porque considera que estos no son libres ni autónomos al entender a la “autonomía como la condición que tienen los municipios de tener independencia y capacidad de autogobernarse bajo sus propias normas no transgrediendo las normas federales” (p.31) y he aquí la falta de autonomía puesto que su función está determinada por la Carta Magna y las constituciones de las entidades federativas.

Por otra parte, la autonomía de los municipios tiene elevada dependencia financiera constituye del gobierno federal y estatal puesto como se ha mencionado anteriormente las transferencias federales tienen un alto grado de responsabilidad y representan un claro obstáculo para el desarrollo institucional de los municipios y, en consecuencia, para su autonomía como orden de gobierno (Manual de Transferencias, 2011, p. 5). En las fracciones II, III, V y VI del art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las bases normativas para apreciar la *Autonomía Administrativa* que tienen los municipios.

En la fracción II, se precisa la personalidad jurídica que tienen los municipios, el manejo de su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto

en la esfera del derecho público como privado. Por ello, los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de las entidades federativas. Esa facultad debe entenderse entonces como facultad reglamentaria y no administrativa

En la fracción III del mismo artículo, se establecen los servicios públicos que los municipios tienen a su cargo para administrar eficientemente los cuales son: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública por medio de la policía preventiva municipal y de tránsito, entre algunas otras. Servicios que no siempre son eficientes debido a la ineficaz autonomía municipal y por otra parte, por la dependencia financiera de las transferencias federales que administran los municipios pero con base en los temas fundamentales que el gobierno federal quiera atender.

La *Autonomía Financiera* se entiende como la capacidad del municipio para contar con recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda (Quintana, 2008, p. 195). Con los referentes anteriores, el concepto de autonomía financiera para el presente trabajo, se entiende como la capacidad que tienen los municipios para la toma de decisiones sin la influencia de ningún otro órgano o ente superior de gobierno, sobre los recursos que ha de obtener para satisfacer las necesidades públicas, ejerciendo de manera libre el correspondiente gasto y la distribución del mismo entre ellas, a fin de contribuir al desarrollo económico, político y social del mismo.

En lo que respecta a la Autonomía Financiera del municipio, en la Constitución Federal la fracción IV, establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, que está formada por los rendimientos de bienes que le pertenezcan, por las contribuciones que las legislaturas de los estados establezcan para ellos, también formara parte de su hacienda las participaciones federales que les correspondan, así como también los ingresos recaudados de la prestación de los servicios públicos antes mencionados que tienen a su cargo.

Es importante señalar, que la misma fracción menciona que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Como consecuencia de ello, se puede dar cuenta que el elemento esencial de la autonomía financiera está constituido por la capacidad que tiene el municipio para disponer libremente su gasto, no solo por la capacidad de obtener ingresos sino también por la de ordenar gastos según mejor le convenga.

Por lo tanto, los municipios mexicanos tienen dependencia en gran medida del gobierno federal y estatal, porque en sus acciones ejercen las participaciones y transferencias que les son destinados; logrando tener una limitada autonomía en el ejercicio del gasto público, puesto que la mayoría de sus ingresos al no ser recaudados por el municipio, ya están destinados a acciones específicas, a lo que comúnmente se le conoce como recursos “etiquetados”. Reflejando también la insuficiente recaudación de recursos por parte de los municipios.

1.5 La Hacienda Pública Municipal

El municipio para realizar el cumplimiento de sus finalidades políticas, económicas y sociales tiene que realizar una serie de actividades enfocadas a la representación política, la prestación de servicios públicos y también a la promoción del desarrollo económico y social.

Para realizar dichas actividades, el municipio debe contar con recursos económicos, humanos y materiales; los cuales le permitan realizar actividades administrativas para obtener recursos.

El término hacienda tiene su origen del latín *facere* que significa cámara del tesoro; con el adjetivo de pública significa, como lo expresa Sergio Francisco de la Garza citado por Rendón Huerta (2007), toda la vida económica de los entes públicos, que en sentido estricto hace mención a los ingresos, pertenecientes y gastos de las entidades públicas.

Por consiguiente, se puede definir a la Hacienda Municipal “como el conjunto de bienes patrimoniales y recursos financieros que maneja el gobierno municipal para el cumplimiento de sus fines” (Hacienda Pública Municipal, 1997).

La Hacienda Pública Municipal representa la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con los que cuenta un gobierno municipal, reflejan las posibilidades de promover y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local, según las características propias de cada municipio, región por entidad federativa y por supuesto de los ejes de la administración pública.

En el ámbito social y político la hacienda municipal también cobra importancia porque es donde el gobierno municipal tiene mayor contacto con los sectores de la comunidad, además de establecerse la relación fiscal de derechos y obligaciones, factor imprescindible para la vida del financiamiento municipal.

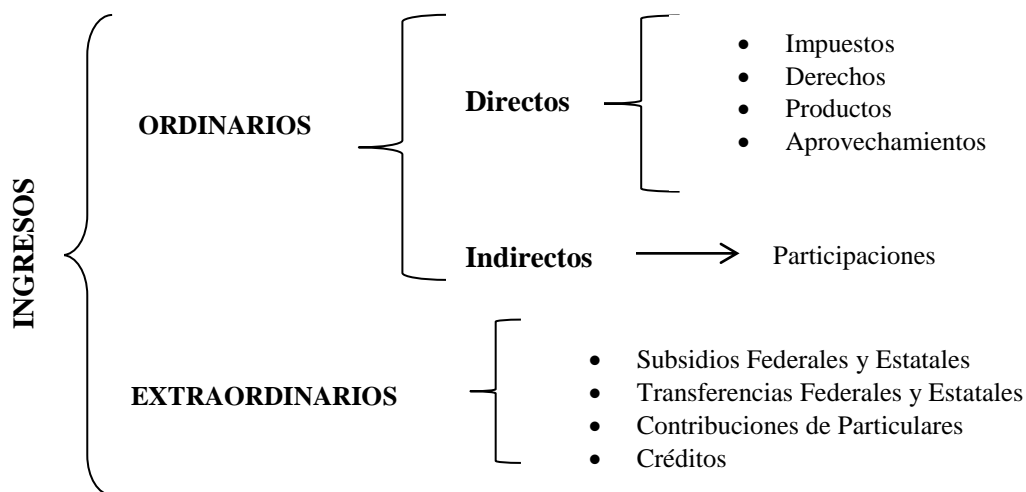
A continuación, se describen las fuentes de financiamiento que tienen los municipios para cumplir con sus facultades y obligaciones.

1.5.1 Ingresos del municipio

Se entiende como ingresos a aquellos recursos financieros que recibe el municipio a través de la Tesorería Municipal, por el cobro de conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales.

Las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios se clasifican en dos grandes grupos: fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias (ver esquema 5).

Esquema 5. Clasificación de las fuentes de financiamiento de los municipios



Fuente: Mejía, 1994, pp. 114-115.

Ingresos Ordinarios

Son los ingresos que recibe el municipio en forma constante y regular durante el año fiscal a través de sus propios mecanismos y fuentes; su propia característica permite preverlos en montos y periodicidad.

En estos ingresos se tienen dos principales clasificaciones:

1. Ordinarios Directos: son los que directamente obtiene el municipio de la comunidad, mediante:

Impuestos: prestaciones de dinero o en especie que fija la ley, con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, y morales para cubrir los gastos públicos.

Derechos: son las prestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio.

Productos: ingresos que perciben por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Aprovechamientos: son los recargos, las multas y los demás ingresos de derecho público no clasificados en los anteriores.

2. Ordinarios Indirectos: los que provienen de convenios en materia fiscal entre Federación, Estados y Municipios.

Participaciones: son los porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios. (Mejía, 1994, p. 115).

Ingresos Extraordinarios

Son los que reciben el municipio en forma eventual, cuando tiene que buscar recursos adicionales para satisfacer necesidades imprevistas y fuera de control del municipio, razón por la cual su cálculo y periodicidad están fuera del alcance del mismo.

En estos ingresos se encuentran los siguientes conceptos siguiendo a Mejía, (1994):

Subsidios Federales y Estatales: recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de estos, que le permitan cumplir sus responsabilidades legales.

Transferencias: son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente y que forman parte de programas federales o estatales.

Contribuciones y Aportaciones de Particulares: recursos emanados de los vecinos del municipio que se beneficien con obras públicas socialmente necesarias.

Crédito: ingresos provenientes de terceros, principalmente banca comercial y de desarrollo para complementar las erogaciones del municipio, y que generen además, costos en su contratación (p. 116).

Como se ha visto en el transcurso del capítulo, el federalismo fiscal busca descentralizar el poder y los recursos a las otras entidades de la federación; por lo que los ingresos del municipio al ser clasificados en ordinarios, de donde se observa la autonomía de los municipios al decidir cómo ejercer los recursos que éstos mismos recaudan con sus esfuerzos; y extraordinarios de donde el Sistema Nacional de Coordinación Nacional mediante la Federación destinan recursos a los municipios pero destinados a acciones específicas.

En el capítulo dos, se revisa el ciclo presupuestario mediante la normatividad que converge a los municipios y el contexto mediante el cual se desenvuelven los municipios durante el periodo de 2005 al 2011, para la posterior comprensión de las tendencias de los resultados de la investigación.

Capítulo 2.

Gasto público, ciclo presupuestario y contexto

Como se revisó en el capítulo anterior, el federalismo fiscal implica para el gasto público una buena distribución y al mismo tiempo que éste sea eficiente; parte de este segundo capítulo se destina a revisar a profundidad la clasificación del gasto público; se revisará el ciclo presupuestario en el que los municipios del Estado de México realizan la formulación, aprobación, ejercicio del presupuesto, control y evaluación de los egresos del gasto público dando cumplimiento al ejercicio del año fiscal.

Posteriormente, se da a conocer el contexto de la participación de los municipios del Estado de México en el gobierno de Enrique Peña Nieto 2005-2011; así mismo, se dan a conocer algunas efectos de la crisis financiera internacional de 2008 sobre el efecto al gasto público, y para terminar el capítulo se dan a conocer aspectos importantes sobre la Reforma al Sistema de Armonización Contable que tuvo efectos en todos los ámbitos de gobierno del país.

2.1 Gasto Público

Las finalidades del gasto público, de acuerdo con Rosas Figueroa y Santillán López son: de desarrollo económico; de seguridad y protección sociales, y de elevación del nivel de vida (Arriaga, 1992, p.37). Así se entiende al gasto público como la “devolución” de los ingresos públicos captados por el gobierno mediante el sistema tributario, pero de manera “materializada” en servicios públicos.

El gasto público se define como todas aquellas erogaciones que se realizan en recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno realiza para cumplir con sus atribuciones y funciones. Y así satisfacer las necesidades de la sociedad primordialmente enfocados a los servicios públicos.

2.1.1 Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto No Programable

El *gasto neto total* como su nombre lo indica es la concentración de todos los gastos que se realizan en un año y mide la participación que tiene el sector público en la economía.

Según Guillermo Barnes en su obra *El Gasto Público de México* (2000) el gasto neto total en México está integrado por el gasto programable, el costo financiero de la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios de ejercicios anteriores (Adefas) y por el gasto primario que a su vez se distribuye en gasto programable el cual está integrado por el Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, Instituto Federal Electoral [actualmente, Instituto Nacional Electoral] y la Comisión de los Derechos Humanos (p. 213).

El gasto neto total, por tanto, se puede dividir en gasto programable y en gasto no programable, cada uno de estos con erogaciones específicas, que a continuación se describen:

Constituye al *gasto programable* todas las erogaciones o

gastos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno de la República, entre las que se considera a los Poderes de la Unión, Órganos Autónomos, Administración Pública Central sujetas a control presupuestario directo, así como los recursos que se transfieren a los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de sus respectivos objetivos (Presupuesto Ciudadano, 2013) que son las aportaciones federales.

Por su parte del Grupo TAO & Asociados, S.C. definen al gasto programable como:

el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre los cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. (TAO & A, S.C., 2014).

Como se percibe el gasto programable lo ejercen todos los Poderes de la Unión, así como cada una de las dependencias que se deriven de cada uno de ellos para el cumplimiento de sus atribuciones.

Por su parte, al *gasto no programable* lo integran todas aquellas erogaciones o

gastos que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, como los intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos

de ejercicios fiscales anteriores, recursos destinados al saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca. (Presupuesto de Ciudadano, 2013).

Es evidente que en el gasto no programable, no se puede identificar en un programa en específico, porque como se ha mencionado por su naturaleza está en constante cambio dependiendo de la inflación, de las tasas de interés y de los demás fenómenos económicos que están en constante fluctuaciones.

2.1.2 Clasificación del Gasto Programable

En México el Presupuesto de Egresos de la Federación cumple con lineamientos generales del Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales, y con recomendaciones acerca del registro de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (Barnes, 2000, p. 213).

Es por ello que la estructura del gasto público programable en México puede analizarse a través de tres clasificaciones que responden a objetivos diferentes y que a continuación se exponen.

a) Clasificación Administrativa

Este tipo de clasificación responde a la pregunta *¿Quién gasta los recursos públicos?*, es decir presenta el gasto público desglosado de acuerdo con las dependencias, organismos, Poderes de la Unión y demás entidades a las que se les asignen recursos para ejercerlos.

Define al ejecutor o administrador directo de los recursos públicos y los organiza a través de ramos presupuestales. Esta clasificación es ideal para identificar a todos los ejecutores del gasto, y facilita la ubicación de los diferentes responsables del gasto público ya que muestra cuánto se asigna a las instituciones, organismos, y empresas que forman parte del aparato estatal. (Guerrero & Patrón, 2016, p. 20).

Como clasificación administrativa tiene por objetivo facilitar el manejo y control administrativo de los recursos.

b) Clasificación Económica

Esta clasificación permite ver cuánto gasta el gobierno para realizar sus funciones, cumplir con algunas obligaciones como son salarios, pensiones y jubilaciones, entre otras. Por tanto

responde a la pregunta *¿En qué se gastan los recursos públicos?* y a su vez esta distribución del gasto permite medir la influencia del gasto público en la economía.

Esta clasificación se divide en gasto corriente y gasto de inversión también llamado gasto de capital:

Gasto corriente: es aquel que no aumenta los activos del gobierno, como lo son el pago de sueldos, adquisición de materiales y suministros para el funcionamiento de las dependencias.

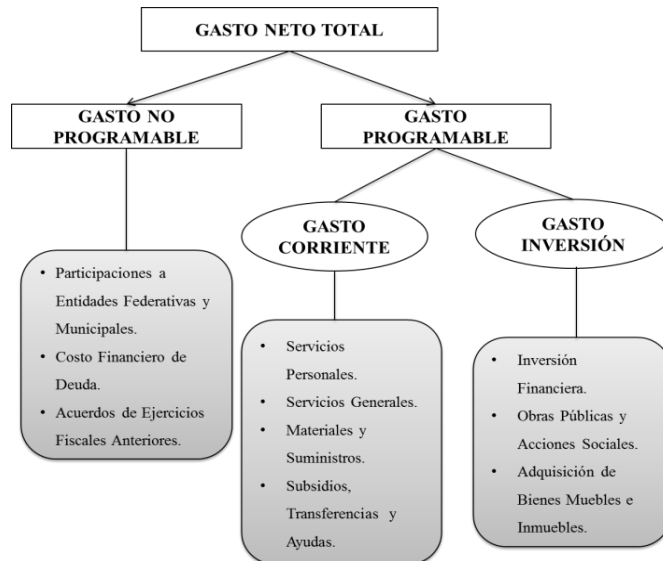
Gasto de inversión/capital: contrario al gasto corriente este tipo de gasto es aquel que incrementa la capacidad productiva; es decir, que se transfiere a la sociedad a través de obras públicas y proyectos de inversión física directa e inversión financiera.

c) Clasificación Funcional

Esta clasificación del gasto responde a la pregunta *¿Para qué se gasta?* Y define los objetivos por los que se gastan los recursos; es decir, integra las funciones, programas, actividades y proyectos en donde se aplica el gasto. Así mismo, indica las funciones prioritarias del gobierno, los impactos que busca generar a través de los diversos programas orientados hacia áreas estratégicas como el desarrollo social, la seguridad pública, la defensa nacional y las actividades productivas (*Ibidem*).

En el siguiente esquema, se muestra la clasificación del gasto público, comenzando la división por el gasto neto total, que se segrega en gasto no programable y gasto programable; en ambos casos, se mencionan los conceptos que los integran; cabe resaltar que el gasto programable, está integrado tanto por el gasto corriente y el gasto de inversión. (Ver esquema 6).

Esquema 6. Clasificaciones del Gasto Público



Fuente: Manual para leer el presupuesto, 2010.

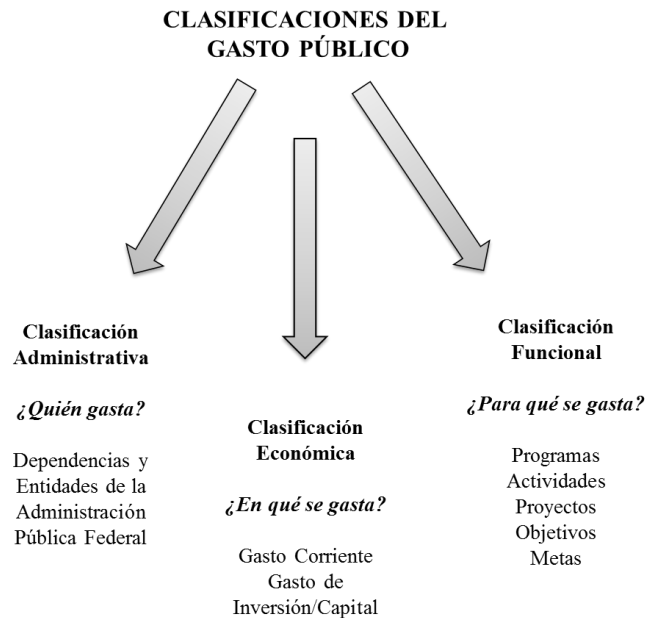
Como se puede observar, el gasto corriente y gasto de inversión, también llamado gasto de capital, corresponden a la clasificación económica del gasto, en la cual se desarrollara el análisis de la presente investigación.

Así mismo, se observa que al gasto corriente lo integran cuatro capítulos, mientras que al gasto de inversión sólo tres capítulos, mismos que se desarrollarán más adelante.

La diversidad de las formas en cómo clasificar al gasto público ha hecho que se establezca en el artículo 304 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM), que las estimaciones de egresos propuestas en la presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos Municipal deberán estar agrupadas en: clasificación programática a nivel de programas y proyectos, clasificación administrativa y clasificación económica.

Con respeto a la clasificación administrativa, económica y funcional del gasto, éstas tienen preguntas que son respondidas de acuerdo con la función que cumple cada una de ellas. Por ello, se recomienda ver el esquema 7, en el cual se dan a conocer las preguntas y respuesta que corresponden a cada una de ellas.

Esquema 7. Preguntas a las que responde la Clasificación del Gasto Público Programable



Fuente: Guerrero & Valdés (s/a), p. 30.

2.2 Ciclo presupuestario de egresos de los municipios en el Estado de México

El Código Financiero del Estado de México y Municipios, establece que se entiende por Presupuesto de Egresos al:

instrumento jurídico, de política económica y de política de gasto, que aprueba el cabildo, conforme a la propuesta que presenta el Presidente Municipal, en el cual se establece el ejercicio, control y evaluación del gasto público de las Dependencias y Organismos Municipales, a través de los programas derivados del Plan de Desarrollo Municipal, durante el ejercicio fiscal correspondiente (Art. 285).

La Gaceta del Gobierno del Estado de México, con fecha del 11 de noviembre de 2011 considera al presupuesto como la “estimación financiera anticipada, generalmente anual, de los egresos e ingresos del gobierno, necesario para cumplir con los propósitos de un programa determinado” (p.10). Lo que lo constituye como el instrumento operativo básico para la ejecución de las decisiones de política económica y de planeación.

El presupuesto de egresos es un documento jurídico y financiero, que establece las erogaciones que realizará el gobierno entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de cada año. Como se puede dar cuenta, el presupuesto público “involucra los planes, políticas, programas, proyectos, estrategias y objetivos del municipio, como medio efectivo de control del gasto público y en ellos se fundamentan las diferentes alternativas de asignación de recursos para gastos e inversiones” (GGEM, 2011, pp. 10-11).

Para integrar el Presupuesto Municipal, los ayuntamientos y entidades públicas municipales, deben elaborar un anteproyecto de presupuesto, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 31 Fracción XIX, 98, 99, 100 y 101 fracciones I, II y III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y los artículos 285, 290, 293, 294 y 295 correspondientes al Título Noveno del Código Financiero del Estado de México y Municipios.⁴

Por consiguiente, se entiende por ciclo presupuestario a la “sucesión de momentos y procesos que afectan el presupuesto y que su ejecución sucede en un periodo de un año además comprende las siguientes etapas: formulación, discusión y aprobación, para después su ejecución, seguimiento y evaluación presupuestaria” (DIGEPRES, 2014).

Con las anteriores definiciones, se puede dar cuenta que el ciclo presupuestario es aquel proceso mediante el cual se dan una serie de acontecimientos en un periodo de un año que comprende las etapas: de formulación, aprobación del proyecto de presupuesto, ejercicio, control del presupuesto y evaluación del gasto público en el presupuesto de egresos.

A continuación, se da a cada una de las etapas del ciclo presupuestario, tomando en consideración y para efectos de la presente investigación, el caso de los municipios del Estado de México.

⁴ Cabe destacar que la información aquí presentada se basa en el Prontuario de Legislación Financiera 2012 del Estado de México, por lo que si se presenta alguna desactualización hasta la fecha (2014) es porque el análisis a realizar se centra solamente en los años 2005 hasta 2011.

2.2.1 Etapas del ciclo presupuestario

a) Formulación del Presupuesto de Egresos

Los municipios para la formulación del Presupuesto de Egresos recurren a lo establecido en el Título Noveno denominado Del Presupuesto de Egresos, en el Código Financiero del Estado de México y Municipios (CFEMyM) el cual establece que el gasto total que se apruebe, no debe exceder el total de ingresos que sean autorizados en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal del año en que se vaya a aprobar el Proyecto de Presupuesto (Art. 285, CFEMyM).

Es la primera etapa del proceso presupuestario en el cual las entidades públicas

elaboran los anteproyectos de presupuesto bajo los cuales se debe especificar el grado de cumplimiento de la política presupuestaria, los programas y proyectos priorizados previamente, la demanda o población a ser atendida, los resultados y metas físicas a alcanzarse durante el ejercicio presupuestario, los medios de verificación de cada producción y su relación con los recursos previstos, así como el organigrama y la estructura y cantidad de cargos. (DIGEPRES, 2014).

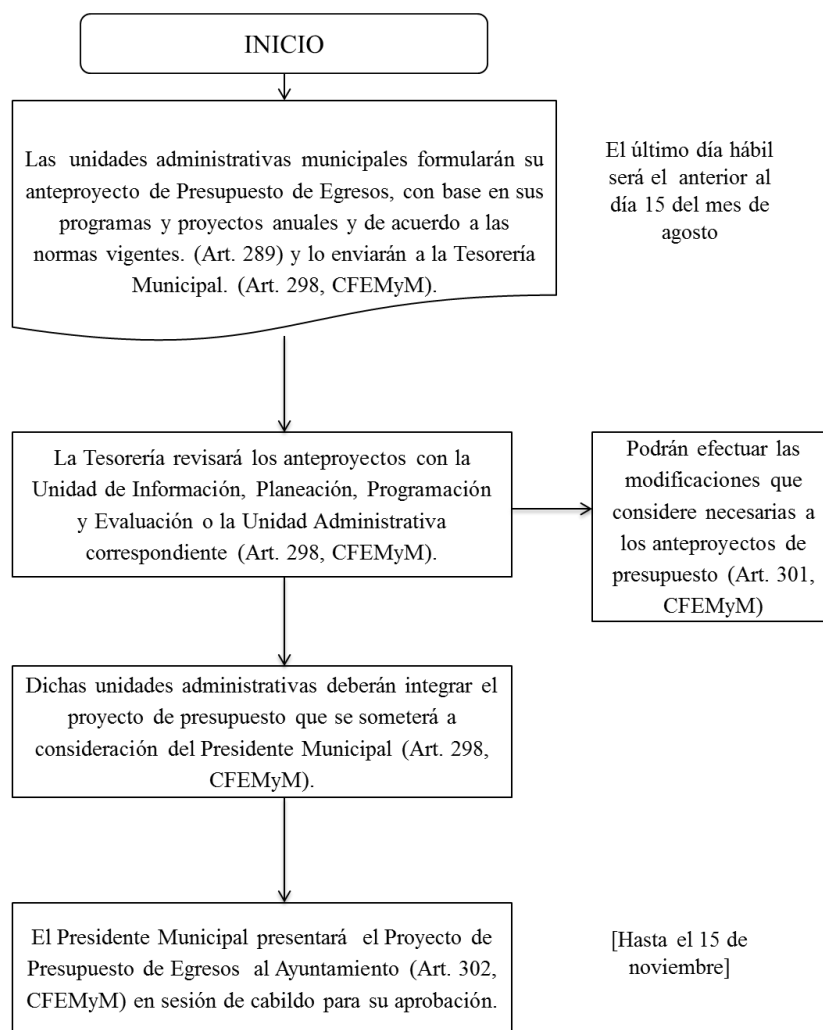
Arriaga (1992), considera que esta etapa dentro del proceso del ciclo presupuestario representa la “instancia terminal de la instrumentación del proceso de planeación” (p.56) porque en ella se da forma a los presupuestos, es decir, se muestran cuáles serán los planes o programas de acción en los que trabajará el gobierno.

Las autoridades competentes que formularán los anteproyectos de presupuesto municipal, serán los únicos responsables de que los presupuestos de egresos se encuentren relacionados con el Plan de Desarrollo del Estado de México y con el correspondiente Plan de Desarrollo Municipal, así como también con los programas inscritos en el Registro Estatal de Planes, Programas y Proyectos (Art. 287, CFEMyM).

Las autoridades involucradas y los pasos que integran la etapa de formulación del presupuesto de egresos en los municipios del Estado de México, se pueden observar en el siguiente diagrama (ver diagrama 1). Como se da cuenta, para que se formule el Proyecto de Presupuesto de Egresos, en primer lugar las dependencias o unidades del ayuntamiento

deben generar su propio anteproyecto de egresos para que este sea revisado por la tesorería para después presentarlo al presidente municipal y así dar continuidad a la segunda etapa.

Diagrama 1. Etapa de Formulación del Presupuesto de Egresos



Fuente: Elaboración propia con base en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, 2012.

b) Aprobación del Presupuesto de Egresos

La segunda etapa del ciclo, es la aprobación del Proyecto de Egresos, la cual para que se realice por el ayuntamiento debe cumplir con los siguientes requisitos que establece el artículo 304 del Código Financiero del Estado de México y Municipios:

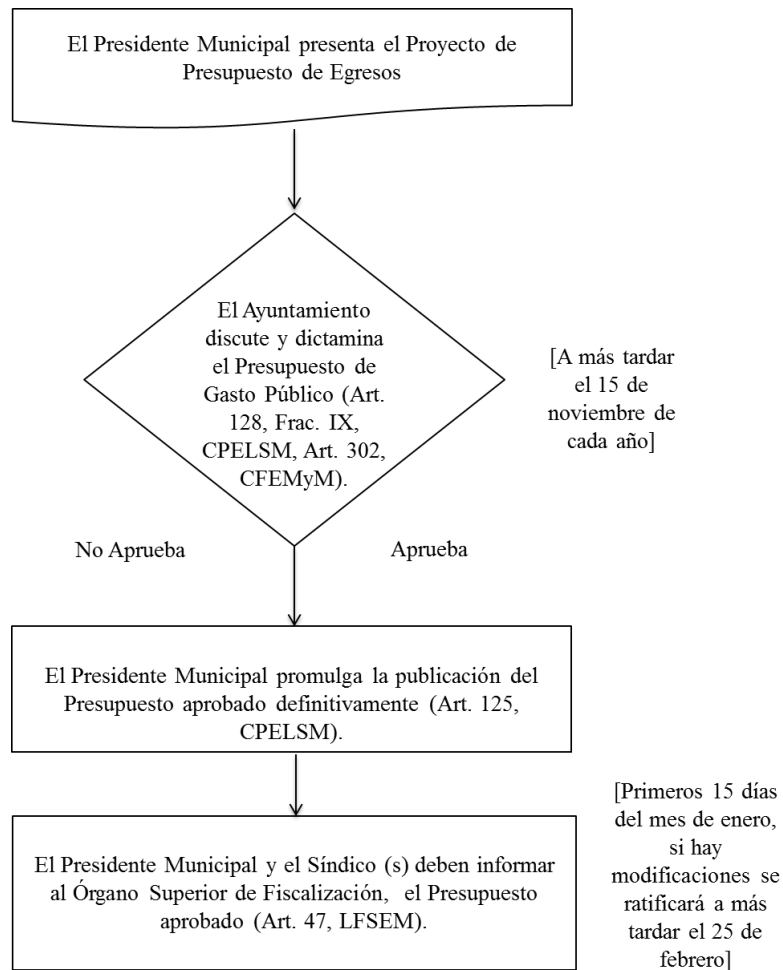
- Una exposición de la situación de la Hacienda Pública del ejercicio inmediato anterior y del año en curso, así como de las condiciones previstas para el próximo ejercicio fiscal.
- Estimación de los ingresos por cada una de las fuentes.
- Estimaciones de egresos, agrupados de la siguiente forma:
 1. Clasificación Programática a nivel de programas y proyectos.
 2. Clasificación Administrativa.
 3. Clasificación Económica.
- Las metas de los proyectos agrupados en los programas derivados del Plan de Desarrollo y destacando lo relativo a los compromisos por contratos de obra pública.

Se observa, que los requisitos declaran que debe haber una aclaración del estado la hacienda pública del municipio del año fiscal anterior, y de lo que se espera para el cual se ejercerá el proyecto que se aprobará, se debe tener claro en el proyecto cuáles serán las fuentes de ingresos y un aproximado de cuanto se recaudará, y definida y clara la presentación de los egresos, así como también cuales son las metas a las que se planea llegar todo acorde al Plan de Desarrollo Municipal.

El diagrama 2, muestra parte del proceso para la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos y no considera la situación de qué pasa cuando no es aprobado por el cabildo debido a que la normatividad no establece como tal dicha cuestión pero se entiende que si no es aprobado, el presidente deberá hacer que la Tesorería haga las correcciones pertinentes, el proyecto regresa nuevamente al presidente para después vuelva a presentarlo ante cabildo y sea aprobado (ver diagrama 2).

Cuando el Proyecto de Presupuesto de Egresos ante sesión de cabildo es aprobado de forma definitiva, éste se deberá publicar a más tardar el 25 de febrero de cada año, en “forma clara y entendible, todas y cada una de las partidas que lo integran, las remuneraciones de todo tipo aprobadas para los miembros del Ayuntamiento y para los servidores públicos en general, incluyendo mandos medios y superiores de la administración municipal” (Art. 351, CFEMyM).

Diagrama 2. Aprobación del Presupuesto de Egresos Municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Financiero del Estado de México y Municipios y Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, 2012.

c) Ejecución del Presupuesto de Egresos

Aprobado el presupuesto por el Ayuntamiento en sesión de cabildo comienza la tercera etapa que consiste en el ejercicio o ejecución del presupuesto, fase de gran importancia, pues de nada servirá el largo camino recorrido para su formulación y aprobación, si no se administra bien el plan financiero.

Para ejecutar convenientemente el presupuesto es necesario establecer un sistema efectivo de control, que ha de montarse sobre dos elementos esenciales, que son el control fiscal y el control de dirección.

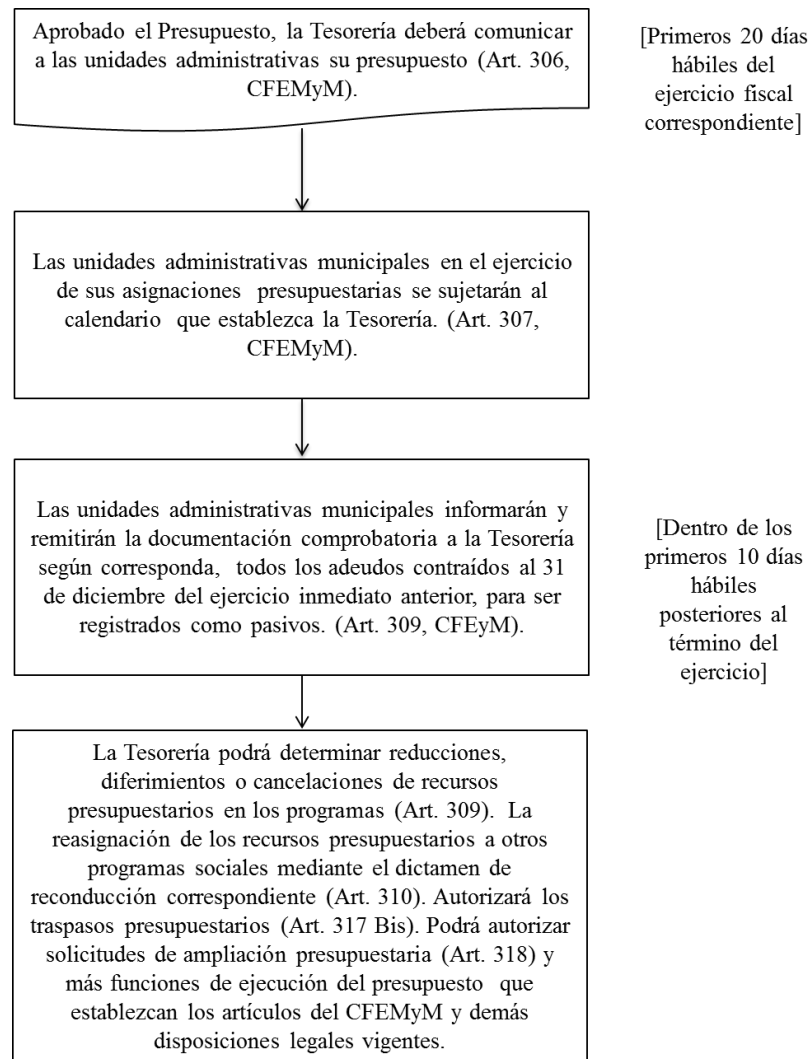
- El *control fiscal* supone:
 1. Control temporal para todos los gastos que se realicen con cargo a las consignaciones.
 2. Contabilidad adecuada a las consignaciones y a los gastos.
 3. Informes financieros frecuentes y regulares sobre ingresos y gastos.
- El *control directivo* implica:
 1. Procedimientos de control de trabajo y costes, mediante la aprobación de gastos.
 2. Informe y revisión del desarrollo de las actividades.
 3. Análisis continuo de las operaciones e investigación de los métodos de trabajo y organización de los diversos departamentos.

Llevar a la práctica estos dos tipos de controles depende de la Tesorería Municipal de cada ayuntamiento, lo que a su vez a falta de conocimiento y desinterés no se realice una buena administración de los recursos.

Las unidades administrativas municipales son las responsables de ejecutar con oportunidad, eficiencia, eficacia y honestidad los proyectos previstos en sus respectivos programas y deberán enviar a la Tesorería, a través de las unidades de información, planeación, programación y evaluación o su equivalente informes de forma mensual y trimestral, para su posterior revisión, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecido en los proyectos aprobados en relación con el presupuesto y ejercicio (Art. 327-A, CFEMyM)

La ejecución del Presupuesto se basa en que cada unidad administrativa ejercerá lo que fue aprobado, específicamente para esa área dependiendo de sus funciones; así mismo en esta etapa se da paso a la etapa de control del ciclo presupuestario ya que como se ve las unidades administrativas municipales deben emitir a la tesorería informes de sus actividades (ver diagrama 3).

Diagrama 3. Ejecución del Presupuesto de Egresos de los Municipios



Fuente: Elaboración propia con base en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, 2012.

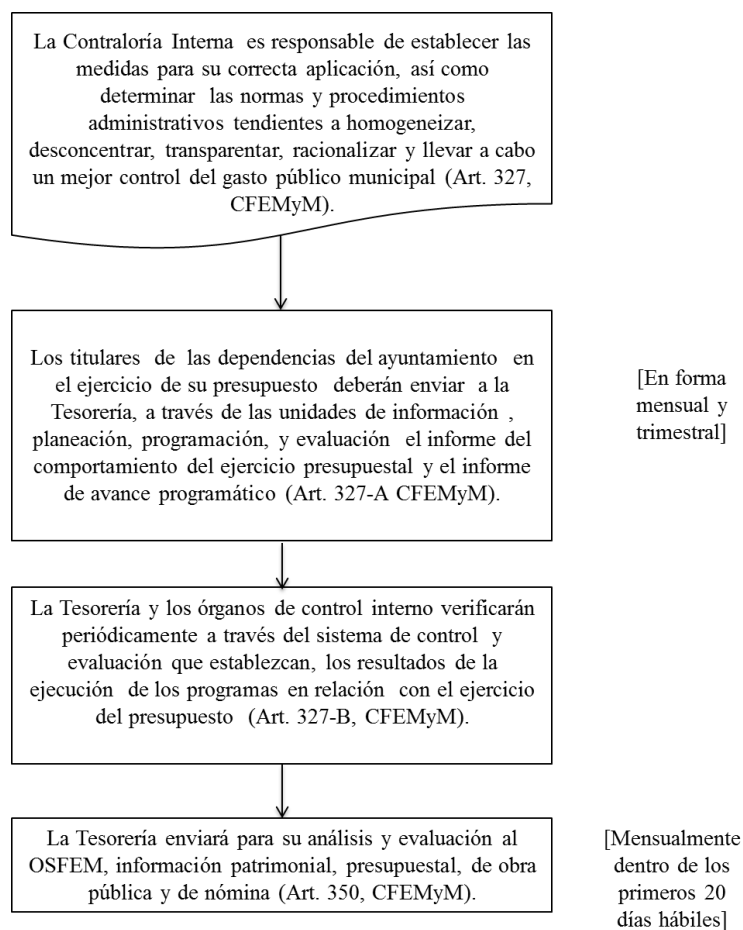
d) Control del Gasto Público

En cuanto a la etapa de control del ciclo presupuestario, corresponde a la Contraloría Interna de los municipios en el ámbito de sus competencias, establecer las medidas para la correcta aplicación, así como determinar las normas y procedimientos administrativos tendientes a homogeneizar, desconcentrar, transparentar, racionalizar y llevar a cabo un mejor control del gasto público municipal (Art. 327, CFEMyM).

Con base en la información reportada por las unidades administrativas municipales mensual y trimestralmente sobre el comportamiento del ejercicio presupuestal y avance programático, el síndico o el tesorero del Ayuntamiento deberá entregar también pero posteriormente al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) informes mensuales y trimestrales relativos a la ejecución del Presupuesto de Egresos.

Para conocer cómo se realiza el Control del Gasto Público Municipal según lo dispuesto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, se recomienda ver el diagrama 4.

Diagrama 4. Control del Gasto Público



Fuente: Elaboración propia con base en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, 2012.

e) Evaluación del Gasto Público

La etapa de evaluación del gasto público tiene como finalidad la integración de la cuenta pública que es el instrumento de evaluación del ejercicio fiscal; siguiendo la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (LFSEM) se entiende por cuenta pública como:

el informe anual que rinde el Presidente Municipal a la Legislatura, respecto de los resultados y la situación financiera del ejercicio fiscal inmediato anterior. Este documento debe tener la máxima publicidad y será información pública de oficio que deberá difundirse en la página oficial del Gobierno de los Municipios, una vez que se haya emitido el Informe del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (Art. 341).

La cuenta pública se integra con la información que la Tesorería envía al OSFEM mensualmente dentro de los primeros 20 días hábiles para su análisis y evaluación, dicha información es de carácter patrimonial, presupuestal, de obra pública y de nómina (Art. 350, CFEMyM).

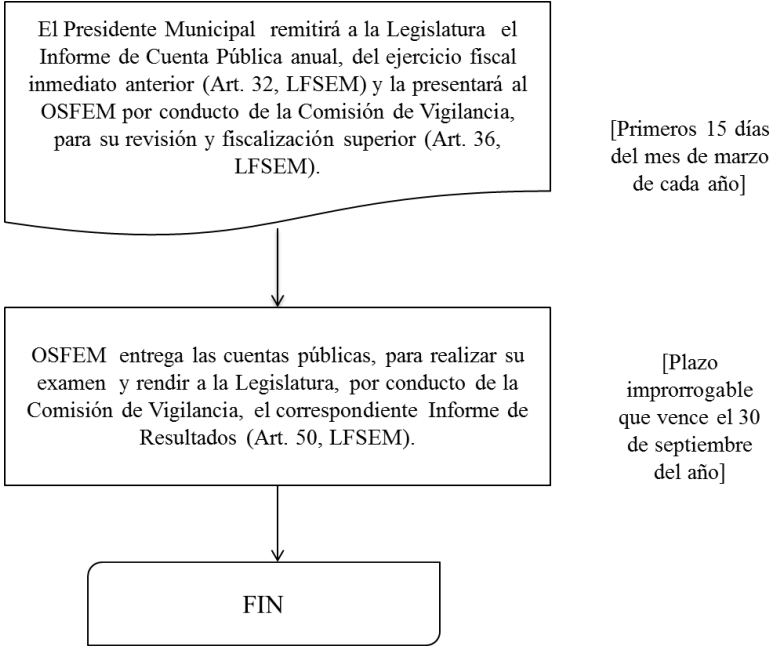
Derivado de la revisión de la cuenta pública por la Comisión de Vigilancia, se emitirá el Informe de Resultados, el cual deberá contener lo siguiente según lo establecido en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México:

- I. El resultado de la revisión de la cuenta pública;
- II. El apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, respecto de la consecución de sus objetivos y metas, así como de la satisfacción de las necesidades correspondientes;
- III. Los resultados de la gestión financiera;
- IV. La comprobación de que el municipio, se ajustó a lo dispuesto en las respectivas leyes de ingresos, presupuesto de egresos y demás normas;
- V. Los comentarios de los auditados;
- VI. Las irregularidades que se detecten en el uso y manejo de los recursos; y
- VII. Las observaciones y recomendaciones que se deriven de la revisión (Art. 51).

Como se puede observar en el diagrama 5(ver diagrama), la ley no especifica que es lo que sucede con la cuenta pública después de que ser entregada a la Comisión de Vigilancia de la Legislatura; sin embargo, se sabe que si es aprobada se emite un dictamen

para que posteriormente sea publicada, al ser información pública. En caso contrario; es decir, que sea rechazada, regresa Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM) para hacer las aclaraciones correspondientes, y después el procedimiento es el mismo que el anterior, en otras palabras, la cuenta pública se somete a revisión por la Comisión de Vigilancia para su aprobación.

Diagrama 5. Evaluación del Gasto Público



Fuente: Elaboración propia con base en el Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, 2012.

Cada una de las etapas del ciclo presupuestario, tiene objetivos específicos a fin de realizar una buena administración de los recursos que serán gastados por las unidades que integran el ayuntamiento en el ejercicio de sus actividades. La importancia de hacer frente a la creciente demanda de servicios públicos hace que el presupuesto se convierte en una herramienta de gestión, que sirve para evaluar los objetivos previstos, así como comprobar en su ejecución la eficacia, eficiencia y economía alcanzadas.

2.3. El gobierno de Enrique Peña Nieto en el Estado de México 2005-2011

El Plan de Desarrollo del Estado de México presentado en el periodo 2005-2011 por Enrique Peña Nieto como gobernador constitucional del Estado de México; implementó el concepto de Seguridad Integral, el cual según el gobernador “será la organización innovadora de la administración pública”. Debido a la exigencia de renovar a las instituciones para hacerlas más eficientes, coordinando adecuadamente sus actividades para resolver los problemas de la población. (PDEM, 2005-2011, p.153).

Bajo ese tenor, la Seguridad Integral se sustentó en tres pilares fundamentales: la seguridad social, mediante con la cual se plantea luchar contra la pobreza y los esfuerzos para aumentar la equidad como dos de las funciones básicas del Estado; la seguridad económica, con la que se buscó generar condiciones para la inversión del sector privado, y a mejorar el ambiente general de negocios, para que el mercado el Estado sea más productivo y competitivo; y por último, la seguridad pública que buscó replantear las políticas estatales para que las autoridades garanticen vigencia del Estado de Derecho; para que las personas físicas y morales gocen del fruto de sus esfuerzos, con la confianza de que sus derechos están en buen resguardo.

Sin embargo, para que cada uno de los ciudadanos mexiquense no importando su lugar de residencia pudiera gozar del cumplimiento de la política de Seguridad Integral, esta tuvo que contar con sólidos cimientos como un esquema moderno de financiamiento para el desarrollo, una eficiente coordinación interinstitucional y una importante reforma administrativa.

En el siguiente esquema que se presenta, se muestran de las estrategias y el objetivo que persigue cada uno de los tres cimientos (ver esquema 8).

Esquema 8. Cimientos de la Política de Seguridad Integral

CIMIENTO	ESTRATÉGIA
I. Coordinación interinstitucional para mejores políticas públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejor coordinación interinstitucional entre Poderes y niveles de gobierno. 2. Renovada coordinación y colaboración con los municipios.
Objetivo: Alcanzar una plena colaboración entre los Poderes de gobierno, así como entre los niveles estatal y municipal.	
II. Reforma administrativa para un gobierno transparente y eficiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Nuevo marco jurídico para la administración pública del estado. 2. Gestión pública: innovación para la eficiencia. 3. Gobierno electrónico. 4. Transparencia, evaluación y control del desempeño del gobierno. 5. Fortalecimiento de los sistemas de información e indicadores estatales.
Objetivo: Construir una administración pública moderna para impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional.	
III. Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política fiscal. 2. Gasto público. 3. Federalismo hacendario. 4. Deuda pública y alternativas de financiamiento.
Objetivo: Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento.	

Fuente: Elaboración propia con base en información presentada en el Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011.

El Cimiento III Financiamiento para el desarrollo que impulse el crecimiento, cuyas estrategias Política fiscal, Gasto público, Federalismo hacendario y Deuda pública y alternativas de financiamiento son piezas clave fundamentales a tomar en cuenta para el financiamiento del desarrollo que impulse el crecimiento tanto para el Estado de México y cada uno de los municipios que lo integran.

En cuanto a las líneas de acción de la estrategia de Gasto Público del Cimiento III fueron las siguientes:

- Profundizar en las políticas de contención y control del gasto público, para hacer más eficiente el uso de los recursos y, en particular, para evitar el crecimiento desmedido del gasto corriente.
- Impulsar un proceso integral de planeación, programación, elaboración de presupuestos, evaluación del desempeño y rendición de cuentas, mediante una política presupuestal con perspectiva de mediano y largo plazos.
- Vincular los ahorros de gasto corriente a incrementos en el gasto de inversión, estimulando también la adquisición de tecnologías que permitan hacer más eficiente el gobierno.
- Revisar la normatividad y fortalecer los mecanismos de control y fiscalización en los procesos de adquisiciones y obra pública (PDEM 2005-2011, p. 175).

Como se puede observar en ellas se retoma la importancia del control del gasto público para aprovechar los recursos eficientemente en las necesidades más destacables de tal manera que se evite un excesivo gasto corriente.

También se propone registrar más gasto en inversión mediante la adquisición de tecnología para la misma modernización del gobierno, pero bajo el cumplimiento de normas vigentes que garanticen los procesos de adquisición y de obra pública.

En cuanto a la estrategia del Federalismo Hacendario, algunas de sus líneas de acción estuvieron enfocadas a:

- Promover la democratización en la distribución del gasto público nacional con base en los principios de justicia y equidad.
- Promover la descentralización de atribuciones de diversas dependencias federales, para fortalecer la capacidad administrativa en la gestión de programas del estado y sus municipios.
- Impulsar una reforma hacendaria que defina con precisión las competencias de cada ámbito de gobierno y de las potestades tributarias respectivas, para avanzar en el establecimiento de un federalismo hacendario.
- Promover para que se dote al estado –como a otras entidades federativas– de nuevas potestades fiscales para fortalecer las haciendas públicas. (PDEM 2005-2011, pp. 175- 176).

Para el Federalismo Hacendario, durante este gobierno, pide a la federación tener en cuenta la importancia de la democratización en la distribución del gasto público nacional con base en los principios de justicia y equidad, de tal forma que se doten a las entidades

federativas nuevas potestades fiscales para fortalecer las haciendas públicas pero que como tal dejan de lado a los municipios.

Los municipios en cuanto al Federalismo Hacendario son tomados en cuenta solo para apoyarlos tratando de fortalecer su capacidad administrativa en la “gestión de programas” pero no para su capacidad recaudadora. Es lamentable que al querer impulsar una reforma hacendaria sea solamente para definir competencias tributarias que cada vez dejen rezagados a los municipios.

Por su parte, la coordinación interinstitucional entre el gobierno del estado y los ayuntamientos, busca consolidarse mediante la descentralización de funciones y recursos a los municipios para fortalecerlos en la prestación de servicios públicos, incluida la seguridad pública. Ello implicará el mejoramiento de la normatividad para el ejercicio del gasto descentralizado, elevar la capacidad técnica de los ayuntamientos y reforzar los mecanismos de fiscalización y control, para una mejor rendición de cuentas como lo demanda la sociedad. En este aspecto, se impulsará la participación social con la creación de consejos ciudadanos que tengan una vinculación estrecha con el Ejecutivo y con las autoridades regionales de la administración estatal.

Lo anterior, pretensiones para fortalecer a los municipios del Estado de México durante el periodo en el que se basa esta investigación 2005-2011, que lejos de beneficiar no dejan de ser relevantes para analizarse en trabajos posteriores.

2.4 La crisis financiera internacional 2008-2009

La crisis financiera de 2008-2009 que inició en Estados Unidos tuvo efectos en todos los países del mundo, aunque en cada caso tuvo sus peculiaridades, debido a su grado de desarrollo, de la regulación del sistema financiero y de la dependencia con los polos de desarrollo mundial particularmente con los Estados Unidos de América (Bojórquez, (s/a), p. 1).

La crisis financiera en México tuvo características particulares y es por ello que las medidas que se adoptaron para atemperar la crisis no necesariamente fueron iguales a otros países.

En México, el proceso fue de la siguiente manera: primero se manifestó la crisis bancaria internacional, en 2008; después, en 2009, la contracción del crédito, el consumo,

la producción y el empleo. En otras palabras, lo que en el ámbito internacional inicio como turbulencia financiera, después de tanto en los países como México tuvo sus efectos negativos en el Producto Interno Bruto (Bojórquez, (s/a), p. 3).

Lo que hizo que el impacto de la crisis mundial sobre la economía mexicana se tornará profundo. Durante el segundo trimestre del año 2009, el Producto Interno Bruto cayó 10.3% en términos anuales, caída acompañada de niveles de desempleo históricamente altos y una desconfianza generalizada de productores y consumidores.

México debido a la cercanía geográfica y el alto grado de dependencia comercial con Estados Unidos resintió la crisis mundial como el más afectado de Latinoamérica. Teniendo como primeros signos de la crisis, después de un ataque especulativo en el mercado cambiario con instrumentos financieros derivados de agosto de 2008 que llevó al peso a depreciarse 50% con respecto al dólar americano y continuo al obligar al Banco de México a vender reservas internacionales con el fin de detener la depreciación y la volatilidad cambiaria.

El efecto de la crisis estimado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para México es que sería el país más lastimado debido a la contracción del sector exportador, la reducción de la inversión, la caída de las remesas y el desplome de los precios del petróleo en 2008 (Mendoza, 2011).

La crisis financiera afecto a una proporción considerable de los municipios existentes en el país, puesto que declararon abiertamente su incapacidad técnica y financiera para seguir operando. Aunque no hubo quiebras oficiales, el problema de insolvencia de las finanzas públicas a nivel estatal y municipal creció considerablemente.

Las circunstancias de insolvencia son resultado de un “marco legal y fiscal actual que no parece generar incentivos para que la mayoría de los gobiernos locales mantengan niveles de liquidez y desempeños financieros adecuados” (Mendoza, 2011, p. 6).

Como se trató en el capítulo anterior, la capacidad que tienen los gobiernos locales se encuentra limitada en sus potestades tributarias y no hacen mucho por reducir sus altos niveles de dependencia generada por el sistema fiscal actual, el sub-ejercicio de las potestades tributarias y el escaso monto de reservas de liquidez de cada año resultan ser una combinación explosiva que en épocas de crisis puede, magnificar problemas estructurales serios tanto en los gobiernos municipales como estatales.

Debido a las mejoras en el marco de la política macroeconómica y en la supervisión financiera realizadas a tiempo, México logró superar la recesión global de 2008-2009 sin experimentar crisis fiscales o financieras, lo que representa un avance en comparación con crisis anteriores a pesar de todos los pronósticos que no favorecían al país.

2.5 Reforma al Sistema de Armonización Contable

La Ley General de Contabilidad Gubernamental dispone que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), en su calidad de órgano coordinador para la armonización de la contabilidad gubernamental es “responsable de emitir las normas contables y lineamientos que aplicarán los entes públicos para la generación de información financiera” (Manual de Contabilidad Gubernamental, 2010, p.1).

Pero debido a la diversidad de sistemas contables entre las entidades federativas y municipios, a la falta de heterogeneidad de criterios para el registro de operaciones y falta de adopción de los principios básicos de contabilidad gubernamental, aunado con la falta de uniformidad en las cuentas públicas en estructura, contenidos, alcances y oportunidad fueron los antecedentes que se dieron en la Convención Nacional Hacendaria de 2004 hacen que se note la ausencia de armonización contable en diferentes niveles de gobierno. Se evidencia en variaciones en el uso de la base contable de efectivo y acumulativa; en los clasificadores presupuestarios; en el nivel de incorporación de transacciones del sector paraestatal; en el registro de activos; en el reconocimiento de pasivos; y en la estructura, contenido y oportunidad de los estados financieros, sus notas y las cuentas públicas en general (Vargas, 2010)

Aunque el tema de la armonización contable ha sido el eje sobre el que se han realizado discusiones en grupos de trabajo desde 1998, fue hasta el 2004 en la Convención Nacional Hacendaria que se acordó como objetivo lograr que los tres ámbitos de gobierno, utilicen esquemas contables debidamente armonizados para que generen cuentas públicas compatibles. Sin embargo, pocos avances concretos se lograron hasta la aprobación de la reforma hacendaria del 2007, la cual derivó en la reforma constitucional del 2008 que facultó al Congreso a expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que garanticen su armonización a nivel nacional. Consecuentemente, ese mismo año se expidió la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la cual entró en vigor el 1º de

enero de 2009. Con la LGCG, el marco normativo de la información financiera pública en México da un salto cualitativo, particularmente mediante la introducción gradual de los siguientes elementos:

- La cobertura nacional de la LGCG, tanto vertical (tres niveles de gobierno) como horizontal (dependencias, entidades y órganos dentro de un gobierno), con un régimen simplificado para municipios pequeños.
- El establecimiento de un proceso formal de emisión de normas, el cual incluye la conformación de un ente normativo, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), y de un ente de opinión formal, el Comité Consultivo. En ambas instancias se contempla la participación de dependencias, entes y organizaciones relevantes.
- El requerimiento y la armonización de las clasificaciones presupuestarias: administrativas, económica/por objeto de gasto, y funcional/programática.
- El requerimiento y la armonización de los momentos del registro presupuestario: aprobado, modificado, comprometido, devengado, ejercido y pagado.
- La interrelación automática del registro único de las operaciones presupuestarias y contables.
- El control contable de bienes muebles, inmuebles y otros activos.
- La armonización de los estados financieros y presupuestarios básicos.
- La difusión trimestral de la información financiera por medios electrónicos.
- El requerimiento de instrumentos (listas, catálogos, manuales de contabilidad) armonizados con los lineamientos generales del CONAC. (Vargas, 2010, p. 52).

Al implementarse la LGCG, la utilidad de la información financiera pública generada de los tres poderes, es decir, del legislativo, ejecutivo y judicial así como también de las dependencias de gobierno y entes descentralizados, se mejoró considerablemente en cuanto a la comprensibilidad y fácil comparabilidad en periodos de tiempo.

Con esta ley se logró la cobertura completa, es decir, es ejecutada en todo el país, lo cual genera indirectamente confiabilidad mediante la difusión, amplitud y uniformidad de la información financiera. Sin embargo, a pesar de traer beneficios en la utilidad de la información como se ha mencionado, la LGCG no regula aspectos de control interno, auditoría y fiscalización externa, los cuales constituyen mecanismo críticos para salvaguardar la confiabilidad de la información; los cuales representan aspectos que faltan por mejorar con el fin de facilitar transparencia y el acceso a la información pública.

En el siguiente capítulo, se realiza el análisis de tendencias de los egresos de los municipios analizados bajo la clasificación económica del gasto y los factores antes mencionados, mismos que tienen estrecha relación con el contexto del gobierno estatal bajo el cual se encontraban durante los años de 2005 al 2011.

Capítulo 3.

Análisis de tendencias del gasto público en los municipios del Estado de México, 2005-2011

El Estado de México como una de las 32 entidades federativas del Estado Mexicano, se encuentra localizado en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac. Entre sus límites territoriales se encuentra al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán, así como con la Ciudad de México que lo rodea al norte, este y oeste. La extensión territorial del Estado de México es de 22,356.80 kilómetros cuadrados⁵, cifra que representa el 1.14% del total del país y ocupa el lugar 25 en extensión territorial⁶, respecto a las demás entidades federativas. Y cuenta con una población de más de 15 millones de habitantes.

Para su organización se encuentra dividido en 125 municipios (ver anexo 1), los cuales se encuentran agrupados en 16 regiones socioeconómicas y éstas a su vez en cinco macro regiones, las cuales poseen los más variados climas y una gran diversidad haciendo del Estado de México único en comparación con otras entidades federativas. Por otra parte, los municipios cada tres años cambian de miembros del H. Ayuntamiento mediante elecciones organizadas por el Instituto Electoral del Estado de México.

A continuación, se describen los aspectos metodológicos del análisis del ejercicio del gasto público de los 125 municipios del Estado de México durante el periodo de años del 2005 al 2011. Después se muestran los resultados; es decir, las tendencias de análisis por grupos de densidad poblacional, partido político que gobierna los municipios en los años de 2005 a 2011 y por macro región.

⁵Información obtenida de INEGI (2014).

⁶ Datos manejados como información oficial del Portal del Gobierno del Estado de México.

3.1 Metodología para el análisis de la base de datos

La presente investigación tiene como campo de estudio los egresos de los 125 municipios del Estado de México durante los años de 2005 al 2011. Los datos o las cifras de los egresos se tomaron del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) consultados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El objetivo de este trabajo, consiste en analizar el ejercicio del gasto público mediante la clasificación económica de los municipios del Estado de México a través de tres criterios: 1) densidad poblacional, 2) partido político que gobierna el municipio y 3) por macro región socioeconómica a la que pertenecen los municipios para determinar mediante que tendencia los municipios gastan más en pesos constantes per cápita.

El enfoque de esta investigación, responde a una investigación cuantitativa en virtud de la creación de un panel de datos que “incluye una muestra de agentes económicos o de interés [partidas de egresos] para un período determinado, esto es, combina ambos tipos de datos (dimensión temporal y estructural) lo cual sería una base de datos mixta de serie temporal y corte transversal” (Mayorga, 2000, p. 2) porque pueden cambiar los años de (2005 al 2011) pero la unidad de medida queda igual.

Trabajar en el análisis con diferentes años en este periodo (2005-2011) hace que no sea el mismo valor del peso durante esos años, debido a que un peso de hace uno, tres o cinco años no equivale a lo de uno de hoy; para resolver este inconveniente se trabajó con precios constantes, motivo por el cual se realiza un procedimiento de deflactación de los precios corrientes.

El procedimiento de deflactación en las cifras de los egresos se realizó porque “los flujos monetarios en un periodo fijo, determinan valores nominales y son conocidos como precios corrientes” (Mejía, 1994, p, 120). Por tanto, para obtener precios constantes se tiene que eliminar el efecto inflacionario, con lo cual se permite comparar más fidedignamente las variaciones en la estructura de las finanzas públicas municipales a través del tiempo.

Transformar precios corrientes a precios constantes es un procedimiento que se conoce como *deflactación*, el cual parte de conocer el índice de precios del consumidor (IPC), y como es representativo para todo el país (índice nacional de precios al consumidor) INPC, en este estudio se toma como el Índice base la segunda quincena de diciembre 2010 = 100.

Teniendo como referencia el año base del INPC, primero se divide el INPC de cada periodo entre el INPC del año base (que es 2010). Después, el resultado se multiplica por 100, y el resultado será el nuevo índice ahora con base 2010.

$$\frac{\text{INPC de "x" año}}{\text{INPC del año base (2010)}} \times 100 = \text{Nuevo INPC de "x" año con base a 2010}$$

Una vez que se tiene el nuevo índice, se debe efectuar las mismas operaciones para cada una de las cifras que correspondan a los años 2005- 2011. Ya que se obtuvieron los índices, se procede a deflactar los flujos monetarios correspondientes a cada rubro o variable de la base de acuerdo al año que corresponda, simplemente dividiendo la cantidad que corresponda al flujo monetario (precios corrientes), entre el índice de precios del mismo año, y al resultado que se obtenga multiplicando por 100 de la misma manera.

$$\frac{\text{Cantidad a deflactar}}{\text{Índice de Precios de ese año}} \times 100 = \text{Cantidad deflactada o precios constantes del año tomado como base}$$

El procedimiento habrá de realizarse para cada una de las cifras que se consideran en cada variable de cada año a analizar. Realizar este procedimiento permite obtener conclusiones más fidedignas del comportamiento histórico en los egresos de los municipios.

Estadísticamente, la base de datos está integrada por un panel de 875 observaciones anuales para los 125 municipios del Estado de México para el periodo de análisis de 2005 a 2011. Cada observación incluye un conjunto de variables monetarias, demográficas y políticas para cada uno de los municipios por año.

El panel incluye las variables de densidad poblacional, tres variables *dummy*⁷ para establecer la preferencia política en los municipios, y las regiones socioeconómicas, así

⁷Las variables *dummy*, también conocidas por ser “ficticias” o artificiales se caracterizan por ser cualitativas, indicativas, binarias o categóricas; y solo pueden asumir los valores de 0 y 1.

como también las partidas de los egresos en pesos constantes per cápita, que en su conjunto son las variables que integran los datos a analizar en esta investigación. Para conocer todas las variables que integran toda la base de datos se recomienda ver Anexo 2.

3.2 Características de los municipios por Densidad Poblacional

Analíticamente, en esta investigación se considera que la capacidad en la eficiencia del ejercicio del gasto público de los municipios depende del nivel de desarrollo económico municipal. En virtud de la ausencia de datos anuales de desarrollo municipal, se emplea como *proxy* del mismo al grado de densidad poblacional (*dens*).⁸

El uso de esta proxy puede ser debatible; sin embargo, la misma se ha usado en otros temas de investigación, como en estudios del Estado de Jalisco.⁹ Es así que, siguiendo la clasificación propuesta por Flamand (2007), los municipios se distinguen en cinco grupos (medidos en hab/km²): Muy baja ($0 < dens < 10$); Baja ($10 \leq dens < 50$); Media ($50 \leq dens < 100$); Alta ($100 \leq dens < 1000$) y Muy Alta ($dens \geq 1000$).

Para conocer una estimación de la población de los municipios para los años 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2011, se tomó como referencia los censos de población y vivienda del 2000 y 2010 para realizar la estimación poblacional de cada uno de los municipios aplicando la siguiente fórmula:

$$F = \frac{I (1+r)^n}{(1+r)}$$

Dónde:

F =es el valor final (población de 2010)

I =es el valor inicial (población de 2000)

n = son los periodos (10)

r =es la tasa de crecimiento

⁸ Este supuesto se sustenta en los hallazgos de Martínez Pellegrini, Flamand y Hernández (2008). En este estudio se muestra que, en los municipios mexicanos, una mayor densidad poblacional se asocia a un menor grado de marginalización y subdesarrollo.

⁹ Véase, por ejemplo, el estudio de García Vázquez, Gutiérrez Mora & Ruiz Porras (2012)

Posteriormente, se consultó la superficie territorial en km² de cada uno de los municipios,¹⁰ para poder aplicar la fórmula (hab/km²) utilizada por Flamand (2007) en uno de los municipios, una vez obtenido el resultado que es la densidad, se continuo en ubicar a los municipios según su densidad en uno de los cinco grupos.

Por tanto, derivado del resultado de la estimación, en la siguiente tabla se puede ver la clasificación de los municipios según Flamand (2007).

Tabla 1. Clasificación de municipios según densidad poblacional

Grado de Densidad	Municipios
Muy Baja	0
Baja	6
Media	16
Alta	75
Muy Alta	28
Total=	125

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar el Estado de México no tiene ningún municipio con un nivel de densidad muy baja, por el contrario tiene más de la mitad de los municipios con densidad alta (75), cuenta con 28 municipios de densidad muy alta, mientras que 16 municipios están clasificados con densidad media y solo 6 municipios son considerados de densidad baja. Para conocer cuáles son los municipios que pertenecen a cada categoría ver Anexo 3.

3.3 Características de los municipios por Partido Político

Para saber cuál era el partido político que gobernaba en los municipios durante los años del 2005 al 2011 se buscaron los resultados de las elecciones de los años 2003, 2006, y 2009 en la plataforma web del Instituto Electoral del Estado de México. Ya que el gobierno en los municipios es por un periodo de tres años. A continuación, se dan a conocer los resultados por elecciones que abarcan los años de estudio.

¹⁰ Información obtenida de INEGI.

Elecciones 2003

Derivado de la revisión de los resultados de la elección del 2003, para saber el partido gobernante en los municipios durante los años 2005 y 2006, se obtuvo como resultado que correspondió el triunfo para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) siendo en conjunto Alianza Para Todos (APT) en 68 municipios; en tanto que el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la mayoría en 24 y 23 municipios respectivamente. Por su parte, el Partido del Trabajo (PT) ganó en cuatro, el Partido Convergencia (PC) triunfó en tres municipios y los partidos de la Sociedad Nacionalista (PSN) y Alianza Social (PAS) obtuvieron cada uno de ellos un Ayuntamiento.

En esta elección el municipio de Tonanitla¹¹ es un *caso especial*, debido a que el Pleno de la LIV Legislatura estatal decretó el 25 de julio de 2003, por unanimidad de votos, la creación del nuevo municipio mexiquense, desprendiéndose de Jaltenco y constituyéndose así en el municipio 125 Estado de México.

Sin embargo, no fue posible realizar elecciones para Tonanitla en esta elección sino hasta el 2006, por lo que el Pleno de la LIV Legislatura por unanimidad de votos determinó que Daniel Mauricio Martínez y Jaime Flores Campos se desempeñen como alcalde y síndico, respectivamente de este municipio; por lo que ejercieron sus funciones el 3 de diciembre de 2003, hasta el 17 de agosto de 2006¹². Por tal motivo, para Tonanitla no se puede determinar que “partido” gobernó en ese trienio (2003-2006) que abarca los años 2005 y 2006 que interesan para la investigación, por tal motivo se considera un caso especial.

Elecciones 2006

Para obtener el partido gobernante en los municipios durante los años 2007, 2008 y 2009, se tuvo que revisar los resultados de la elección del 2006.

Como resultado de la búsqueda, se resuelve que correspondió el triunfo a la Coalición Alianza por México integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México (PRI-PVEM) en 54 municipios; el Partido Acción

¹¹ Fue creado el 25 de julio de 2003 y se desprende del municipio de Jaltenco.

Nacional (PAN) ganó en 24 municipios; mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) obtuvo la mayoría en 23 municipios, el Partido del Trabajo (PT) ganó dos municipios y el Partido Convergencia (PC) triunfó en tres municipios.

Cabe resaltar que para esta elección se registraron 661 candidaturas comunes en los municipios de la entidad, y de ellas fueron 192 las que obtuvieron el triunfo, aunque en estos únicamente en cuatro casos fue determinante esta condición para la victoria (Metepéc, Jiquipilco y Otzoloapan [PRD y PT] y Temoaya [PRD y PAN]), pues en los 15 casos restantes la votación de solamente uno de los dos o más partidos en candidatura común, hubiese bastado para alcanzar el triunfo.

Del total, correspondieron a candidaturas comunes de los partidos: PRD-PT (27), PT-C (23), PRD-C (4), PRD-PT-C (5), PAN-PRD-PT-C (1), PAN-PRD (1), PAN-PRD-PT (1), PAN-PT (2), PAN-C (1), PRI-PVEM (1). Por tanto, los triunfos en esos 15 casos se asignaron para el análisis de la presente investigación al partido que obtuvo por sí solo la mayoría de votos para ganar. De esta manera, de los 15 municipios corresponden 10 al PRD, 1 al PAN, 1 al PRI, 1 al PT y 2 a Convergencia.¹³

Elecciones 2009

Para obtener el partido gobernante en los municipios durante los años 2010 y 2011, se tuvo que revisar los resultados de la elección del 2009, y lo que se encontró fue que la planilla común integrada por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México, Partido Nueva Alianza, Partido Social Demócrata y Partido Futuro Democrático (PRI-PVEM-NA-PSD-PFD) obtuvo la mayoría en 97 municipios, el triunfo para el Partido Acción Nacional (PAN) en 12 municipios; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó en 6 municipios; el Partido del Trabajo (PT) ganó dos municipios, lo mismo que el Partido Convergencia (PC), en tanto que ambos en candidatura común PT-C, estuvo representada en dos municipios. En candidatura común PAN-C y PRD-PT, ganaron en un municipio y en tres municipios, respectivamente.

En lo que respecta a las candidaturas comunes, se registraron 158 en los 125 municipios de la entidad; 103 de ellas obtuvieron el triunfo, pero sólo en 10 de estos casos

¹³ Las planillas ganadoras correspondieron a las candidaturas comunes PRD-PT (10), PT-C (2), PRD-C (2), PRD-PT-C (1), PAN-PT (1), PAN-PRD (1), PAN-PRD-PT (1), PRI-PVEM (1).

fue determinante esta condición para la victoria (Mexicaltzingo [PAN-C], Tlalnepantla, Huehuetoca, Chapa de Mota, Hueyopxtla, Timilpan, Atlautla, Amatepec [PRI-PVEM-NA-PSD-PFD], Nextlalpan y Zacualpan [PT-C]), pues en los 93 casos restantes la votación de solamente uno de los dos o más partidos en candidatura común, hubiese bastado para alcanzar el triunfo.

Con fines de homogeneizar la base de datos y así determinar para esta investigación qué partido ganó y gobernó durante el trienio que dura en los ayuntamientos, se da a conocer lo siguiente:

Primero, en la base de datos sólo se toman los partidos políticos que tengan mayor fuerza política en la población mexicana, los cuales son: Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Segundo, los demás partidos como Partido del Trabajo (PT), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Convergencia (PC), Partido Nueva Alianza (NA) y otros que resulten ser minoritarios y en el caso que hayan ganado la elección ya sea en 2003, 2006 o 2009 (de cuyos resultados nos interesan puesto que los trienios abarcan nuestro periodo de análisis) en la base de datos se integran como la opción “Otro” de la variable partido político.

Tercero, en caso de haber alianzas o candidaturas comunes entre dos o más partidos y que resulten haber ganado la elección correspondiente se tomará al partido que en forma individual haya aportado un porcentaje mayor con el cual hubiese bastado para alcanzar el triunfo, a excepción de ser integrados por partidos considerados como minoritarios el resultado de la clasificación seguirá estando en la opción “Otro”.

Cuarto, en caso de que los partidos políticos que integran las candidaturas comunes hayan aportado en su conjunto porcentaje de votos para el triunfo se pasará a la opción “Otro”. Tomando en consideración los puntos utilizados para homogeneizar la base de datos se obtuvieron los siguientes resultados (ver Tabla 2).

En el 2005 y el 2006 derivado de la elección del 2003, se tiene que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó en 68 municipios, el Partido Acción Nacional (PAN) en 24 municipios, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 23, y por ende nueve municipios fueron gobernados por algún otro partido político considerado en la opción “Otro” y al mismo tiempo se tiene un caso especial, Tonanitla.

Por otra parte, el partido gobernante durante el trienio 2006-2009 fue definido en la elección de 2006, en la que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó en 55 municipios, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 32 municipios, Acción Nacional (PAN) en 25 municipios y “Otro” partido gobernó en 13 municipios.

Siguiendo, para los años 2010 y 2011 se observa que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ganó en 97 municipios, Acción Nacional (PAN) en 12 municipios, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en nueve municipios y “Otro” partido gobernó en siete municipios.

Tabla 2. Partido que gobernó en los municipios por Año

Año	Caso Especial	PAN	PRI	PRD	Otro Partido	Total
2005	1	24	68	23	9	125
2006	1	24	68	23	9	125
2007	0	25	55	33	12	125
2008	0	25	55	33	12	125
2009	0	25	55	33	12	125
2010	0	12	97	9	7	125
2011	0	12	97	9	7	125

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto Electoral del Estado de México.

3.4 Características de los municipios por Macro Región

En el Estado de México los 125 municipios que lo integran se han agrupado en cinco macro regiones (MR) que abarcan las 16 regiones socioeconómicas. Cada una ellas varía en el número de integrantes de municipios, ya que como se puede observar en la tabla 3, los municipios no están distribuidos equitativamente.

Las macro regiones se determinaron a partir de un conjunto de variables socioeconómicas, tales como población, comportamiento con índices de desarrollo, cobertura de servicios públicos, nivel de ingreso, comunicaciones, actividades económicas, la integración oficial de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y el Valle de Toluca (Sánchez, *et al.*, 2012, p. 9).

Las cinco macro regiones a saber son: Centro- Toluca, integrada por 22 municipios; a la macro región Norte le corresponden 16 municipios; mientras que a la macro región Oriente tiene 59, siendo esta la que cuenta con el mayor número de municipios; la macro región Sur y Poniente tiene 19 y 9 municipios respectivamente.

Como se observa en la tabla 3, a la macro región III. Oriente le corresponden 10 regiones socioeconómicas, siendo la macro región que más municipios abarca, después con dos regiones esta la macro región I. Centro-Toluca y IV. Sur, mientras que la II. Norte y la V. Poniente están integrados por una sola región socioeconómica.

Tabla 3. Macro Regiones

Macro Región	Regiones socioeconómicas	Núm. de Municipios
I. Centro-Toluca	VII Lerma XIII Toluca	22
II. Norte	II Atlacomulco	16
III. Oriente	I Amecameca III Chimalhuacán IV Cuautitlán Izcalli V Ecatepec VII Naucalpan IX Nezahualcóyotl XI Texcoco XII Tlalnepantla XI Tultitlán XVI Zumpango	59
IV. Sur	VI Ixtapan de la Sal X Tejupilco	19
V. Poniente	XV Valle de Bravo	9
5 Macro regiones	16 Regiones socioeconómicas	125 municipios

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez, *et al.* (2012).

Para conocer los municipios que pertenecen a cada región socioeconómica se recomienda ver el Anexo 4. A continuación, se dan a conocer los resultados de las tendencias del ejercicio del gasto público municipal de acuerdo con la clasificación económica del gasto.

3.5 Resultados del análisis de las tendencias

Dando respuesta a la pregunta *¿en qué se gasta?*, que se plantea la clasificación económica del gasto público programable enfocada a los municipios del Estado de México, a continuación se muestran los resultados, primero por gasto corriente y después por gasto de inversión.

Antes de mostrar los resultados de las tendencias sistematizadas en gráficas, es importante mencionar que hay factores sociales, económicos y electorales, como se vio en los capítulos anteriores, que influyen en el comportamiento del gasto público, por lo que resulta importante conocerles para comprender los resultados.

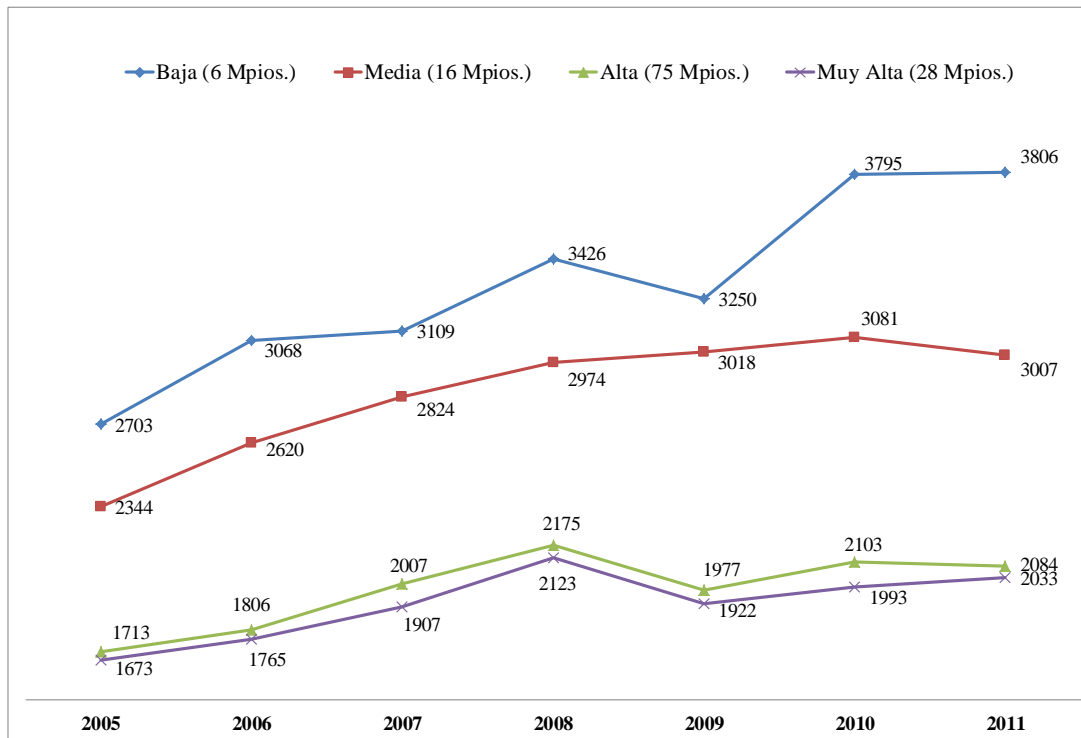
El análisis que se presenta, retoma la clasificación del gasto público en gasto corriente y gasto de inversión cada uno con sus respectivas partidas, en ellas no se toma en cuenta la deuda pública, la aplicación de recursos federales y estatales, otros egresos, por cuenta de terceros y disponibilidad final ya que no son capítulos que sean parte de la clasificación económica del gasto.

Las cantidades presentadas en las gráficas están redondeadas y expresadas en pesos constantes per cápita, con base en pesos de diciembre de 2010, presentados así para facilitar la comprensión del impacto que tiene en los habitantes de cada municipio.

3.5.1 Tendencias del gasto público por grupos de Densidad Poblacional en los municipios de 2005 a 2011

Como se puede observar en la gráfica 1, el *gasto corriente en relación con la densidad poblacional* de los municipios aumenta considerablemente al avanzar los años del periodo 2005-2011, tanto para los municipios de densidad baja, media, alta y muy alta densidad pese a que llegan a tener una tendencia a la baja en el año 2009, a excepción de los municipios de media densidad (\$3,018). Sin embargo; el promedio de gasto corriente vuelve a subir en los años 2010 y 2011, pero en los municipios con media (\$3,007) y alta (\$2,084) densidad ocurre lo contrario en 2011.

Gráfica 1. Gasto Corriente y Densidad Poblacional a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en Flamand (2007). Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Durante el año 2008 para 2009, todos los municipios reducen su gasto corriente, aunque ligeramente se nota que para los de media densidad hay un aumento en ese mismo periodo, lo anterior es causado por el recorte al gasto por la crisis económica internacional.

En seguida, se puede notar que los municipios de baja densidad son los que más egresos en gasto corriente tienen y aumenta conforme pasan los años, situación similar, pasa con los de media densidad al aumentar su gasto con los años. Por otra parte, los municipios de muy alta densidad son los que menos gastan en promedio per cápita (es decir, por habitante).

Lo anterior, demuestra que los seis municipios del Estado de México con baja densidad gastan en promedio per cápita más que los de densidad muy alta; es decir, debido a que se considera al grado densidad de los municipios como nivel de desarrollo en los

mismos. Se puede notar, que como resultado de la gran población en los municipios de muy alta densidad se gasta menos en promedio per cápita por gasto corriente.

En cuanto al capítulo en que más gastan los municipios, no importando el grado de densidad que tengan es en Servicios Personales, mientras que en el que menos erogan es en Materiales y Suministros. (Ver anexo 5)

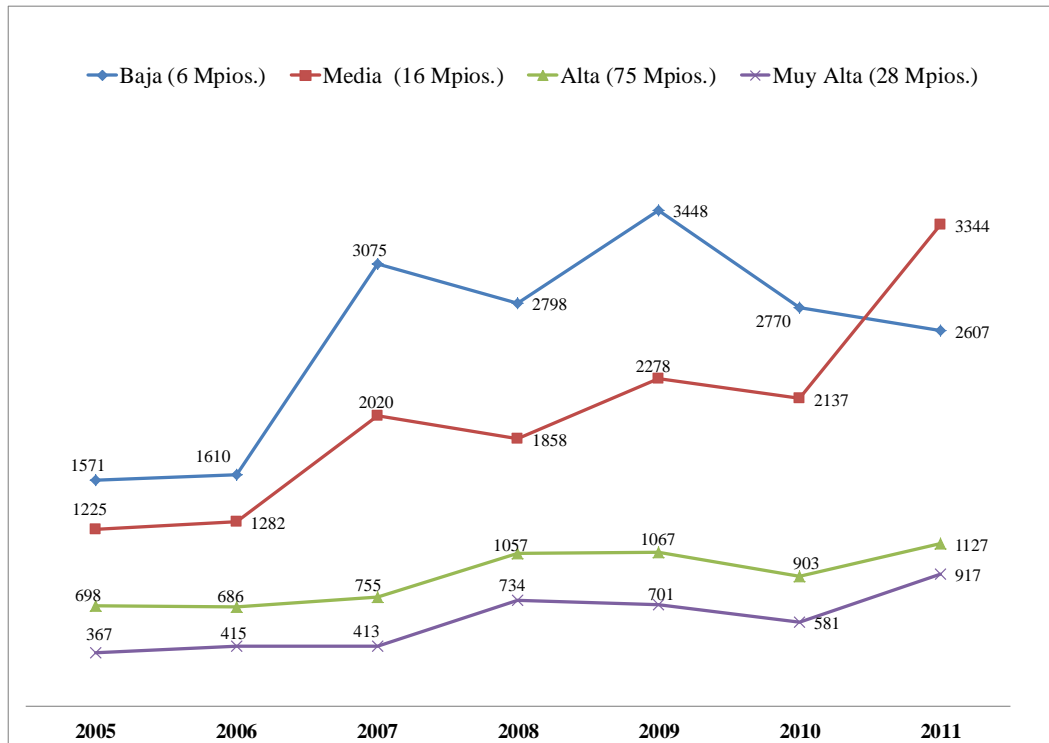
Ejemplificando lo anterior, Otzoloapan como municipio de baja densidad poblacional (tiene menor cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado) comparado con Ecatepec de Morelos, cuyo municipio al tener una densidad poblacional muy alta tiende a gastar menos por persona; es decir, en términos de impuestos una persona de Ecatepec en 2011 pagaría \$2,033 pesos para pagar a trabajadores del ayuntamiento; mientras que un ciudadano de Otzoloapan pagaría \$3,806 cantidad desfavorable al considerar las condiciones de vida de este municipio.

En cuanto al *gasto de inversión con relación a la densidad poblacional* de los municipios, se observa en la gráfica 2, que los municipios con muy alta y alta densidad son los que menos erogan en gasto de inversión por persona, mientras que los municipios de baja y media densidad tienen el gasto más alto en términos per cápita en los capítulos de inversión.

Así mismo, al ver cómo pasan los años de 2005 al 2011 aumenta éste gasto, aunque situaciones particulares se presentan en los años de 2007 al 2008 donde los municipios de baja densidad (\$3,075 a \$2,798) y media (\$2,020 a \$1,858) disminuyen su gasto, pero vuelve a aumentar para los años a excepción de los municipios de baja densidad que bajan sus egresos en inversión a \$2,607 para el 2011.

En cuanto a los municipios de alta y muy alta densidad, se observa unas tendencias similares en su comportamiento del gasto de inversión, en ambos grupos de densidad municipal se ve cómo del 2007 al 2008 hay un aumento de inversión per cápita, pero para el 2009 y 2010 se reduce; no obstante, el gasto aumenta para el 2011 y comparativamente del 2005 al 2011.

Gráfica 2. Gasto de Inversión y Densidad Poblacional a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en Flamand (2007). Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Con lo anterior, se deduce que los municipios con muy alta densidad (28) son los que menos gastan en pesos per cápita de inversión; mientras que los municipios con baja densidad (6) son a los que más les cuesta su inversión.

Es así como los municipios de baja y media densidad son los que más gastan en promedio per cápita, esto debido a que son menos poblados y por ende resulta más caro invertir, ya que son menos los habitantes beneficiados, en comparación con los municipios de alta y muy alta densidad que gastan menos en promedio por habitante en gasto de inversión.

En cuanto al capítulo en el que más gastan los municipios no importando su grado de densidad es en Obras Públicas y Acciones Sociales, mientras que a Inversión Financiera no le prestan importancia. (Ver anexo 5)

De los cuatro capítulos que componen el gasto corriente, la partida en la que más gastan los municipios no importando su grado de densidad poblacional es en Servicios Personales (municipios de baja densidad= \$2,203, media densidad=\$1,767, alta densidad= \$1,255 y municipios de muy alta densidad=\$1,165), le sigue Servicios Generales, después Subsidios, Transferencias y Ayudas y por último Materiales y Suministros.

A manera de ejemplo, al gobierno municipal de Toluca le es más factible invertir en obras públicas, como en el mantenimiento de alumbrado público o la red de agua y drenaje que a Sultepec o a Zumpahuacán, siendo estos municipios de baja y media densidad respectivamente; debido a que la cantidad de beneficiarios es mayor, además de que la demanda en la calidad de los servicios por los habitantes que tiene la ciudad es notoria por el desarrollo de ésta.

Por tanto, se puede dar cuenta que los municipios de baja densidad son los que más gastan en cuestiones de sueldos, salarios, dietas, prestaciones y gasto de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de la relación laboral, en comparación con los de muy alta densidad que gastan menos per cápita.

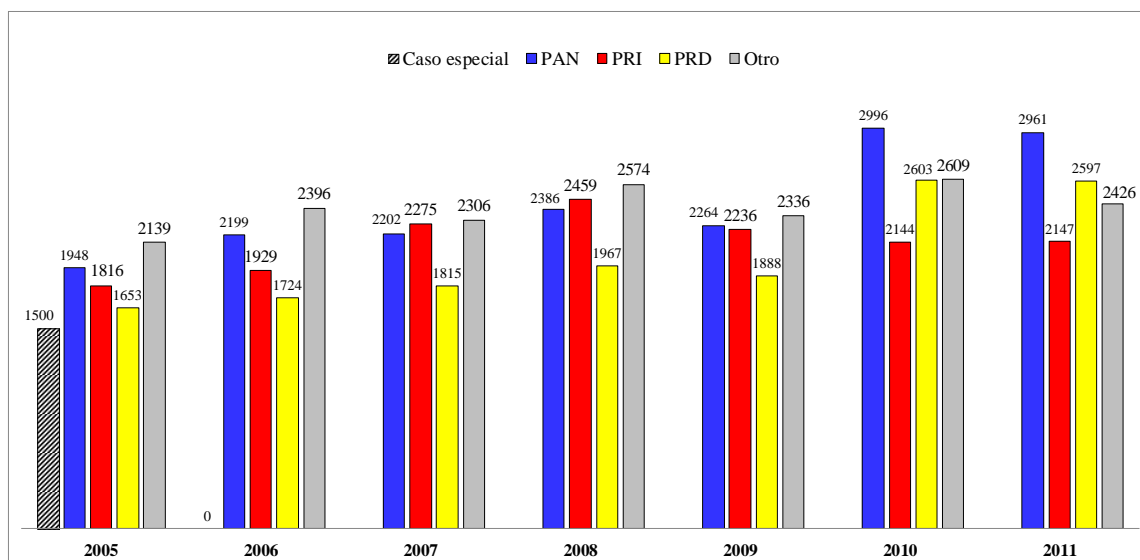
3.5.2 Tendencias del gasto público por Partido Político que gobierna en los municipios de 2005 a 2011

A continuación, para las gráficas que se presentan, es importante hacer mención que para el análisis se retoman fundamentalmente los datos para los partidos políticos: PAN, PRI y PRD, y el caso especial solamente para los años de 2005 y 2006 que converge al municipio de Tonanitla. La opción “Otro” hace referencia a los partidos minoritarios en el Estado de México que ganaron una elección durante los años de estudio del presente, así como también incluye en su caso a los municipios gobernados por alguna coalición o alianza y hayan ganado.

Al hacer mención del partido político que gobernó en los municipios durante los años de 2005 a 2011, se está refiriendo al partido de afiliación partidista que tiene el candidato que ganó la elección para presidente municipal.

Como se puede observar en la gráfica 3, el gasto corriente con relación al partido político que gobiernan en los municipios del 2005 al 2011, se nota que durante el año 2005 que el PAN (\$1,948) fue el partido que más gasto corriente tuvo por habitante; después el PRI (\$1,816); en tercer lugar se ubica el PRD (\$1,653) y por último Tonanitla municipio considerado como caso especial (\$1,500) al no haber tenido elección en 2003. Para el 2006 se observa el mismo orden de tendencias del gasto de los partidos; mientras que para el 2007, 2008 y 2009 se invierten los papeles del PAN con el PRI, siendo este último el partido en ubicarse en primer lugar como el que ejerció más gasto corriente per cápita, después el PAN y por último el PRD.

Gráfica 3. Gasto Corriente y Partido Político a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en los resultados del IEEM. Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Mientras que para el 2010 y 2011, se ve que el PAN es el partido que ejecuta más gasto corriente, le sigue el PRD y por último el PRI.

En cuanto a “Otro” partido, se observa que durante los años 2005 y 2006 siendo 9 los municipios gobernado por estos partidos minoritarios, tienen por encima del PAN y PRI el mayor gasto corriente; durante los años 2007, 2008 y 2009; se observa el mismo fenómeno aunque son 12 los municipios que tienen un partido distinto. Sin embargo, para

el 2010 y 2011 siendo otro trienio se ubican siete municipios en el segundo y tercer lugar respectivamente que tienen más gasto corriente.

Independientemente de los municipios que se ubican en “Otro” partido. Se deduce que el PAN, fue el partido que en promedio ejerció más recurso en gasto corriente per cápita con respecto a los demás partidos y el que menos gasto fue el PRD.

El capítulo de Servicios Personales que forma parte del gasto corriente es en el que más gastan los municipios independientemente del partido político. Y por otra parte, en la que menos gastan los partidos es en Materiales y Suministros, que son asignaciones destinadas al pago de toda clase de insumos y abastecimientos requeridos para prestación de bienes y servicios públicos y para el desempeño de las actividades administrativas. (Ver anexo 6)

Tomando en consideración, de forma general las tendencias se deduce que el PAN, fue el partido que realizó gasto irresponsable al enfocarse más en la partida de Servicios Personales, ello derivado de que los municipios panistas al estar sometidos a un gobierno estatal priista quieren tener control político en los municipios, tal vez mediante el pago de favores políticos al ingresar a la nómina a más personal del necesario.

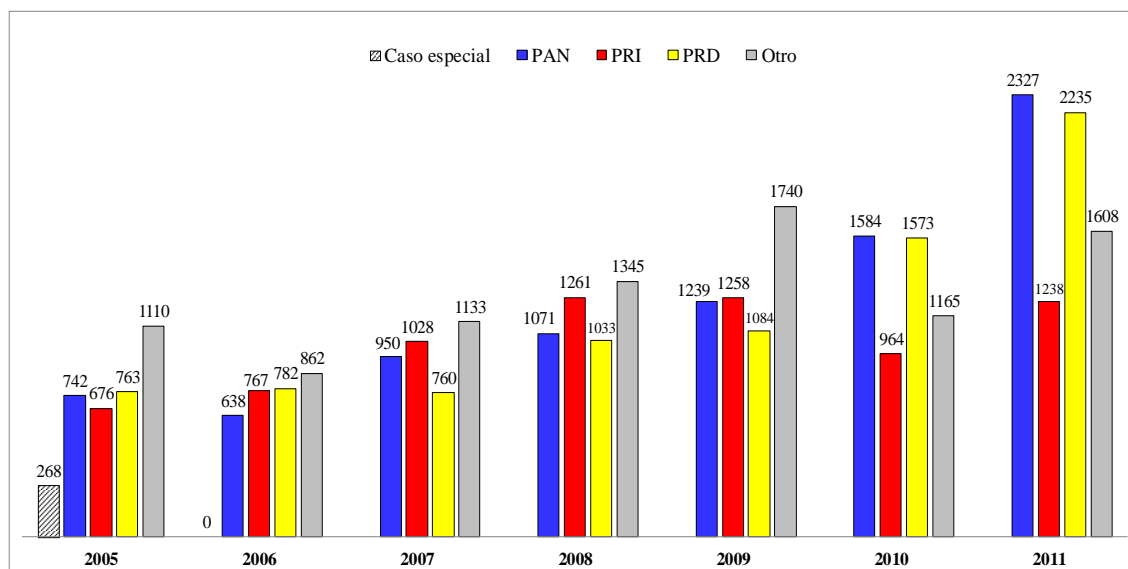
En cuanto a los gobiernos municipales priistas, presentan un mejor control en su gasto corriente a excepción en los años 2007 y 2008, años donde se suscitan los cambios de la crisis financiera internacional, pero se tiene que tomar en cuenta que la mayoría de los municipios son gobernados por el PRI y que no tienen tanta alternancia política por tanto hay experiencia en la administración de los recursos.

Por otra parte, sorprende el comportamiento del PRD, que siendo la tercera fuerza política en el estado es el que menos gasto corriente ejecuta durante el periodo de análisis; por tanto, se puede deducir que buscó la optimización de los recursos en sus administraciones municipales.

En lo que se refiere al *gasto de inversión, con relación al partido político* que gobierna en los municipios, se puede observar en la gráfica 4, que en 2011 el PAN (\$2,327) y el PRD (\$2,235) con respecto a los demás años, ejercen mayor gasto de inversión per

cápita, en 2010 se considera el segundo año en que tanto PAN (\$1,584) como PRD (\$1,573) invierten más en promedio per cápita. Caso contrario, ocurre con los años 2005 y 2006, al verse como los años en que menos recurso se ejecutó en inversión por habitante de cada municipio.

Gráfica 4. Gasto de Inversión y Partido Político a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en los resultados del IEEM. Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Por otra parte, el PRI en los años del 2006 al 2009, fue el partido que en los municipios donde estuvo gobernando ejerció más recursos públicos al gasto de inversión per cápita, le siguió el PAN y por último el PRD.

Mientras que el PAN, fue el partido que durante los años 2005, 2010 y 2011 se posiciona como el partido que ejerció más gasto de inversión. En segundo lugar el PRD, y el PRI se posiciona en tercer lugar durante esos mismos años.

Con respecto a los municipios gobernados por “Otro” partido, se observa que 2009 fue el año en que tuvieron más gasto de inversión (\$1,740), después fue en el 2011 (\$1,608), siendo el 2006 en el que menos ejecutaron en gasto de inversión con tan solo \$862 per cápita.

El capítulo de gasto de inversión en el que más gastan los partidos políticos es en Obras Públicas y Acciones Sociales, mientras que en la que menos gastan es en Inversión Financiera. (Ver anexo 6)

Si se toma como referencia las elecciones para cambio de gobierno municipal, se da cuenta que en 2006, el PRD y el PRI fueron los partidos que más invirtieron en obras, mientras que en 2009 fue el PRI y el PAN y con miras al 2012 se nota que durante 2010 y 2011 el PAN y el PRD son los que más erogaron en gasto de inversión para fines partidistas con acciones que mejorarán la impresión del trabajo realizado durante la administración de los partidos para permanecer en el poder.

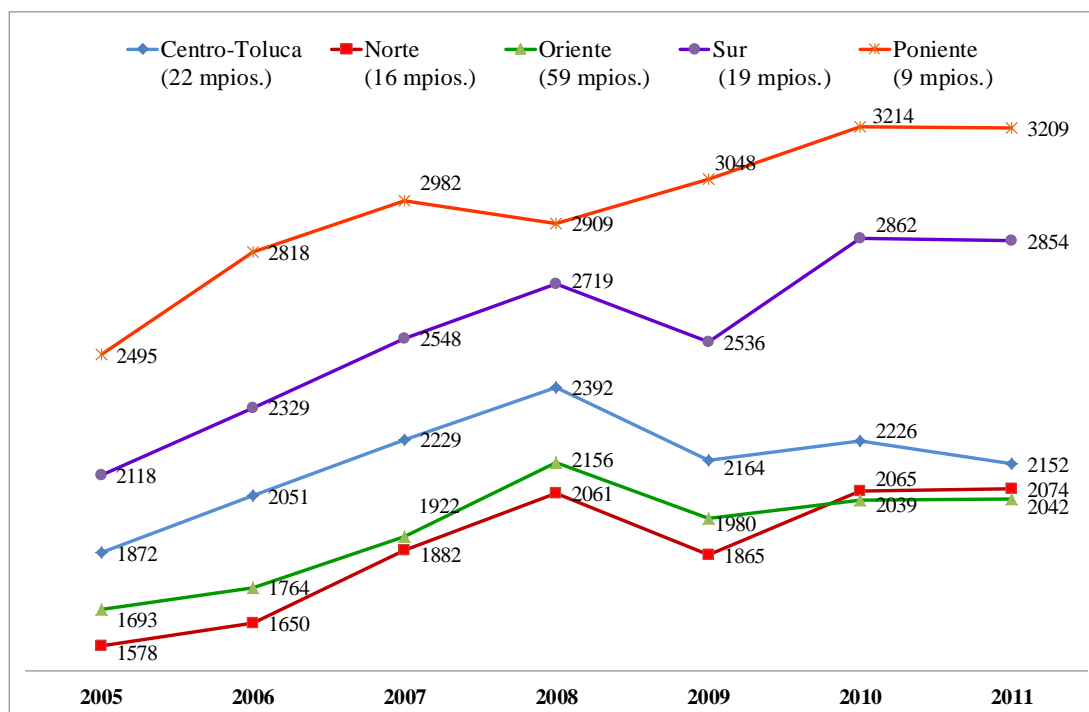
De manera general, se da cuenta que de los tres partido más representativos de la entidad el PAN, es el partido que más apuesta al desarrollo de los municipios mediante inversión financiera específicamente con Obras Públicas y Acciones Sociales, después es el PRD y por último el PRI siendo el que menos invierte durante los años señalados en obras públicas.

Aspecto importante a resaltar, es que los “otros” partidos durante todo el periodo de análisis fueron los que menos elecciones ganaron pero los que más inversión pública generaron en la medida de sus posibilidades.

3.5.3 Tendencias del gasto público por Macro Región a la cual pertenecen los municipios de 2005 a 2011

Al observar la gráfica 5, en la que se ve el *comportamiento del gasto corriente con relación a las macro regiones*, se muestra un aumento considerable de 2005 al 2008 en gasto corriente a excepción de la macro región Poniente que para el 2008 disminuye de \$2,982 a \$2,909 pesos constantes per cápita, pero la tendencia a la alza en las demás macro regiones para el 2009 se ve afectada y disminuye significativamente el gasto corriente; aun así para el 2010 y 2011 al menos en la macro región Poniente, Sur y Centro-Toluca el gasto corriente tiende a disminuir. Mientras que para la macro región Norte y Oriente aumenta el gasto en esos años respectivamente.

Gráfica 5. Gasto Corriente por Macro Región a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios en Macro Región es con base en Sánchez, *et al.* (2012). Las cifras están redondeadas y expresadas en pesos constantes de diciembre de 2010.

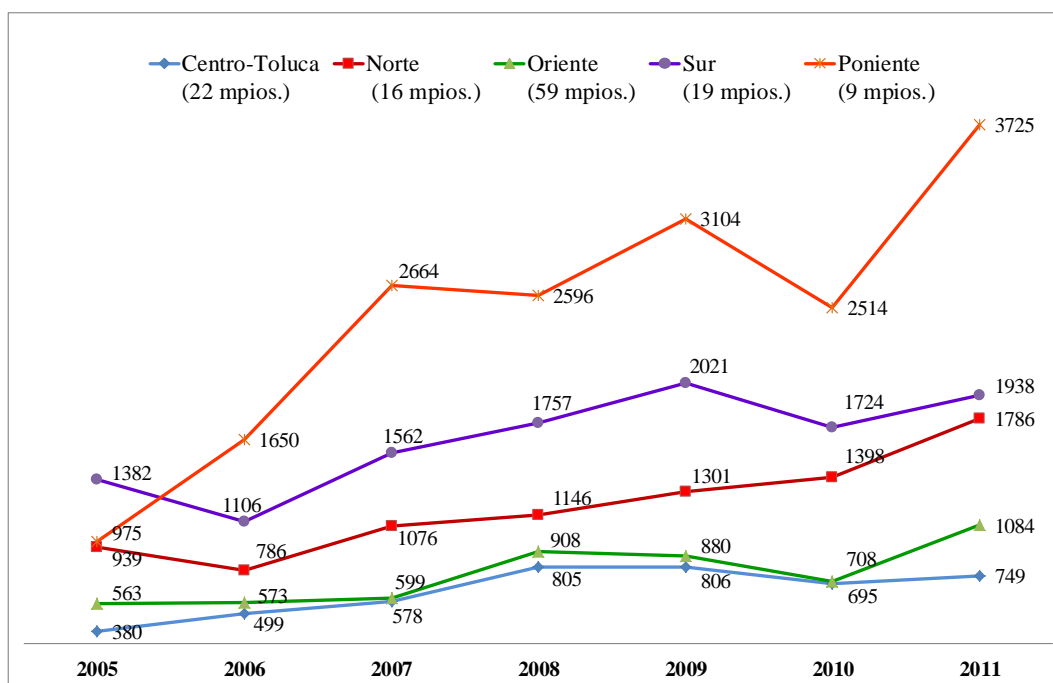
Así mismo, se deduce que los municipios de la macro región Poniente integrada por nueve municipios y Sur de 19 municipios son los que más gasto corriente ejercen y los de la macro región Oriente y Norte son los que menos ejercen en gasto corriente.

En cuanto al capítulo en el que todos los municipios no importando la macro región a la que pertenezca, más gasta en promedio es en Servicios Personales a saber la Centro-Toluca=\$1,444, Norte=\$1,171, Oriente=\$1,159, Sur= \$1,662 y Poniente= \$1,970 pesos constantes per cápita en promedio.

Por el contrario, el capítulo en el que menos gastan todos los municipios es en Materiales y Suministros, siendo esto para la Centro-Toluca=\$152, Norte= \$150, Oriente=\$143, Sur= \$213 y Poniente= \$211 pesos constantes per cápita en promedio. Siendo la macro región Oriente la que menos eroga en este capítulo, un ejemplo de municipio con este caso es Nezahualcóyotl. (Ver anexo 7)

Como se puede observar en la gráfica 6, el *gasto de inversión que realizan los municipios de acuerdo con la macro región* que pertenezcan, se nota que la Poniente es la que más gasta, mientras que la Oriente y Centro- Toluca es la que menos eroga en inversión por persona.

Gráfica 6. Gasto de Inversión por Macro Región a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Promedio en Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios en Macro Región es con base en Sánchez, *et al.* (2012). Las cifras están redondeadas y expresadas en pesos constantes de diciembre de 2010.

Del 2007 al 2008, se observa como las macro regiones aumentan su gasto en inversión per cápita a excepción de la Poniente que ligeramente baja (\$2,596); del 2008 al 2009, se observa que las macro regiones suben, a excepción de la macro región Oriente que baja su gasto de inversión; hasta el año 2010 al igual que la macro región Sur y la Poniente; sin embargo, para el 2011 todas las regiones suben considerablemente su gasto en inversión.

De los tres capítulos que componen el gasto de inversión, en el que más gastan las macro regiones son en la de Obras Públicas y Acciones Sociales, es decir, en la Centro-

Toluca=\$594, Norte= \$1,151, Oriente=\$697, Sur= \$1,578 y Poniente=\$2,391 pesos constantes per cápita en promedio. Con esto se puede ver que la macro región que más gasta al menos en esta partida es la Poniente y la que menos lo hace es la Centro-Toluca.

Por el contrario, el capítulo en el que menos gastan todos los municipios es en Inversión Financiera donde ninguna de las macro regiones invierte un peso por persona durante los años de análisis. (Ver anexo 7)

Ejemplificando el análisis, los municipios que componen la región socioeconómica de Valle de Bravo que pertenecen a la macro región Poniente son las que más gastan, mientras que los municipios de la región socioeconómica de Lerma y Toluca que son de la macro región Centro, son los que menos gastan en cuestiones de nómina, salarios, dietas y demás partidas que componen Servicios Personales.

Con el análisis de tendencias realizado, se demuestra que del gasto corriente se gasta más en los capítulos de Servicios Personales, que incluye la nómina de los trabajadores del ayuntamiento, Materiales y Suministros que son los abastecimientos que se requieren para cumplir con las funciones de la administración municipal; y en Subsidios, Transferencias y Ayudas, que son asignaciones destinadas de forma directa o indirecta a los sectores público, privado o externo de acuerdo con las estrategias y prioridades de desarrollo y sostenimiento de las actividades del municipio. Como se ha observado, el capítulo de servicios personales, es el independientemente del criterio por el cual se analice el gasto corriente siempre será en donde más se erogó, ya que tiene que ver con el fin de que el gobierno primero se sirva bien y después los ciudadanos.

Por otra parte, en lo que menos erogan los municipios en cuanto al gasto de inversión es en Inversión Financiera, que son adquisiciones de acciones, bonos y valores, mientras que erogan más en Obras Públicas y Acciones Sociales, que constituyen las obras por contrato, proyectos productivos y acciones de fomento, esto debido al impacto inmediato que se genera en la sociedad al generar obras que sean vistas que las que no se ven, si vemos una correlación de los municipios que están en las macro regiones con el partido político que gobiernan se da cuenta que existe la estrategia que generar más obras y acciones sociales para generar clientelismo.

Conclusiones

Durante el desarrollo de la presente investigación, se ha recalcado la importancia que tienen las haciendas públicas municipales en el país; al ser los municipios la base de la organización política, administrativa y territorial, tienen facultades en el ordenamiento jurídico que no han podido ejercer debido a las restricciones que el federalismo fiscal antepone con las disposiciones del gobierno federal y estatal.

En México, para llevar a la práctica un verdadero federalismo, se debe dejar a los municipios cumplir con todas sus funciones en materia de autonomía legislativa y financiera, más allá de la mera ejecución de políticas para que cumplan la jurisdicción que les corresponde, ya que debido a la influencia que se tiene del ordenamiento estatal y federal, los municipios evaden sus responsabilidades al creer que éstos subsanarán sus necesidades. Es decir, actualmente gran parte de los municipios que no tienen una densidad poblacional alta o muy alta, considerados como faltos de desarrollo municipal, hace que se vicien en el sentido, que esperan que tanto el estado como la federación influyan en el ejercicio para cumplir con sus funciones, lo que hace que este tipo de municipios se vuelvan hasta cierto punto irresponsables al no saber cuáles son las funciones de su competencia.

Pese a que el art. 115 constitucional determina el funcionamiento de los municipios, lo cual representa dotarlos de autonomía financiera y administrativa, esto no es suficiente para obtener finanzas adecuadas que contribuyan al cumplimiento de sus responsabilidades con la sociedad que representan.

Las finanzas públicas y en particular el ejercicio del gasto público desempeñan un papel importante en cualquier país por ser parte de la estabilización económica; por tanto, los tres ámbitos de gobierno en México, se ven obligados a mantener un equilibrio eficiente de su gasto lo cual consiste en mantener la estabilización en sus finanzas, es decir, sin deuda pública (situación nada fácil de realizar) porque de ella se limita la atención a los compromisos y la atención que el municipio en especial debe cumplir.

Una vez cumplido el objetivo de la investigación, al analizar la clasificación económica del gasto en los municipios mediante los tres criterios antes expuestos, se afirma

la hipótesis expuesta en un inicio, la cual verifica que no hay un eficiente ejercicio del gasto público de la clasificación económica en los municipios del Estado de México, la descentralización del gasto público no fortalece al federalismo fiscal y por ende no fortalece el desarrollo de los municipios.

Lo anterior, bajo el entendido que por eficiencia no se refiere al simple acto de manejar bien los recursos, sino que además ese manejo tenga un impacto positivo en la población de los municipios, y al tener como resultado que los municipios mexiquenses erogan más en gasto corriente distribuidos en servicios personales que incluyen la nómina, las dietas, sueldos base, primas vacacionales, aportaciones a la seguridad social, compensaciones, etc. que en gasto de inversión, así se cumple con el principio de que no es eficiente porque se da prioridad al sector administrativo que al social.

Por otra parte, la descentralización del gasto mediante la transferencia de recursos de los ramos 28 y 33, pone en evidencia que hace falta fortalecer la hacienda pública municipal, porque lo que se les transfiere representa del 85 al 90% de su gasto público lo que no permite las acciones a cubrirse sean verdaderamente las que necesitan los municipios y por ende atacar lo que las necesidades que limitan su desarrollo.

De forma particular, bajo el criterio de densidad poblacional, como resultado se obtuvo que los municipios menos poblados del Estado son los que destinan más recurso para solventar el gasto corriente de la administración; en comparación con los de muy alta densidad, que son los que menos gastan; lo que indica por tanto, que los municipios de baja densidad tienen una mala administración de sus recursos, ya sea por dar prioridad en la planeación de los mismos a necesidades que están por encima de las que se tienen que atender, o porque los servidores públicos no están lo suficientemente capacitados para desarrollar su trabajo ya que el capítulo en el que más ejercen es en Servicios Personales integrada por la nómina de los trabajadores.

En cuanto al gasto de inversión, que contribuye directamente al desarrollo económico y social del municipio, son los municipios de muy alta densidad los que destinan menos recursos, contrariamente con los municipios de baja densidad que destinan más en la inversión de sus municipios, la lógica que explica esto, es que tanto el gobierno

federal como estatal dan prioridad a los municipios de muy alta y alta densidad con obras públicas y acciones sociales, debido a la cantidad de beneficiados y el impacto que tendrá en los mismos, aunado a la exigencia de los ciudadanos, por ello el constante desarrollo de los municipios de alta y muy alta densidad.

Por el criterio de partido político, que gobierna en los municipios, fue el PAN el que durante sus administraciones municipales comparado con los otros partidos erogó más en gasto corriente, también lo fue al ejercer la mayor cantidad de dinero en gasto de inversión. Mientras que el PRD, se consolidó como el partido político que menos gasto en la clasificación económica, y el PRI, estuvo en una posición intermedia, situación controlada por el gobierno estatal al ser priista, siendo este partido el más experimentado. Como se puede notar, el PAN se caracteriza por ser el partido que durante el periodo de 2005 a 2011 invierte más en el desarrollo de los municipios en lo que gobernó en comparación con el PRI que se mantiene sin mucho movimiento caracterizándose por tener el mayor clientelismo político en la entidad en general, por lo que no se preocupa tanto en el desarrollo al saber que si solo presenta una buena imagen del partido y sus candidatos es muy probable que nuevamente gane; mientras que el PRD le apunta también a la inversión pública en los municipios que gobierna y a las acciones sociales para que cumpla con el posicionamiento como partido de izquierda preocupado por la eliminación de las diferencias de oportunidades en la sociedad.

Por consiguiente, en este sentido se debe tomar en cuenta, que los ayuntamientos están organizados de tal manera que su producto no es proveer la participación de la sociedad civil, sino meramente de proveerlos de servicios públicos, por ello los ciudadanos creen que un gobierno municipal trabaja “bien” cuando pueden notar sus acciones en obras públicas.

Considerando a las macro regiones como el agrupamiento de municipios que convergen en características comunes y que además promueven la planeación territorial de la entidad, cuyo objetivo es plasmar el nivel de desarrollo, damos cuenta que la Poniente integrada solamente por la región de Valle de Bravo, es la que más gasto corriente y de inversión ejercen, esto debido a las características que tienen los municipios que integran la

macro región, los cuales en su mayoría son de media y baja densidad, es decir, no tienen un nivel de desarrollo destacable que tenga una buena planeación de sus recursos.

La macro región que menos recursos proporciona a gasto corriente es la Norte integrada por la región socioeconómica Norte con 16 municipios. Mientras que por gasto de inversión la macro región que menos invierte es la Centro-Toluca esto en promedio per cápita, esto también derivado que son macro regiones que son en cuestión de infraestructura subsidiadas ya sea por el gobierno estatal o federal por la ubicación en la que se encuentra como punto estratégico del desarrollo en general del país.

Lo anterior, recae en la similitud de la conclusión de las tendencias por grado de densidad, debido a que siendo la Centro-Toluca de las macro regiones más desarrolladas tienen a profesionalizar a los trabajadores de los ayuntamientos, mientras que las macro regiones menos desarrolladas se ven afectadas como es el caso de la Poniente, por fenómenos de migración y que repercute en su crecimiento económico y social.

El gasto corriente durante los años 2009 y 2010 tiene una tendencia que disminuye debido a que el país y por ende el estado, se encuentra afectado por la crisis económica de 2008 y por la reforma al Sistema de Armonización Contable.

Queda claro que las finanzas públicas municipales no son sanas al estar erogando más en gasto corriente per cápita que en gasto de inversión, ya que estas no cumplen con todos los objetivos del federalismo fiscal desde la recaudación de ingresos hasta la distribución del mismo en beneficio de la población.

Y por último, se ratifica que bajo cualquier criterio ya sea por densidad poblacional, partido político o macro región se reproduce el fenómeno que consiste que mediante la clasificación económica del gasto siempre en gasto corriente se ejercerá más en servicios personales y en gasto de inversión ocurrirá en obras públicas y acciones sociales. Lo que repercute considerablemente en el comportamiento del federalismo fiscal y la descentralización del gasto en las participaciones y aportaciones federales, los cuales son recursos destinados a rubros específicos para ser utilizados, lo que limita las acciones de estos a temas específicos y prioritarios de los municipios con los que pueden o no coincidir y desencadenen un desarrollo más próspero de los municipios.

Referencias

- Acosta, Miguel. (1986). *Teoría general del derecho administrativo*. México: Porrúa.
- Acuerdo por el que se emite el Manual de Contabilidad Gubernamental (2010). *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 2010. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5167984&fecha=22/11/2010
- Aguilar Balderas, Lidia (2014). *Teoría general del Estado*. México: Grupo Editorial Patria, S.A. de C.V.
- Amiera, Juan (2010). *Finanzas públicas en México*. México: Porrúa.
- Arriaga, Enrique (1992). *Finanzas públicas de México*. México: Instituto Politécnico Nacional.
- Astudillo, Marcela (2002). *Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas: Miguel Ángel Porrúa.
- Barnes, Guillermo (2000). Capítulo Quinto. El gasto público en México. En *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano* (pp.207-240). Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/Las%20finanzas.pdf>
- Benítez, Humberto (2013). Capítulo primero. El federalismo en México, vieja tesis que actualiza su vigencia en el siglo XXI. Capítulo cuarto. Vigencia y prospectiva del federalismo mexicano: una nueva relación entre Federación, Estados y Municipios En *La sala constitucional del Estado de México como expresión del federalismo del Siglo XXI* (2ª ed.) (pp. 1-31). Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1694>
- Bojórquez, César (s/a). Efectos de la crisis financiera internacional sobre el nivel de endeudamiento de las entidades federativas. Recuperado de http://www.indetec.gob.mx/e-financiero/Boletin189/EFFECTOS_DE_LA_CRISIS_FINANCIERA_2008%5B1%5D.pdf

Cabrero, Enrique (2002). Finanzas en municipios urbanos de México: Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998). En *Estudios demográficos y urbanos*, núm. 49, enero abril, 2002, pp. 175-208. México: El Colegio de México.

Carbonell, Miguel (2003). *El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*. UNAM. Recuperado de www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf

Castillo, Dídimo & Arzate, Jorge (2013). *Crisis económica, pobreza y política social en México*. Recuperado el 16 de mayo de 2014 de <http://www.eco.buap.mx/aportes/revista/47%20Ano%20XVIII%20Numero%2047,%20Enero-Abril%20de%202013/04%20Crisis%20economica%20pobreza%20y%20politica%20social%20en%20Mexico.%20Didimo%20Castillo%20y%20Jorge%20Arzate.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009). *Federalismo*. México: Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000). *Análisis de la distribución del gasto*. México: Cámara de Diputados.

Chávez, Jorge & Hernández, Fausto (s/a). *Hacia el federalismo fiscal en México*. (pp. 476-486). Recuperado de www.gestionypoliticapublica.cide.edu/.../CPJ_Vol.5_No.II_2dosem.pdf

Código Financiero del Estado de México y Municipios (2012). En *Prontuario de Legislación Financiera*. Secretaria de Finanzas: Procuraduría Fiscal.

Congreso de la Unión, Cámara de Diputados (2014). Recuperado de http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/DGCS/SDP/0003/0307/Bols_web/24.html

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2012). En *Prontuario de Legislación Financiera*. Secretaria de Finanzas: Procuraduría Fiscal.
- Covarrubias, Oscar (2006). Capítulo III. “El desafío de la coordinación en el Sistema Federal” en *El problema de la coordinación en el Gobierno Contemporáneo* (pp. 185- 266). México: IAPEM
- Derecho Municipal. (2014). *Presupuesto Municipal*. Recuperado de <http://www.derechomunicipal.cl/presupuesto-municipal>
- Díaz Flores, Manuel (2002). Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica. En *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. III, núm. 11. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11101102>
- _____ (2014) DIGIPRES. Recuperado de http://www.digepres.com:1515/?page_id=839
- Econometría (2016). Análisis de regresión con información cualitativa. Universidad Carlos III de Madrid (2016). Recuperado de <http://www.eco.uc3m.es/docencia/econometria/NotasdeClase/Tema4Slides.pdf>
- Flamand, Laura (responsable técnico), (2007). *Índice de Desarrollo Municipal Básico 2000*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte
- Gámez Cesáreo y Amarillas Víctor (s/a). *Política Económica o Economía Política: El ciclo político presupuestal en México*. Recuperado de http://portal2.edomex.gob.mx/cofactor/numeros_anteriores/economia_politica_migracion_politica_social/ciclo_politico_presupuestal_mexico/groups/public/documents/edomex_archivo/cofactor_pdf_art4cof3.pdf
- Gobierno del Estado de México (2013). *Regiones socioeconómicas*. Recuperado de <http://portal2.edomex.gob.mx/edomex/estado/geografiayestadistica/regiones/index.htm>
- González, Jesús (1984). *Administración Presupuestaria y Tributaria*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

- Grupo TAO & Asociados, S.C. (2014). *Gasto programable*. Recuperado de http://www.taosc.com.mx/contenido//index.php?option=com_content&task=view&id=113&Itemid=1
- Guerrero, Juan (2004). *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*. México: CIDE
- Guerrero, Juan Pablo & Patrón, Fernando (2016). *Manual sobre la clasificación administrativa del Presupuesto Federal de México*. Recuperado de http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0067.pdf
- Guerrero, Juan Pablo & Valdés, Yailen (s/a). *Manual sobre la clasificación económica del gasto público*. Recuperado el 20 de marzo de 2014 de http://rendiciondecuentas.org.mx/data/arch_docu/pdf0068.pdf
- Hacienda Pública Municipal. (1997). En *Manuales de Administración y Organización Municipal* (2ª ed.). México: INAP, Banobras
- Haro, Dante (2008). El Federalismo en la reforma del Estado. En *Consideraciones sobre la reforma del Estado Mexicano*, (1ª. ed.). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Hernández, Fausto y Jarillo, Brenda (2007). *Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: El caso del FISM en México*. México: CIDE Recuperado de http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7JIQL3V51KFX3SLHVF2D6EH7IPGVBA.pdf
- Ibarra, Mario Eduardo (2010). *Estrategia de política pública en la gestión financiera en los municipios urbanos de México y su impacto en la gobernabilidad local*. México: Miguel Ángel Porrúa
- Instituto Electoral del Estado de México (2013). *Numeralia*. Recuperado de http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html
- INAP (1996). *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*. México: INAP

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=1
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Censo de Población y Vivienda de 2000*. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/lista_cubos/consulta.aspx?p=pob&c=3
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2013). *Sistema Estatal y Municipal de Base de Datos*. Recuperado de <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>
- Ley de Coordinación Fiscal (2013). Recuperado de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf
- Ley de Fiscalización Superior del Estado de México (2012). En *Prontuario de Legislación Financiera*. Secretaría de Finanzas: Procuraduría Fiscal.
- Manual de Hacienda Pública Municipal (1989). México: INAP, Banobras
- Manual para la planeación, programación y presupuestación municipal para el ejercicio fiscal 2012. *Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México*, 5 de octubre de 2011. Tomo CXCII, núm. 65
- Martínez, Sarah *et al.* (2008). *Panorama del desarrollo municipal en México*. Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVII_No.I_1ersem/05_Sarah_Martinez_Pellegrini.pdf
- Mayorga, Mauricio & Muñoz S. Evelyn (2000). *La técnica de datos de panel una guía para su uso e interpretación*. Septiembre. DIE-NT-05-2000. Costa Rica: Banco Central de Costa Rica. Recuperado de http://www.bccr.fi.cr/investigacioneseconomicas/metodoscuantitativos/Tecnica_datos_panel,_una_guia_para_su_uso_e_interpretacion.pdf
- Mejía Lira, J. (1994). Capítulo VI. “Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales de Tlatlauquitepec, Pue.” En *Problemática y desarrollo municipal* (pp. 110- 154). México: Plaza y Valdés

- Mendoza, Enrique (2011). *Las finanzas públicas locales en México. Herramientas de diagnóstico y respuesta en un entorno de crisis*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Merino, Gustavo (2001). Capítulo 4. Federalismo fiscal: diagnóstico y propuestas. En *Una agenda para las finanzas públicas de México*. Gaceta de Economía Número Especial Primavera 2001. Recuperado de <ftp://ftp.itam.mx/pub/academico/inves/CEA/Capitulo4.pdf>
- Michel, Hugo A; *et al.* (2003). *Enfoques alternativos del federalismo fiscal en México*. Guadalajara: Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
- Moreno, Rodrigo (1980). *La Administración Pública Federal de México*. UNAM. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=714>
- OCDE (2011). *Estudios económicos de la OCDE: México 2011, OECD Publishing*. Recuperado de <http://www.oecd.org/centrodemexico/47905766.pdf>
- Gobierno del Estado de México (s/a). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011*. Recuperado de <http://www.edomex.gob.mx/desarrollosocial/doc/pdf/plandesarrollo.pdf>
- Pliego, Iván H. (2010). *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*. Documento de trabajo, núm. 82, febrero de 2010. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. Recuperado de www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../Federalismo_Fiscal_Mexico_docto84.pdf
- Presupuesto ciudadano 2013*. Recuperado de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=347>
- Quintana, Carlos F. (2008). Capítulo VIII. “La autonomía municipal”. Capítulo IX. “El gobierno municipal”. Capítulo XV. “Patrimonio y haciendas municipales” Capítulo XVI. “La administración municipal y los servicios que atiende”. En *Derecho municipal* (9ª ed.) (pp. 175-264, 365-448). México: Editorial Porrúa

Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (2012). *Prontuario de legislación financiera 2012*, Estado de México: Secretaría de Finanzas.

Rendón, Teresita (2007). *Derecho municipal*. México: Porrúa

Retchkiman, Benjamín & Gil Gerardo (1981). *El federalismo y la coordinación fiscal*. México: UNAM

Rodríguez, César (2008). *La alternancia municipal en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Recuperado de http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=14&cad=rja&uact=8&ved=0CD8QFjADOAo&url=http%3A%2F%2Fwww3.diputados.gob.mx%2Fcamara%2Fcontent%2Fdownload%2F199833%2F481233%2Ffile%2FLa_alternancia_municipal_mexico_docto52.pdf&ei=yRWMU_HAK9WaqAaG9oDICQ&usg=AFQjCNEXr2UtvX3FIjKBb-Tfr-tGfNp0fQ&sig2=oqeHlvcls-KkyEXNIwxtgQ&bvm=bv.67720277,d.b2k

Ruiz, Antonio & García Nancy (2014). El federalismo fiscal y las transferencias planeadas hacia los municipios mexicanos: criterios económicos y políticos. En *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. XXI No. 59 Enero/Abril de 2014. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652014000100003

Sánchez Warnke, R. G. *et al.* (2012). Serie Cuadernos de Investigación del Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social, No. 3, *Estado de México: desequilibrio regional y políticas públicas para municipios de alta marginación*. Toluca, México: CIEPSEM

Secretaría de Finanzas, Procuraduría Fiscal (2012). *Prontuario de legislación financiera 2012*, Estado de México.

- Secretaría de Gobernación (2011). *Manual de Transferencias Federales para Municipios* (3ra. Ed.) México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s/a). *Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación*. Recuperado de <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp04.pdf>
- Sempere, Jaime y Sobarzo Horacio (1998). *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- Serna, José (2002). Federalismo y “La ideología centralizadora del sistema federal mexicano” En *Federalismo y regionalismo*, México UNAM.
- Sierra Rojas, Andrés (2003). *Teoría general del Estado*. México: Porrúa.
- Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (2013). Recuperado de www.sncf.gob.mx/
- Sor, Laura (2007). *Un repaso sobre los conceptos de capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos*. México: CIDE. Recuperado de <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-187.pdf>
- Sour, Laura, (2004), “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Gestión y Política Pública*, 13(3). Recuperado de http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XIII_NoIII_2dosem/LauraSour.pdf
- Tamayo, Rafael y Hernández, Fausto (2004). *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?* México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey: Woodrow Wilson International Center for Scholars, CIDE, Miguel Ángel Porrúa
- Vargas, Manuel (2010). Armonización contable. En *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. México

Coneval.http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/Banco_mundial/Libro_Mejorando_la_calidad_del_gasto_publico.pdf

Zurita, J. *et al.* (2009). La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México. *El Cotidiano*, Septiembre-Octubre, 17-27.

_____*Manual para leer el presupuesto.* Recuperado de <http://www.uv.mx/personal/joacosta/files/2010/11/manualpresupuesto1.pdf>

Anexos

Anexo 1.

Municipios del Estado de México

No.	Municipio	No.	Municipio	No.	Municipio
1	Acambay	43	Ixtlahuaca	85	Temascalapa
2	Acolman	44	Jalatlaco	86	Temascalcingo
3	Aculco	45	Jaltenco	87	Temascaltepec
4	Almoloya de Alquisiras	46	Jilotepec	88	Temoaya
5	Almoloya de Juárez	47	Jilotzingo	89	Tenancingo
6	Almoloya del Río	48	Jiquipilco	90	Tenango del Aire
7	Amanalco	49	Jocotitlán	91	Tenango del Valle
8	Amatepec	50	Joquicingo	92	Teoloyucan
9	Amecameca	51	Juchitepec	93	Teotihuacán
10	Apaxco	52	Lerma	94	Tepetlaoxtoc
11	Atenco	53	Malinalco	95	Tepetlixpa
12	Atizapán	54	Melchor Ocampo	96	Tepotzotlán
13	Atizapán de Zaragoza	55	Metepec	97	Tequixquiac
14	Atlacomulco	56	Mexicaltzingo	98	Texcaltitlán
15	Atlautla	57	Morelos	99	Texcalyacac
16	Axapusco	58	Naucalpan	100	Texcoco
17	Ayapango	59	Nextlalpan	101	Tezoyuca
18	Calimaya	60	Nezahualcóyotl	102	Tianguistenco
19	Capulhuac	61	Nicolás Romero	103	Timilpan
20	Coacalco	62	Nopaltepec	104	Tlalmanalco
21	Coatepec Harinas	63	Ocoyoacac	105	Tlalnepantla
22	Cocotitlán	64	Ocuilan	106	Tlatlaya
23	Coyotepec	65	El Oro	107	Toluca
24	Cuautitlán	66	Otumba	108	Tonatico
25	Cuautitlán Izcalli	67	Otzoloapan	109	Tultepec
26	Chalco	68	Otzolotepec	110	Tultitlan
27	Chapa de Mota	69	Ozumba	111	Valle de Bravo
28	Chapultepec	70	Papalotla	112	Villa de Allende
29	Chiautla	71	La Paz	113	Villa del Carbón
30	Chicoloapan	72	Polotitlán	114	Villa Guerrero
31	Chiconcuac	73	Rayón	115	Villa Victoria
32	Chimalhuacán	74	San Antonio la Isla	116	Xonacatlán
33	Donato Guerra	75	San Felipe del Progreso	117	Zacazonapan
34	Ecatepec	76	S. Martín de las Pirámides	118	Zacualpan
35	Ecatzingo	77	San Mateo Atenco	119	Zinacantepec
36	Huehuetoca	78	San Simón de Guerrero	120	Zumpahuacán
37	Hueypoxtla	79	Santo Tomás	121	Zumpango
38	Huixquilucan	80	Soyaniquilpan de Juárez	122	V. de Chalco Solidaridad
39	Isidro Fabela	81	Sultepec	123	Luvianos
40	Ixtapaluca	82	Tecámac	124	San José del Rincón
41	Ixtapan de la Sal	83	Tejupilco	125	Tonanitla
42	Ixtapan del Oro	84	Temamatla		

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Art.6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado México.

Anexo 2.

VARIABLES DEL ANÁLISIS DE LA BASE DE DATOS

Variable	Definición	Descripción
mun	Municipio	Nombre del municipio.
num	Número del municipio	Número de municipios que pertenecen al estado.
year	Año	Año en el que se obtienen los datos.
pob	Población	Estimación anual del número de habitantes por municipio asumiendo tasas de crecimiento demográfico de tipo exponencial. (Elaboración propia con base en cifras de los Censos de Población 2000 y 2010, INEGI).
inp	Índice Nacional de Precios	Índice Nacional de Precios al Consumidor. La base de dicho índice corresponde a la segunda quincena de junio de cada año (INEGI).
dens_lev	Densidad poblacional	Variable del grado de densidad poblacional por municipio en el año.
dens	Densidad poblacional a Nivel Municipal, puede ser <i>Muy Baja, Baja, Media, Alta y Muy Alta</i>	Variable ordinal que asocia distintos valores de acuerdo al nivel de densidad poblacional en cada municipio. Muy Baja se asigna un 1, Baja se asigna un 2, Media se asigna un 3, Alta se asigna un 4 y Muy Alta un 5.
elec	Elecciones municipales	Año en que fue elegido el presidente municipal en turno. La vigencia de la variable es trianual.
gpan	Partido Político Prevaliente a Nivel Municipal: PAN	Variable dummy asociada al PAN como partido político del presidente municipal electo de cada municipio. La vigencia de la variable es trianual.
gpri	Partido Político Prevaliente a Nivel Municipal: PRI	Variable dummy asociada al PRI como partido político del presidente municipal electo de cada municipio. La vigencia de la variable es trianual.
gprd	Partido Político Prevaliente a Nivel Municipal: PRD	Variable dummy asociada al PRD como partido político del presidente municipal electo de cada municipio. La vigencia de la variable es trianual.
gotro	Partido Político Prevaliente a Nivel Municipal: OTRO	Variable dummy asociada a los partidos políticos, distintos al PAN, PRI y PRD del presidente municipal electo de cada municipio. La vigencia de la variable es trianual.

part	Partido Político Prevaliente a Nivel Municipal, puede ser el <i>PAN, PRI, PRD u otro.</i>	Variable ordinal que asocia distintos valores de acuerdo al partido político del presidente municipal electo de cada municipio. Al PAN se asigna un 1, al PRI se asigna un 2, al PRD se asigna un 3 y a otro partido un 4. La vigencia de la variable es trianual.
reg	Región	Región a la que pertenece cada municipio.
regnum	Número de la región	Número de región que corresponde a cada municipio.
totaleg	Total egresos	Total de egresos anual.
servpers	Servicios personales	Variable de la asignación para sufragar las remuneraciones al personal que presta sus servicios al gobierno.
matysumin	Materiales y suministros	Variable de asignación a la adquisición de toda clase de insumos y suministros por los gobiernos para la prestación de bienes y servicios públicos y el desempeño de sus actividades administrativas.
servgral	Servicios generales	Variable de asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que los gobiernos contraen del sector público.
subtransfayuda	Subsidios, transferencias y ayudas	Variable de la asignación que otorgan los gobiernos en forma directa o indirecta a los diferentes sectores de la sociedad para apoyar sus operaciones, mantener los niveles en los precios y apoyar el consumo, distribución y comercialización de bienes.
Gastocorri	Gasto corriente	Está integrado por Servicios Generales, Servicios Personales, Materiales y Suministros y Subsidios, Transferencias y Ayudas.
adqmueimn	Adquisición de bienes muebles e inmuebles	Variable de los recursos destinados a la adquisición de toda clase de bienes muebles e inmuebles, requeridos para el desempeño de las actividades de administración pública.
obrpubacsoc	Obras públicas y acciones sociales	Variable del gasto que incorpora las asignaciones destinadas a la creación de instalaciones físicas, mediante la realización de obras públicas.
invfin	Inversión financiera	Variable de la concesión de créditos y la adquisición de valores, en forma directa o a través de los fideicomisos, que realizan los gobiernos estatales a particulares, empresas privadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal.
Gastoinver	Gasto de inversión	Está integrado por Inversión Financiera, Obras Públicas y Acciones Sociales, Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles.

aplicrec	Aplicación de recursos federales y estatales	Variable de los recursos transferidos por la federación y los estados a los municipios, para el cumplimiento de sus objetivos de política económica.
otroseg	Otros egresos	Variable de las erogaciones que por su naturaleza no pueden agruparse en algún otro capítulo de egresos del sector público estatal y municipal.
cuenterceros	Por cuenta de terceros	Variable de los pagos hechos a nombre o representación de terceros, equivalente a las retenciones de impuestos, cuotas de seguridad social y cuotas sindicales.
deudapub	Deuda pública	Variable de gastos destinados a cubrir las obligaciones de los gobiernos por deuda pública derivados de la contratación de empréstitos, amortizaciones, el servicio y los adeudos de ejercicios fiscales anteriores.
dispfinal	Disponibilidad final	Variable de las partidas del activo existentes al final del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios del ejercicio siguiente.
rtotaleg	Total egresos	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rservpers	Servicios personales	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rmatysumin	Materiales y suministros	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rservgral	Servicios generales	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rsubtransfayuda	Subsidios, transferencias y ayudas	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rGastocorri	Gasto corriente	Está integrado por Servicios Generales, Servicios Personales, Materiales y Suministros y Subsidios, Transferencias y Ayudas.
radqmueimn	Adquisición de bienes muebles e inmuebles	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
robrpubacsoc	Obras públicas y acciones sociales	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rinvfin	Inversión financiera	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de

		2010.
rGastoinver	Gasto de inversión	Está integrado por Inversión Financiera, Obras Públicas y Acciones Sociales, Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles.
raplicrec	Aplicación de recursos federales y estatales	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rotroseg	Otros egresos	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcuenterceros	Por cuenta de terceros	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rdeudapub	Deuda pública	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rdispfinal	Disponibilidad final	Estimaciones anuales por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rctotaleg	Total egresos en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcservpers	Servicios personales en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcmatysumin	Materiales y suministros en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcservgral	Servicios generales en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcsubtransfayuda	Subsidios, transferencias y ayudas en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcGastocorri	Gasto corriente	Está integrado por Servicios Generales, Servicios Personales, Materiales y Suministros y Subsidios, Transferencias y Ayudas.
rcadqmueimn	Adquisición de bienes muebles e inmuebles en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcobrpubacsoc	Obras públicas y acciones sociales en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcinvfin	Inversión financiera en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcGastoinver	Gasto de inversión	Está integrado por Inversión Financiera, Obras Públicas y Acciones Sociales, Adquisiciones de Bienes Muebles e Inmuebles.

rcaplicrec	Aplicación de recursos federales y estatales en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcotroseg	Otros egresos en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rccuenterceros	Por cuenta de terceros en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcdeudapub	Deuda pública en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.
rcdispfinal	Disponibilidad final en Pesos Constantes Per Cápita	Estimaciones anuales per cápita por municipio. Las cifras son en pesos constantes de diciembre de 2010.

Fuente: Elaboración propia. Las variables son construidas con base en los datos de INEGI-SIMBAD, IEEM, Flaman (2007) y Sánchez, *et al.* (2012).

Anexo 3.

Municipios del Estado de México clasificados de acuerdo al Grado de Densidad Poblacional

Baja (6)	Media (16)	Alta (75)			Muy Alta (28)
Amatepec	Aculco	Acambay	Jiquipilco	Tepetlaoxtoc	Atizapán
Luvianos	Amanalco	Acolman	Jocotitlán	Tepetlixpa	Atizapán de Zaragoza
Otzoloapan	Axapusco	Almoloya de Juárez	Joquicingo	Tepotzotlán	Chicoloapan
San Simón de Guerrero	Almoloya de Alquisiras	Almoloya del Río	Juchitepec	Tequixquiac	Chiconcuac
Sultepec	Chapa de Mota	Amecameca	Lerma	Texcaltitlán	Chimalhuacán
Tlatlaya	Ixtapan del Oro	Apaxco	Malinalco	Texcalyacac	Coacalco de Berriozábal
	Nopaltepec	Atenco	Mexicaltzingo	Texcoco	Cuautitlán
	Ocuilan	Atacomulco	Morelos	Tiangustenco	Cuautitlán Izcalli
	Polotitlán	Atlautla	Nextlalpan	Tlalmanalco	Ecatepec de Morelos
	Santo Tomás	Ayapango	Ocoyoacac	Tonatico	Huixquilucan
	Soyaniquilpan de Juárez	Calimaya	Oro, El	Valle de Bravo	Jaltenco
	Temascaltepec	Capulhuac	Otumba	Villa de Allende	La Paz
	Timilpan	Chalco	Otzolotepec	Villa del Carbón	Melchor Ocampo
	Zacazonapan	Chapultepec	Ozumba	Villa Guerrero	Metepec
	Zacualpan	Chiautla	Rayón	Villa Victoria	Naucalpan de Juárez
	Zumpahuacán	Coatepec Harinas	San Antonio la Isla	Xalatlaco	Nezahualcóyotl
		Cocotitlán	San Felipe del Progreso	Xonacatlán	Nicolás Romero
		Coyotepec	San José del Rincón	Zinacantepec	Papalotla
		Donato Guerra	San Martín de las Pirámides	Zumpango	San Mateo Atenco
		Ecatzingo	Tejupilco		Tecámac
		Huehuetoca	Temamatla		Teoloyucan
		Hueypoxtla	Temascalapa		Tezoyuca
		Isidro Fabela	Temascalcingo		Tlahuepantla de Baz
		Ixtapaluca	Temoaya		Toluca
		Ixtapan de la Sal	Tenancingo		Tonanitla
		Ixtlahuaca	Tenango del Aire		Tultepec
		Jilotepec	Tenango del Valle		Tultitlán
		Jilotzingo	Teotihuacán		Valle de Chalco Solidaridad

Fuente: Elaboración propia con base en Flamand (2007).

Anexo 4

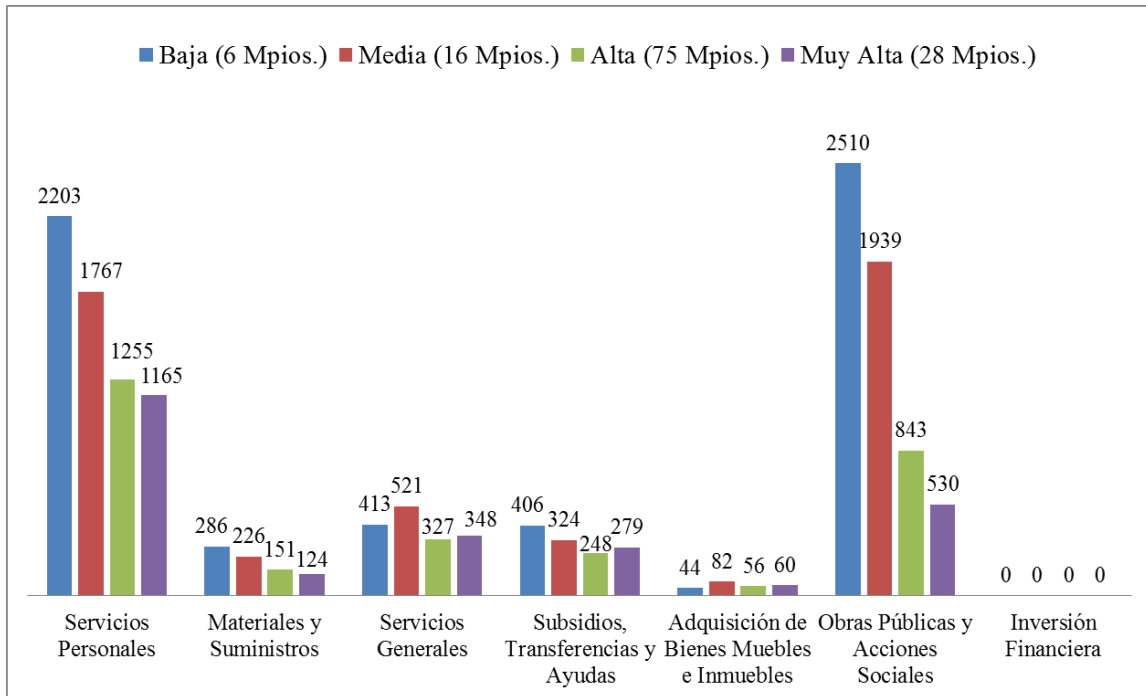
Municipios del Estado de México clasificados de acuerdo a la Región Socioeconómica

I. Amecameca (13)	II. Atlacomulco (16)	III. Chimalhuacán (4)	IV. Cuautitlán Izcalli (5)
Amecameca Atlautla Ayapango Chalco Cocotitlán Ecatzingo Juchitepec Ozumba Temamatla Tenango del Aire Tepetlixpa Tlalmanalco Valle de Chalco Solidaridad	Acambay Aculco Atlacomulco Chapa de Mota Ixtlahuaca Jilotepec Jiquipilco Jocotitlán Morelos El Oro Polotitlán San Felipe del Progreso San José del Rincón Soyaniquilpan de Juárez Temascalcingo Timilpan	Chicoloapan Chimalhuacán Ixtapaluca La Paz	Coyotepec Cuautitlán Izcalli Huehuetoca Tepotzotlán Villa del Carbón
V. Ecatepec (9)	VI. Ixtapan (15)	VII. Lerma (10)	VIII. Naucalpan (5)
Acolman Axapusco Ecatepec de Morelos Nopaltepec Otumba San Martín de las Pirámides Tecámac Temascalapa Teotihuacán	Almoloya de Alquisiras Coatepec Harinas Ixtapan de la Sal Joquicingo Malinalco Ocuilán San Simón de Guerrero Sultepec Temascaltepec Tenancingo Texcaltitlán Tonatico Villa Guerrero Zacualpan Zumpahuacán	Atizapán Capulhuac Lerma Ocoyacac Otzolotepec San Mateo Atenco Temoaya Tianguistenco Xalatlaco Xonacatlán	Huixquilucan Isidro Fabela Jilotzingo Naucalpan de Juárez Nicolás Romero
IX. Nezahualcóyotl (1)	X. Tejupilco (4)	XI. Texcoco (7)	XII. Tlalnepantla (2)
Nezahualcóyotl	Amatepec Luvianos Tejupilco Tlatlaya	Atenco Chiautla Chiconcuac Papalotla Tepetlaoxtoc Texcoco Tezoyuca	Atizapán de Zaragoza Tlalnepantla de Baz
XIII. Toluca (12)	XIV. Tultitlán (6)	XV. Valle de Bravo (9)	XVI. Zumpango (7)
Almoloya de Juárez Almoloya del Río Calimaya Chapultepec Metepec Mexicaltzingo Rayón San Antonio la Isla Tenango del Valle Texcalyacac Toluca Zinacantepec	Coacalco de Berriozabal Cuautitlán Melchor Ocampo Teoloyucan Tultepec Tultitlán	Amanalco Donato Guerra Ixtapan del Oro Otzoloapan Santo Tomás Valle de Bravo Villa de Allende Villa Victoria Zacazonapan	Apaxco Hueypoxtla Jaltenco Nextlalpan Tequixquiac Tonanitla Zumpango

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Anexo 5.

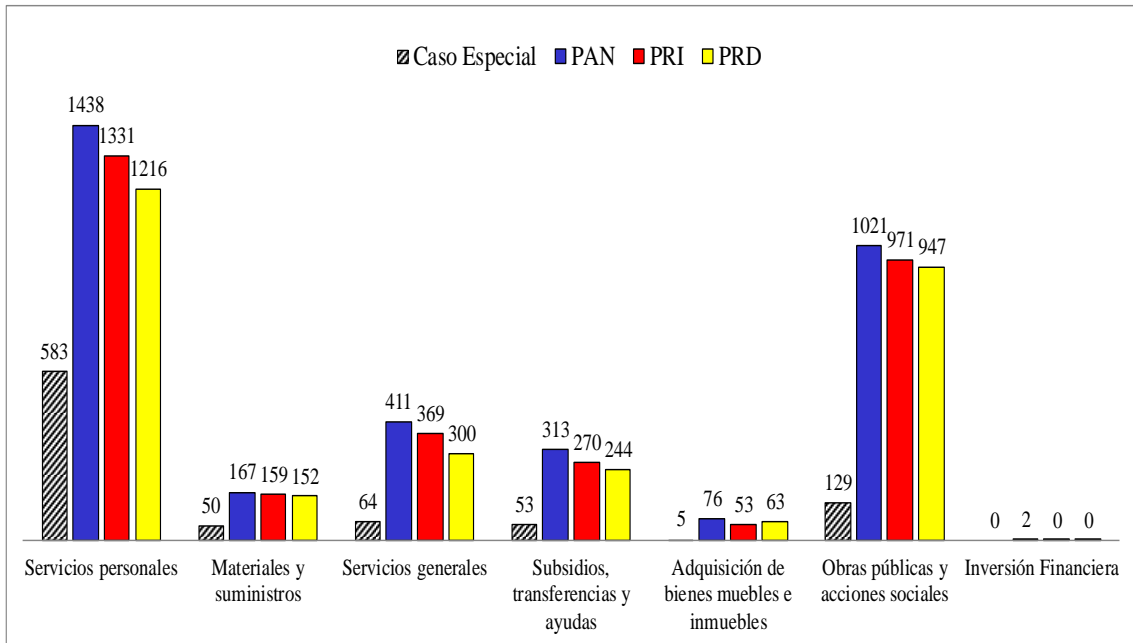
Promedio de las Partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a Nivel Municipal por Densidad Poblacional, 2005-2011 (Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en Flamand (2007). Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Anexo 6.

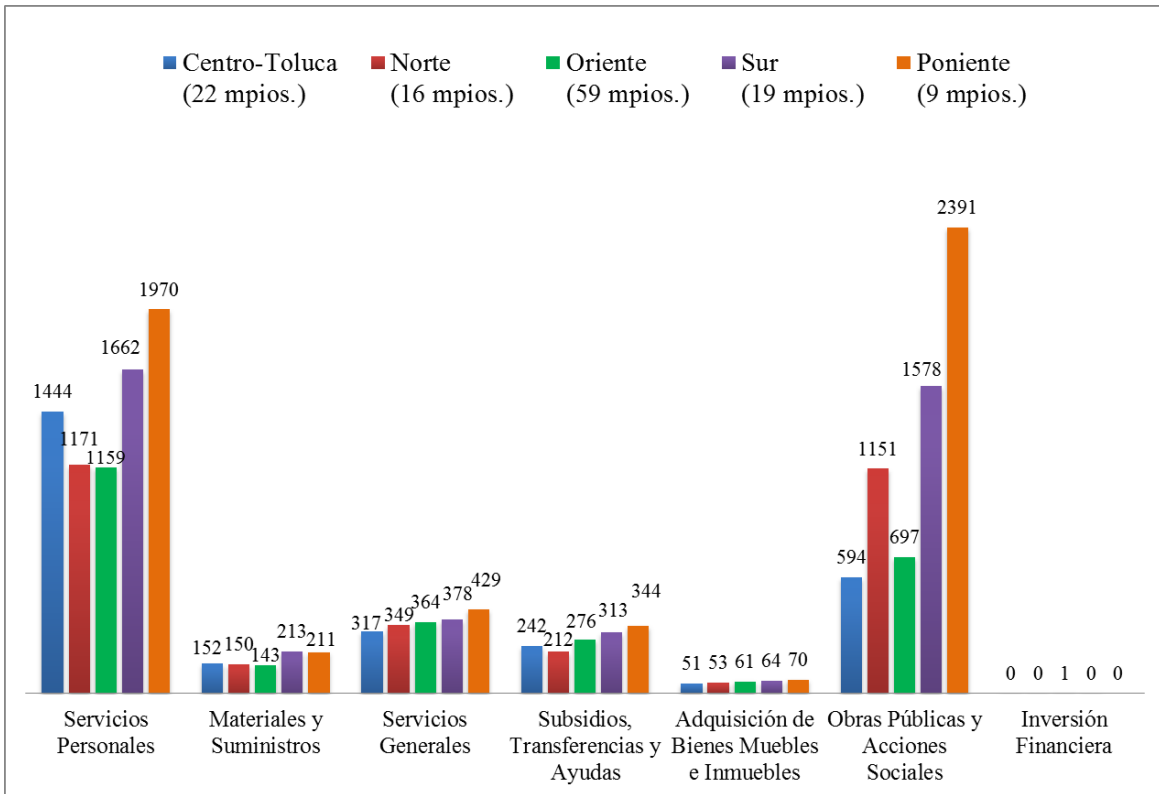
Promedio de las Partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a Nivel Municipal por Partido Político, 2005-2011 (Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios se basa en los resultados del IEEM. Las cifras están redondeadas en términos per cápita y expresadas en pesos de diciembre de 2010.

Anexo 7.

Promedio de las Partidas de la Clasificación Económica del Gasto Público a Nivel Municipal en el Estado de México, 2005-2011 (Pesos Constantes Per Cápita)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI-SIMBAD. La taxonomía usada para clasificar a los municipios en Macro Región es con base en Sánchez, *et al.* (2012). Las cifras están redondeadas y expresadas en pesos constantes de diciembre de 2010.