

Quiebras Municipales

Autores:

Adán Larracilla Márquez

Miguel Amador Hernández

Diyinitza Martínez Peralta

KAS Municipal

Quiebras Municipales

Derechos reservados, 2021

Prolocal

Adolfo Prieto 1253 Col. Del Valle Centro
Alc. Benito Juárez C.P.03100 CDMX

Konrad Adenauer México A.C.

Río Guadiana No.3 Col. Cuauhtémoc, 06500, Ciudad de México
01(55) 55 66 45 99, kasmex@kas.de, www.kasmex.org

La reproducción total o parcial no autorizada vulnera derechos reservados.

Cualquier uso de la presente obra debe ser previamente consensuado.

IMPRESO EN MÉXICO

Prólogo	10
Introducción	11
Capítulo Primero. Factores que afectan las finanzas municipales	13
a. Componentes de los ingresos municipales	14
b. El problema de la recaudación tributaria municipal	16
c. Aumento en el gasto corriente	18
d. Gastos operativos	20
e. Dependencia de Ingresos federales vs porcentaje de recaudación municipal	25
f. Adeudos con la Comisión Federal de Electricidad	27
g. Adeudos con la Comisión Nacional del Agua	28
h. Del predio y catastro	29
i. Laudos municipales	30
j. La deuda municipal	30
Capítulo Dos: Recortes al gasto federalizado y a los municipios	37
a. Gasto federalizado 2015-2021	38
b. Recortes al Ramo General 23, 2015-2021	39
b.1 Cantidad de apoyos, fondos y programas del Ramo General 23	40
b.2 Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros	40
b.3 Fondo de Apoyo a Migrantes	41
b.4 Fondo Metropolitano	41
b.5 Fondo para Fronteras	42
b.6 Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal	42
b.7 Fondo a Zonas Metropolitanas	43
c. Recortes al Ramo General 28, 2015-2021	43
c.1 Disparidad en el ramo 28 vs PIB	44
c.2 Evolución de las Participaciones Federales Ejercidas como Porcentaje del PIB, 2010-2020	46

d. Recortes al Ramo General 33, 2015-2021	47
d.2 Ramo General 33	51
d.3 Incidencia delictiva	51
d.4 Rezago Educativo	52
d.5 Índice de Rezago Social (IRS)	54
Capítulo 3. Plan municipal como herramienta de gestión	59
El papel de los municipios en la Planeación en México (1989- 2018)	61
Antecedentes de la planeación municipal	65
La planeación municipal	65
Marco jurídico de la planeación municipal	66
I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	66
II. Ley de Planeación	67
III. Constituciones locales	67
IV. Ley Estatal de Planeación	68
V. Leyes Orgánicas, Leyes Municipales	68
Marco de coordinación institucional: Instrumentos para la Planeación Municipal	69
I. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)	70
II. Convenio de Desarrollo Social (CDS)	70
III. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN)	70
IV. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)	71
Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP)	71
La planificación para el desarrollo en los municipios de México	71
a. Plan Municipal de Desarrollo solo como requisito legal y no como herramienta de gestión	73
b. Improvisación de acciones	74
c. Falta de medición del desempeño y PBR	75

Capítulo 4: Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y sus pendientes	81
¿Qué es la Deuda Pública?	82
Tipos de financiamiento para comprar deuda	83
a. Banca múltiple	83
b. Banca de desarrollo	83
c. Empréstito y Emisión Bursátil	84
Antecedentes de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios	84
Modificaciones a otras legislaciones	84
a. Ley de Coordinación Fiscal	84
b. Ley Federal de Deuda Pública	85
Contexto político nacional	85
El origen de la LDF	87
Reglas de disciplina financiera de los municipios	92
Deuda a largo plazo	96
Deuda a corto plazo	98
Deuda de la Ciudad de México	98
Sistema de Alertas	99
Registro Público Único	100
Transparencia y rendición de cuentas	101
Sanciones	101
Aspectos claves de la Ley de Disciplina Financiera	102
Obligaciones para la contratación de deuda municipal	103
Principales adiciones a la Reforma de la Ley de Disciplina Financiera 2020	103
Los pendientes de la Ley de Disciplina Financiera	105
Capítulo 5: ¿Qué es la quiebra municipal y en qué consiste?	107
Conceptualización	112
Concepto de Quiebra técnica municipal	113

Quiebra para municipios	113
El papel del Órgano Superior de Fiscalización de cada Entidad federativa	114
Elementos de análisis para declarar la quiebra	114
Información contable	114
Información presupuestaria	114
Primera fase: Análisis de factores de quiebra	115
Segunda fase: Análisis de indicadores de deuda	115
Tercera Fase: IIFOM Evaluación de tercera parte	116
Capítulo 6. Declaración de rescate o quiebra municipal	121
Instalación de la Comisión Especial de Quiebras y Concursos Municipales en el Congreso local	123
Instalación del Comité de Quiebras y Concursos	123
Análisis para determinar el rescate o la Quiebra	124
Intervención de la tesorería	125
Declaración de rescate de quiebra municipal	125
Consideraciones para cuando se declara el rescate	125
1. Programas de austeridad gubernamental	126
2. Capacitación, certificación y profesionalización de los tesoreros y funcionarios	127
3. Disciplina y Presupuesto Basado en Resultados	127
4. Transparencia y rendición de cuentas	127
5. Participación y vigilancia ciudadana	128
6. Modernización y sistematización de las tesorerías	128
7. Recaudación, participación de ingresos federales y potestades adicionales a los municipios	129
8. Elevar los estándares hacendarios de los municipios y formalizar la evaluación del desempeño	129
9. Desarrollar lineamientos para el manejo eficiente de las finanzas municipales	130
10. Ordenar los sistemas de pensiones de los gobiernos municipales	130

11. Reestructuración de la deuda pública	130
Fondo de Rescate Municipal	131
Declaración de quiebra municipal	131
Artículos de la Ley secundaria para que un municipio sea declarado en quiebra	133
La adhesión a una intermunicipalidad	135
Ley de Quiebras municipales	135
Conclusiones	136
Bibliografía	138

Prólogo

Prolocal en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer, han preparado un libro que traza un amplio panorama de la problemática contemporánea en materia hacendaria en la que se encuentran los municipios mexicanos que, al igual que en muchos otros aspectos, se caracteriza por una variedad y diversidad de situaciones.

Este libro denominado *Quiebras municipales* presenta una visión integral para prever lo que en un futuro puede pasar con los gobiernos locales, partiendo de la idea que entran en quiebra por dos factores, la no adecuada administración (método) y/o falta de recursos económicos.

Cabe destacar que esta propuesta técnico y administrativa, mas no jurídica en sí, que aclara la situación, marca las pautas del proceso de declarar la quiebra, manifiesta los retos que el tema enfrenta y sugerencias de la norma a implementar.

Es un esfuerzo de trascendental importancia y reto singular hacer una revisión exhaustiva sobre la “viabilidad de una ley que regule las quiebras municipales”, cuando esta obra evalúa lo que el Dr. Adán Larracilla Márquez lanzó en 2020 encabezando este movimiento en México en su libro *Elementos para la Expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional en México*.

En el libro se hace un análisis de los retos en materia hacendaria que enfrentan los gobiernos locales con un estudio de corte transversal cualitativo y cuantitativo, con la aplicación de tres fases evaluativas para poder declarar el rescate o quiebra municipal. Se presenta una vasta revisión bibliográfica, y se proponen definiciones brindando nuevas aportaciones.

Esta obra es de utilidad para aquellos que quieran aventurarse en implementar y prever las quiebras derivadas de la situación financiera, teniendo aquí a la vista la lista de elementos y recomendaciones que se deben tener en cuenta para hacerla viable en cualquiera de los 2,452 municipios y 16 demarcaciones territoriales de México. Este análisis vale la pena, y para que se vuelva una realidad en un país debe tener un encuadre legislativo que determine lo que es posible, y ser tan clara que convenza a los ciudadanos y ejecutores capaces de entender la situación.

Introducción

Este libro es una propuesta de cómo determinar la viabilidad de una Ley Reglamentaria en Quiebras Municipales, entendida como un último paso para declararla y, a su vez, la ordenación del proceso de esta. Este supuesto prevé a qué se sujetarán los entes públicos, diagnosticando diversos factores a través de tres etapas.

Para tal efecto, la obra se compone de seis capítulos, de los cuales, el primero está dedicado a revisar los diversos factores que afectan las finanzas municipales que confluyen para constituir la situación en la que viven, empleando para ello una serie de cuadros históricos y comparativos. Posteriormente, en el segundo capítulo se presentan los cambios de los recortes al gasto federalizado desde 2015 a 2021; adicionalmente, se contrasta la información con un análisis de rezago social y la disparidad en los ramos generales.

Enseguida, en el tercer capítulo se aborda el tema de planeación municipal como herramienta de gestión, la cual permite comprender sus efectos en las diversas esferas de la vida gubernamental y social, y en el mismo capítulo se presentan algunas reseñas históricas para, finalmente, proponer el Plan Municipal de Desarrollo como un eje determinante en el desempeño económico de los gobiernos locales.

En el cuarto capítulo, se describe el contexto del surgimiento de la Ley de Disciplina Financiera y sus pendientes con los municipios y se presentan las modificaciones de la deuda de los gobiernos locales. Desde luego, dicha exposición incluye un diagnóstico de las problemáticas más agudas que aquejan al municipio, lo cual evidencia los rezagos que aún persisten en este importante orden de gobierno.

A continuación, en el quinto capítulo, se presentan algunas definiciones de quiebra para, finalmente, proponer un concepto genérico para los municipios a fin de precisar el objeto de estudio, así como, el planteamiento de las tres fases para declarar la quiebra municipal.

Finalmente, en el capítulo sexto, y tomando como base un trabajo realizado por Prolocal se identifican las propuestas, aquellas exigencias que se han destacado para reformar el marco jurídico municipal, donde sobresalen por su vigencia y trasfondo en el debate político contemporáneo, las iniciativas de una Ley Reglamentaria en materia de quiebras municipales para su discusión, así como el gran esfuerzo intelectual de numerosos investigadores especializados en el ámbito municipal.

01



Factores que afectan las finanzas municipales

A través de la historia fiscal en México ha sido una constante la baja recaudación tributaria de los tres órdenes de gobierno; no obstante, quien más la padece y afecta es la hacienda municipal.

A partir de la octava reforma de 1983 del Artículo 115 Constitucional, los gobiernos municipales en México, adquirieron mayores responsabilidades de ingreso y gasto, se les cedió la potestad sobre los impuestos inmobiliarios y se determinaron los bienes y servicios públicos que habían de proveer, fueron dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, permitiéndoles expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas.

En la actualidad, los gobiernos municipales son los encargados de la provisión¹ de agua potable, alumbrado público, parques y jardines, calles y caminos, policía y recolección de basura, entre otras. Y si bien se ha avanzado, todavía los retos que enfrentan son considerables, tales como: la dependencia de las transferencias federales, la recaudación municipal, los ingresos propios, laudos, adeudos por créditos o préstamos, adeudos con CFE (Comisión Federal de Electricidad) y CONAGUA (Comisión Nacional del Agua), entre otros.

En seguida, se presentan los principales factores que afectan y vulneran las haciendas municipales, lo que nos permitirán diagnosticar el estado de las finanzas públicas de los 2,452 municipios y 16 demarcaciones territoriales.

Tabla 1. Cantidad de municipios distribuidos por población.

Población		Núm. Mpios. con 0-1,000 habitantes	Núm. Mpios. con 1,001-2,000 habitantes	Núm. Mpios. con 2,001-3,000 habitantes	Núm. Mpios. con 3,001-4,000 habitantes	Núm. Mpios. con 4,001-5,000 habitantes	Núm. Mpios. con 5,001-10,000 habitantes	Núm. Mpios. de 0-10,000	Resto de municipios	Total de municipios
2020	126,014,024	134	175	123	129	113	364	1,038	1,431	2,468
	Porcentaje respecto al total de municipios	5.5	7.1	5.0	5.3	4.6	14.9	42.4	58.5	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Nacional 2020.

a. Componentes de los ingresos municipales

Los ingresos propios son los recursos financieros que percibe el municipio, en forma ordinaria o extraordinaria, por el cobro de conceptos estipulados en su Ley de Ingresos o por medio de la expedición de decretos o firma de convenios, derivados de la utilización de las atribuciones del gobierno municipal y de los recursos que ingresan a su hacienda provenientes de otros órdenes de gobierno.

A continuación se presenta la evolución del total de ingresos municipales:

Tabla 2. Evolutivo del total de ingresos municipales 2015-2019

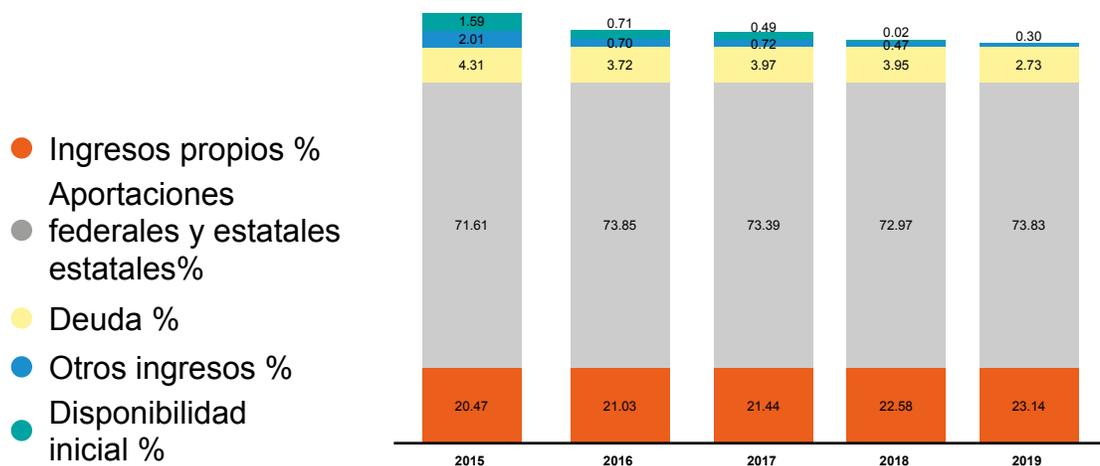
	2015	2016	2017	2018	2019
Ingresos totales	390,297,990,747	409,511,641,745	443,552,650,140	455,090,055,494	480,492,531,366
Ingresos propios	79,880,105,983	86,130,724,430	95,084,151,465	102,774,589,864	111,203,058,449
Participaciones, Aportaciones federales y estatales	279,489,318,327	302,420,415,158	325,520,736,063	332,075,314,810	354,748,760,672
Deuda	16,807,318,327	15,214,706,013	17,591,976,931	17,976,317,438	13,110,787,766
Otros ingresos	7,849,430,056	2,856,609,082	3,183,430,213	2,158,038,082	1,426,632,316
Disponibilidad inicial	6,223,307,282	2,889,187,062	2,172,355,368	105,795,300	3,292,163

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI Finanzas públicas municipales

¹ Fue en la décima reforma al 115 Constitucional de 1999, se adicionaron los servicios públicos de: drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento de calles, parques, jardines y seguridad pública, entre otras disposiciones.

En seguida, se presenta la evolución del total de ingresos municipales en términos porcentuales para ejemplificar gráficamente:

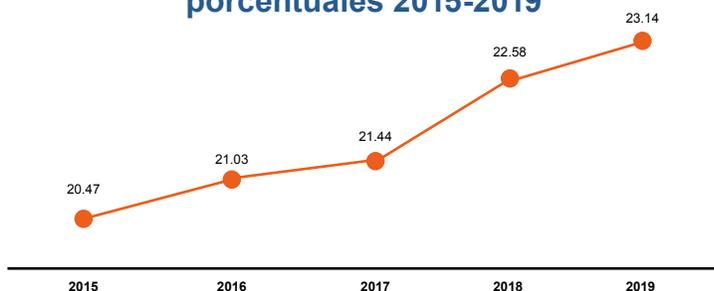
Gráfica I. Evolutivo del total de ingresos municipales en términos porcentuales 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI Finanzas públicas municipales

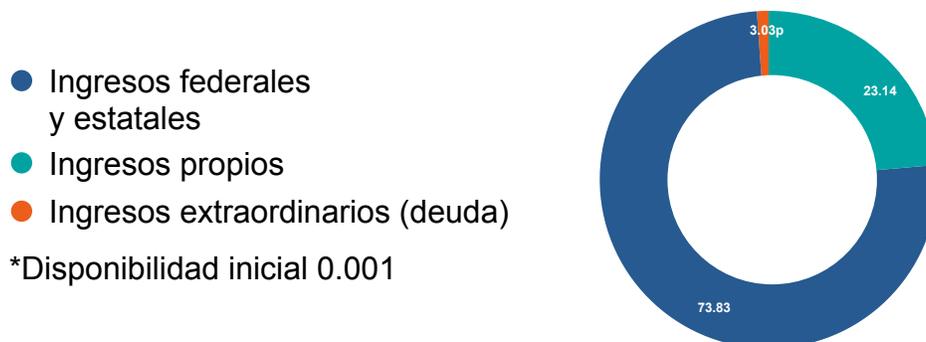
En el siguiente gráfico se representan los porcentajes de los ingresos propios de los municipios, donde se observa ligeros incrementos por años.

Gráfica II. Evolutivo de ingresos propios municipales en términos porcentuales 2015-2019



En el gráfico III se representan los porcentajes de los ingresos totales de los municipios, donde se observa que por ingresos propios son el 23.14% del total.

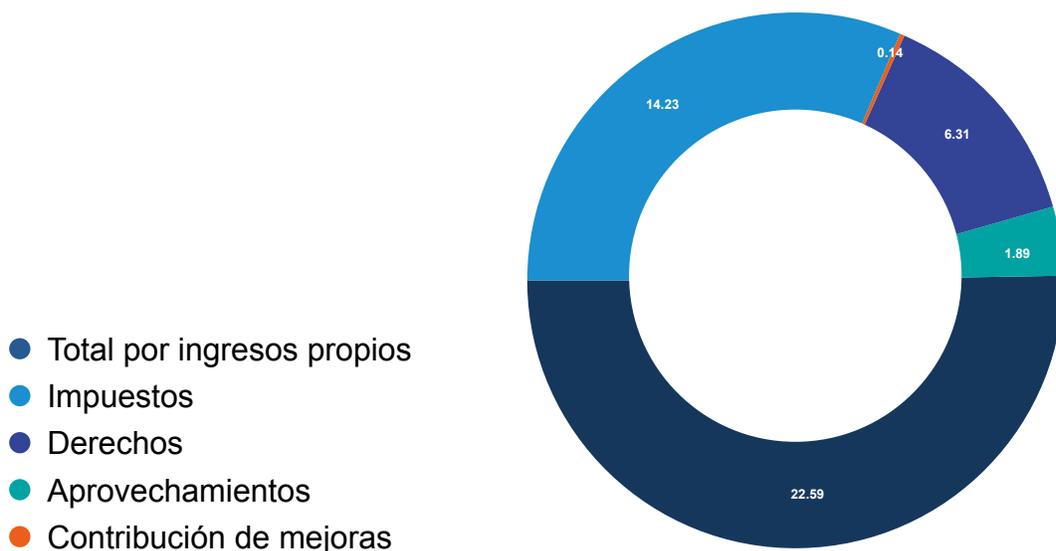
Gráfica III. Evolutivo de ingresos propios municipales en términos porcentuales 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con información INEGI Finanzas públicas municipales, 2019 con base en análisis ingresos vs egresos.

Las contribuciones -impuestos, derechos y contribuciones por mejoras, productos y aprovechamientos son conocidos como ingresos propios, son recaudados por los ayuntamientos en el ejercicio de sus atribuciones fiscales de acuerdo a su Ley de Ingresos, a continuación se presentan los porcentajes recaudados por los municipios respecto al total:

Gráfica IV. Porcentajes de los ingresos propios municipales



Fuente: Elaboración propia con información INEGI Finanzas públicas municipales, 2019 con base en análisis ingresos y egresos.

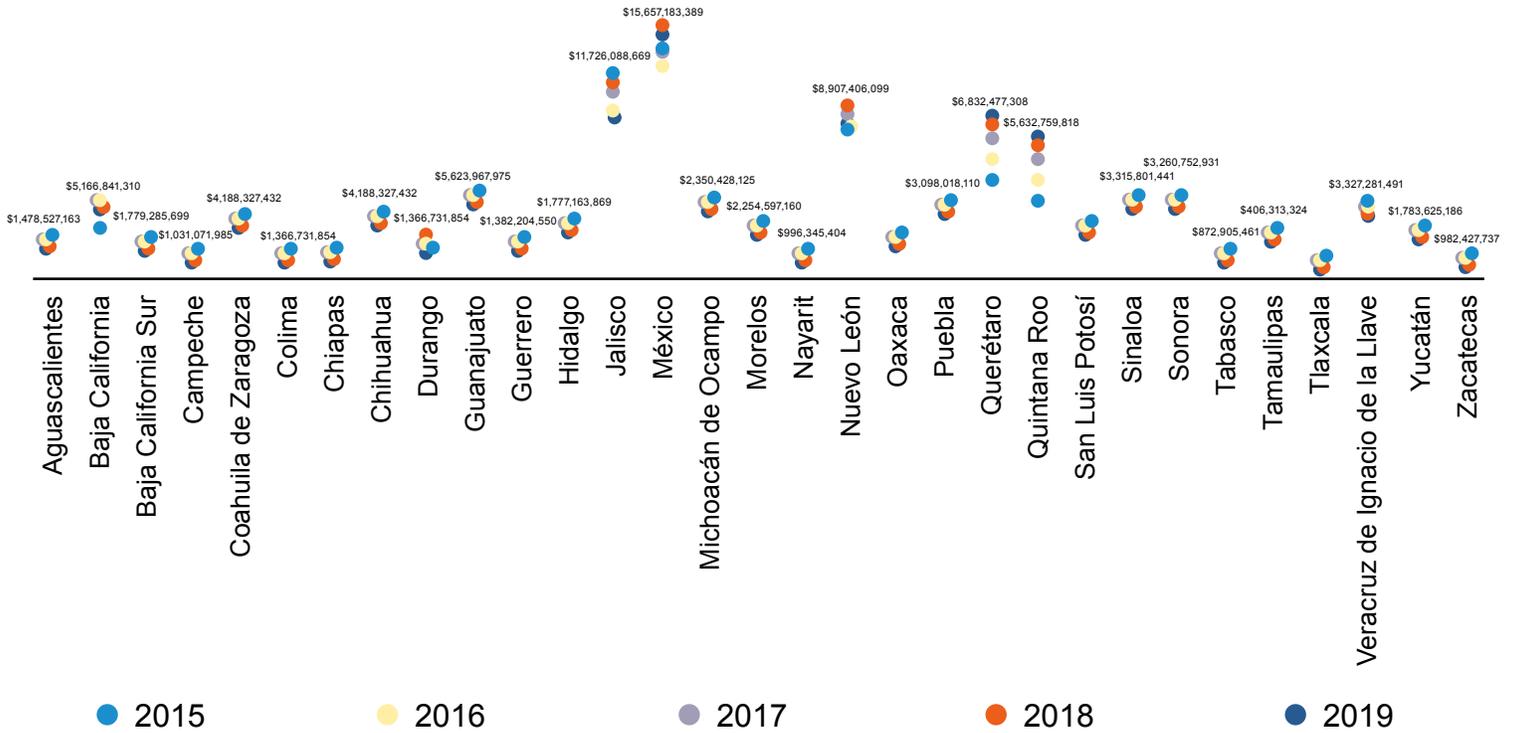
b. El problema de la recaudación tributaria municipal

La principal fuente de ingresos municipales propios tradicionalmente ha sido el impuesto predial. En ese sentido, este se presenta como una alternativa real para mejorar las condiciones en las haciendas municipales. La capacidad recaudatoria es factor esencial para garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas. La recaudación de ingresos propios es uno de los factores que aumenta la eficacia de las administraciones municipales, debido a que esta situación incrementa las libertades en el ejercicio de los recursos al no depender de recursos etiquetados o recursos federales.

A pesar de que el municipio en México es el orden de gobierno más cercano a las necesidades de la población por la proximidad que tienen sus autoridades a las demandas sociales, en ocasiones, sus acciones se ven minadas por la ausencia de capacidades técnicas y la falta de continuidad en el orden local de gobierno.

A continuación se presenta el estadístico de ingresos propios municipales de 2015- 2019.

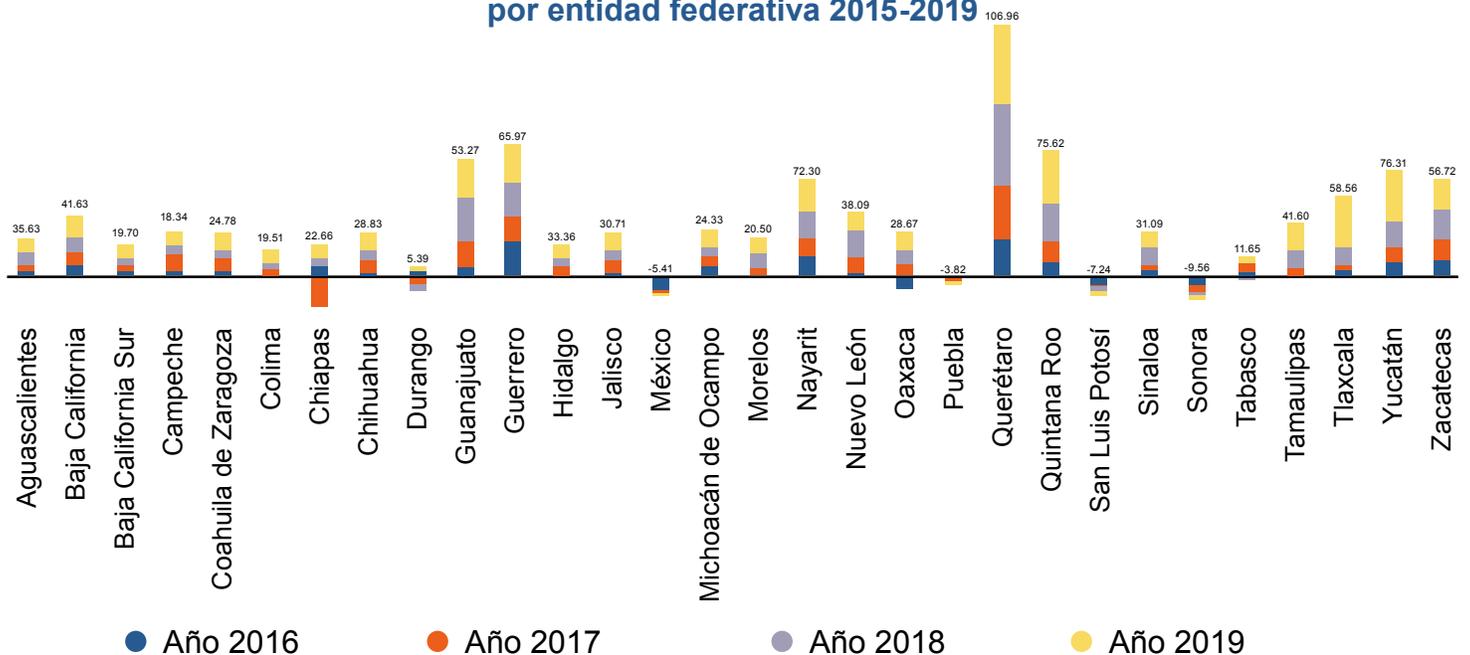
Gráfica V. Evolutivo de ingresos propios municipales por entidad federativa 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas municipales por estado 2015-2019.

En esta gráfica se observa a mayor detalle el evolutivo porcentual respecto a 2015, siendo los municipios de Querétaro los que más recaudan por ingresos propios y en caso contrario los municipios de Sonora son los que menos lo hacen.

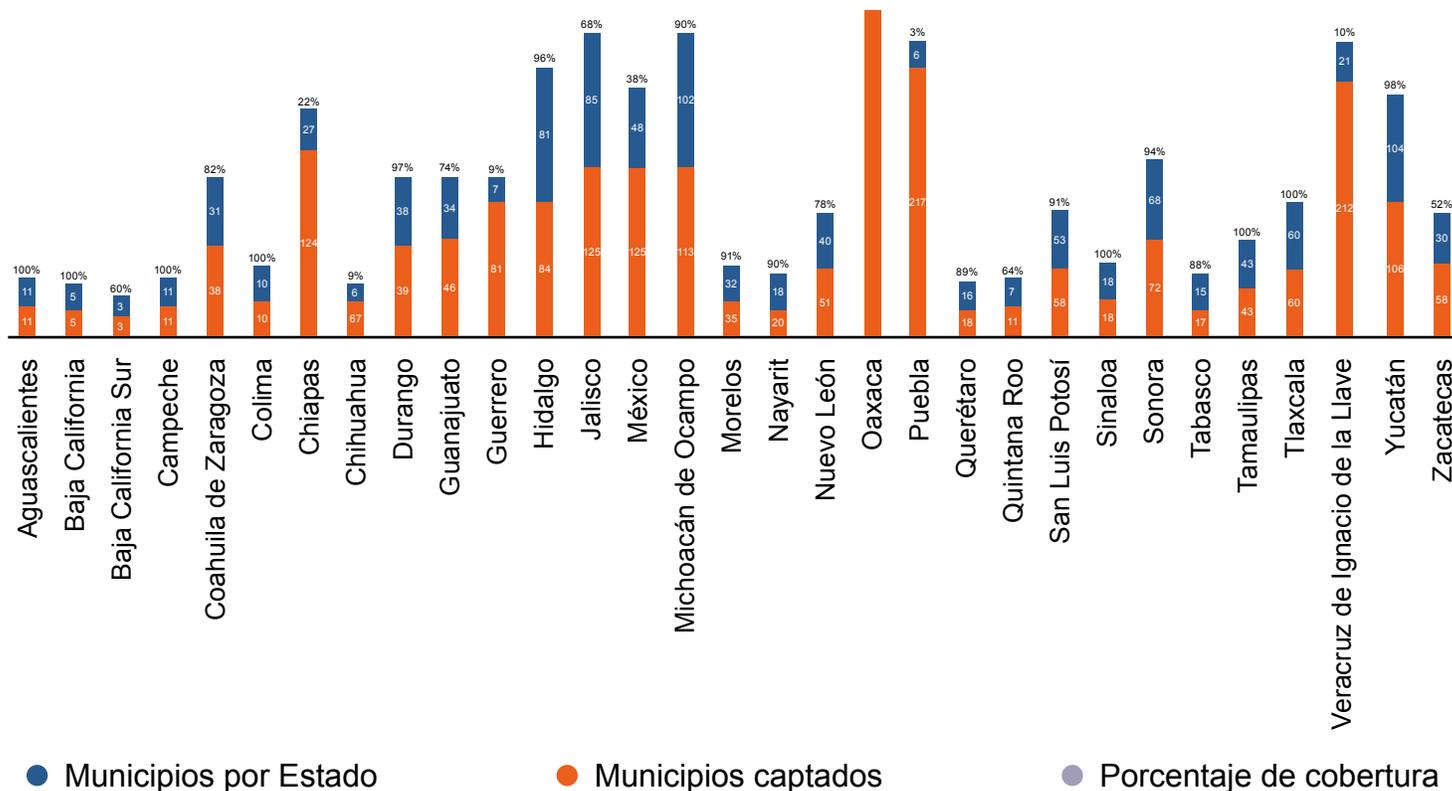
Gráfica VI. Evolutivo porcentual de ingresos propios municipales por entidad federativa 2015-2019



Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas municipales por estado 2015-2019.

Sin embargo, otro factor al problema central es la cobertura de recaudación de finanzas públicas municipales por estado; siendo el 63% de municipios del país que contribuyen de manera fiscal.

Gráfica VII. Cobertura de captación finanzas municipales



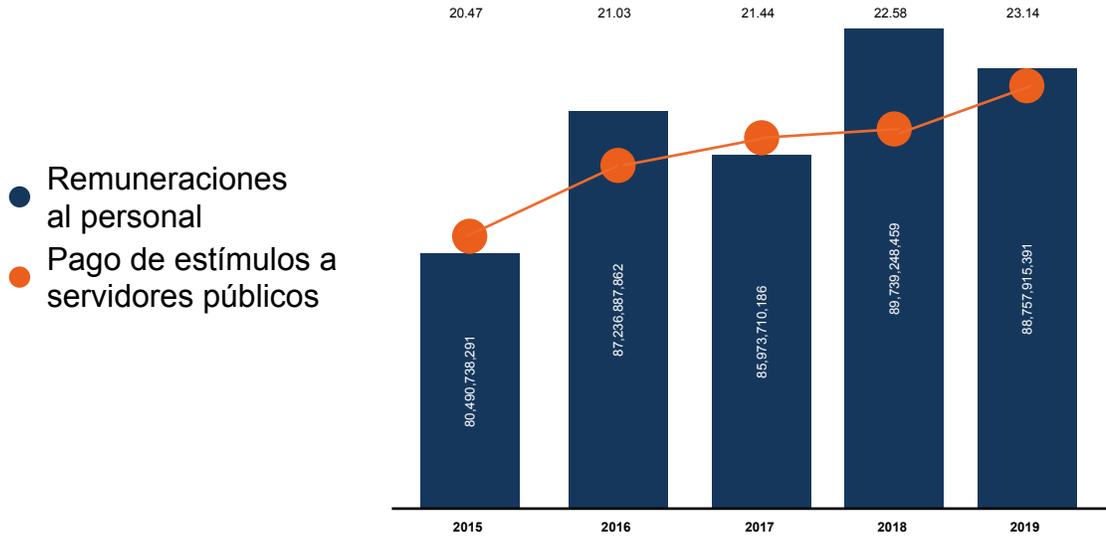
INEGI. Estadística de finanzas públicas municipales por estado, cierre 2019.

c. Aumento en el gasto corriente

El gasto corriente es necesario para mantener el funcionamiento y la entrega de servicios públicos; sin embargo, este rubro de gasto suele aumentar sin que el incremento corresponda necesariamente a una mayor calidad del gasto o cobertura de las necesidades de la población. En el gasto corriente se contemplan salarios de servidores públicos; no obstante, la práctica del nepotismo en la administración pública desemboca al exceso de contratación de personal, de puestos inventados, lo que dan pie a complicidades que hacen que el gobierno en turno, aumentando la nómina del personal de confianza.

A continuación se presenta un estadístico del aumento de la “Remuneraciones al personal” del periodo comprendido de 2015-2019 con acrecimiento anual, que también se refleja en pago de estímulos a servidores públicos.

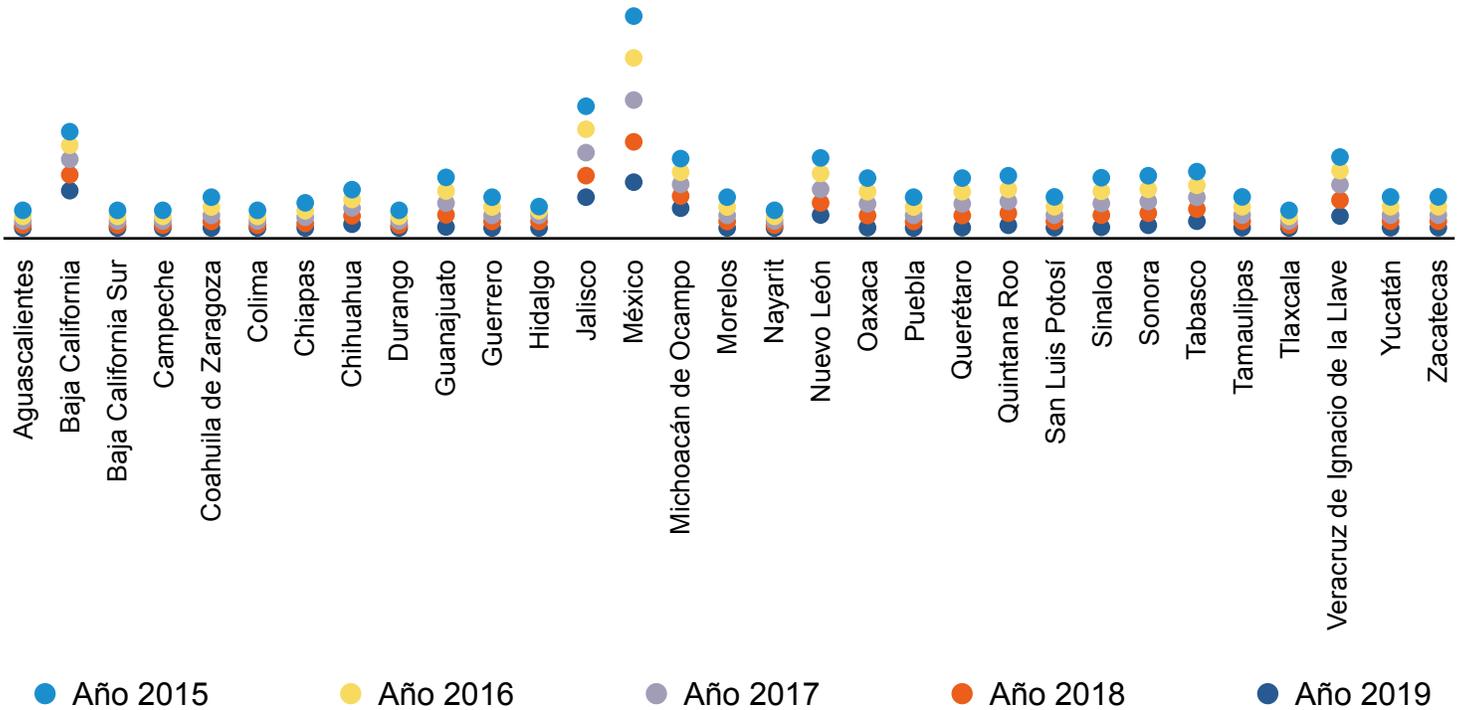
Gráfica VIII. Remuneraciones al personal en comparativo de estímulos económicos a servidores públicos



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2015-2019.

En el gráfico IX se observa en incremento de remuneraciones personales de los servidores municipales por entidad federativa.

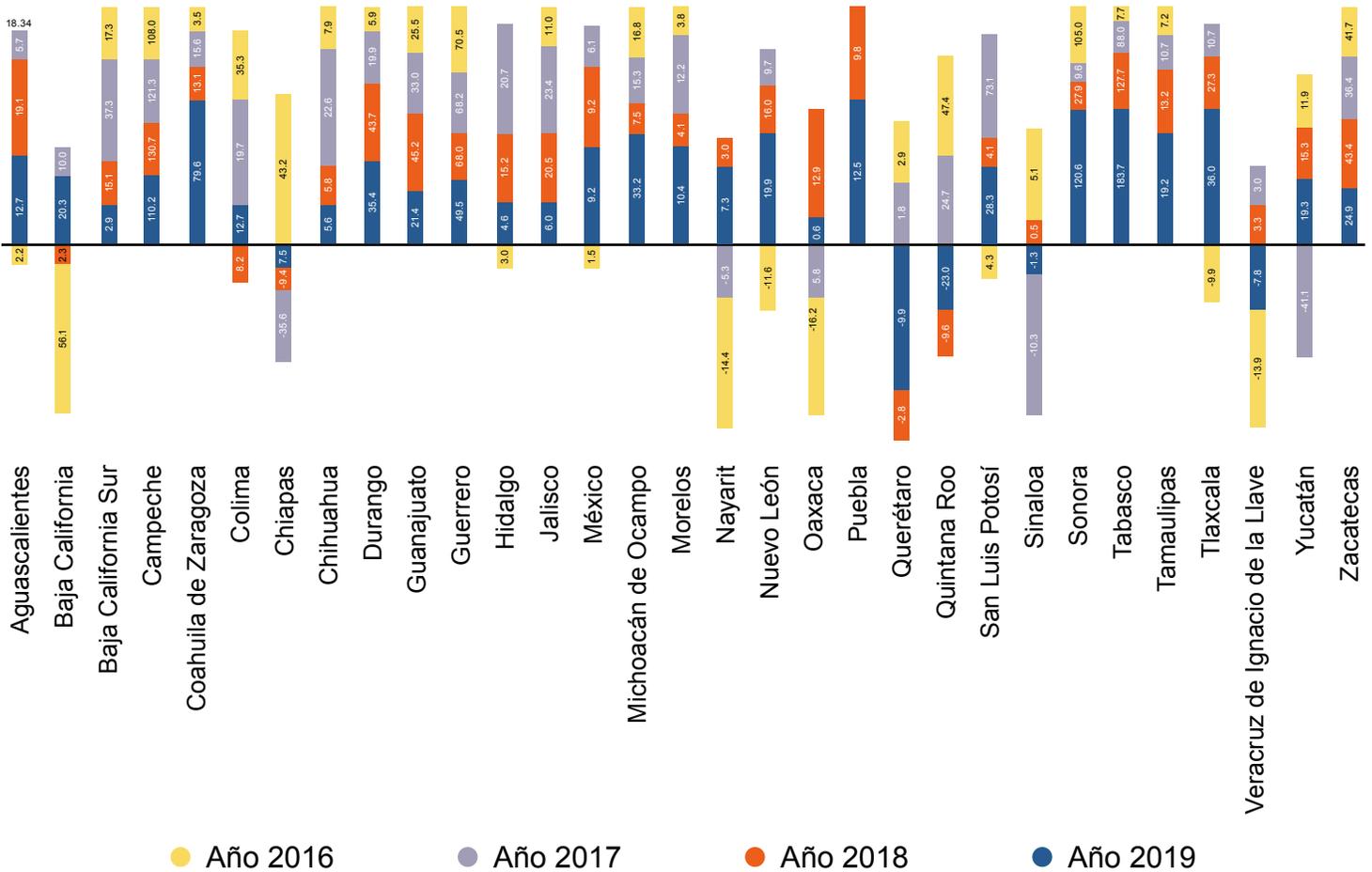
Gráfica IX. Evolutivo de remuneraciones de servidores públicos municipales por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2015-2019.

En el gráfico X se representa porcentualmente el evolutivo porcentual anual de remuneraciones de los servidores públicos por entidad federativa, en el que señala a los municipios de Tabasco con un aumento del 183.7% respecto a 2015 y por su parte, los municipios de Quintana Roo han ido austeros en los estímulos, decreciendo en 23%.

Gráfica X. Evolutivo porcentual de remuneraciones de servidores públicos municipales por entidad federativa.



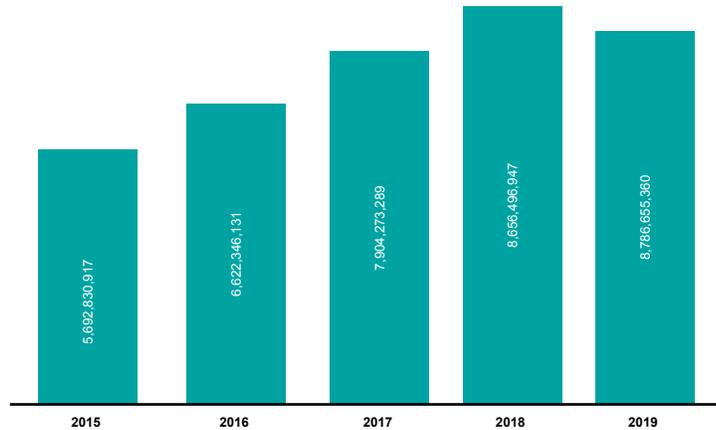
Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2015-2019

d. Gastos operativos

Los gastos de operación que permiten realizar las diversas actividades y operaciones para alcanzar los propósitos de los gobiernos municipales han aumentado sin que garantice la calidad. Este gasto no permite elevar la eficacia o ampliar la cobertura de los servicios. En el siguiente gráfico se representa el consumo de materiales de administración, alimentos, combustibles, entre otros.

En el gráfico siguiente engloba el gasto en mobiliario y equipo de administración, vehículos y equipo de transporte, bienes inmuebles, entre otros.

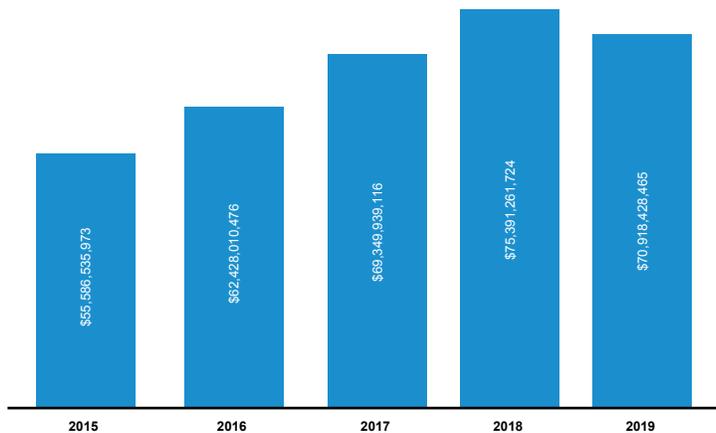
Gráfica XI. Bienes muebles, inmuebles e intangibles



Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En servicios generales incluye arrendamiento, servicios de comunicación social, publicidad, servicios de traslado, viáticos, entre otros.

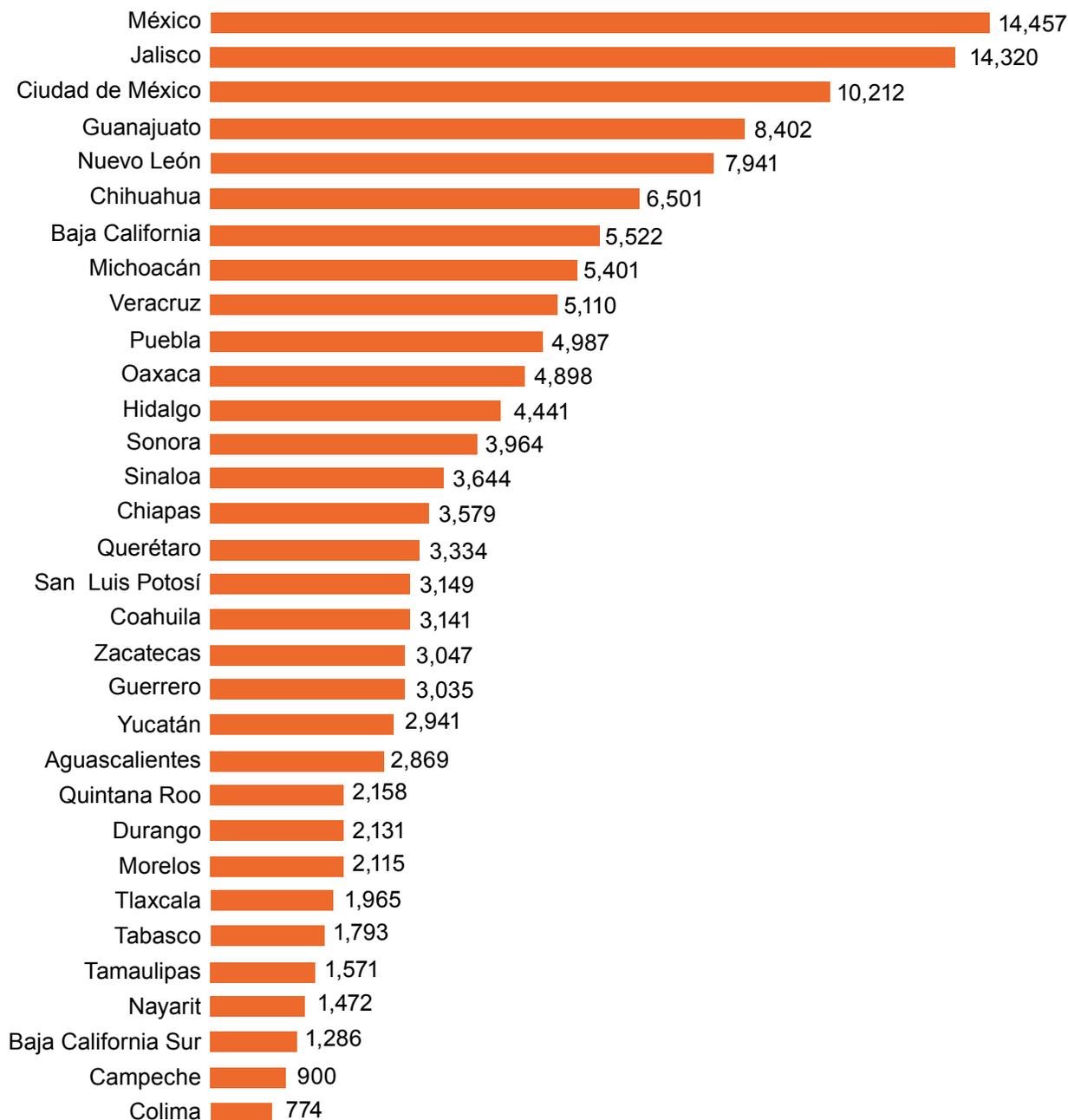
Gráfica XII. Servicios generales municipales



Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

Otro componente principal del patrimonio municipal son los vehículos, de manera que hay un total de 141 mil 060 vehículos pertenecientes a las administraciones públicas locales de los cuales 27 mil 416 son automóviles, 87 mil 043 camiones y camionetas, 15 mil 894 motocicletas y 10 mil 705 bajo la denominación de otros.

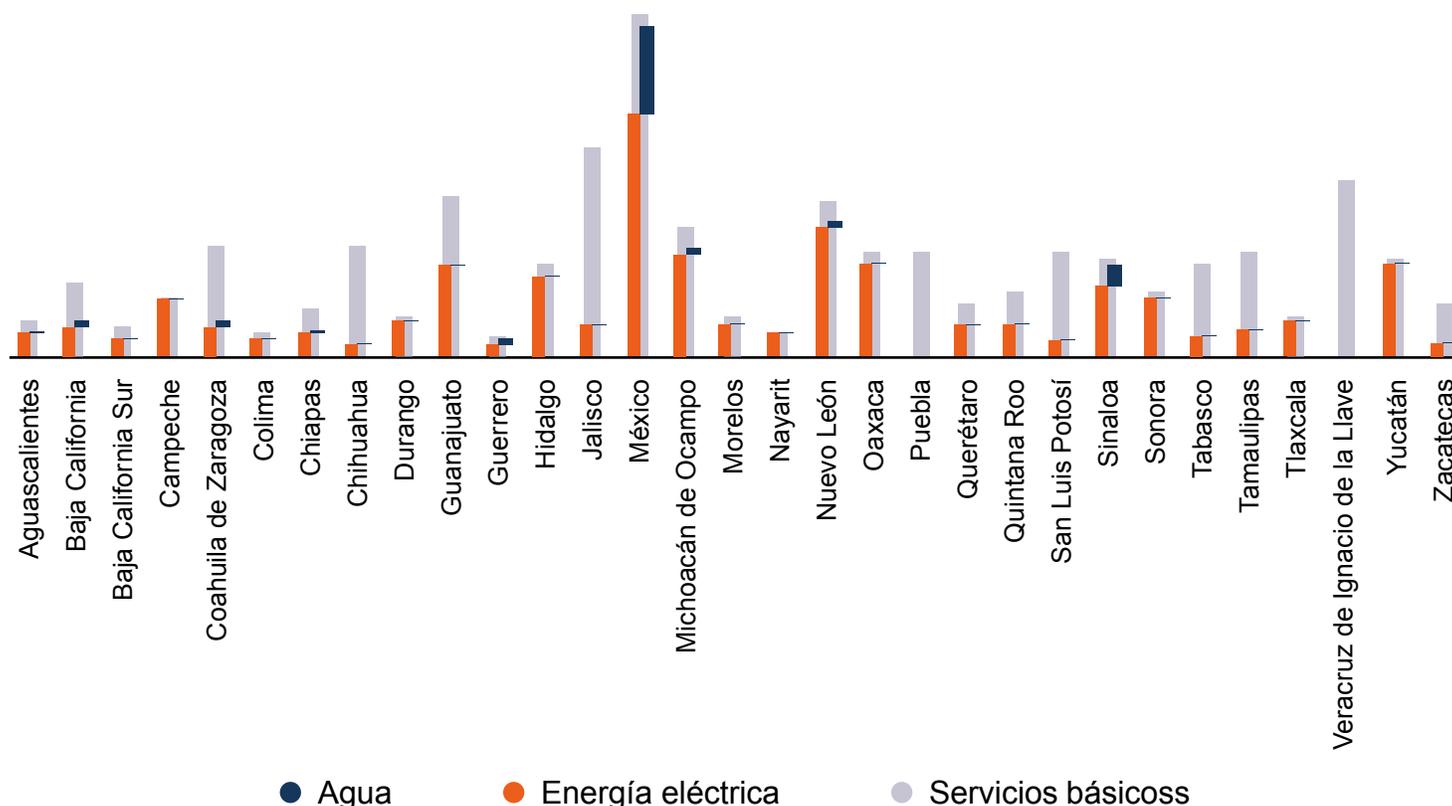
Gráfica XIII. Vehículos de las administraciones públicas municipales por entidad federativa.



Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales, 2019.

A continuación se muestra el gasto por servicios básicos que se genera dentro de las administraciones municipales. En este se observa el consumo de agua y electricidad.

Gráfica XIV. Servicios básicos agua y electricidad municipales por entidad federativa

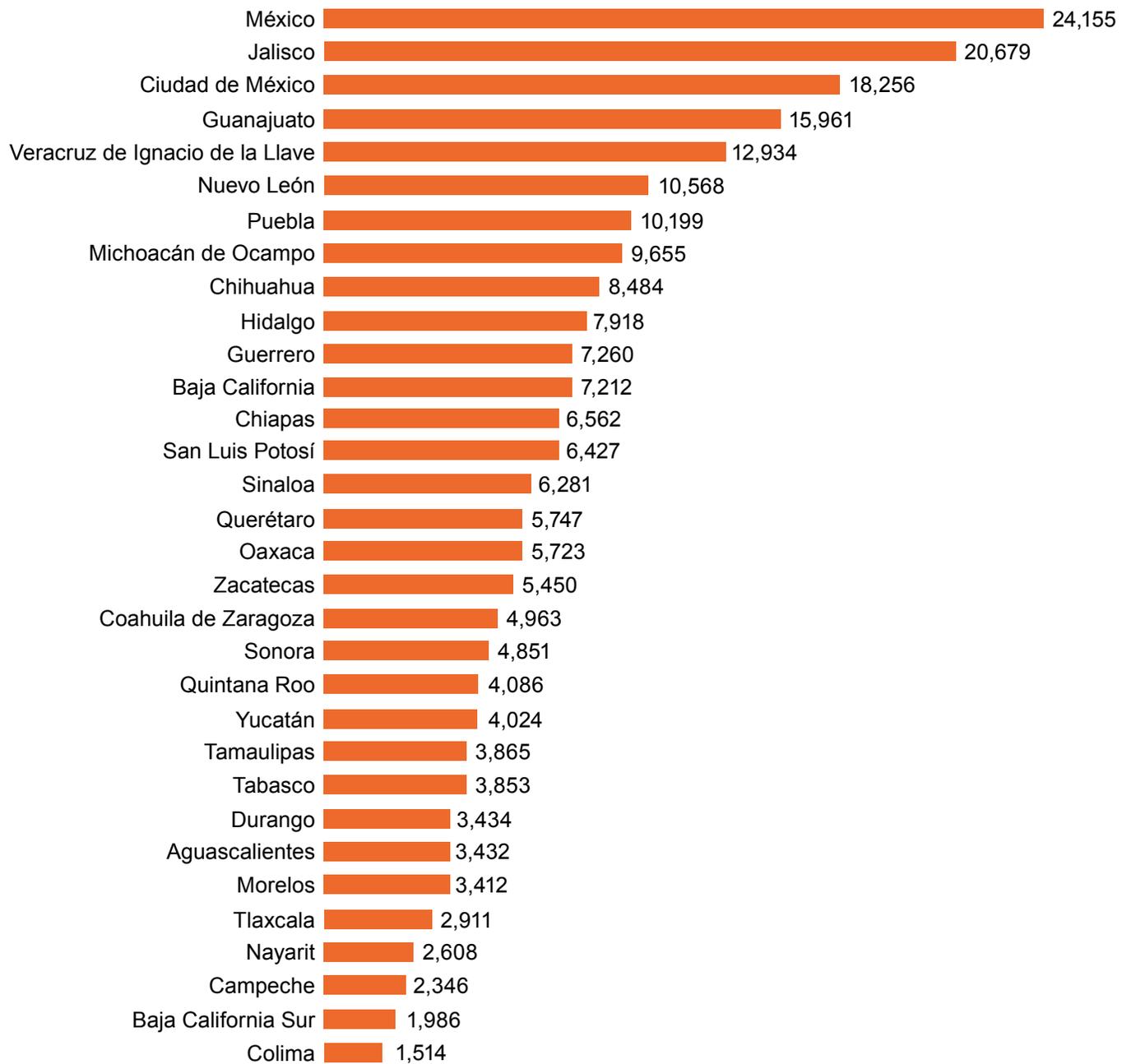


Fuente: Elaboración propia con información INEGI Finanzas públicas municipales, 2019 con base en análisis ingresos vs egresos

Computadoras en las administraciones públicas municipales

Es una realidad que no todos los gobiernos locales cuentan con computadoras para hacer más eficiente la operación administrativa, así como la prestación de servicios. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía –INEGI-, con cifras al cierre de 2018. Hay 236 mil 756 equipos de cómputo (de escritorio y portátiles). Los 100 municipios con más computadoras concentran 55 por ciento del total de los equipos. Zapopan, Jalisco cuenta con más computadoras: 5 mil 515 en total; le siguen León, Guanajuato (4 mil 335); Guadalajara, Jalisco (4 mil 150), Tijuana, Baja California (4 mil 54) y Acapulco de Juárez (3 mil 136). Por el contrario, diez municipios no cuentan con ninguna computadora: Ixhuitán, Ocoatepec y Rincón Chamula San Pedro, en Chiapas; Huauteppec, San Juan Ozolotepec, Santa María Ecatepec, Santa María Texcatitlán y Santiago Xanica, en Oaxaca, y Juan N. Méndez, Puebla. Sesenta municipios sólo tienen un equipo de cómputo. En seguida se muestra el gráfico con el total de computadoras con las que cuentan las administraciones municipales por entidad federativa.

Gráfica XV. Vehículos de las administraciones públicas municipales por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de La Ciudad de México 2019.

e. Dependencia de ingresos federales vs porcentaje de recaudación municipal

Los ingresos totales de los municipios presentan una histórica dependencia de los ingresos federales por participaciones y aportaciones, lo que ha conformado a muchos a solo recibir, sin que asuman la responsabilidad y modernización recaudatoria. El municipio promedio se ha vuelto cada vez más dependiente de las transferencias gubernamentales y no ha aumentado su nivel de ingresos propios: Es dependiente del ingreso que los gobiernos federal y estatal le envían, en promedio 70% del ingreso municipal proviene de las transferencias. Para el 2019, las transferencias federales representaron el 73.51 % de los ingresos municipales. Se trata de un círculo vicioso, la recaudación local no crece de manera paralela al gasto federalizado, existe menos recaudación por parte de los ayuntamientos. Los recursos públicos que corresponden a cada municipio se distribuyen de manera desigual, aunado a la baja eficiencia de la administración pública municipal. Se presenta el siguiente gráfico que presenta el desarrollo o las modificaciones de los ingresos federales y el porcentaje de recaudación municipal a nivel nacional.

Gráfica XVI. Evolutivo de ingresos federales vs porcentaje de recaudación municipal



Fuente: INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales.

En la tabla 3 se reflejan los ingresos propios municipales en 2019, que representan el 23.14% del total y los porcentajes municipales agrupados por entidad federativa.

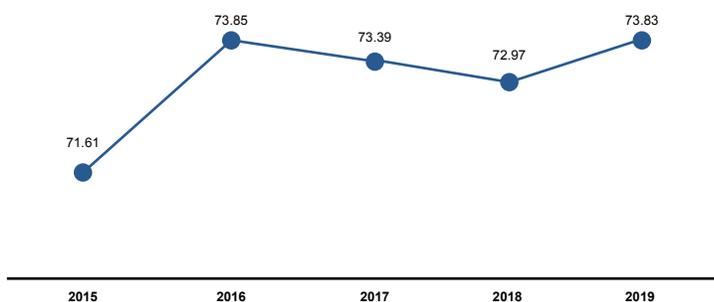
Tabla 3. Porcentajes de ingresos propios vs porcentaje de transferencias federales y estatales; a los municipios por entidad federativa

	% Impuestos (Recaudados)	% Contribución de Mejoras	% Derechos	% Aprovechamientos	% Participaciones Federales	% Aportaciones federales y estatales
A nivel nacional	13.8	0.13	6.18	1.85	38.51	35.32
Aguascalientes	12.7	0.01	0.18	0.02	0.57	0.29
Baja California	24.1	0.03	0.29	0.09	1.31	0.73
Baja California Sur	26.7	0.04	0.07	0.02	0.37	0.32
Campeche	4.5	0.00	0.10	0.03	0.58	0.50
Coahuila de Zaragoza	18	0.72	0.22	0.05	1.00	0.69
Colima	15	0.00	0.07	0.02	0.37	0.19
Chiapas	4	0.04	0.04	0.02	0.94	1.81
Chihuahua	19	0.28	0.26	0.09	1.30	0.94
Durango	12	0.02	0.12	0.03	0.60	0.57
Guanajuato	13	0.18	0.29	0.14	1.88	1.73
Guerrero	14	0.01	0.09	0.03	0.55	0.63
Jalisco	19	0.30	0.83	0.17	3.47	1.71
México	14	0.18	0.63	0.13	6.16	5.35
Michoacán de Ocampo	8	0.27	0.21	0.06	1.45	1.48
Morelos	17	0.26	0.15	0.03	0.63	0.52
Nayarit	12	0.24	0.07	0.02	0.53	0.40
Nuevo León	22	0.10	0.22	0.19	2.08	1.84
Oaxaca	3	0.03	0.15	0.04	1.22	2.39
Puebla	16	0.08	0.21	0.04	0.76	0.72
Querétaro	36	0.05	0.27	0.22	0.84	0.65
Quintana Roo	28	0.44	0.52	0.06	0.54	0.58
San Luis Potosí	8	0.12	0.13	0.04	1.05	1.04
Sinaloa	20	0.00	0.09	0.11	1.20	0.73
Sonora	15	0.01	0.18	0.05	1.13	0.66
Tabasco	4	0.00	0.10	0.01	1.32	1.05
Tamaulipas	7	0.00	0.14	0.02	1.69	1.03
Tlaxcala	4	0.14	0.06	0.00	0.52	0.42

	% Impuestos (Recaudados)	% Contribución de Mejoras	% Derechos	% Aprovechamientos	% Participaciones Federales	% Aportaciones federales y estatales
Veracruz de Ignacio de la Llave	5	0.10	0.31	0.06	2.45	3.60
Yucatán	15	0.00	0.09	0.03	0.80	0.66
Zacatecas	8	0.01	0.09	0.02	0.56	0.46

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas públicas municipales, INEGI 2019.

Gráfica XVII. Porcentajes de ingresos propios vs porcentaje de transferencias federales y estatales; a los municipios por entidad federativa

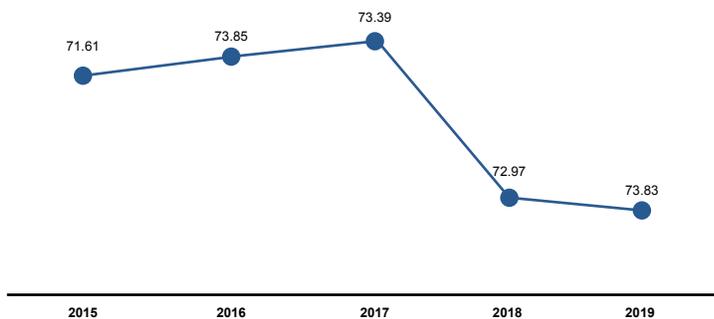


Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas públicas municipales, INEGI 2015-2019.

f. Adeudos con la Comisión Federal de Electricidad (CFE)

Uno de los gastos principales de los municipios es el consumo de energía eléctrica para servicios. Del total del consumo municipal, el 70% es del alumbrado público y el restante es para el bombeo de agua potable y residual, según la Plataforma México, Clima y Energía.

Gráfica XVIII. Evolutivo de adeudos municipales con CFE

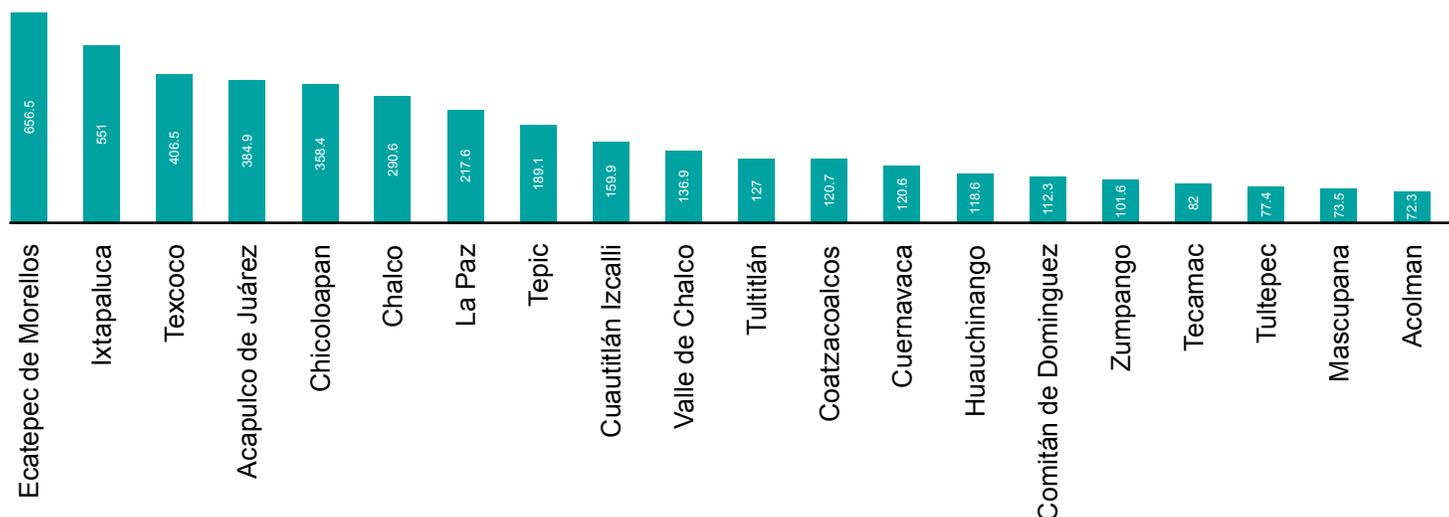


Fuente: Elaboración propia con información de Informes anuales de CFE.

A través de la plataforma nacional de transparencia se indica que 870 municipios del país debían a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) más de seis mil 891 millones de pesos por consumo de electricidad. Más de la mitad de esa deuda era de localidades del Estado de México. Del listado de municipios con pagos pendientes a la CFE, acumulan una deuda por poco más de cuatro mil 456 millones de pesos, es decir, 55% del total (CFE, 2020).

Los principales municipios morosos son:

Gráfica XIX. Evolutivo de ingresos federales vs porcentaje de recaudación municipal



Fuente: Elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia, 2020

g. Adeudos con la Comisión Nacional del Agua Conagua

El adeudo proviene de montos históricos que en algunos casos datan del año 1997 y el retraso es un fenómeno multifactorial, siendo el principal motivo la mala recaudación de los organismos de agua municipales. Al municipio, la falta de pago de la ciudadanía, le representa restrictivos para desarrollar programas operativos y mantener en óptimas condiciones la infraestructura hidráulica, por lo que es sustancial estrechar el acercamiento con los gobiernos locales a efecto de garantizar el pago por los servicios que les brinda, y también asegurar recursos para avanzar en la infraestructura que requiere la entidad.

La Conagua (2021) revela que hay deudas de 993 millones de pesos, ahora convertidas en créditos fiscales, por una serie de auditorías especiales a través de la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización está a cargo del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Tabla 4. Principales municipios deudores de agua potable por cuenca

Cuenca conformada por los municipios	mdp
Baja California	42
Pacífico Norte (Sinaloa y Nayarit)	37
Valle de México (México, Hidalgo y Tlaxcala)	22
Cuenca del Pacífico Sur (Chiapas)	21
Cuenca Noreste (Sonora)	3
Sinaloa	37
Nayarit	37
Zacatecas	75
Durango	75
Coahuila	75

Fuente: Elaboración propia con base en Coordinación General de Recaudación y Fiscalización (SAT).

h. Del predio y catastro

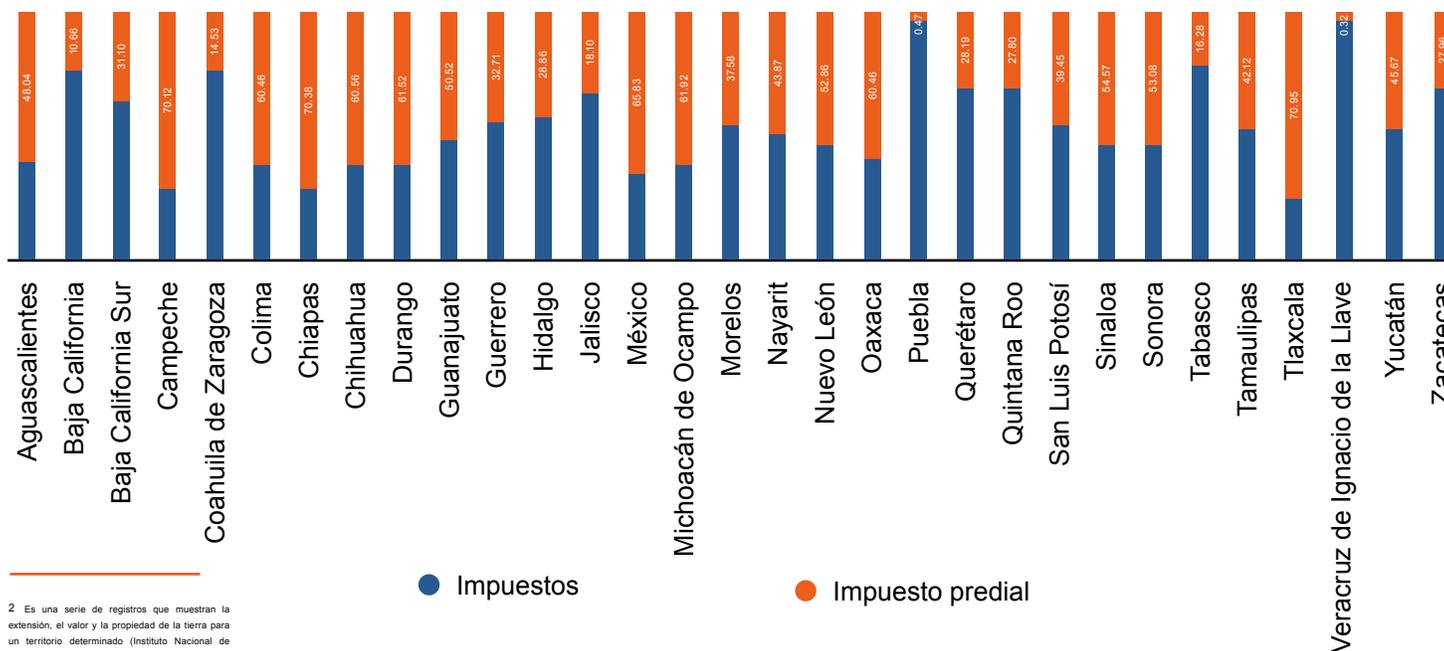
Para que el municipio pueda cumplir su cometido, se le dota de una serie de facultades inherentes a su actividad, dentro de ellas se le permite la recaudación de contribuciones a las que tiene derecho de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El predial es un impuesto cobrado por los municipios, sobre la propiedad de bienes inmuebles. Es una fuente de ingresos que tiene tres características: constante, el valor de la propiedad no cambia tanto como el ingreso de las personas, incluso las haciendas locales lo determinan mediante los catastros²; es redistributiva, porque lo pagan solamente las personas con bienes inmuebles, y esos recursos se usan para brindar servicios públicos que benefician a toda la población; es progresiva, porque el cobro aumenta con el valor de la propiedad (Unda y Moreno 2015).

Por lo que toma relevancia para el municipio tener un Padrón Catastral actualizado mediante información fidedigna, puesto que su manejo va encaminado principalmente a la captación de recursos a través del cobro de diferentes impuestos a la propiedad inmobiliaria, como por ejemplo; el predial o el de traslado de dominio, por mencionar los principales.

De acuerdo con análisis realizados con la información de INEGI 2019 de las Finanzas públicas municipales, los ingresos por impuesto predial ascendieron a \$26, 133, 260,188, (39.98% respecto al total de impuestos). En seguida, la gráfica XX representa el porcentaje recaudado por el impuesto predial respecto al total de ingresos por impuestos, en la cual se observa que los municipios que más recaudan son los de Tlaxcala con el 70.95% y en caso contrario, los municipios que de Veracruz³ con el 0.32%.

Gráfica XX. Porcentaje de recaudación municipal por el impuesto predial agrupado por entidades federativas



² Es una serie de registros que muestran la extensión, el valor y la propiedad de la tierra para un territorio determinado (Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2020).

³ Se precisa señalar que conforme a la información proporcionada por INEGI, de los 2,447 municipios que ellos contemplan, sólo 1,975 entregaron información, lo que corresponde al 81% a nivel nacional, siendo Veracruz los que menos entregaron información.

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas municipales 2019 del INEGI.

i. Laudos municipales

Los cambios de administración derivados de las alternancias políticas locales resultan en laudos emitidos por juicios laborales y administrativos. La mayoría de los ayuntamientos que no tienen considerada una partida para sufragar este tipo de deudas dejan de prestar los servicios municipales por tener que pagarlos. No se tienen previstos en el presupuesto, y para sufragar llegan a deshacerse del patrimonio del ayuntamiento, como es venta de terrenos e inmuebles para poder cubrir y la otra es dejar de prestar servicios a la ciudadanía.

Por lo que, el servicio civil de carrera es una forma de gestionar los recursos humanos de la administración pública, para formar servidores públicos cuyo compromiso sea con el interés común, sin consideraciones políticas de grupo o partido, basada en el mérito, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades. De acuerdo con el seguimiento de medios de comunicación, se presenta la Tabla 5 con algunos municipios y en cuanto ascienda la deuda con laudos municipales.

Tabla 5. Laudos municipales

Municipio	mdp
Naucalpan	701
Atizapán de Zaragoza	300
Zapopan	60
Totolapan	30
Apizaco	17
Huehuetlán	2.7

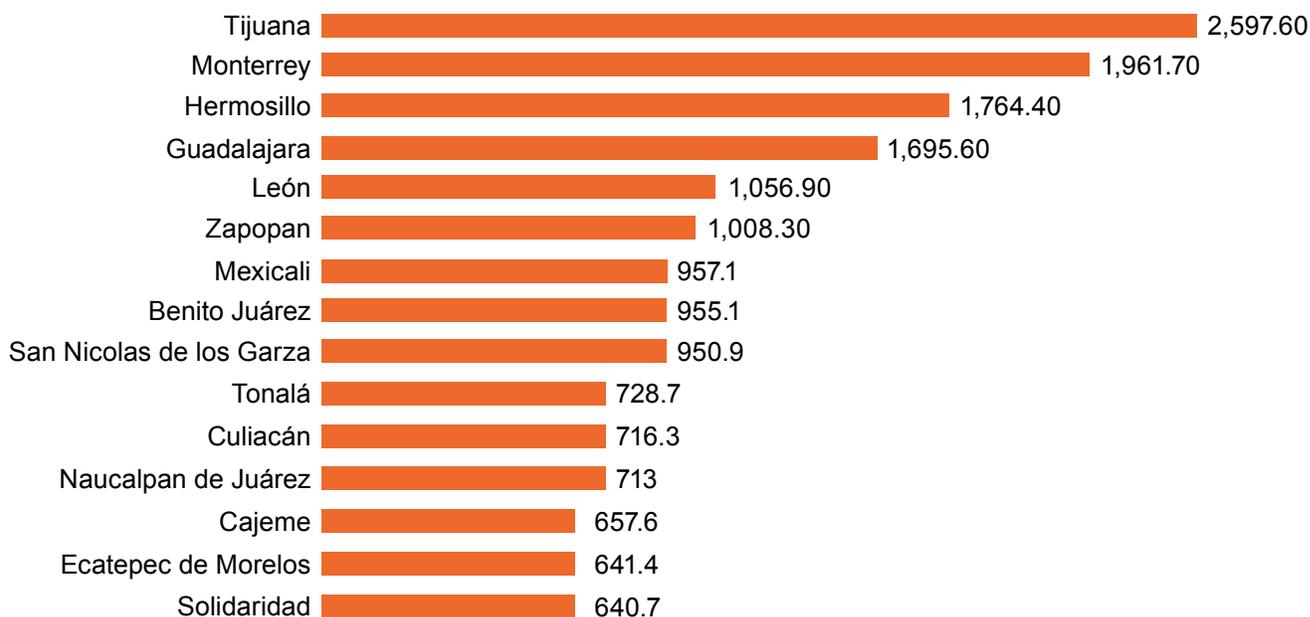
Fuente: Elaboración propia con base en información de medios de comunicación

j. La deuda municipal

La deuda pública local es el conjunto de obligaciones contraídas por un estado o una de sus subdivisiones políticas, esta permite aumentar los ingresos presentes para hacer frente de manera inmediata a las exigencias de la comunidad; destinada a la inversión en obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos. La deuda municipal ascendió a 40,739.14mdp (6.9% del total), y provino de la banca múltiple con un 52.31%, seguidos de la Banca de Desarrollo con 40.09%, mediante emisiones bursátiles con 3.41% y otras fuentes con un 4.19%

Los municipios más endeudados del país al cuarto trimestre de 2020, con deudas que superan los mil millones de pesos, tal y como se puede analizar en la siguiente tabla.

Gráfica XXI. Los 15 municipios más endeudados de México en 2020



Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, México. Cuarto Trimestre de 2020 Cámara de Diputados (2020).

Además de lo anterior, hay municipios cuyo porcentaje de la deuda es hasta del 62.5% del total de sus ingresos, también al segundo trimestre del 2020, tal y como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 6. Municipios más endeudados como porcentaje de sus ingresos totales

Municipio	Entidad federativa	Porcentaje
Cozumel	Quintana Roo	62.5%
Puerto Peñasco	Morelos	60.4%
Agua prieta	Sonora	53.4%
Tonalá	Jalisco	51.0%
San Nicolás de los Garza	Nuevo León	50.4%
Guaymas	Sonora	43.9%
Othón P. Blanco	Jalisco	41.7%
Hermosillo	Sonora	37.5%
Cajeme	Sonora	35.7%
Playas de Rosarito	Baja California	34.9%
Cuatla	Morelos	34.0%

Fuente: Cámara de Diputados (2020). Obligaciones Financieras de los Municipios de México, Segundo Trimestre de 2020. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. México.

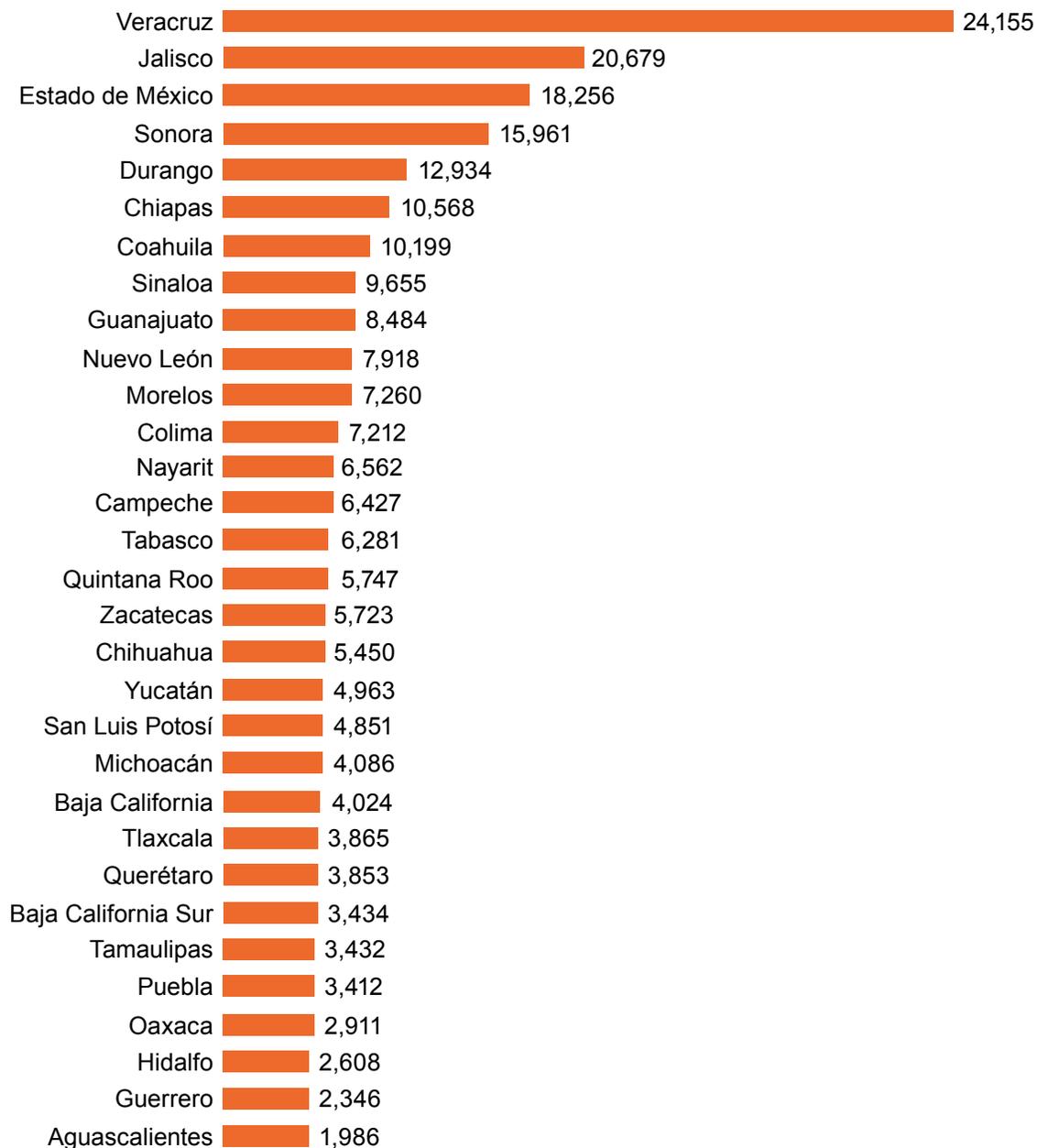
Tabla 7. Porcentajes de deuda municipal respecto a total de ingresos y respecto a impuestos por entidad federativa

	Deuda pública	% Deuda respecto a los Egresos	% Deuda respecto a Total de Ingresos	% Deuda respecto a los Impuestos recaudados
Total	14,128,006,418	3.1	3.08	21.62
Aguascalientes	96,592,442	1.7	1.70	13.36
Baja California	618,463,677	4.1	4.14	17.19
Baja California Sur	108,748,471	2.0	1.96	7.33
Campeche	341,116,887	5.7	5.71	127.43
Coahuila de Zaragoza	109,391,608	1.0	0.96	5.26
Colima	242,424,331	6.4	6.39	41.25
Chiapas	244,280,072	1.8	1.78	43.89
Chihuahua	82,382,954	0.5	0.53	2.73
Durango	174,858,134	2.4	2.45	20.49
Guanajuato	496,122,186	2.2	2.17	16.65
Guerrero	297,117,617	4.2	4.16	30.68
Jalisco	1,584,500,588	4.3	4.25	22.02
México	2,526,007,197	3.7	3.66	26.10
Michoacán de Ocampo	536,744,954	3.3	3.26	42.74
Morelos	455,414,449	5.9	5.90	33.77
Nayarit	692,088,648	11.2	11.21	95.71
Nuevo León	1,097,177,095	4.0	4.04	18.13
Oaxaca	5,991,406	0.0	0.03	1.21
Puebla	123,435,841	1.2	1.24	7.60
Querétaro	179,063,110	1.2	1.20	3.35
Quintana Roo	451,095,411	3.9	3.87	13.71
San Luis Potosí	245,845,284	2.1	2.07	25.06
Sinaloa	226,984,592	1.8	1.84	9.22
Sonora	1,068,171,298	8.9	8.86	59.63
Tabasco	171,794,515	1.4	1.41	39.43
Tamaulipas	552,921,919	3.7	3.71	52.58
Tlaxcala	39,892,000	0.8	0.81	22.90
Veracruz de Ignacio de la Llave	940,255,449	2.9	2.94	58.16
Yucatán	77,926,891	0.9	0.88	5.89
Zacatecas	275,320,549	4.4	4.44	58.64

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas municipales 2019 del INEGI.

En la gráfica XXII se presentan los municipios que compraron deuda por los diferentes tipos de financiamiento, en los que resaltan que son los del estado de Veracruz los que más adquirieron. Cabe señalar que el total al cierre del 2020, fueron 608 municipios lo que representan 24.74% del total al nivel nacional, 2452. A través de la Banca de Desarrollo con 344 créditos, los municipios adquirieron deuda, seguidos de Emisiones bursátiles y 120 por la Banca múltiple⁴.

Gráfica XXII. Financiamientos de municipios



Fuente: Elaboración propia con información de Financiamientos de Entidades Federativas y sus Entes Públicos, SHCP cuarto trimestre del 2020.

⁴ Es preciso señalar que 57 municipios han adquirido deuda más de un crédito a través de diversos tipos de financiamientos.

A continuación se muestra el destino de la deuda contratada por los municipios que aparecen en el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente al cierre del 2020.

Tabla 8. Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente

DEUDOR U OBLIGADO	INSTITUCIÓN FINANCIERA	TIPO DE OBLIGACIÓN	FECHA DE INSCRIPCIÓN	MONTO ORIGINAL CONTRATADO	SALDO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020	PLAZO PACTADO (DÍAS)	TASA DE INTERÉS	FECHA DE VENCIMIENTO	DESTINO
Municipio de Calvillo	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	06/05/2020	16,108,999	9,767,724.67	505	7.41%	01/10/2021	Inversión pública productiva
Municipio de Calvillo	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	12/12/2019	18,000,000	15,157,894.77	1,828	TIIE a 28 días	05/02/2025	Inversión pública productiva
Municipio de Tijuana	BBVA Bancomer, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer	Crédito simple	04/06/2020	620,195,278	607,156,773.72	4064	TIIE a 28 días	01/06/2031	Refinanciamiento sin autorización
Municipio de Tijuana	BBVA Bancomer, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer	Crédito simple	25/05/2020	1,000,000,000	998,949,000.00	7300	TIIE a 28 días	10/04/2040	Refinanciamiento
Municipio de Tijuana	Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte	Crédito simple	25/05/2020	750,000,000	749,211,750.00	7300	TIIE a 28 días	10/04/2040	Refinanciamiento
Municipio de Campeche	Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte	Obligación a corto plazo	26/08/2020	66,000,000	33,000,000.00	350	TIIE a 28 días	30/06/2021	Cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal
Municipio de Campeche	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	09/07/2020	22,243,000	14,881,940.06	405	6.42%	01/09/2021	Inversión pública productiva
Municipio de Manzanillo	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	10/12/2019	20,320,000	9,782,970.11	652	7.50%	01/10/2021	Inversión pública productiva
Municipio de Tuxtla Gutiérrez	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	09/06/2020	55,158,000	34,157,556.23	433	7.50%	01/09/2021	Inversión pública productiva
Municipio de Toluca	Financiera Local, S.A. de C.V., SOFOM, E.N.R.	Obligación a corto plazo	28/02/2020	100,000,000	-	365	TIIE a 28 días	15/01/2021	Cubrir insuficiencias de liquidez de carácter temporal
Municipio de San Luis Potosí	Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte	Crédito simple	24/12/2019	261,950,000	257,300,000.00	3,424	TIIE a 28 días	27/03/2029	Refinanciamiento sin autorización
Municipio de San Miguel de Allende	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	24/09/2019	88,100,000	77,821,666.62	3,653	TIIE a 28 días	30/10/2029	Inversión pública productiva
Municipio de San Miguel de Allende	Banco del Bajío, S.A., Institución de Banca Múltiple	Crédito simple	24/09/2019	16,811,407	14,637,518.50	3,653	TIIE a 28 días	12/06/2029	Inversión pública productiva
Municipio de Cautitlán de García Barragán	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito	Crédito simple	12/08/2019	12,427,000	5,180,630.50	722	7.89%	01/09/2021	Inversión pública productiva
Municipio de Saltillo	Comercializadora Martitz, S.A. de C.V., MD Iluminación Nacional, S.A. de C.V. y Constructora Maiz Mier, S.A. de C.V.	Obligación relacionada con asociaciones público - privadas	12/08/2019	423,727,227	378,387,822.39	3,650	-	28/05/2029	Inversión pública productiva

Fuente: Registro Público Único de Disciplina Financiera, SHCP, diciembre 2020.

En la siguiente tabla se muestra el plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de los financiamientos y obligaciones de municipios y sus entes públicos:

Tabla 9. Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente

Entidad federativa	Plazo promedio ponderado en años al 30 de septiembre de 2020
Aguascalientes	2.6
Baja California	15.0
Baja California Sur	12.2
Campeche	7.3
Chiapas	6.3
Chihuahua	1.1
Coahuila	5.5
Colima	7.6
Durango	5.3
Guanajuato	10.9
Guerrero	11.9
Hidalgo	4.7
Jalisco	9.2
Estado de México	13.6
Michoacán	1.5
Morelos	8.9
Nayarit	15.0
Nuevo León	15.2
Oaxaca	n/a
Puebla	5.2
Querétaro	4.2
Quintana Roo	14.6
San Luis Potosí	8.3
Sinaloa	9.1
Sonora	13.8
Tabasco	4.9
Tamaulipas	8.6
Tlaxcala	1.1
Veracruz	13.2
Yucatán	3.4
Zacatecas	5.8

Fuente: Elaborado con la información de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de Entidades Federativas y Municipios de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con información proporcionada por las Entidades Federativas a través del Sistema del Registro Público Único.

02





Recortes al gasto federalizado y a los municipios

¿Qué es el gasto federalizado?

El gasto federalizado o descentralizado son las transferencias que realiza el gobierno federal a los estados y municipios a través de las participaciones y aportaciones federales, subsidios y convenios.

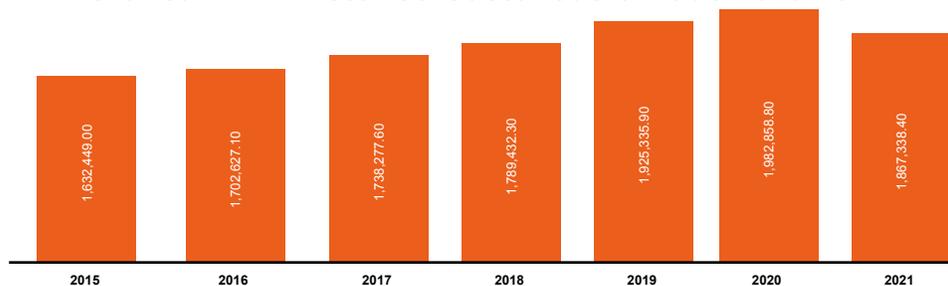
Se divide en: programable y no programable (participaciones)¹.



a. Gasto federalizado 2015-2021

Con excepción del 2021, el gasto federalizado había presentado un crecimiento constante en términos nominales. El presupuesto aprobado pasó de 1 millón 632 mil 449.0 mdp en 2015 a 1 millón 867 mil 338.4 mdp en el PEF 2021.

Gráfica XXIII. Histórico Gasto federalizado 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP.

Recortes al gasto federalizado

¹ Las participaciones (Ramo 28) son de libre uso. El gasto programable contiene: Aportaciones (gasto etiquetado del Ramo 33), convenios de descentralización y coordinación, programas del Ramo 23, Seguro popular y transferencias del Ramo 25.

Son aquellos que se descentralizan a estados y municipios para que solventen necesidades en infraestructura, salud, seguridad pública y fortalecimiento financiero, presentan en este 2021 un recorte de 16 mmd de pesos para todas las entidades federativas.

b. Recortes al Ramo General 23 2015-2021

El Ramo General 23 es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del gobierno federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Es una de las partidas del presupuesto de egresos cuyo nombre oficial es Provisiones Salariales y Económicas. Su creación data de principios de los años ochenta como “Erogaciones no sectorizables”, pero a partir de del año de 1990 cambió a su denominación actual.

A diferencia de otros ramos generales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de administrarlo, y cuenta con diversos fondos para entidades federativas y municipios utilizados para fines diversos cuya asignación no corresponde al gasto directo de las dependencias ni de las entidades de la administración pública federal. Por ejemplo, en el Ramo General 23 están etiquetadas las provisiones salariales para los funcionarios, que son las aportaciones que hace el gobierno federal para promover la cultura del ahorro en los trabajadores; el Fondo de Desastres Naturales (Fonden), para cubrir los daños ocasionados por fenómenos naturales; y los fondos para infraestructura municipal y estatal. Uno de estos fondos es el de “Proyectos regionales”, el cual es utilizado para que los estados y municipios realicen proyectos de infraestructura pública como pavimentación de calles, alumbrado, rehabilitación de drenaje, entre otros.

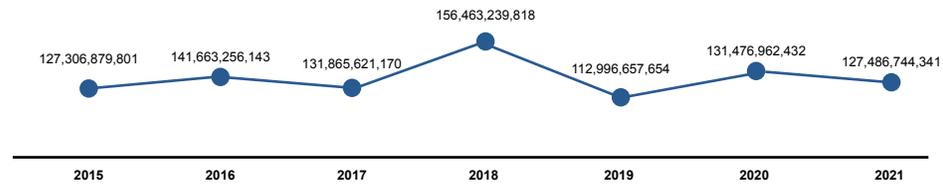
Si bien la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fija los montos generales de cada partida, los legisladores son los que etiquetan de manera específica cuánto dinero se destina a los proyectos de algunos fondos como el de Proyectos regionales, el de Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal y el Fondo Metropolitano. Esto se realizaba durante las negociaciones del Presupuesto de Egresos. Por ejemplo, los alcaldes, presidentes municipales, gobernadores, síndicos y regidores llegaban a Cámara de Diputados para poder presentar los proyectos que querían financiar. Después, los diputados analizan dichas obras y comienzan la repartición de recursos. Posteriormente, los diputados entregaban a la Comisión de Hacienda y Presupuesto la lista de proyectos aprobados para que se autorizaran los fondos. Aunque están obligados a dar un seguimiento de las obras, regularmente no se cumplían.

Para 2018, la Auditoría Superior de la Federación calificó como poco transparente porque no se cumplían con el objetivo planteado, debido a que las reglas de operación de algunos fondos eran muy generales, específicamente el de proyectos para el desarrollo regional. Calificado este ramo como poco monitoreado lo que dio paso a la corrupción sin vigilancia y transparencia.

En total para el 2021, la Cámara de Diputados aprobó \$35,805.19 millones, que serán solicitados a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las entidades federativas y municipios, firmando un convenio para su transferencia². En el siguiente gráfico se observa la disminución de este ramo del PEF 2020 al PEF 2021, lo que representa el 3.03%. Sin embargo, después del pronunciamiento de la Auditoría Superior de la Federación, se puede ver en el año 2019 la caída más grande en el monto de este ramo.

² Para ejemplificar: si tu diputado promete pavimentar una calle o mejor alumbrado en tu colonia, el dinero saldrá del Ramo General 23 y lo único que debe hacer es entregar un proyecto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que los recursos queden autorizados; sin embargo, no hay lineamientos específicos para evaluar qué tipo de obras se necesitan, con qué materiales se deben hacer o si realmente obedecen al interés de la ciudadanía.

Gráfica XXIV. Evolutivo Histórico Ramo General 23, 2015-2021

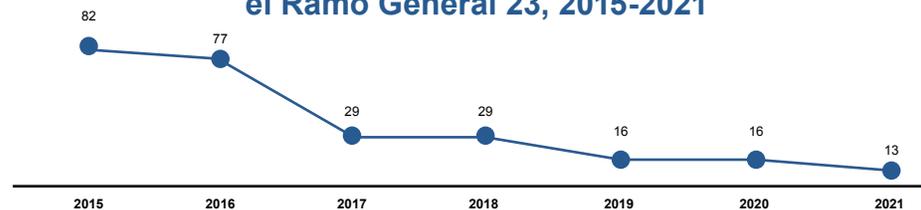


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.1 Cantidad de apoyos, fondos y programas del Ramo General 23

Se observa cómo ha decrecido la cantidad de apoyos que estaban considerados en el Ramo General 23, siendo el 2021 el año con mayor desaparición de estos.

Gráfica XXV. Cantidad de Apoyos, fondos y programas que integran el Ramo General 23, 2015-2021



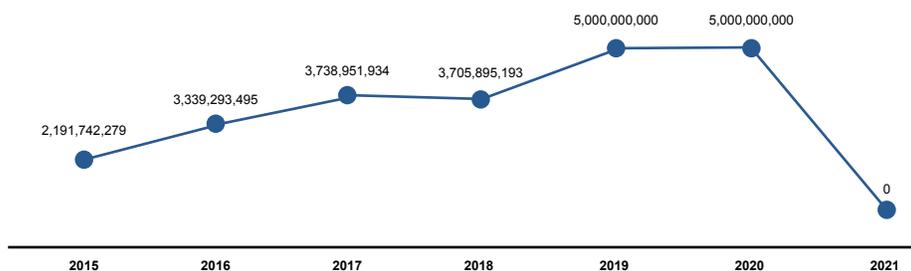
Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.2 Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros

El objetivo del Fondo Minero, cuyo nombre completo es Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, es elevar la calidad de vida de los habitantes en las zonas de extracción minera para compensar los daños ambientales, mejorar la infraestructura y preparar a las regiones mineras para no depender sólo de esa actividad. Se creó en el año 2014 y recauda el pago de un impuesto de 7.5% sobre utilidades de las empresas (menos impuestos), que cobra la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El pasado 8 de octubre del 2021, la Cámara de Diputados desapareció estos fondos y fideicomisos, a fin de reasignar 68 mil 478 millones 123 mil 839.26 pesos al gasto público, lo cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de noviembre de este mismo año.

Gráfica XXVI. Evolutivo del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, 2015-2021

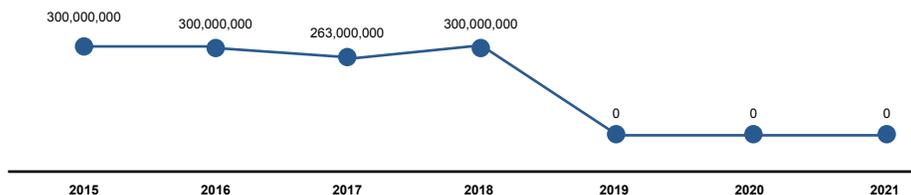


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.3 Fondo de Apoyo a Migrantes

Apoyar a los migrantes mexicanos en el retorno a sus lugares de origen, ayudarles a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, y fomentar la operación de albergues que los atiendan.

Gráfica XXVII. Evolutivo del Fondo para Apoyo a Migrantes

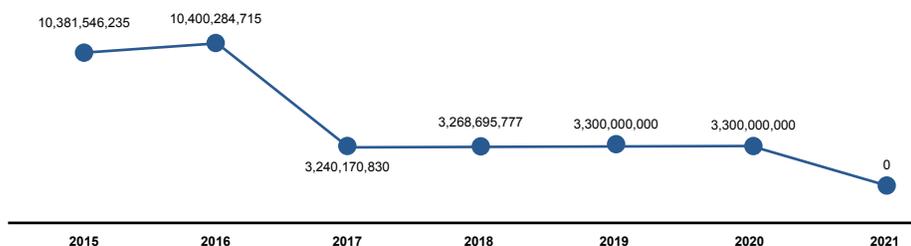


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.4 Fondo Metropolitano

Programa que se destinaba al desarrollo de proyectos e inversión, que se convirtieron en un incentivo para los municipios, con el fin de coordinarse entre sí y entre las entidades federativas para realizar obra pública e infraestructura metropolitana.

Gráfica XXVIII. Evolutivo del Fondo Metropolitano, 2015-2021

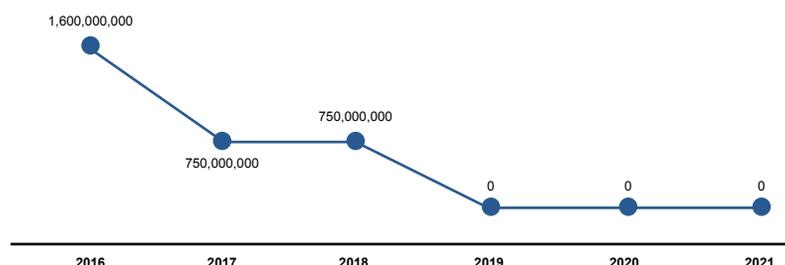


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.5 Fondo para Fronteras

El Fondo para Fronteras consistía en el otorgamiento de subsidios para contribuir al desarrollo económico de las regiones fronterizas de nuestro país, para 2019 desapareció.

Gráfica XXIX. Evolutivo del Fondo para Apoyo a Migrantes



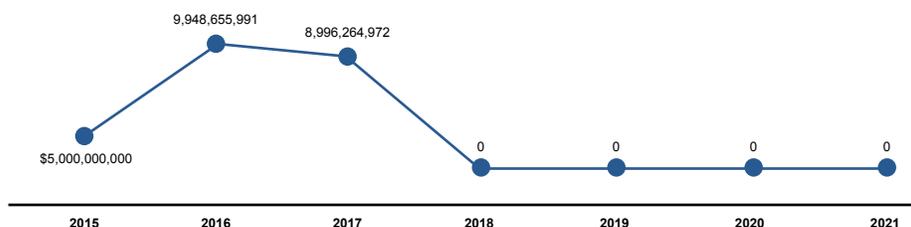
Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.6 Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal

Este fondo tiene la finalidad de generar infraestructura, principalmente, pavimentación de calles y avenidas, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, mantenimiento de vías; construcción, rehabilitación y ampliación de espacios educativos, artísticos y culturales; construcción, ampliación y mejoramiento de los espacios para la práctica del deporte, entre otras acciones de infraestructura urbana y social.

De acuerdo con la distribución de los recursos del fondo establecidos en el PEF 2018, en lo que se refiere únicamente a las asignaciones a nivel estatal, de las 27 entidades federativas beneficiadas, el Estado de México fue a la que se le asignó el 28.9% del total de los recursos programados.

Gráfica XXX. Evolutivo Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, 2015-2021

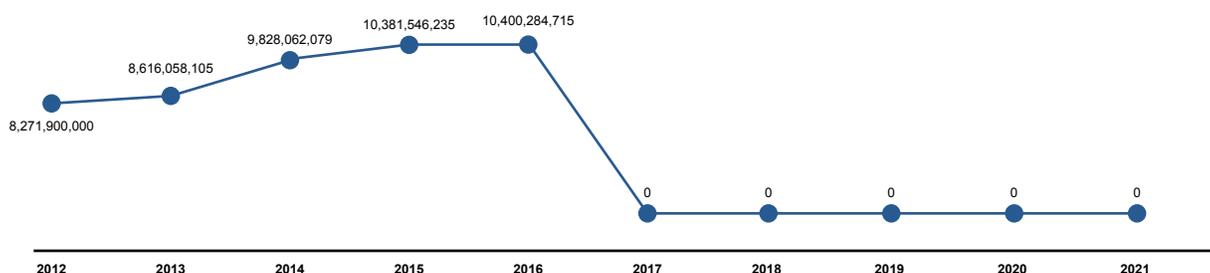


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

b.7 Fondo a Zonas Metropolitanas

El Fondo Metropolitano se conformaba con recursos federales asignados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las diversas Zonas Metropolitanas del país, y forma parte del Ramo 23 Provisiones Salariales y Económicas.

Gráfica XXXI. Evolutivo Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal, 2015-2021



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2012, PEF 2013, PEF 2014, PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

c. Recortes al Ramo General 28, 2015-2021

Los recursos del Ramo General 28 no están etiquetados, es decir, no tienen un destino específico en el gasto de los gobiernos locales, su carácter principal es resarcitorio; por lo que, tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades en la actividad económica y la recaudación. Así se pretenden generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio.

Tabla 10. Ramo General 28

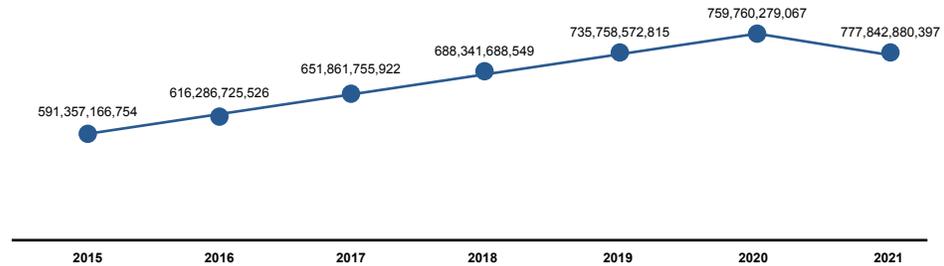
Gasto Federalizado, PEF 2020 y PEF 2021 (Millones de pesos y variaciones porcentuales)				
Concepto	Aprobado 2020	Proyecto 2021	Variación	
			Absoluta	%
Ramo 28	951,454.80	921,402.60	-30,052.2	-6.4

Fuente: Elaboración propia con información de la PEF 2020 y PEF 2021.

A lo largo del periodo de 2015 a 2021 los recursos de este rubro registran una tasa de crecimiento; no obstante, el monto estimado en el proyecto 2021 para las Participaciones a Entidades Federativas y Municipios muestra una disminución respecto a lo observado el año anterior. Los recursos que se transfieren a los municipios presentan reducción en los Fondos Generales de Participaciones y de Fomento Municipal. Ningún componente de las Participaciones presentó incrementos en términos reales.

En el PEF para el ejercicio fiscal 2021, se plantea una cifra de 921 mil 402.6 mdp, la cual es mayor en 30 mil 052.2 mdp nominales respecto del presupuesto de salida en el año 2020, lo cual representa una disminución real de 6.4%.

Gráfica XXXII. Evolutivo Ramo General 28, 2015-2021

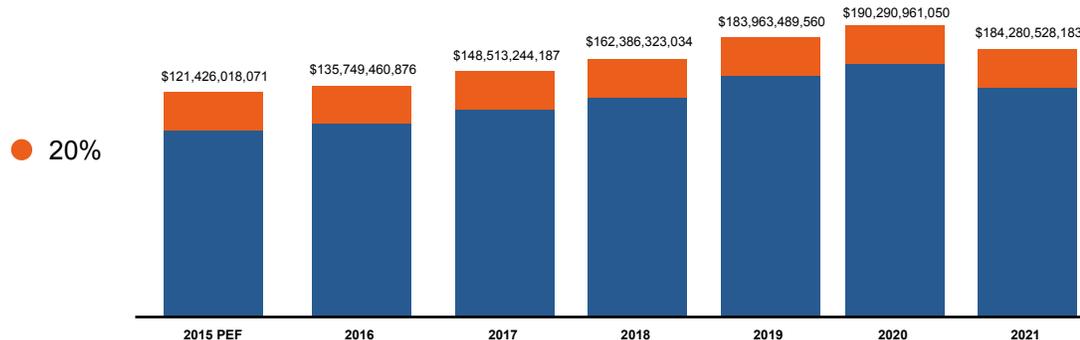


Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

Las participaciones federales que recibirán los municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirlas. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados para este Fondo (Artículo 6, Ley de Coordinación Fiscal).

En el siguiente gráfico se representa el porcentaje de los ingresos por año:

Gráfica XXXIII. Porcentaje Ramo General 28 perteneciente a los municipios, 2015-2021



Fuente: Elaboración de la ANAC con información de la SHCP.

c.1 Disparidad en el ramo 28 vs PIB

Las participaciones federales (Ramo 28) son el elemento más importante del gasto federalizado, puesto que es un mecanismo de compensación a los gobiernos locales, dependiente de la Recaudación Federal Participable, y por ende, de la actividad económica. El ramo 28 trata de compensar a cada estado o municipio que más aporta a la hacienda o a la economía nacional o estatal y, por tanto, el ayuntamiento que más aporta a las arcas nacionales o estatales recibe más recursos.

A través del INEGI se obtuvieron los resultados del Producto Interno Bruto (PIB) por Entidad Federativa 2019, lo que permite observar la dinámica de las entidades federativas y su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En términos nominales, las entidades con mayor aportación al PIB nacional fueron: la Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz de Ignacio de la Llave, Guanajuato, Coahuila de Zaragoza, Baja California, Chihuahua, Sonora y Puebla; de manera conjunta contribuyeron con el 66.1% del PIB nacional a precios básicos en 2019.

Tabla 11. Tabla Participaciones federales

Ramo 28 Participaciones	Aporta	Recibe
Federales	PIB (%)	R 28 (%)
Aguascalientes	-0.8	1.25
Baja California	1.8	3.48
Baja California Sur	-8.6	0.83
Campeche	-2.2	1.17
Coahuila de Zaragoza	-0.5	2.75
Colima	4.6	0.76
Chiapas	-2.7	4.22
Chihuahua	1.7	3.46
Ciudad de México	0.4	12.24
Durango	1.0	1.54
Estado de México	-1.7	15.53
Guanajuato	-1	5.05
Guerrero	-0.1	2.65
Hidalgo	-2.2	2.29
Jalisco	0.7	7.65
Michoacán de Ocampo	-0.1	3.58
Morelos	-0.6	1.56
Nayarit	0.1	1.13
Nuevo León	1.8	5.34
Oaxaca	-3.3	3.03
Puebla	-0.8	5.01
Querétaro	-0.6	2.05
Quintana Roo	1.4	1.65
San Luis Potosí	-0.1	2.43
Sinaloa	2.3	2.87
Sonora	-0.2	3.17
Tabasco	-3.9	3.04
Tamaulipas	2.0	3.6
Tlaxcala	5.6	1.15
Veracruz de Ignacio de la Llave	1.1	6.5
Yucatán	1.4	1.96
Zacatecas	-3.3	1.53

Fuente: INEGI. PIB y cuentas nacionales 2020 y Centros de Estudios de las Finanzas 2020.

Mapa por entidades de porcentaje que aportan al PIB, 2019

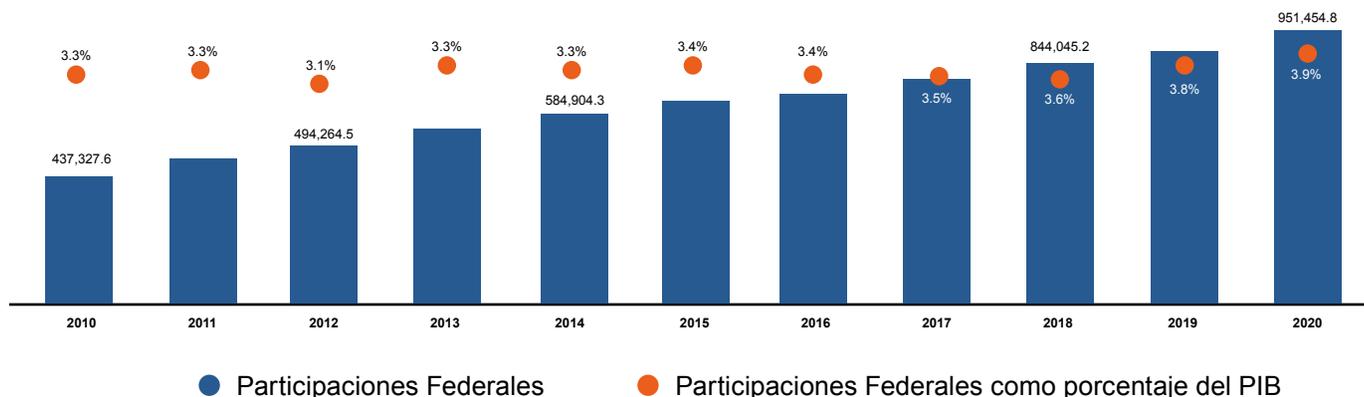


Fuente: Elaboración propia por medio de PixelMap

c.2 Evolución de las Participaciones Federales Ejercidas como Porcentaje del PIB, 2010-2020

La siguiente gráfica deja de manifiesto la manera en la que la distribución del ramo 28 desincentiva el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y municipios, trayendo consigo malos efectos en la generación de los ingresos propios locales, situación que provoca una baja recaudación de ingresos propios por parte de dichos órdenes de gobierno con el 66.1% del PIB nacional a precios básicos en 2019.

Gráfica XXXIV. Evolución de las Participaciones Federales Ejercidas como Porcentaje del PIB, 2010-2020



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2020. Evolución de las Participaciones Federales, 2010-2020

d. Recortes al Ramo General 33, 2015-2021

Las aportaciones federales del Ramo General 33 se establecen como recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, Distrito Federal, y en el caso de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación dispuesta en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

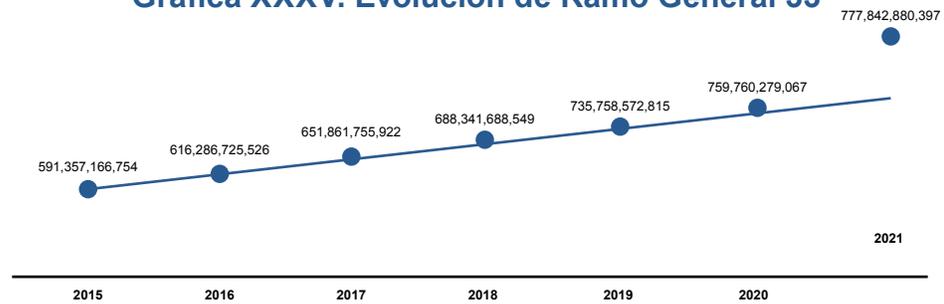
La operación del Ramo General 33 determina las aportaciones federales para la ejecución de las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas, y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

En cumplimiento de la fracción IV del artículo 49 de la LCF, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deducirá el monto que corresponda de los Fondos de Aportaciones Federales, los cuales se indican en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para aquellos fondos que ya presentan una distribución anual de recursos por entidad federativa. Los Fondos de Aportaciones Federales previstos en la LCF son los siguientes:



A continuación se presenta la gráfica donde se observa el desarrollo del recurso destinado al Ramo General 33.

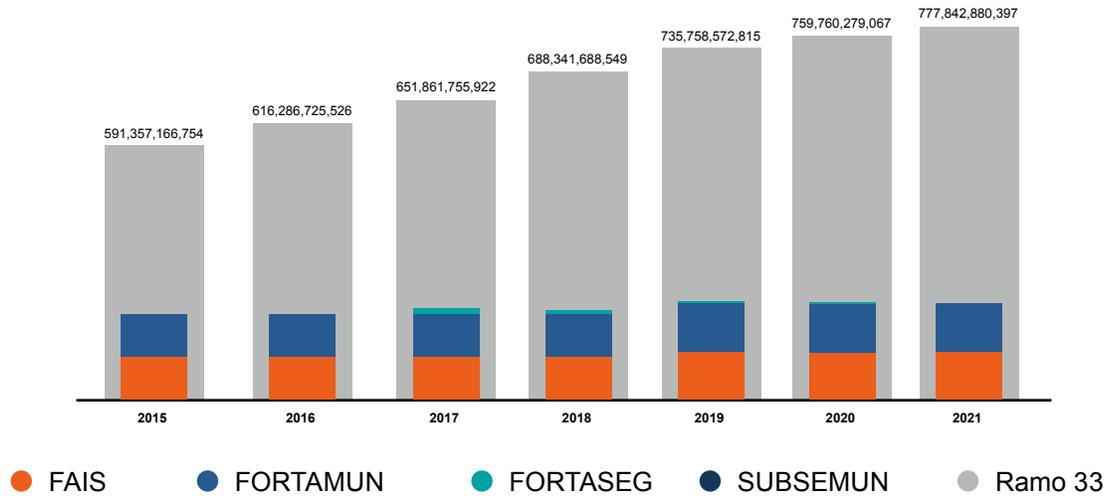
Gráfica XXXV. Evolución de Ramo General 33



Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021

En la siguiente gráfica se observan los recursos destinados a fondos pertenecientes a municipios respecto al total del Ramo General 33. Se señala a manera de acotación el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN), se reestructuró y a partir del ejercicio 2016 se convierte en el Subsidio para el Fortalecimiento del desempeño en materia de Seguridad Pública (FORTASEG).

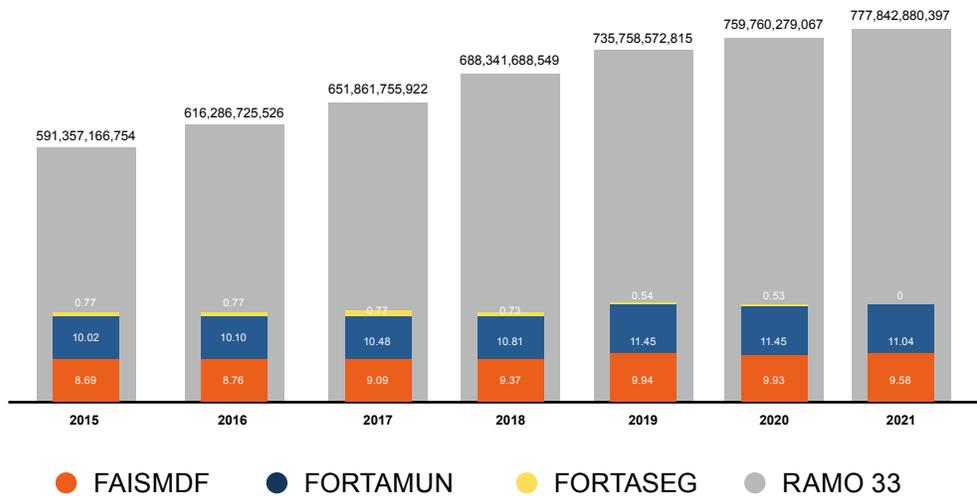
Gráfica XXXVI. Evolución de los fondos a municipios del Ramo General 33



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

A continuación, se presentan los mismos datos pero en términos porcentuales para observar la disminución en los fondos que corresponden a los municipios en el Ramo General 33.

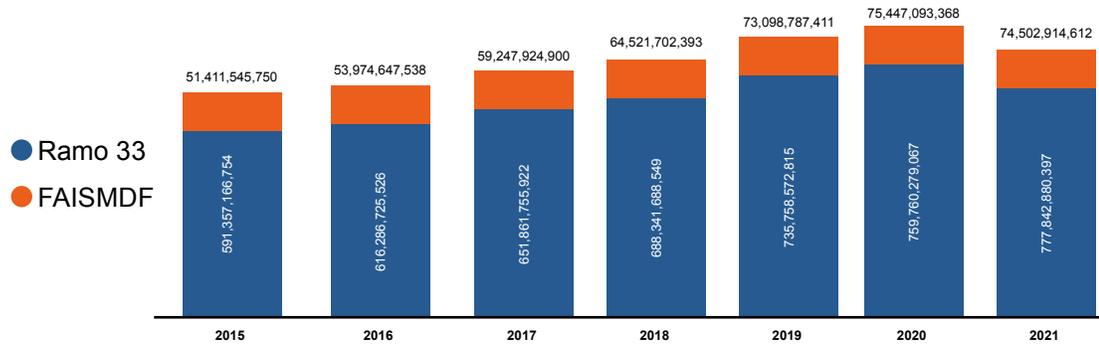
Gráfica XXXVII. Evolución de Ramo General 33 por porcentajes



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF) se destinará a los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura. Se muestra en seguida cuanto es destinado a este fondo en comparación al Ramo General 33.

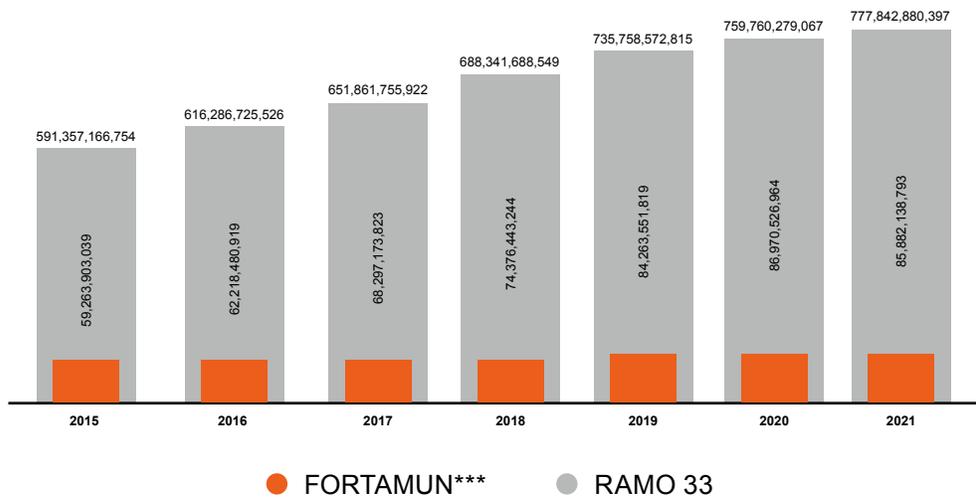
Gráfica XXXVIII. Evolución del FISMDF del Ramo General 33



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

El FORTAMUN-DF nace para fortalecer las haciendas públicas municipales, a efecto de que los gobiernos locales dispusieran de mejores capacidades para atender sus funciones y atribuciones derivadas del artículo 115 constitucional, sin tener un programa u organismo que pueda considerarse como un antecedente específico.

Gráfica XXXIX. Evolución del FORTAMUN del Ramo General 33



Fuente: Elaboración propia con información del PEF 2015, PEF 2016, PEF 2017, PEF 2018, PEF 2019, PEF 2020 y PEF 2021.

El FORTASEG hasta el 2020 fue un subsidio que se otorgaba a los municipios y, en su caso, a los estados, cuando estos ejercen la función de seguridad pública en lugar de los primeros o coordinados con ellos, para el Fortalecimiento de los temas de Seguridad. Con este subsidio se cubren aspectos de evaluación de control de confianza de los elementos operativos de las instituciones policiales municipales, su capacitación, recursos destinados a la homologación policial y a la mejora de condiciones laborales de los policías, su equipamiento, la construcción de infraestructura, prevención del delito y la conformación de bases de datos de seguridad pública y centros telefónicos de atención de llamadas de emergencia y en general de apoyo a la profesionalización, certificación y equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública.

Gráfica XL. FORTASEG en el Ramo General 33



Fuente: Elaboración propia con información PEF 2015 al 2021.

En servicios generales incluyen arrendamiento, servicios de comunicación social, publicidad, servicios de traslado, viáticos, entre otros.

d.2 Ramo General 33

Al estar diseñado como mecanismo presupuestario para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

Sirve para combatir los fenómenos sociales derivados de la pobreza y marginación de la población municipal con fundamento en su grado de pobreza.

d.3 Incidencia delictiva

La incidencia delictiva se refiere a la presunta ocurrencia de delitos registrados en averiguaciones previas iniciadas o carpetas de investigación, reportadas por las Procuradurías de Justicia y Fiscalías Generales de las entidades federativas en el caso del fuero común, y por la Fiscalía General de la República en el fuero federal.

En incidencia delictiva se considera los Presuntos delitos tales como: homicidio doloso (delitos), homicidio doloso (víctimas), feminicidio (delitos), feminicidio (víctimas), secuestro, extorsión, robo total, robo a casa habitación, robo de vehículo automotor, robo a transportista, robo a transeúnte, resto de los robos, violencia familiar, trata de personas, narcomenudeo y resto de delitos.

En seguida se presenta la Tabla 12 con los municipios donde se registró mayor incidencia delictiva al cierre del 2020.

Tabla 12. Los 20 municipios con mayor incidencia delictiva 2020

Estado	Municipio	Incidencia Delictiva
México	Ecatepec de Morelos	43,225
Baja California	Tijuana	42,392
Guanajuato	León	40,275
Jalisco	Guadalajara	39,697
Chihuahua	Juárez	35,295
Ciudad de México	Iztapalapa	30,721
Baja California	Mexicali	30,572
Querétaro	Querétaro	29,782
Ciudad de México	Cuauhtémoc	27,971
México	Toluca	27,503
Aguascalientes	Aguascalientes	24,309
San Luis Potosí	San Luis Potosí	23,065
México	Naucalpan de Juárez	22,980
Jalisco	Zapopan	22,851
Quintana Roo	Benito Juárez	21,561
Ciudad de México	Gustavo A. Madero	21,005
México	Nezahualcóyotl	19,890
Nuevo León	Monterrey	19,380
México	Tlalnepantla de Baz	18,485
Puebla	Puebla	18,462

Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

d.4 Rezago educativo

El rezago educativo acumulado es la condición de atraso en la que se encuentran las personas que, teniendo 15 años o más de edad, no han alcanzado el nivel educativo que se considera básico, que en México son los estudios de secundaria.

Tabla 13. Municipios capitales con rezago educativo

Municipio	Población de 15 años o más	Analfabetas	%	Sin primaria terminada	%	Sin secundaria terminada	%	Rezago total	%
Puebla	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Guadalajara	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Monterrey	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Mexicali	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Morelia	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Mérida	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Toluca	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Aguascalientes	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Querétaro	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
San Luis Potosí	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Chihuahua	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Veracruz	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Hermosillo	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Saltillo	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Villahermosa	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Tuxtla Gutiérrez	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Durango	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Tepic	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Cuernavaca	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Campeche	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Chilpancingo de los Bravo	1,196,627	32,178	2.7	76,419	6.4	201,686	16.9	310,283	25.9
Oaxaca de Juárez	203,047	6,123	3.0	14,370	7.1	30,182	14.9	50,675	25.0
Chetumal	166,127	7,387	4.4	17,282	10.4	23,716	14.3	48,385	29.1
La Paz	206,225	3,812	1.9	13,523	6.6	29,493	14.3	46,828	22.7
Pachuca de Soto	212,760	4,365	2.1	11,425	5.4	27,232	12.8	43,022	20.2
Guanajuato	135,105	5,260	3.9	13,387	9.9	22,187	16.4	40,834	30.2
Sinaloa	63,220	6,316	10	14,798	23.4	12,228	19.3	33,342	52.7
Colima	115,693	3,300	2.9	10,431	9.0	18,028	16	31,759	27.5
Zacatecas	109,399	1,360	1.2	7,712	7.0	16,416	15	25,488	23.2
Tlaxcala	72,130	969	1.3	3,109	4.3	8,053	11.2	12,131	16.8

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Educación para Adultos, Rezago educativo municipal, 2015.

d.5 Índice de rezago social (IRS)

El Índice de Rezago Social (IRS) es una medida en la que un solo índice agrega variables de educación, de acceso a servicios de salud, de servicios básicos en la vivienda, de calidad y espacios en la misma, y de activos en el hogar. En la tabla 14 se presenta el monto del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal -FAISMDF- 2020, el porcentaje que representa cada entidad federativa y el % de índice de rezago social.

Tabla 14. FAISMDF 2020 vs Grado de Marginación 2020

	FAISMDF por entidad federativa	% respecto al total programado del Ramo 33	% IRS
Aguascalientes	519,149,625	0.69	-1.10
Baja California	463,670,037	0.62	-0.64
Baja California Sur	258,634,979	0.34	-0.32
Campeche	811,885,154	1.08	0.24
Chiapas	12,604,305,006	16.72	-1.15
Chihuahua	1,347,563,537	1.79	-0.69
Ciudad de México	1,100,811,085	1.46	2.64
Coahuila de Zaragoza	637,650,474	0.85	-0.52
Colima	288,915,243	0.38	-1.12
Durango	966,925,052	1.28	-0.05
Estado de México	5,207,058,243	6.91	-0.21
Guanajuato	2,520,482,740	3.34	2.45
Guerrero	6,665,054,792	8.84	0.32
Hidalgo	2,098,603,855	2.78	-0.62
Jalisco	1,834,882,494	2.43	-0.30
Michoacán de Ocampo	2,807,463,466	3.72	0.53
Morelos	883,226,770	1.17	-0.13
Nayarit	823,076,071	1.09	0.04
Nuevo León	798,901,656	1.06	-1.25
Oaxaca	7,216,141,079	9.57	2.59
Puebla	5,305,868,574	7.04	0.74
Querétaro	775,986,132	1.03	-0.52
Quintana Roo	802,704,317	1.06	-0.32
San Luis Potosí	2,187,042,244	2.9	0.32
Sinaloa	965,378,385	1.28	-0.57
Sonora	706,071,353	0.94	-0.65
Tabasco	1,760,065,654	2.34	0.08
Tamaulipas	1,023,323,305	1.36	-0.62

	FAISMDF por entidad federativa	% respecto al total programado del Ramo 33	% IRS
Tlaxcala	799,919,240	1.06	-0.04
Veracruz de Ignacio de la Llave	8,606,035,296	11.42	1.14
Yucatán	1,623,417,927	2.15	0.15
Zacatecas	961,432,490	1.28	-0.45
	75,371,646,275		

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2020 y PEF 2020

A continuación se presentan los 20 municipios con mayor grado de rezago social de acuerdo al IRS:

Tabla 15. Los 20 municipios con mayor Índice de rezago social 2020

Entidad federativa	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social
Chihuahua	Batopilas de Manuel Gómez Morín	11,270	6.827093	Muy alto
Durango	Mezquital	48,583	5.157500	Muy alto
Nayarit	Del Nayar	47,550	5.074744	Muy alto
Guerrero	Cochoapa el Grande	21,241	4.998727	Muy alto
Jalisco	Mezquitic	22,083	4.606749	Muy alto
Chiapas	Chalchihuitán	21,915	4.260517	Muy alto
Chiapas	Sitalá	15,518	4.173845	Muy alto
Oaxaca	San José Tenango	18,102	3.990902	Muy alto
Chihuahua	Urique	17,043	3.891390	Muy alto
Veracruz de Ignacio de la Llave	Mixtla de Altamirano	12,125	3.771054	Muy alto
Veracruz de Ignacio de la Llave	Tehuipango	29,686	3.691854	Muy alto
Oaxaca	Santa María Chilchotla	21,469	3.521581	Muy alto
Chihuahua	Carichí	8,113	3.492768	Muy alto
Oaxaca	San Mateo del Mar	15,571	3.474210	Muy alto
Oaxaca	Santiago Amoltepec	13,855	3.445750	Muy alto
Chihuahua	Morelos	7,266	3.410274	Muy alto
Chiapas	Oxchuc	54,932	3.378717	Muy alto
Chihuahua	Balleza	16,440	3.329732	Muy alto
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	9,563	3.304640	Muy alto
Chihuahua	Maguarichi	1,302	3.294234	Muy alto

Fuente: Elaboración propia con información de CONEVAL, Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2020.

Tabla 16. Los 20 municipios con mayor Índice de rezago social 2020 vs ingresos por Ramo General 33

Entidad federativa	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	PEF 2021 Ramo General 33
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	283,354	-0.579304	Bajo	1,637	\$156,350,326.40
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	270,955	-0.958452	Muy bajo	2,125	\$126,394,394.89
Guanajuato	Guanajuato	194,500	-1.030786	Muy bajo	2,215	\$173,201,561.00
México	Toluca	910,608	-1.055367	Muy bajo	2,250	967,592,759.85
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	604,147	-1.071436	Muy bajo	2,259	424,864,991.00
Baja California Sur	La Paz	292,241	-1.101218	Muy bajo	2,285	631,522,681.00
Puebla	Puebla	1,692,181	-1.128401	Muy bajo	2,303	836,550,400.00
Quintana Roo	Chetumal	911,503	-1.138995	Muy bajo	2,306	353,816,896.00
Campeche	Campeche	294,077	-1.144640	Muy bajo	2,314	279,787,679.00
Colima	Colima	157,048	-1.157756	Muy bajo	2,329	448,933,815.43
Veracruz de Ignacio de la Llave	Veracruz	607,209	-1.178155	Muy bajo	2,354	570,474,957.61
Michoacán de Ocampo	Morelia	849,053	-1.180576	Muy bajo	2,357	712,241,712.00
Sinaloa	Culiacán	1,003,530	-1.204350	Muy bajo	2,374	125,973,686.00
Nayarit	Tepic	425,924	-1.213796	Muy bajo	2,382	387,004,374.83
Tabasco	Villahermosa	683,607	-1.215095	Muy bajo	2,383	597,457,815.00
Baja California	Mexicali	1,049,792	-1.240347	Muy bajo	2,397	847,201,576.00
Morelos	Cuernavaca	378,476	-1.246878	Muy bajo	2,401	285,337,379.00
Querétaro	Querétaro	1,049,777	-1.247061	Muy bajo	2,402	645,168,758.00
Durango	Durango	688,697	-1.252476	Muy bajo	2,404	570,952,071.00
Sonora	Hermosillo	936,263	-1.256742	Muy bajo	2,406	733,385,563.00
Tamaulipas	Victoria	349,688	-1.257760	Muy bajo	2,409	517,702,538.00
Hidalgo	Pachuca de Soto	314,331	-1.264186	Muy bajo	2,411	230,583,875.00
San Luis Potosí	San Luis Potosí	911,908	-1.275415	Muy bajo	2,418	620,000,000.00

Tabla 17. Los 20 municipios con mayor Índice de rezago social 2020 vs ingresos por Ramo General 33

Entidad federativa	Municipio	Población total	Índice de rezago social	Grado de rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional	PEF 2021 Ramo General 33
Yucatán	Mérida	995,129	-1.277108	Bajo	2,419	878,501,842.00
Tlaxcala	Tlaxcala	99,896	-1.280656	Muy bajo	2,424	74,221,804.00
Aguascalientes	Aguascalientes	948,990	-1.315320	Muy bajo	2,435	830,628,000.00
Nuevo León	Monterrey	1,142,994	-1.332680	Muy bajo	2,442	948,289,406.64
Zacatecas	Zacatecas	149,607	-1.336926	Muy bajo	2,444	103,056,597.93
Jalisco	Guadalajara	1,385,629	-1.341700	Muy bajo	2,445	1,175,888,095.00
Querétaro	Querétaro	1,049,777	-1.247061	Muy bajo	2,402	\$92,954,946
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	879,958	-1.383355	Muy bajo	2,457	684,679,857.00
Chihuahua	Chihuahua	937,674	-1.386087	Muy bajo	2,458	532,588,600.00
	Colima	22,448,523				

Fuente: Elaboración propia con información Ley de Ingresos Municipales 2021 y de CONEVAL, Población total, indicadores, índice y grado de rezago social, según entidad federativa, 2020.

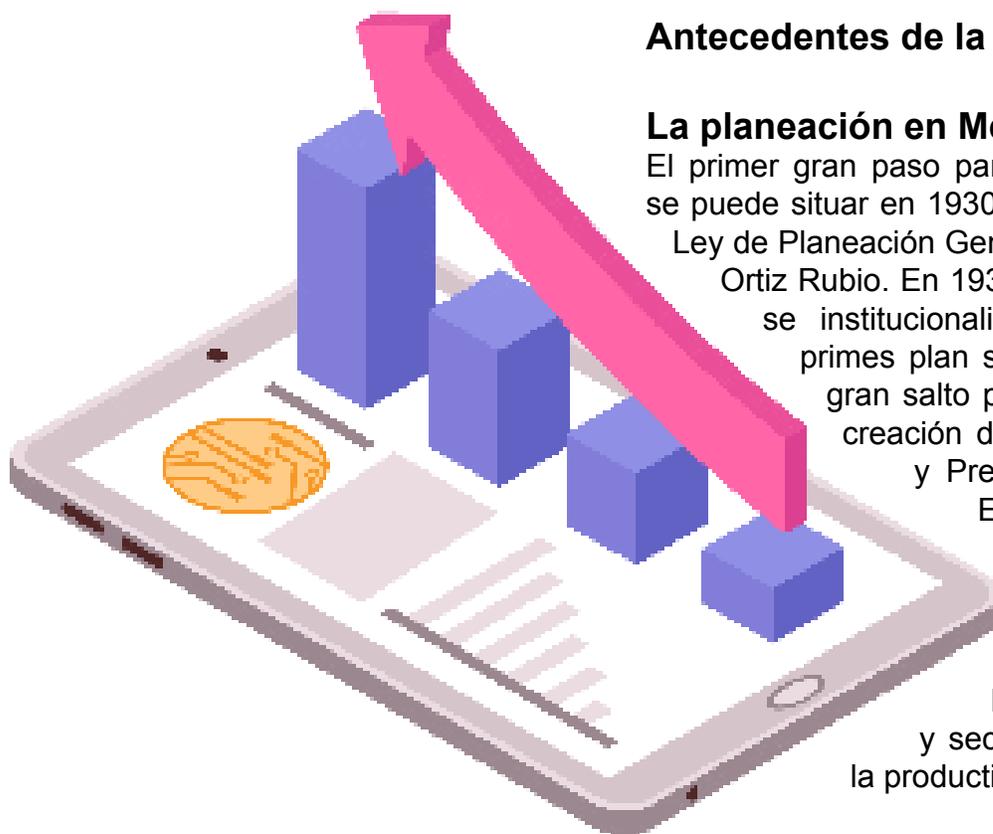
03

Plan municipal como herramienta de gestión

Antecedentes de la Planeación Municipal

La planeación en México

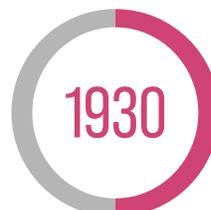
El primer gran paso para la planeación en nuestro país se puede situar en 1930, con la expedición de la primera Ley de Planeación General de la República con Pascual Ortiz Rubio. En 1933, con Lázaro Cárdenas, cuando se institucionaliza la planeación a través del primer plan sexenal (1934-1940). El siguiente gran salto podemos situarlo en 1936, con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, y en 1958, con Adolfo López Mateos la creación de la Secretaría de la Presidencia que en adelante se encargó de la elaboración de los planes nacionales, regionales y sectoriales, orientados sobre todo a la productividad y el desarrollo económico.



Asímismo, con Echeverría se crea el Plan de Acción Inmediata 1962-64¹, que planteó objetivos de corto plazo para cumplir con lo acordado en Punta del Este. De hecho, en 1963 se presenta una iniciativa de Ley Federal de Planeación, pero no es discutida en el Congreso. Es hasta 1971 cuando, por medio de decreto, se integran los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico en los Estados (Coprodes), que una década después se transformarían en los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (los Coplades).

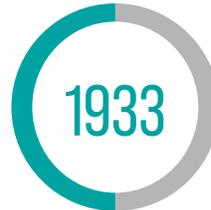
En 1980, con José López Portillo, se da el primer ejercicio concreto de planeación con fines y objetivos claros de integración nacional, el Plan Global de Desarrollo 1980-82 con bases de un Sistema Nacional de Planeación Democrática el cual abría, por primera vez, una rendija de transparencia para informar a los mexicanos sobre la segmentación y aplicación del presupuesto federal. Finalmente, en 1983, con Miguel de la Madrid en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se incluye al orden Federal, Estatal y Municipal; y en este mismo año se publica una Ley de Planeación Nacional con base en el artículo 26 constitucional.

La planeación en México 1930-1988

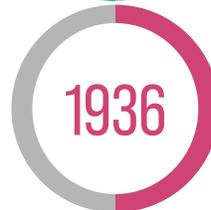


1930 - Pascal Ortiz
Primera Ley de Planeación

1933- Lázaro Cárdenas. Se institucionaliza la planeación a través del primer Plan Sexenal



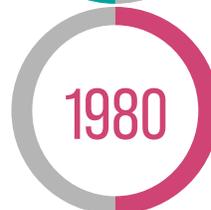
1936- Luis Echeverría Álvarez. Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto



1958-Adolfo López Mateos. Se crea la Secretaría de la Presidencia, que en adelante se encargó de la elaboración de los planes nacionales, regionales y sectoriales



1980-José López Portillo. Primer ejercicio concreto de planeación Plan Global de Desarrollo 1980.82 con base de un Sistema Nacional de Planeación Democrática



1933- Miguel de la Madrid. Se le denomina Plan Nacional de Desarrollo incluye al orden Federal, Estatal y Municipal con base en el artículo 26 constitucional



Línea del tiempo: La Planeación de 1930-1988

¹En 1961, tras la firma de la Carta de Punta del Este, Uruguay con los miembros de la OEA – a excepción de Cuba- para establecer una gran "alianza para el progreso" con el fin de transformar la década de los sesenta en una era de "progreso democrático" para todos los países de América Latina, que recibirían apoyo de Estados Unidos a cambio de implementar estrategias de planeación efectivas para lograr un desarrollo sostenido.

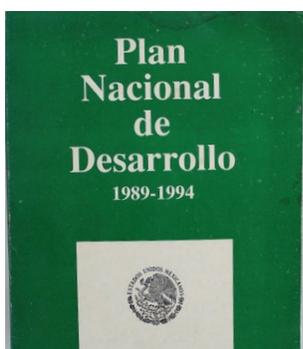
El papel de los municipios en la Planeación en México (1989- 2018)

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 aparece la palabra municipios 25 veces, donde se le reconoce como eje del desarrollo social y económico.



PLAN Nacional de Desarrollo 1989-1994

- Fortalecimiento del Pacto Federal
- El municipio como eje del desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente



- La consolidación del municipio ocupa un lugar preeminente en la estrategia de desarrollo urbano. Se apoyará el perfeccionamiento de los instrumentos fundamentales de la planeación regional: Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional, y el Convenio Único de Desarrollo.
- Aparece 25 veces la palabra municipios

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce que todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades en el desarrollo entre los estados y entre los municipios.



PLAN Nacional de Desarrollo 1995-2000

- Propone impulsar un nuevo federalismo para fortalecer los estados y los municipios, y fomentar la descentralización y el desarrollo regional. Además, se delinean estrategias y acciones para profundizar en la reforma de gobierno, en la modernización de la administración pública y en una rendición de cuentas responsable, transparente y puntual.



- Coordinación entre los tres órdenes de gobierno, con respeto a la soberanía de los estados y a la autonomía de los municipios.
- Propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.
- Aparece 37 veces la palabra municipio (s) en el PND

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se reconocen las desigualdades regionales manifiestas muy nítidamente en los más de 2000 municipios en que se divide el país, los cuales presentan diferencias significativas en su población. Esta cuestión deberá ser considerada en el rediseño de dos estrategias clave para la reordenación del espacio nacional: 1. la instrumentación de las políticas nacionales de desconcentración económica y demográfica; 2. la adecuación de los órganos de gestión de los municipios y sus aparatos de planeación.



PLAN Nacional de Desarrollo 2001-2006

- Las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y los municipios para llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida.



- La transferencia de responsabilidades, atribuciones y recursos de la Federación a las entidades federativas y municipios constituye una redistribución del poder, en la medida que fortalece a las autoridades tanto locales como municipales y acerca los procesos de toma de decisiones a la población, depositándolos en aquellas instancias de gobierno más inmediatas, que reconozca su espacio a las autoridades locales y potencie las oportunidades en las distintas regiones del país, bajo las premisas de subsidiariedad, solidaridad, resarcitoriedad, desarrollo regional equilibrado, unidad nacional y eficacia
- Aparece 40 veces la palabra municipio (s).

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 redefine el pacto fiscal en una labor conjunta con los estados y municipios, las instituciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y la sociedad en su conjunto. Un nuevo pacto fiscal debe ser responsable, preservando el equilibrio de las finanzas públicas federales; y debe ser redistributivo, reconociendo que el desarrollo nacional será mayor conforme se reduzcan las grandes desigualdades regionales, locales e individuales.



PLAN Nacional de Desarrollo 2006-2012

- Se establecerán mecanismos de coordinación efectiva con las autoridades de las entidades federativas y de los municipios.
- En materia de Seguridad Pública consolidará como una instancia articuladora y unificadora de todas las autoridades, del Gobierno Federal, de estados y municipios, en su esfuerzo conjunto para combatir a la criminalidad.



- Se planteará dotar de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales mediante un nuevo pacto fiscal federalista que reconozca su madurez institucional. Los estados y municipios deben contar con instrumentos fiscales flexibles poder lograr incrementar sus ingresos propios.
- La estrategia de desarrollo regional requiere de acciones por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y los municipios.
- Aparece 48 veces la palabra municipio (s).

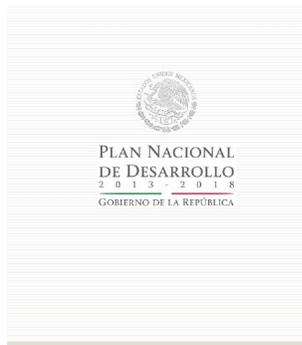
El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 considera que, con la participación de todas las fuerzas políticas, el trabajo coordinado entre los órdenes de gobierno, la planeación integral conjunta y el uso responsable y transparente de los recursos públicos, se podrán impulsar políticas en favor de un desarrollo más equitativo de las regiones, las entidades y municipios del país.

Reconoce una alta centralización de facultades, recursos y decisiones, además de la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación entre órdenes de gobierno y procesos de descentralización inconclusos: han profundizado los contrastes entre regiones, entidades federativas y municipios.



PLAN Nacional de Desarrollo 2013-2018

•En la construcción de un federalismo articulado es necesario esclarecer los ámbitos de competencia y de responsabilidad de cada orden de gobierno, profundizando la redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia las entidades federativas y municipios. A través de mecanismos de diálogo y concertación intergubernamental podremos alcanzar las grandes Metas Nacionales.



•Un aspecto central en materia de seguridad y procuración de justicia es lograr la plena y efectiva colaboración entre Federación, entidades y municipios

•Aparece 25 veces la palabra municipio (s).

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 menciona que el Poder Ejecutivo no intervendrá de manera alguna en las determinaciones del Legislativo ni del Judicial, respetará las atribuciones y jurisdicciones de las instancias estatales y municipales, y respetará las decisiones de la Fiscalía General de la República, el Banco de México, las autoridades electorales y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



PLAN Nacional de Desarrollo 2018-2024

•La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

•La Guardia Nacional dispondrá de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

•Aparece 14 veces la palabra municipio (s).

Antecedentes de la planeación municipal

A partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1982-1988 se reconoce al municipio en el proceso de planeación:

...En el proceso de planeación se debe determinar una estrategia y establecer lineamientos generales de acción. Particularmente, en la situación que vive el país, se requerirá un esfuerzo extraordinario de eficiencia y productividad por parte de la Administración Pública Federal, tanto a nivel central como paraestatal; coordinación y colaboración decidida de los gobiernos de los estados y los municipios; y la participación activa de los diferentes sectores y grupos de la sociedad. (Madrid, 1983)

Asimismo, el Artículo Cuarto del PND menciona: en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, se propondrá a los gobiernos de los Estados la coordinación en la ejecución del Plan, y se convendrá y acordará con ellos la ejecución de las acciones que deberán realizarse en cada entidad federativa y que competan a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

La planeación municipal

La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, enfocada a detectar, prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades y demandas de la comunidad. El fin principal es que, a través del ejercicio de planeación, se mejoren los sistemas de trabajo y se apliquen con mayor eficacia los recursos financieros para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social. Por lo que, a manera de resumen, el objetivo de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica para obtener el máximo beneficio social.

Esta planeación se ve plasmada en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), documento base que provee lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente Municipal, por lo que lo convierte en el instrumento formal y legal por medio del cual se trazan los objetivos de la Administración Municipal.



Representativo de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Marco jurídico de la planeación municipal

La planeación del Desarrollo Municipal tiene como referentes las siguientes bases legales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Planeación
- Constituciones locales
- Ley Estatal de planeación
- Ley Orgánica Municipal

A continuación, a través de la Fig. XX se observa los artículos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de planeación.

i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo

25

Otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

Artículo

26

Se fijan las bases para su Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno.

Artículo

115

Se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo.

Ley de Planeación

En seguida, se observa lo que establece la Ley de Planeación que es el ordenamiento jurídico regulatorio:

El marco normativo para regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo

Las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

La coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios.

La concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.

Lo que establece la Ley de Planeación

Constituciones locales

De manera general en las 32 constituciones locales mencionan lo siguiente:

La Constitución Estatal señala la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.

Se dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.

En la Constitución Estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad.

Ley Estatal de Planeación

Existen 32 Leyes estatales en materia de planeación en las que se establecen los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatales y municipales; así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios, y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

Leyes Orgánicas, Leyes Municipales

En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio, y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos. Existen 20 Leyes Orgánicas Municipales, siete Leyes Municipales, tres Códigos Municipales, una Ley del Régimen Municipal y una Ley de Gobierno Municipal.

A continuación, se presenta la denominación correspondiente por estado:

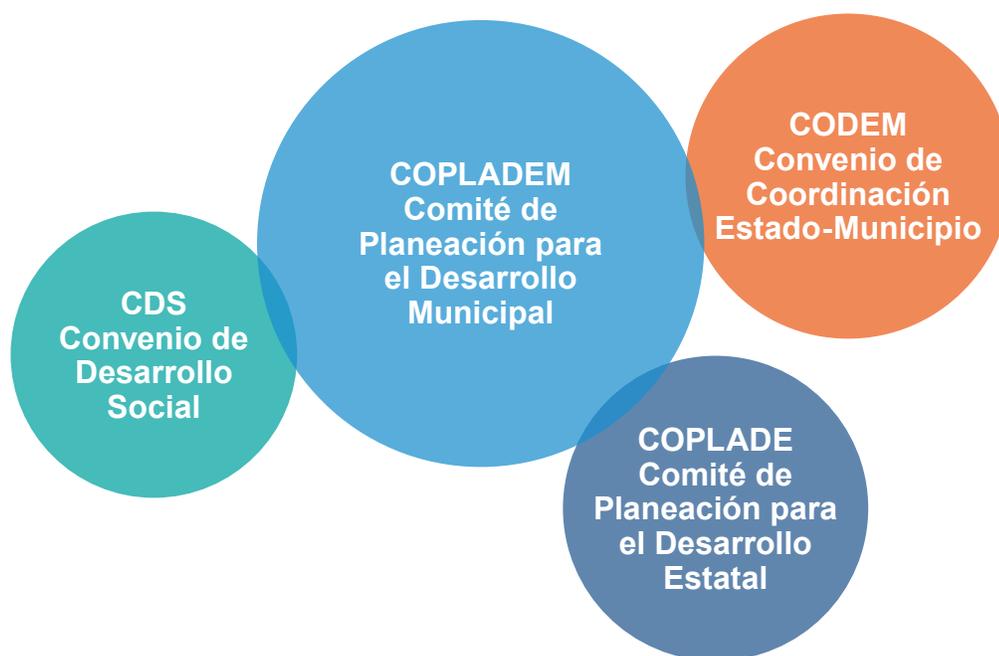
Tabla 18. Denominaciones de las Leyes Orgánicas Municipales por entidad federativa

Denominación por entidad federativa	
Aguascalientes	Ley Municipal para el Estado De Aguascalientes
Baja California	Ley Del Régimen Municipal Para El Estado De Baja California
Baja California Sur	Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado De Baja California Sur
Campeche	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche
Coahuila de Zaragoza	Código municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Colima	Ley del Municipio Libre del Estado de Colima
Chiapas	Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas
Chihuahua	Código Municipal para el Estado de Chihuahua
Ciudad de México	Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México
Durango	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango
Guanajuato	Ley Orgánica Municipal para del Estado de Guanajuato
Guerrero	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero
Hidalgo	Ley Orgánica Municipal del Estado De Hidalgo
Jalisco	Ley Orgánica Municipal del Estado De Jalisco
México	Ley Orgánica Municipal del Estado De México
Michoacán de Ocampo	Ley Orgánica Municipal del Estado De Michoacán De Ocampo
Morelos	Ley Orgánica Municipal del Estado De Morelos
Nayarit	Ley Municipal para el Estado de Nayarit
Nuevo León	Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León
Oaxaca	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
Puebla	Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

Denominación por entidad federativa	
Querétaro	Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro
Quintana Roo	Ley De Los Municipios del Estado de Quintana Roo
San Luis Potosí	Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí
Sinaloa	Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa
Sonora	Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora
Tabasco	Ley Orgánica de Los Municipios del Estado de Tabasco
Tamaulipas	Código Municipal para El Estado de Tamaulipas
Tlaxcala	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala
Veracruz de Ignacio de la Llave	Ley Orgánica del Municipio Libre
Yucatán	Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán
Zacatecas	Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas

Marco de coordinación institucional: Instrumentos para la Planeación Municipal

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los tres órdenes de gobierno, federal, estatales y municipales, para lo cual existen los siguientes instrumentos de coordinación:



Instrumentos para la Planeación Municipal

I. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas las siguientes:

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

El COPLADE está integrado por:

- Un presidente, que es el gobernador del Estado.
- Un coordinador general, que es un funcionario estatal nombrado por el gobernador.
- Un secretario técnico, que es el delegado de la Secretaría de Desarrollo Social.
- Representantes de los sectores social y privado.
- Secretarías estatales.
- Ayuntamientos de la entidad

II. Convenio de Desarrollo Social (CDS)

En el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo establece que la vertiente de coordinación entre la federación y los estados se realizará a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS). El CDS constituye un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concretan compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios recursos suficientes para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, tales como: Proyectos productivos, Equipamiento urbano, Empleo, Educación, Vivienda y Medio ambiente.

III. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM o COPLADEMUN)

El COPLADEM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal por ley del congreso local. Es el encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, que es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

El COPLADEM se integra por:

- Un presidente, que es el mismo presidente municipal.
- Un coordinador, que es designado por el presidente municipal.
- Un secretario técnico, que es el coordinador del COPLADE de la entidad federativa correspondiente.
- Los representantes de las dependencias de la administración pública estatal y federal.
- Los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal, designados por el presidente municipal.
- Representantes de los sectores social y privado.

IV. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio se lleva a cabo entre el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal. Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Asociación Mexicana de Institutos Municipales de Planeación (AMIMP)

Es una asociación que representa y asume los intereses comunes de los IMPLANES, creando un vínculo entre los institutos con los diferentes niveles e instancias de gobierno. Funge como un foro para el diálogo, el intercambio técnico y la capacitación continua, fomentando de esta manera la cultura de la planeación municipal y, por ende, promoviendo la formación de más institutos municipales de planeación en la República Mexicana. Asimismo, tiene por objeto ser promotora de un marco jurídico que fortalezca los procesos de planeación municipal, orientada hacia el desarrollo sustentable y la transparencia de la gestión pública. Actualmente, son 65 Institutos inscritos en la AMIMP.

Mantiene sus labores de planeación a largo plazo e investigación en temas variados de soporte a la acción del gobierno municipal, a través de la generación de dictámenes, proyectos, propuestas, reportes, programas participativos, productos de difusión y asesoría constante en cuestiones urbanas, fruto de la información y trabajo científico que desarrolla con esquemas de vinculación ciudadana.

La planificación para el desarrollo en los municipios de México

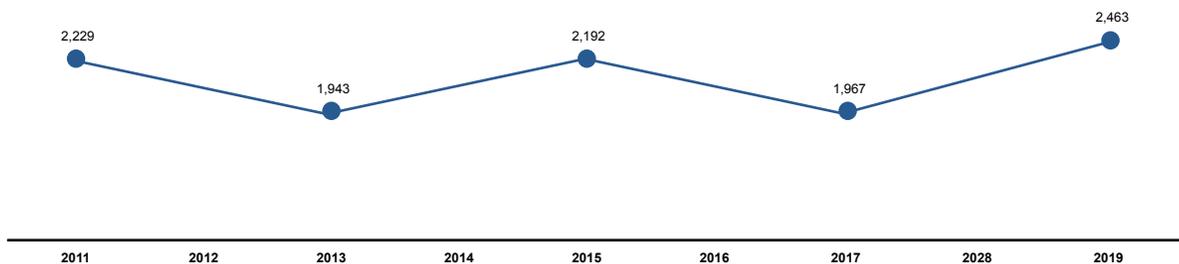
En México existen 2 mil 542 municipios que tienen diferencias en su gestión pública, su organización y operación, aunque tengan sustento constitucional similar. Esa discrepancia es, justamente, una consecuencia de la heterogeneidad de capacidades institucionales que incluyen reglas formales como, en este caso, el marco jurídico local de planeación para el desarrollo.

En ese sentido, la planeación para el desarrollo municipal es quizá uno de los campos precarios en el orden de gobierno municipal, aunque son la mayoría de los municipios del país los que cuentan con un plan municipal de desarrollo, no todos incluyen mecanismos de participación ciudadana en los mismos o elementos de una planificación estratégica que los incite a tener una visión de desarrollo endógeno, a largo plazo y con estrategias que los hagan aprovechar sus fortalezas internas y las oportunidades externas.

De acuerdo con los Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, se presenta el histórico y evolución respecto de los planes de desarrollo de los municipios de México²:

² Es preciso señalar que de acuerdo al Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, existen 2,469 municipios.

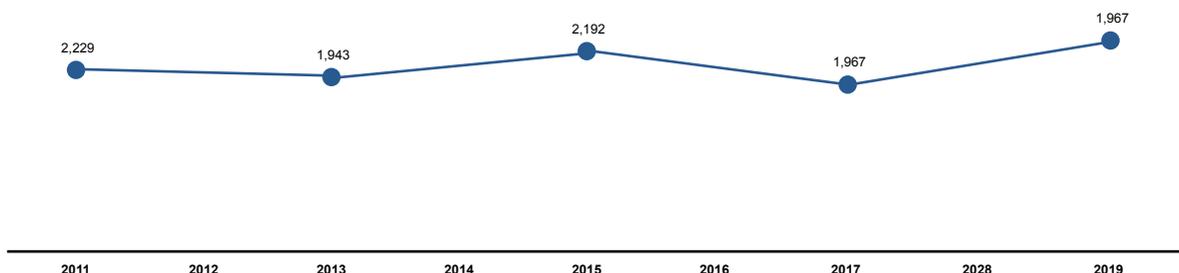
Gráfica XLI. Municipios con Plan de Desarrollo 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con información de Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019

A nivel nacional, el INEGI contempla 2,469 municipios —incluyendo las 16 demarcaciones territoriales—, y en seguida se muestra que para 2019 todos los municipios cuentan con un plan de desarrollo. Cabe señalar que para el 2017 solo el 77% tenía su PMD.

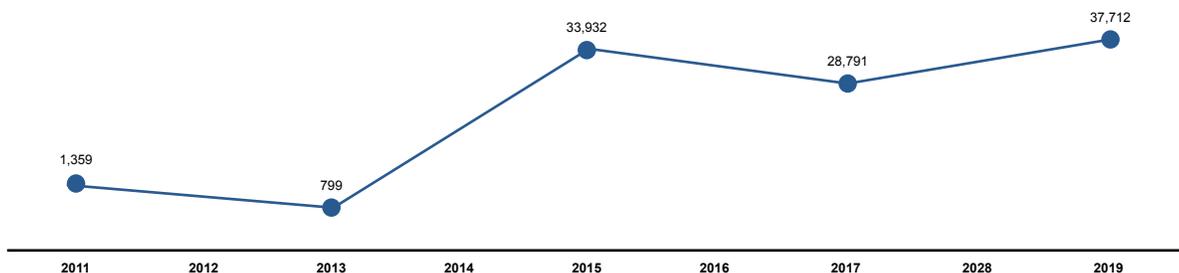
Gráfica XLII. Planes de Desarrollo Municipal que incluyen misión, visión, objetivos y/o metas 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con información de Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

Seguidamente, se presenta la evolución de cuantos indicadores de gestión y/o desempeño, los cuales son primordiales para brindar un seguimiento oportuno al cumplimiento de las metas del plan.

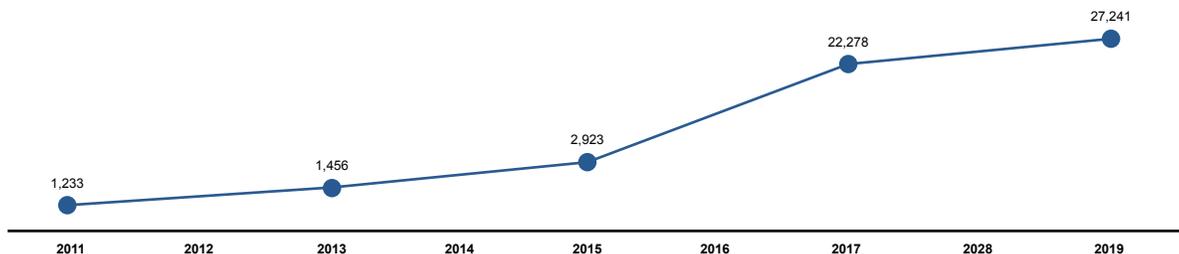
Gráfica XLIII. Indicadores de gestión y/o desempeño que aparecen en los Planes de Desarrollo Municipal, 2011-2019.



Fuente: Elaboración propia con información de Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

La cantidad de objetivos y/o metas dentro de los programas estratégicos y/u operativos derivados del Plan Municipal de Desarrollo, aumentaron en 2019 un 22.27% respecto al 2017.

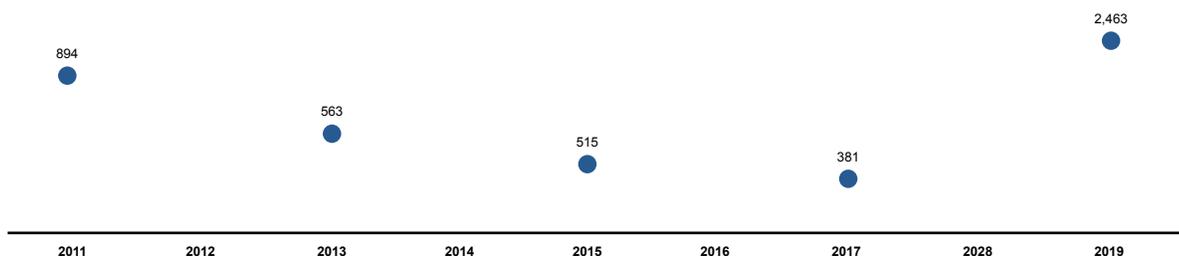
Gráfica XLIV. Objetivos y/o metas dentro de los programas estratégicos y/u operativos derivados del Plan Municipal de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia con información de Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

Acorde con los Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, para 2019 todos los municipios y demarcaciones territoriales cuentan con Programa de Desarrollo Urbano.

Gráfica XLV. Municipios que cuentan con Programa de Desarrollo Urbano



Fuente: Elaboración propia con información de Censos Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019.

a. Plan Municipal de Desarrollo solo como requisito legal y no como herramienta de gestión

El Plan Municipal de Desarrollo es una herramienta de gestión que busca promover el desarrollo integral en una determinada región como instrumento rector del municipio, resultado fundamental del proceso de planeación que se genera y establece en el ámbito municipal. No obstante, la realización de los Planes Municipales de Desarrollo tiene como objetivo cumplir un requisito legal, mas no se cumplen los objetivos planteados. Derivado de lo anterior, el plan de desarrollo incluye, en teoría, una visión estratégica de futuro, ya que pretende ofrecer soluciones que se mantengan en el tiempo. De esta manera, los planes deben ser sostenibles, con mejoras que queden en la sociedad aun cuando el plan concluya. Sin embargo, el tiempo no es suficiente para concretar la planeación a largo plazo.

En diversas entidades de la República Mexicana han dispuesto en su marco normativo la ampliación del periodo de gestión gubernamental municipal de tres a cuatro años. En ellos se pretende una nueva dinámica en el desarrollo político del ayuntamiento, así como un proceso de cambio institucional en el que se demandan otras reformas

sustanciales, como la reelección inmediata de autoridades municipales, así como nuevos incentivos para la planeación gubernamental, entre otros, para incrementar, principalmente, el desempeño de las autoridades municipales y fortalecer la relación ente gobernantes y gobernados.

La problemática que se señala para el cambio institucional orientado hacia la ampliación de la gestión municipal contiene distintas aristas. Al respecto, se ha identificado que uno de los principales problemas que aqueja al municipio es la falta de tiempo para consolidar las políticas públicas en todas las materias de la acción de gobierno, así como de los objetivos programáticos de los planes de desarrollo; por lo que la continuidad de los proyectos se trunca en la mayoría de los casos, y la experiencia gubernamental acumulada en los primeros años no rinde los beneficios para el desarrollo integral de las políticas municipales.

b. Improvisación de acciones

Alguna de las principales problemáticas en el desarrollo de la gestión institucional es la improvisación de los funcionarios públicos, de sus planes de desarrollo, su desconocimiento por la administración pública municipal entre otras, a través de la profesionalización y la capacitación continua, permitiendo a su vez la continuidad de planes y programas públicos, frecuentemente interrumpidos con motivo de los cambios de administración y presupuesto. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019, del total de ediles, solo el 30.96% tiene estudios superiores.

A continuación, se puede observar la distribución del nivel de escolaridad.

Tabla 19. Nivel de escolaridad de los ediles

	Nivel de escolaridad de los ediles	% de nivel de escolaridad respecto al total
Total de ediles	22,577	
Doctorado	187	0.83
Maestría	1,038	4.60
Titulado	5,764	25.53
Carrera técnica	1,236	5.47
Preparatoria	3,229	14.30
Secundaria	4,218	18.68
Primaria	3,317	14.69
Sin estudios	44	0.19
No especificado	3,544	15.70

Fuente: Elaboración propia con información de Estructura de los ayuntamientos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019

c. Falta de medición del desempeño y PBR

El Presupuesto basado en Resultados (PbR) es una herramienta de mejora del Gasto Público para el logro de resultados que impacten en el bienestar de la población, aspecto que involucra a todo el Ciclo Presupuestario: Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio, Seguimiento/Monitoreo, Evaluación y Rendición de Cuentas. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realiza anualmente el Diagnóstico que permite conocer el avance alcanzado, en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), con base en el análisis de la información proporcionada por los gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 80, párrafo tercero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El Diagnóstico PbR-SED se realiza a partir del análisis del nivel de capacidades institucionales y operativas con las que cuentan los entes públicos para la adecuada implementación y operación del PbR-SED. El análisis se ha realizado para las 32 Entidades Federativas en diez ocasiones (2010, 2012, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021), y a partir de 2014 se incluyó el análisis de una muestra de Municipios y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México con la finalidad de ampliar el Diagnóstico a éste último orden de gobierno. Cabe señalar que la muestra representa el 2.59% -64 municipios y demarcaciones- respecto al total. También es importante señalar que el criterio de selección consideró a los municipios con mayor población, de manera aleatoria.

Tabla 20. Avance en la implantación y operación del PbR-SED en los Municipios/DTCDMX de mayor población 2020-2021 Municipio

Entidad Federativa	Año	2021	2022
Guerrero	Acapulco de Juárez	23.5	No participó
Aguascalientes	Aguascalientes	45.7	22.8
Ciudad de México	Benito Juárez	76.7	78.4
Campeche	Campeche	46.1	60.4
Tabasco	Centro	67.3	78.3
Morelos	Cuernavaca	40.4	51.2
Sinaloa	Culiacán	25.8	50.3
Durango	Durango	49.5	37.7
Estado de México	Ecatepec de Morelos	42.5	44.2 10
Zacatecas	Fresnillo	No participó	No participó
Jalisco	Guadalajara	59.7	62
Sonora	Hermosillo	62.6	62.7
CDMX	Iztapalapa	4	16.9
Nuevo León	Juárez	58.9	78.4
Baja California Sur	La Paz	15.4	No participó

Entidad Federativa	Año	2021	2022
Guanajuato	León	61.1	60.7
Colima	Manzanillo	No participó	19.9
Yucatán	Mérida	69.7	77.6
Nuevo León	Monterrey	72.5	74.6
Michoacán de Ocampo	Morelia	76.7	82.8
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	51.7	57.8
Hidalgo	Pachuca de Soto	40.8	20.5
Puebla	Puebla	66	70.5
Querétaro	Querétaro	68.5	70.8
Tamaulipas	Reynosa	36.8	38.8
Coahuila de Zaragoza	Saltillo	50.4	64.7
San Luis Potosí	San Luis Potosí	43	53.6
Nayarit	Tepic	27.6	27.8
Baja California Sur	Tijuana	75.2	77.7
Tlaxcala	Tlaxcala	4.7	No participó
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	47.4	42.6
Veracruz	Veracruz	42.7	83.4

Nota: Los Municipios/DTCDMX en los que señala “No participó” no cumplieron los requisitos mínimos establecidos para pasar a la fase de revisión, análisis y valoración de la información.

Fuente: Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Tabla 21. Avance en la implantación y operación del PbR-SED en los Municipios/DTCDMX de selección aleatoria 2020-2021

Entidad Federativa	Año	2021	2022
Hidalgo	Acaxochitlán	No participó	25.7
Jalisco	Autlán de Navarro	25.5	27.3
Tamaulipas	Camargo	No participó	No participó
Estado de México	Chicoloapan	32.4	No participó
Baja California Sur	Comondú	No participó	No participó
Quintana Roo	Cozumel	30.2	46.4
CDMX	Cuauhtémoc	9.1	45.2
Veracruz	Emiliano Zapata	8.2	No participó
Baja California	Ensenada	No participó	27.9
Campeche	Escárcega	27.6	21.8
Oaxaca	Heroica Ciudad de Huajuapán de León	12.9	29.2

Entidad Federativa	Año	2021	2022
Tlaxcala	Huamantla	No participó	6
Sonora	Huatabampo	35.5	37
Puebla	Huejotzingo	No participó	28.2
Guerrero	Iguala de la Independencia	23.8	12.6
Michoacán de Ocampo	Jacona	No participó	32.7
Tabasco	Macuspana	No participó	24.3
Sinaloa	Mazatlán	10.9	55.1
Coahuila	Piedras Negras	29.4	46.8
Hidalgo	Pueblo Nuevo	16.5	23.5
Aguascalientes	Rincón de Romos	No participó	15.7
Querétaro	San Juan del Río	7	72.5
Nuevo León	Santa Catarina	55.8	67.3
Chiapas	Suchiate	No participó	No participó
Tamaulipas	Tampico	14.7	24.7
San Luis Potosí	Tamuín	No participó	No participó
Morelos	Temixco	36.2	55.5
Yucatán	Tizimín	26.6	8.5
Guanajuato	Valle de Santiago	47.6	No participó
Colima	Villa de Álvarez	37.8	29.3
Nayarit	Xalisco	29.9	No participó

Nota: Los Municipios/DTCDFMX en los que se señala “No participó” no cumplieron los requisitos mínimos establecidos para pasar a la fase de revisión, análisis y valoración de la información.

Fuente: Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Si bien el Presupuesto basado en Resultados involucra a todo el ciclo presupuestario, el logro de resultados de la acción pública se consigue mediante el diseño estricto de programas públicos en donde se contemplen los objetivos de cada programa, los bienes y servicios que se van a producir para beneficio de los ciudadanos, los procesos y actividades a desarrollar para la producción de bienes y servicios, y los medios para medir y poder evaluar el cumplimiento de los programas bajo criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. No obstante, no todos los municipios utilizan esta herramienta de mejora del Gasto Público para el logro de resultados, y no han llegado a impactar de manera integral en el bienestar de la población.

El siguiente cuadro presenta el comparativo del resultado en el avance en la implantación del PbR-SED entre 2020 y 2021 para cada Entidad Federativa.

Tabla 22. Avance en la implantación y operación del PbR-SED en las Entidades Federativas 2020-2021

Entidad federativa	Año 2020	Año 2021
Aguascalientes	39.8	60.5
Baja California	82.8	86.6
Baja California Sur	49.5	55.5
Campeche	71.9	74.2
Chiapas	64	72.8
Chihuahua	71.6	80.6
Ciudad de México	74.1	78.8
Coahuila	47.7	64.4
Colima	73.5	77.6
Durango	71.4	75.1
Estado de México	84.4	87
Guanajuato	79.4	94.1
Guerrero	43.8	45
Hidalgo	74.9	80
Jalisco	69.2	88.2
Michoacán	72.3	70.9
Morelos	55.7	66.7
Nayarit	75.2	80.7
Nuevo León	69.6	73.5
Oaxaca	88.2	90.2
Puebla	81.2	89.8
Querétaro	68.4	67.1
Quintana Roo	72	73.9
San Luis Potosí	61.2	71.9
Sinaloa	56.4	65.4
Sonora	82.7	84.5
Tabasco	62.2	69.1
Tamaulipas	62	66.6
Tlaxcala	62.5	62.2
Veracruz	56.7	57.6
Yucatán	83.4	90.5
Zacatecas	75.2	75.3

Fuente: Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Lo anterior expone el manejo de los recursos públicos como un eje determinante en el desempeño económico de México, debido a su incidencia directa en el bienestar de la población y la actividad económica, en general. Por ello, el diseño y ejecución de un plan de administración de finanzas públicas representa un verdadero reto para el gobierno, al tener que realizar el empate entre necesidades crecientes y recursos limitados.

0

4

Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios y sus pendientes

Desde hace años se ha presentado un intenso debate en torno a la forma en que debería atenderse el problema del creciente endeudamiento público de las entidades federativas y municipios del país; lo anterior debido a que, a partir de la crisis económica internacional, los ingresos nacionales y estatales se vieron afectados y los estados se vieron en la necesidad de recurrir al endeudamiento para hacer frente a sus necesidades de gasto e inversión pública. El problema adquirió especial relevancia a principios de la década del 2000, pues la deuda pública estatal y municipal se duplicó en términos nominales.

Debe tenerse en cuenta que, los procesos de endeudamiento municipal en México observan un esquema jurídico en el que el endeudamiento de recursos no sólo es competencia de los municipios sino que depende de una autorización de las Legislaturas locales, las cuales aplican mecanismos discrecionales de autorización al carecer de herramientas transparentes para su evaluación, toda vez que en las normatividades se hace referencia a los porcentajes máximos de deuda sobre los presupuestos de ingresos totales del ejercicio fiscal corriente, sin considerar plazos, vigencias, restricciones presupuestales.



El fin último del gasto del endeudamiento se fundamenta en la inversión pública productiva, la cual aunque en la práctica se entienda como inversión en infraestructura física, no existe una definición clara del concepto. Así mismo, si consideramos que la inversión pública productiva está concentrada en los planes municipales de desarrollo y que los presupuestos anuales están elaborados a partir de dichos planes, la sustitución de los techos de endeudamiento dentro del presupuesto anual puede permitir el uso de los endeudamientos en gasto corriente.

Sin embargo, los procedimientos para obtener endeudamiento en el país están enmarcados en una falta de reglas claras para obtener los montos adecuados de deuda, procedimientos y formas de evaluación que crean espacios para la aparición de negociaciones políticas, así como vicios en el debate respecto a lo que es una “deuda excesiva”.

¿Qué es la Deuda Pública?

La deuda pública es tema de actualidad y discusión legislativa en el Estado Mexicano por la falta de regulación y distribución con la que los entes públicos (en especial los Estados y los Municipios) se han permitido la emisión de deuda pública que afecta la calidad de vida de generaciones presentes y futuras que habitan la entidad. Se entiende como deuda pública a un crédito o un empréstito que adquiere de terceros el gobierno para disponer de un recurso económico. De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (2021), la palabra deuda encuentra su raíz latina en debita, y significa: obligación que tiene un sujeto de reintegrar o pagar dinero; público, del latín, publicus, es un adjetivo que refiere a aquello perteneciente a todo el pueblo.

El Banco Mundial (2015) sitúa a la deuda pública como todos los compromisos insolutos del sector público, contraídos en forma directa o través de agentes financieros. Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación (2011) define la deuda pública de las entidades federativas como “las obligaciones de pasivo, directas o contingentes (también llamadas en algunos casos indirectas), derivadas de financiamientos a cargo del gobierno del estado, de los municipios, de los organismos públicos estatales o municipales, las empresas de participación estatal o municipal mayoritaria y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea alguna de las entidades públicas antes señaladas” (p. 25). Con base en estas definiciones podemos concluir que, la deuda en el ámbito público corresponde a la contratación de pasivos financieros derivados de financiamientos internos y externos sobre el crédito del país que un Estado realiza frente a otro país o particulares.

Se toma la definición anterior como un referente legal acerca del establecimiento de la deuda pública municipal, así como sus componentes, visualizando que la misma deuda no es de carácter negativa, sino se percibe como un elemento operativo dentro de las finanzas públicas. Es importante remarcar que, en atención a lo expuesto hasta aquí, la deuda pública constituye la capacidad de los municipios de hacerse de cantidades ciertas de dinero, misma que a su vez implica la obligación de restituir dichas cantidades con interés fijado al momento de la contratación del empréstito correspondiente.

La tabla siguiente muestra algunos rasgos conceptuales que diferencian la deuda pública del Gobierno Federal y las que concentran las Entidades Federativas y Municipios.

Tabla 23. Naturaleza Jurídica de la Deuda Pública

Órgano de Gobierno	Origen de acreedores	Órgano responsable de contratación	Destino de los recursos
Gobierno Federal	Interno o externo	Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senado de la República)	Inversión pública productiva
Gobierno Estatal	Interno	Congresos Locales	Inversión pública productiva
Gobierno Municipal	Interno	Congresos Locales	Inversión pública productiva

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes sobre deuda pública en México.

Tipos de financiamiento para comprar deuda

a. Banca múltiple

Un banco múltiple es aquella entidad que se dedica principalmente a captar recursos del público a través de productos, tales como cuentas de cheques, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo, entre otros, para posteriormente colocarlos en operaciones crediticias como préstamo comerciales, préstamo hipotecario, entre otros. Dentro de la Ley de Instituciones de Crédito, en su título segundo, capítulo I, el artículo 8º establece que:

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México. La autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple conforme a esta Ley no surtirá sus efectos, sin que para ello sea necesaria declaración de autoridad alguna, cuando no se cumpla la condición referida.

b. Banca de desarrollo

En la misma Ley de Instituciones de Crédito, dentro de capítulo II, sección primera, el artículo 30º establece: Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas.

Dichas instituciones tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán procurar la sustentabilidad de la institución, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos así como la suficiencia de las garantías que se constituyan a su favor, sin que resulten excesivas.

c. Empréstito Y Emisión Bursátil

De manera general, se define como empréstito a los préstamos recibidos por los gobiernos; sin embargo, en atención a la definición expuesta para el concepto de deuda pública, se entiende como la operación financiera que realiza alguna de las entidades, mediante la contratación de créditos, la suscripción de contratos, títulos de crédito o emisión de bonos, obligaciones bursátiles y demás valores.

Una emisión bursátil es un mecanismo de financiamiento mediante el cual las empresas y los gobiernos buscan financiamiento, salen al mercado de valores a ofrecer acciones y títulos de deuda, así como creación de bonos.

Antecedentes de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

En México, luego de un incremento en las cantidades de endeudamiento de los estados y municipios, en algunos casos ligadas a imputaciones de manejo indebido de dinero, se aprobó la Ley Disciplinaria Financiera, con el objetivo de establecer reglas claras para organizar y regular la adquisición y el uso de la misma y al mismo tiempo transparentar, administrar y gestionar correctamente los techos máximos de deuda, así como catalogar el destino del gasto proveniente de estos los recursos.

Con la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental en 2008 se dio un primer avance significativo en la construcción de un modelo que permitía obtener información de carácter financiero a fin de tomar las mejores decisiones y así optimizar sus recursos. Para homologar los sistemas de registro y procesamiento, la Ley dispone de la información contable; lo que permitiría, entre otras cosas, la consolidación de la información contable, financiera y presupuestal de la federación, estados y municipios.

Derivado de esto, se implementó el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación al Desempeño (SED), que darían paso a la instrumentación de sistemas de planeación que permitan la asignación eficiente de los recursos. Sin embargo, esto no fue suficiente y por ello, con el afán de seguir fortaleciendo este proceso es que se expide la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios (LDF).

Modificaciones a otras legislaciones

a. Ley de Coordinación Fiscal

Junto con la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios, se plantearon modificaciones a dos leyes para cristalizar y acrecentar los efectos de la implementación de esta legislación. En primer lugar, se hacen dos modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en el Artículo 9 y en el Artículo 10-A:

- Artículo 9: Se modifica para que las participaciones de entidades federativas y de los municipios tengan la obligación de estar inscrita en el Registro Público Único.
- Artículo 10-A: Se adiciona la fracción V que acota los conceptos de las fracciones anteriores para actividades o servicios en materia eléctrica, hidrocarburos y telecomunicaciones.

b. Ley Federal de Deuda Pública

Se modifica la Ley General de Deuda Pública para llamarse ahora Ley Federal de Deuda Pública, así como se derogan el Artículo 30, 31 y 32, que ya no tienen sentido con la nueva ley. Finalmente, dentro de esta ley, se hacen varias modificaciones:

- Artículo 4: Se adiciona una fracción al artículo para el otorgamiento del aval federal a la deuda de gobiernos locales.
- Artículo 12: Se modifica para que los montos de deuda que apruebe el Congreso son la base para contratar crédito para financiar el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Artículo 13: Se cambia para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) autorice los financiamientos de las entidades del sector público.
- Artículo 19: Se acota la autorización del financiamiento por parte de la SHCP para ciertas entidades.

El impacto de las Leyes respecto a la deuda pública

La Ley de Coordinación Fiscal, en la que se hicieron cambios en las transferencias presupuestales.

La Ley General de Contabilidad Gubernamental, homologó y transparentó las cuentas públicas.

Ley de Disciplina Financiera, puso un candado al endeudamiento.

Fuente: Elaboración propia.

Contexto político nacional

En el contexto nacional, la administración del Gobierno Federal del 2012 al 2018, se les imputó a 22 gobernadores desvíos de alrededor de 258 mil 829 millones 185 mil pesos de los recursos públicos, de acuerdo con denuncias penales y resultados de la Auditoría Superior de la Federación en 2017.

A continuación se presenta algunos de los ex gobernadores que resultaron imputados:

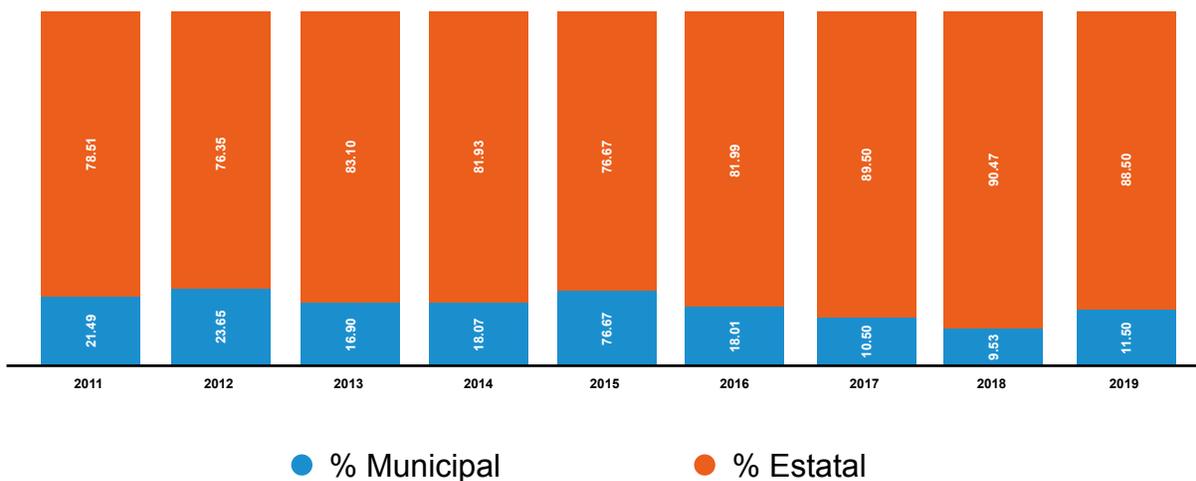
Tabla 24. Algunos ex Gobernadores imputados entre 2009 y 2017

Gobernador	Entidad de Federativa	Estatus de la Investigación	Delitos Imputados	Cantidad
César Duarte 2010- 2016	Chihuahua	Detenido en el 2020 con 20 órdenes de aprehensión	Delito Federal; Desvío de fondos	80 mil millones de pesos
Javier Duarte 2010- 2016	Veracruz	Detenido en el 2017	Delito Federal; Desvío de fondos y delincuencia organizada	35 mil millones de pesos
Rubén Moreira 2011- 2017	Coahuila	Orden de aprehensión	Desvío de dinero	32 mil millones de pesos
Aristóteles Sandoval 2013- 2018	Jalisco	Asesinado	Aclaración de recursos	17 mil 500 millones de pesos
Rodrigo Medina 2009- 2015	Nuevo León	Prisión preventiva 2016	Peculado y daño patrimonial del erario público	3 mil 567 millones 967 mil 469 pesos
Fausto Vallejo 2012- 2014	Michoacán		Desvío de dinero	2 mil 323 millones de pesos
Roberto Borge 2011- 2016	Quintana Roo	Detenido	Daño patrimonial	2 mil millones de pesos
Mario Anguiano 2009 - 2015	Colima	Acusado	Desvío de dinero	2 mil 119 millones de pesos

Fuente: Elaboración propia

A continuación se muestra la proporción de deuda estatal y municipal:

Gráfica XLVI. Porcentaje de la Deuda municipal en los estados



Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas estatales y municipales, INEGI 2019.

Enseguida se muestra la cantidad de municipios donde se concentran la mayor parte de la deuda municipal, señalando que ésta se centraliza en 40 de ellos con el 52.69% y representan el 1.62% del total de los 2, 468. Cabe señalar que en esta cantidad incluyen las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Tabla 25. Cantidad de municipios en los que se concentra de la deuda municipal 2019

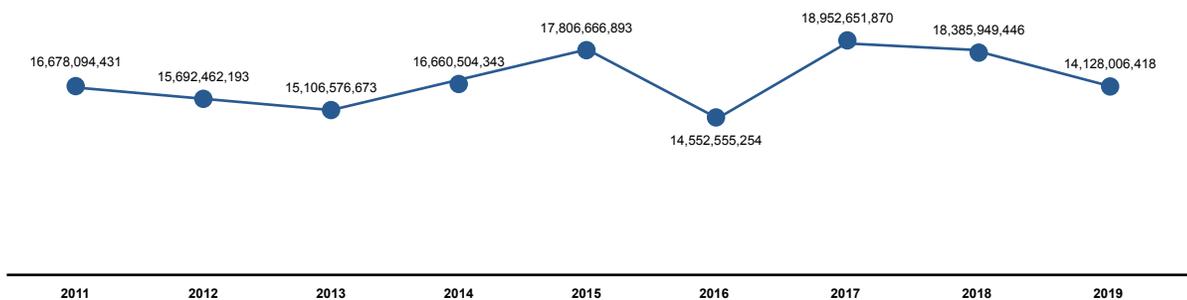
Municipios endeudados	\$ 14,029,893,306.00	Porcentaje respecto al total de deuda	Porcentaje de municipios endeudados respecto al total de municipios en el país
Los 10 municipios más endeudados	3,276,654,771	23.35	0.41
Los 20 municipios más endeudados	5,097,283,795	36.33	0.81
Los 30 municipios más endeudados	6,353,780,847	45.29	1.22
Los 40 municipios más endeudados	7,392,061,302	52.69	1.62
Los 50 municipios más endeudados	8,279,964,711	59.02	2.03
Los 60 municipios más endeudados	8,989,416,206	64.07	2.43
Los 70 municipios más endeudados	9,544,582,313	68.03	2.84
Los 80 municipios más endeudados	10,022,696,495	71.44	3.24
Los 90 municipios más endeudados	10,446,431,200	74.46	3.65
Los 100 municipios más endeudados	10,788,368,877	76.90	4.05

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas estatales y municipales, INEGI 2019.

El origen de la LDF

En los últimos años se ha observado un detrimento en las finanzas públicas locales, en especial, de algunas entidades federativas, así como en algunos municipios. Lo anterior se ha dado, en parte, como resultado del creciente endeudamiento en el que han incurrido los gobiernos estatales y municipales. Este aumento del nivel de la deuda pública puede representar un riesgo para las finanzas públicas nacionales, y se concibe como una alerta para algunos gobiernos locales que podrían comprometer la estabilidad de sus finanzas públicas en el futuro.

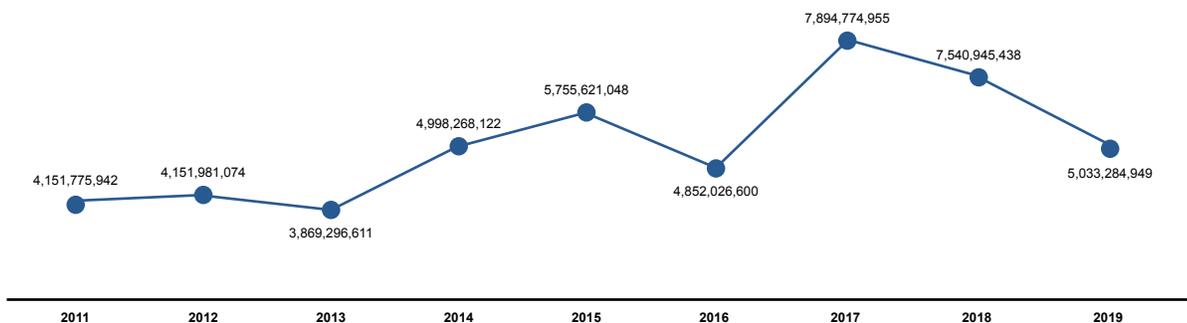
Gráfica XLVII. Evolutivo de Deuda Municipal 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

Para atender esto, el Ejecutivo Federal anunció la necesidad de encontrar una solución al creciente endeudamiento de las entidades federativas y los municipios y su intención se reflejó en la Reforma Constitucional respectiva, misma que entró en vigor el 27 de mayo de 2015.

Gráfica XLVIII. Evolutivo de ADEFAS 2011-2019



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

Por su parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM), reglamentaria de la Ley Suprema en estos aspectos, se aprobó el 17 de marzo del 2016 en el Congreso de la Unión y fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 27 de abril del mismo año.

El objetivo principal de la LDFEFM es crear una regulación en materia de responsabilidad hacendaria y financiera, que permita a los gobiernos locales guiarse bajo ciertos criterios que promuevan finanzas públicas sostenibles, una gestión responsable que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en las finanzas públicas locales. El objetivo específico de la legislación es promover finanzas públicas locales sostenibles, un uso responsable de la deuda pública, así como fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia a través de los siguientes componentes principales:

Componentes para fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia según la LDDEFM

Reglas de disciplina hacendaria y financiera

Estas reglas incentivan finanzas públicas sanas en gobiernos subnacionales mediante principios de responsabilidad hacendaria.

Sistema de Alertas

Este sistema alerta cualquier riesgo ante los endeudamientos de las entidades federativas y los municipios y obliga a cumplir con convenios de responsabilidad hacendaria.

Contratación de deuda y obligaciones

Se garantiza que se contrate deuda al menor costo financiero y de manera transparente con fines que tengan beneficios.

Deuda Estatal Garantizada

El Gobierno de la República dará su aval crediticio con el propósito de que los estados y municipios accedan a un financiamiento más barato.

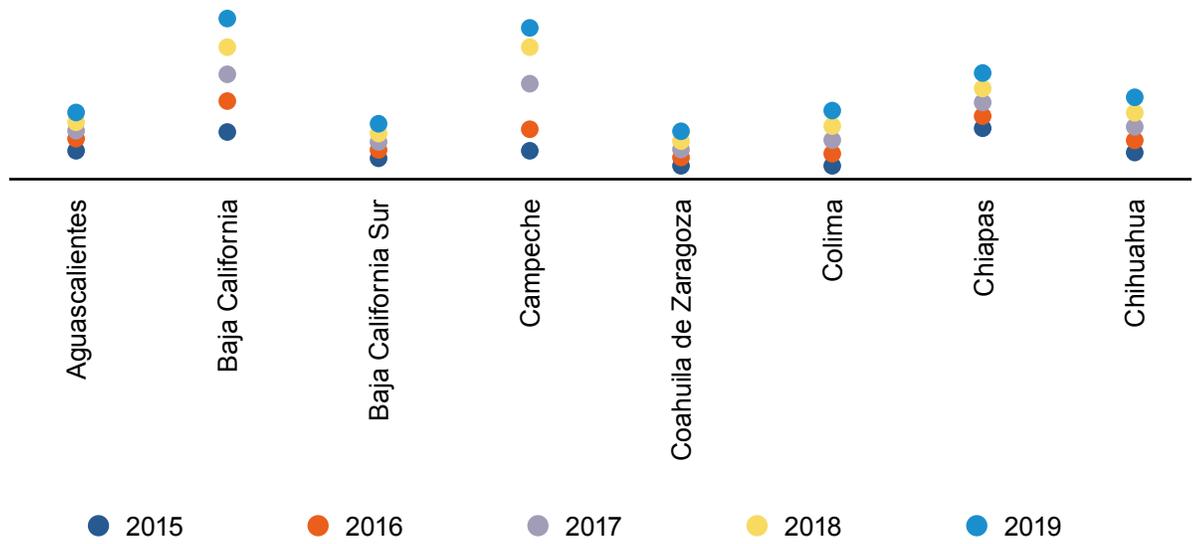
Registro Público Único

El registro sirve para para inscribir y transparentar la los financiamientos y obligaciones.

Fuente: Elaboración propia

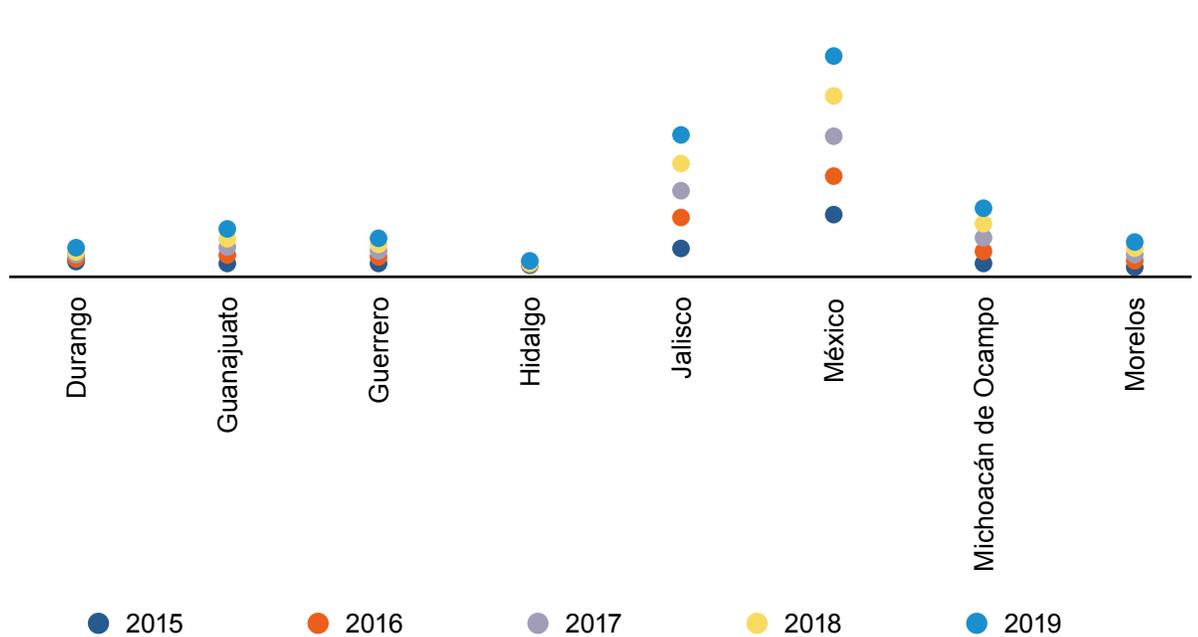
A continuación se muestra cómo ha evolucionado la deuda pública municipal por entidad federativa.

**Gráfica XLIX. Evolutivo de Deuda Municipal por entidad federativa
Aguascalientes-Chihuahua, 2015-2019**



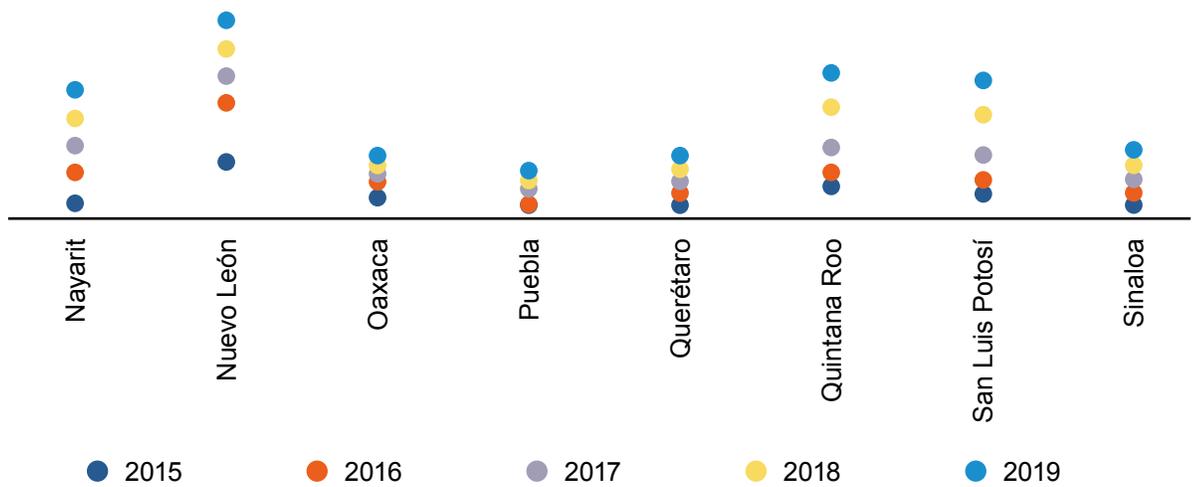
Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

**Gráfica L. Evolutivo de Deuda Municipal por entidad federativa
Durango-Morelos, 2015-2019**



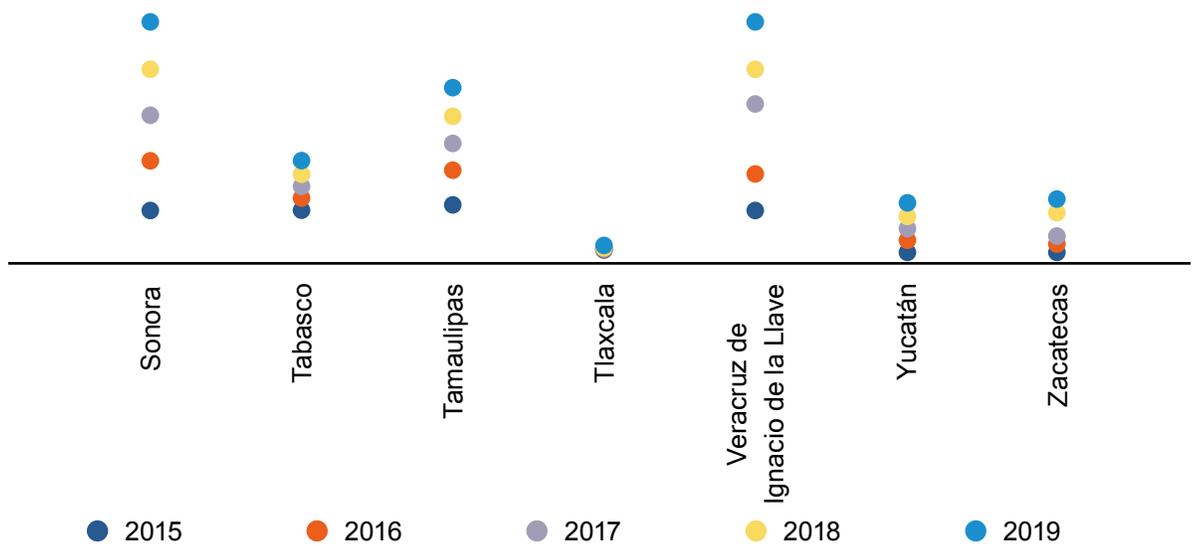
Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

Gráfica LI. Evolutivo de Deuda Municipal por entidad federativa Nayarit-Sinaloa, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

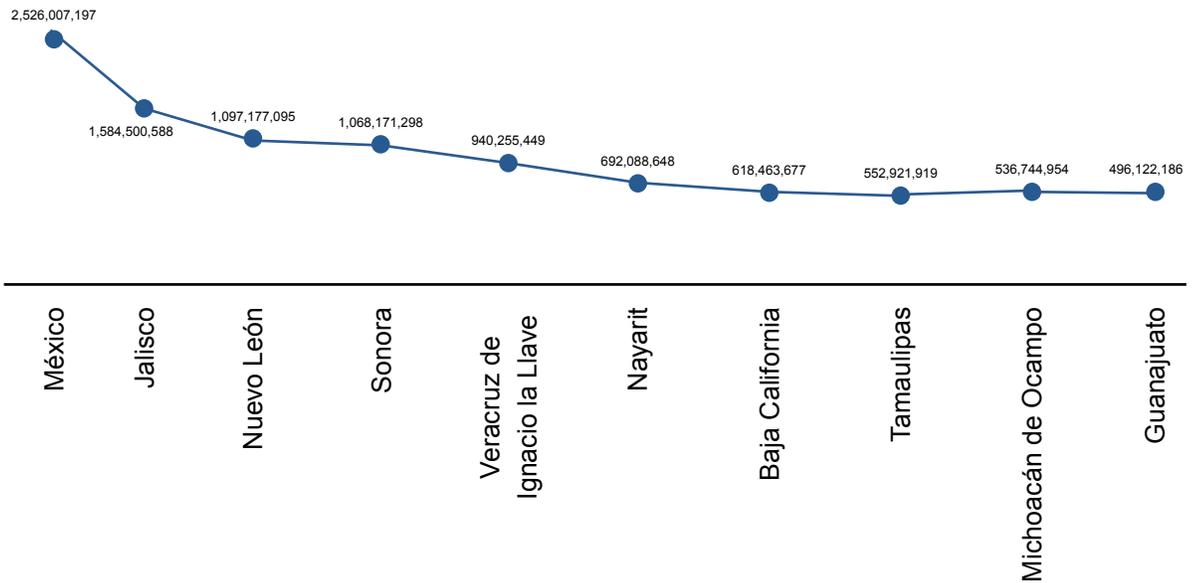
Gráfica LII. Evolutivo de Deuda Municipal por entidad federativa Sonora-Zacatecas, 2015-2019



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

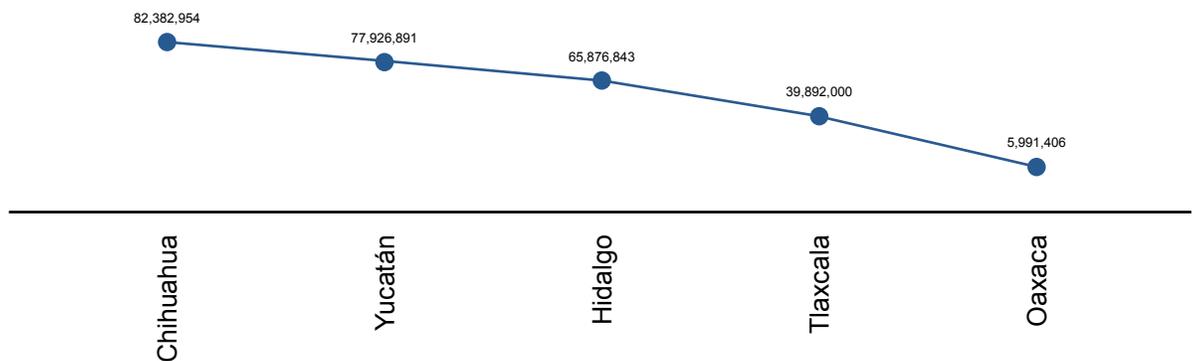
En seguida, y a manera de resumen, se muestran los municipios por entidad federativa con mayor y menor deuda pública al cierre del 2020, según las cifras de INEGI.

Gráfica LIII. Top 10, los municipios con mayor deuda pública al cierre del 2019.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

Gráfica LIV. Top 5, los municipios con menor deuda pública al cierre del 2019 por entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con información del Censo Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI. 2011-2019.

Reglas de disciplina financiera de los municipios

En la sección Capítulo II del Balance Presupuestario Sostenible y la Responsabilidad Hacendaria de los Municipios de la ley se presentan las reglas de disciplina financiera y hacendaria que promueven un balance presupuestario sostenible y reglamentan la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, así como limitan el ejercicio del gasto a nivel municipal que presenta el Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 2016.

En primera instancia, se estipula que las iniciativas de Ley de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos de los municipios deben cumplir ciertas características que se estipulan en el Artículo 18. A continuación se exponen las principales:

- Ambas iniciativas deben tener sustento en los planes de desarrollo a nivel municipal, estatal y nacional.
- Se regirán por objetivos, estrategias e indicadores de desempeño que sean cuantificables y medibles.
- Tomarán en cuenta para su elaboración los Criterios Generales de Política Económica que presenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cuando propone el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para que ambas iniciativas tengan concordancia con las finanzas nacionales.
- Incluirán la descripción de los riesgos relevantes para las finanzas públicas municipales, tomando en cuenta los montos de deuda contingente.
- Deben incluir los resultados presupuestarios de los últimos tres años y del ejercicio fiscal en cuestión.
- Debe incluir un estudio de las pensiones de los trabajadores municipales.
- Incluirán las proyecciones de finanzas públicas. (Sólo para un año si el municipio tiene menos de 200 mil habitantes).

En el Artículo 19, se establece el gasto propuesto por el Ayuntamiento del Municipio para el Presupuesto de Egresos, el aprobado y el ejercido deben contribuir al balance presupuestario sostenible: al final del ejercicio fiscal debe ser mayor o igual a cero. Las excepciones para cumplirlo son las del Artículo 7 pero a nivel municipal:

- Los costos de reconstrucción de desastres o fenómenos naturales pueden hacer que el municipio incurra en un balance negativo en su presupuesto.
- Cuando existan costos mayores al 2% del gasto no etiquetado relacionado a procesos administrativos en el Ayuntamiento que generen mayores ingresos locales y que propicien una reducción futura del gasto. En estos casos se tendrá que cuantificar el monto del desbalance, exponer las fuentes para financiarlo y el número de ejercicios fiscales que tardará en sanearse.
- La disminución real en el Producto Interno Bruto (PIB) que ocasione caídas en las Participaciones Federales y que no alcancen a ser compensadas por los recursos de estabilización.

El Artículo 20 de la Ley limita el porcentaje que los municipios podrán ejercer en Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) y en los artículos transitorios se establece la implementación escalonada de esta norma:

- Los recursos para cubrir ADEFAS podrán ser hasta del 2.5% de los ingresos totales municipales.

El Artículo 21 establece que como las entidades federativas, los municipios y entes públicos deben cumplir con el Artículo 8, 10, 11, 14, 15 y 17 y el 13 con excepción del análisis costo beneficio que es sólo para municipios de más de 200,000 habitantes de acuerdo al último censo del INEGI y que se resumieron anteriormente en la investigación:

Artículo 8.- Toda propuesta de aumento o creación de gasto del Presupuesto de Egresos, deberá acompañarse con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto.

No procederá pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos, determinado por ley posterior o con cargo a Ingresos excedentes. La Entidad Federativa deberá revelar en la cuenta pública y en los informes que periódicamente entreguen a la Legislatura local, la fuente de ingresos con la que se haya pagado el nuevo gasto, distinguiendo el Gasto etiquetado y no etiquetado.

Artículo 10.- En materia de servicios personales, las entidades federativas observarán lo siguiente:

I. La asignación global de recursos para servicios personales que se apruebe en el Presupuesto de Egresos, tendrá como límite, el producto que resulte de aplicar al monto aprobado en el Presupuesto de Egresos del ejercicio inmediato anterior, una tasa de crecimiento equivalente al valor que resulte menor entre:

a) El 3 por ciento de crecimiento real, y

b) El crecimiento real del Producto Interno Bruto señalado en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio que se está presupuestando. En caso de que el Producto Interno Bruto presente una variación real negativa para el ejercicio que se está presupuestando, se deberá considerar un crecimiento real igual a cero.

Se exceptúa del cumplimiento de la presente fracción, el monto erogado por sentencias laborales definitivas emitidas por la autoridad competente.

Los gastos en servicios personales que sean estrictamente indispensables para la implementación de nuevas leyes federales o reformas a las mismas, podrán autorizarse sin sujetarse al límite establecido en la presente fracción, hasta por el monto que específicamente se requiera para dar cumplimiento a la ley respectiva.

II. En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberá presentar en una sección específica, las erogaciones correspondientes al gasto en servicios personales, el cual 20 comprende:

a) Las remuneraciones de los servidores públicos, desglosando las Percepciones ordinarias y extraordinarias, e incluyendo las erogaciones por concepto de obligaciones de carácter fiscal y de seguridad social inherentes a dichas remuneraciones, y

b) Las previsiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral.

Artículo 11.- Las Entidades Federativas deberán considerar en sus correspondientes Presupuestos de Egresos, las previsiones de gasto necesarias para hacer frente a los compromisos de pago que se deriven de los contratos de Asociación Público-Privada celebrados o por celebrarse durante el siguiente ejercicio fiscal.

Para el caso de Asociaciones Público Privadas con recursos federales, se observará lo dispuesto en el artículo 4, fracción IV, de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Artículo 14.- Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas, deberán ser destinados a los siguientes conceptos:

I. Por lo menos el 50 por ciento para la amortización anticipada de la Deuda Pública, el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores, pasivos circulantes y otras obligaciones, en cuyos contratos se haya pactado el pago anticipado sin incurrir en penalidades y representen una disminución del saldo registrado en la cuenta pública del cierre del ejercicio inmediato anterior, así como el pago de sentencias definitivas emitidas por la autoridad competente, la aportación a fondos para la atención de desastres naturales y de pensiones, y

II. En su caso, el remanente para:

a) Inversión pública productiva, a través de un fondo que se constituya para tal efecto, 21 con el fin de que los recursos correspondientes se ejerzan a más tardar en el ejercicio inmediato siguiente, y

b) La creación de un fondo cuyo objetivo sea compensar la caída de Ingresos de libre disposición de ejercicios subsecuentes.

Los Ingresos excedentes derivados de Ingresos de libre disposición de las Entidades Federativas podrán destinarse a los rubros mencionados en el presente artículo, sin limitación alguna, siempre y cuando la Entidad Federativa se clasifique en un nivel de endeudamiento sostenible de acuerdo al Sistema de Alertas.

Artículo 15.- En caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, el Ejecutivo de la Entidad Federativa, por conducto de la Secretaría de Finanzas o su equivalente, a efecto de cumplir con el principio de sostenibilidad del Balance presupuestario y del Balance presupuestario de recursos disponibles, deberá aplicar ajustes al Presupuesto de Egresos en los rubros de gasto en el siguiente orden:

I. Gastos de comunicación social;

II. Gasto corriente que no constituya un subsidio entregado directamente a la población, en términos de lo dispuesto por el artículo 13, fracción VII de la presente Ley, y

III. Gasto en servicios personales, prioritariamente las erogaciones por concepto de Percepciones extraordinarias.

En caso de que los ajustes anteriores no sean suficientes para compensar la disminución de ingresos, podrán realizarse ajustes en otros conceptos de gasto, siempre y cuando se procure no afectar los programas sociales.

Artículo 17.- Las Entidades Federativas, a más tardar el 15 de enero de cada año, deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, no hayan sido devengadas por sus Entes Públicos.

Sin perjuicio de lo anterior, las Transferencias federales etiquetadas que, al 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior se hayan comprometido y aquéllas devengadas pero que no hayan sido pagadas, deberán cubrir los pagos respectivos a más tardar durante el primer trimestre del ejercicio fiscal siguiente, o bien, de conformidad con el calendario de ejecución establecido en el convenio correspondiente; una vez cumplido el plazo referido, los recursos remanentes deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación, a más tardar dentro de los 15 días naturales siguientes. Los reintegros deberán incluir los rendimientos financieros generados.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que las Entidades Federativas han devengado o comprometido las Transferencias federales etiquetadas, en los términos previstos en el artículo 4, fracciones XIV y XV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Deuda a largo plazo

Uno de los componentes principales y más importantes de esta legislación es la limitación del endeudamiento tanto a largo como a corto plazo. El Artículo 22 delimita la contratación de deuda en términos generales para los gobiernos locales:

- Los entes no podrán contratar ningún tipo de crédito con instituciones privadas o gubernamentales de otros países, ni con nadie en moneda extranjera.
- Las obligaciones financieras o deuda sólo podrán contratarse cuando se destinen los recursos resultantes a Inversiones Públicas Productivas o a refinanciamiento y reestructura de las obligaciones financieras previas.
- En caso de que sea una Asociación Público-Privada el motivo de la solicitud de deuda podrá ser la contratación de servicios.

Por otro lado, se ponen candados constitucionales a nivel local, por lo que la legislatura local tendrá que autorizar la contratación de deuda por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, con previo análisis de la capacidad de pago, el destino y las garantías. Esto no aplica para la Ciudad de México (Artículo 23). Las operaciones de refinanciamiento y reestructura que no requieren de la autorización de la legislatura local tendrán que cumplir lo siguiente:

- Hay una mejor tasa de interés incluyendo todos los costos y utilizando la tasa efectiva.
- No se incrementa el saldo insoluto.
- No se amplía el plazo de vencimiento original.

Cabe resaltar que, la autorización del crédito que debe contemplar la legislatura local y publicar deben de contener los siguientes conceptos (Artículo 24):

- Monto total del crédito y si está fraccionado la suma.
- Plazo de vencimiento del crédito.
- Destino de los recursos que se solicitarán a una institución financiera.
- Garantía de pago.

En la legislación se recalca y enfatiza que cualquier obligación financiera debe ser contratada bajo las mejores condiciones de mercado, y la información correspondiente tiene que publicarse en la página de internet del ente público junto con el contrato correspondiente (Artículo 25).

De igual forma, el secretario de finanzas o su equivalente deberá confirmar que se contratará la obligación financiera bajo las mejores condiciones de mercado. En el caso de que la entidad federativa o sus entes públicos soliciten un préstamo por un monto mayor o igual a cuarenta millones de Unidades de Inversión (218 millones de pesos aproximadamente), o un ayuntamiento del municipio y sus entes públicos un monto mayor o igual a diez millones de Unidades de Inversión (55 millones de pesos aproximadamente), y en ambos casos a un plazo mayor de doce meses, lo que hace que sea obligación de largo plazo (Artículo 26):

- Se deberá realizar un proceso competitivo con al menos cinco instituciones financieras bancarias y se deberán recibir al menos dos propuestas en firme con la aprobación de los órganos internos de las respectivas instituciones financieras que deberán incluir costos y términos.
- Las ofertas deberán compararse bajo una metodología que obtenga una tasa efectiva comparable, bajo los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- La solicitud debe ser igual en monto, plazo, amortizaciones y garantía de pago. En ofertas deben de presentar todos los términos, así como la garantía de pago.
- En caso de fraccionar el financiamiento se debe de considerar la suma total de las fracciones de financiamiento que está autorizado por la legislatura.
- Cuando el financiamiento solicitado sea menor a los rangos establecidos para las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de ambos, se deberá solicitar el financiamiento a cuando menos dos instituciones financieras y obtener, por lo menos, una oferta y hacer las comparaciones con una tasa efectiva de comparación.

Para el caso de cualquier esquema de Asociación Público Privada (APP) y las obligaciones que surjan de un compromiso de este tipo, los gobiernos locales se sujetarán a lo previsto en los artículos anteriores; es decir, tendrán que contratar el servicio por el esquema APP bajo las mejores condiciones de mercado, después de comparar las diferentes ofertas (Artículo 27).

Por otro lado, conforme al Artículo 28, en el caso de elegir deuda bursátil como mecanismo de financiamiento, se tendrá que justificar la conveniencia de dicho esquema ante la opción de la deuda tradicional; además de que, se deberán publicar la totalidad de los costos derivados de la emisión y colocación de la deuda, conforme a los lineamientos que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Finalmente, en caso de que se excedan los cien millones de Unidades de Inversión (545 millones de pesos aproximadamente), el proceso se realizará de manera competitiva bajo una licitación pública en la que las propuestas se presenten de manera simultánea en un tiempo y lugar establecido y se den a conocer en un plazo no mayor a dos días hábiles después del vencimiento del plazo, lo anterior no aplicará para la deuda proveniente del mercado bursátil (Artículo 29).

Deuda a corto plazo

Este tipo de deuda se refiere a las obligaciones financieras y compromisos crediticios que tengan una temporalidad menor a doce meses de vencimiento. En el Artículo 30, se establece que la permisibilidad de contratar deuda a corto plazo será únicamente para hacer frente a la falta de liquidez temporal y tener un gasto público ágil. Por lo anterior, los municipios y las entidades federativas pueden contratar obligaciones de corto plazo, sin la autorización del Congreso local, bajo ciertas características:

- Si las obligaciones financieras representen menos del 6% de los ingresos totales, aprobados en su respectiva Ley de Ingresos, sin incluir financiamiento neto.
- Si se liquidará la obligación financiera al menos tres meses antes de que acabe el periodo constitucional de la Administración contratante. Durante esos últimos tres meses no se podrá incurrir en más compromisos crediticios de financiamiento.
- Como se estipula más adelante se tendrá forzosamente que hacer la documentación en el Registro Público Único.

Como se mencionó en el artículo anterior (Artículo 31), se vuelve a reiterar que los recursos de la deuda a corto plazo deben ser destinados exclusivamente para necesidades de liquidez temporal y se deberá transparentar toda la información correspondiente y calcular la tasa efectiva.

Finalmente, se pone como norma que la deuda de corto plazo no podrá ser objeto de un refinanciamiento o reestructura a un plazo mayor de un año, con la única excepción extraordinaria de que tenga como objeto que el monto resultante sea ejercido en Inversión Pública Productiva (Artículo 32).

Deuda de la Ciudad de México

Se adiciona un capítulo para establecer condiciones para la contratación de la deuda por parte del Gobierno de la Ciudad de México y sus entes, a través de un solo artículo en la legislación (Artículo 33). A continuación se resumen las condicionantes de las obligaciones financieras de la Ciudad de México:

- La contratación de deuda tiene que estar apegada a lo aprobado por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación.
- Las obras que se financien con crédito tienen que producir un incremento en los ingresos públicos, contemplarse en el Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México, apegarse a la normatividad legal aplicable y contar con registro en la Unidad de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El financiamiento que se obtenga se tendrá que contratar bajo las mejores condiciones de mercado, como se estipula en esta legislación.
- El ejercicio de los recursos provenientes de las obligaciones financieras tendrá que hacerse conforme las obras y proyectos avancen.
- El Jefe de Gobierno de la Ciudad de México será el responsable de cumplir con la reglamentación de la SHCP y tendrá que dar un informe trimestralmente al Congreso de la Unión sobre la situación de deuda y el ejercicio de la misma, así como enviar máximo el último día del mes de marzo de cada año el programa para la colocación de la deuda pública del ejercicio fiscal correspondiente.

El informe del Jefe de Gobierno debe incluir al menos:

- Evolución de la deuda
- Perfil de vencimiento del crédito
- Programa de colocación de la deuda
- Proyectos que utilicen los recursos provenientes del financiamiento
- Total de acreedores
- Costo del servicio de deuda: intereses y amortizaciones
- Refinanciamiento
- Línea de crédito contingente

Sistema de Alertas

Otro de los componentes fundamentales de la nueva legislación es el Sistema de alertas: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará una evaluación de la deuda inscrita en el Registro Público Único de los entes públicos, de acuerdo con su nivel de endeudamiento. En el caso de las APPs se realizará utilizando las erogaciones por cubrir (Artículo 43). Para poder medir el nivel de endeudamiento de cada Ente Público, el Artículo 44 establece tres indicadores para medir el nivel de endeudamiento:

- Indicador de obligaciones sobre los ingresos de libre disposición: entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenible es la deuda.
- Indicador de servicio de la deuda sobre los ingresos de libre disposición para medir la capacidad de pago, también se incluirán amortizaciones, intereses, anualidades y costos.
- Indicador de obligaciones a corto plazo y proveedores sobre ingresos totales.

La definición específica de cada indicador y sus características se establecerán en el reglamento que emita la SHCP, en caso de que se modifiquen, y las reglas tendrán seis meses naturales para entrar en vigor. También podrán incluir otro indicador relevante sin que tenga incidencia en la clasificación.

Utilizando los indicadores que se explican anteriormente, se clasificará a los entes públicos de acuerdo a la siguiente clasificación (Artículo 45), y que tendrán un distinto techo de financiamiento neto anual (Artículo 46):

- Endeudamiento estable: Se podrá tomar financiamiento hasta por el equivalente al 15% de sus ingresos de libre disposición (la suma de los ingresos propios, más las participaciones, más el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas —FEIEF—, más los recursos que no están previamente etiquetados).
- Endeudamiento en observación: Se podrá tomar el financiamiento hasta por el 5% de los ingresos de libre disposición.
- Endeudamiento elevado: No tendrá techo de financiamiento neto.

En caso de que un ente público, con excepción de las entidades federativas y los municipios, se ubique con un nivel de endeudamiento elevado, deberá firmar un Convenio con la entidad federativa o el municipio para establecer obligaciones específicas de responsabilidad hacendaria (Artículo 47).

Finalmente en el Artículo 48 se estipula que, en materia de transparencia, el Sistema de alertas y toda su información se publicará en la página oficial de internet de la SHCP de manera permanente y se actualizará cada tres meses.

Registro Público Único

La ley contempla como otro de sus pilares fundamentales un registro de todo tipo de obligaciones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Artículo 49):

- Se deberá registrar la totalidad de los financiamientos y obligaciones de los entes públicos en un Registro Público Único a cargo de la SHCP para tener la información completa sobre compromisos financieros que se contraigan: Asociaciones Público-Privadas, arrendamientos, factoraje, crédito, emisiones bursátiles, etc. Las garantías deben indicar la obligación principal o subyacente.

Una de las características del Registro Público Único es que para inscribir, modificar o cancelar un registro, tendrán que hacerlo de acuerdo al reglamento correspondiente, a través de medios electrónicos (Artículo 50).

Para inscribir cualquier tipo de obligaciones financieras se debe cumplir lo previsto en el Artículo 51:

- Las obligaciones deben cumplir la normatividad establecida previamente en esta ley.
- En caso de usar como garantía participaciones o aportaciones se debe cumplir con la Ley de Coordinación Fiscal.
- Se debe registrar empréstitos de la entidad federativa o municipio que corresponda.
- Los entes deben cumplir con la entrega de información para lo establecido en el Sistema de Alertas.
- Se registran obligaciones municipales, sin importar si tienen garantía por parte de la entidad federativa a la que corresponden.
- Los entes públicos también deben cumplir con las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- El financiamiento que se utiliza para el refinanciamiento sólo podrán finiquitar financiamientos registrados.
- Cumplir los demás requisitos establecidos en el reglamento que emitirá la SHCP a más tardar 180 días naturales después de que entre en vigor la ley.

En el Artículo 52 se estipula que respecto a la modalidad de Asociaciones Público Privadas, en el Registro se inscribirán las obligaciones por este concepto en un apartado especial incluyendo:

- El monto de la inversión.
- El pago mensual del servicio.
- El plazo del contrato.

Por otra parte, para disponer de un financiamiento u obligación se deberá registrar necesariamente, excepto las obligaciones a corto plazo que tendrán máximo un mes para inscribirse después de la contratación por parte del ente (Artículo 53).

Respecto a la eliminación de un registro, para cancelar una inscripción se tendrá que presentar la documentación que muestre el finiquito de la obligación correspondiente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se establece en el Artículo 54. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) podrá solicitar a las instituciones financieras, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), los datos y la información correspondiente de las obligaciones financieras para conciliar información (Artículo 55).

El Registro Público Único se publicará en la página oficial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y tendrá una actualización diaria. Las publicaciones tendrán que contener: deudor, acreedor, monto, plazos, tasa de interés, garantía, fecha de inscripción o modificación y tasa efectiva. La SHCP hará reportes de la información contenida en el Registro y los publicará en su página de internet con una actualización cada tres meses (Artículo 56).

Finalmente, en el último artículo (Artículo 57) relacionado al Registro Público Único, se contempla que para que se actualice la información, las entidades deben enviar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la información que corresponda a cada financiamiento.

Transparencia y rendición de cuentas

Con fundamento en el Artículo 58, los Entes Públicos quedan sujetos a la Ley General de Contabilidad Gubernamental para presentar la información financiera en su Cuenta Pública, periódicamente. Esto sin perjuicio de otras obligaciones de información establecidas en diferentes normatividades, como la que se analiza en esta investigación.

De igual forma, en el Artículo 59 se estipula que los entes tienen la obligación de brindar toda la información financiera que solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el cumplimiento de esta legislación. Finalmente, se contempla una fiscalización sobre el cumplimiento de toda la normatividad que se fija en esta legislación y que corresponderá a las entidades locales de fiscalización, así como a la Auditoría Superior de la Federación (Artículo 60).

Sanciones

En la ley no sólo se toman en cuenta disposiciones en materia de transparencia y rendición de cuenta, sino también se establecen normas en materia de sanciones para el incumplimiento de esta ley:

- El incumplimiento de esta ley se sancionará conforme a lo establecido en la legislación en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos (Artículo 61).
- En caso de que una persona física o moral cause un daño cuantificable en las haciendas

locales, deberán pagar la indemnización que corresponda. La responsabilidad se dará por acción u omisión (Artículo 62).

- Las sanciones por incumplir esta ley se fijarán en cantidades monetarias (Artículo 63).
- Los funcionarios de gobiernos locales informarán a la autoridad cuando el infringir la ley implique una sanción penal también (Artículo 64).
- Las sanciones de esta ley son independientes de las de carácter político, penal, administrativa o civil (Artículo 65).

Aspectos claves de la Ley de Disciplina Financiera

1. Obliga a gobernadores, presidentes municipales y alcaldes a publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un Registro Público Único.

2. Se obliga a transparentar el gasto en remuneraciones personales, dicho rubro no podrá incrementarse en el ejercicio fiscal correspondiente, salvo que sea para cubrir los rubros de seguridad pública y salud.

3. Ordena la creación de un Sistema de Alertas respecto a los niveles de endeudamientos y sobre el manejo de la deuda.

4. Con el Sistema de Alertas, la ciudadanía conocerá con claridad los niveles de endeudamiento de los entes públicos.

5. Queda prohibido para mandatarios heredar deuda de corto plazo, por lo que deberán liquidar los créditos a más tardar tres meses antes de que culmine su gobierno.

6. Se crea una Comisión de Diputados y Senadores que analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas.

7. Se determina que la Legislatura local autorizar los montos máximos para la contratación de financiamientos y obligaciones por medio del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

8. Límites para los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS) de manera progresiva respecto a sus ingresos totales.

Municipios:

5.5% en 2018 4.5% en 2019 3.5% en 2020 2.5% en 2021

Obligaciones para la contratación de deuda municipal

1. Solamente se podrán contratar financiamientos para inversiones públicas productivas o para reestructura de deudas anteriores, no para gasto corriente del municipio.
2. Las legislaturas locales establecerán los montos máximos para contratación de financiamientos u obligaciones a partir de un análisis de la capacidad financiera de cada gobierno, del período de gobierno, del destino del recurso y de las garantías de pago.
3. El municipio podrá adquirir financiamientos a corto plazo sin autorización del congreso local, siempre y cuando no exceda del 6% de sus ingresos y se comprometa a pagarlo 3 meses antes del término de su gestión.
4. El municipio publicará en su página oficial de internet los instrumentos jurídicos relativos al financiamiento, a más tardar 10 días después de la inscripción en el Registro Público Único de Deuda.
5. Los Municipios deberán entregar reportes trimestrales con la información detallada de cada financiamiento.
6. El Secretario de Finanzas o Tesorero Municipal será responsable de que los financiamientos sean contratados en las mejores condiciones del mercado.

Principales adiciones a la Reforma de la Ley de Disciplina Financiera 2020

1. Sienta las bases de la actuación cuando exista una pandemia o emergencia sanitaria.
2. Promueve acciones que permitan atender a la población afectada por la emergencia sanitaria, la reactivación económica y profundiza aquellas medidas que fortalezcan las haciendas públicas locales.
3. Podrán diferir pagos de la deuda de corto y largo plazo por un periodo hasta de 12 meses, apoyando su liquidez; las transferencias federales etiquetadas de 2019 podrán devengarse y pagarse en diciembre de 2020, y las de 2020, podrán devengarse y pagarse en octubre de 2021, siempre que los recursos en ambos casos hayan estado comprometidos en diciembre.
4. Se incrementa el porcentaje de adeudos de ejercicios anteriores, de manera transitoria inicien el 2021 con un 5 por ciento en lugar del 2 por ciento.

5. En servicios personales presupuestados, que los estados puedan incrementar sus erogaciones servicios personales para atender la emergencia; se incorpora la definición de emergencia o contingencia sanitaria; permite la posibilidad de que los estados tengan balances negativos por emergencia sanitaria; con ello, podrán solicitar mayor endeudamiento a sus congresos locales.
6. Se incluye una medida de carácter de excepción, cuyo objetivo es apoyar a los gobiernos estatales y municipales ante caídas abruptas del Producto Interno Bruto, superiores al 5 por ciento, para que estados y municipios puedan reestructurar la deuda de corto plazo.
7. Se contemplan medidas para la reactivación económica, como son: líneas de financiamiento global e incluso municipal; disminución de requisitos para municipios con población menor a 200 mil habitantes; exclusión de requisitos en proyectos con asistencia técnica para acceder a créditos con mejores condiciones financieras que la banca comercial.
8. Asimismo, proyectos con alto impacto en ingresos que generen mayores ingresos a la hacienda pública local, y se faculta a los congresos locales para autorizar de dos a tres años financiamiento.
9. Los financiamientos deben ser autorizados por dos terceras partes de los legisladores presentes quienes también deben analizar el destino y la capacidad de pago; los estados y municipios podrán contratar obligaciones de corto plazo a efecto de atender necesidades temporales de liquidez, las cuales deben ser liquidadas tres meses antes de concluir la administración.

Los pendientes de la Ley de Disciplina Financiera

1. En la Comisión de Diputados y Senadores que analiza la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas, no están incluidos los municipios.
2. No permite saber con claridad el origen de deuda.
3. Sistema de Alertas que permite que varias entidades se endeuden a la par, no hay un mecanismo que permita que se atiendan los casos particulares y coloque topes presupuestales.
4. Es necesario que las entidades cuenten con más mecanismos, donde la banca pueda ayudarlos a desarrollar infraestructura. (Para que un municipio tenga desarrollo económico necesita potencializar su infraestructura, porque los inversionistas y las instituciones privadas contemplan qué tan bien comunicado).
5. La Ley puede ser utilizada como instrumento político por la SHCP para alinear las políticas públicas de los estados con el gobierno federal, dando al traste con el de por sí débil sistema federal.
6. Una reforma para que ésta considere los servicios que atiende cada orden de gobierno y a partir de ahí se genere el catálogo para aplicación de la deuda.
7. Es indispensable considerar como destino gasto, obras con enfoque social, que consideren la vocación productiva de los municipios.
8. Considerar como una variable para el techo de deuda, la calificación de riesgo crediticio de cada administración.

05

¿Qué es la quiebra municipal y en qué consiste?

En los primeros capítulos se han señalado los factores que afectan las finanzas municipales, así como los recortes al gasto federalizado. Se expone la manera en la que en los últimos años la crisis financiera ha repercutido en los 2 mil 452 municipios mexicanos y en las 16 demarcaciones territoriales, manifestándose en desaceleración económica, en el mercado laboral, en la desigualdad y en la pobreza que ha flagelado a la mayoría de la población del país. Con sus recortes presupuestales, con el despido de trabajadores del sector público, así como con la disminución de los salarios y aguinaldos a los funcionarios de gobierno, contrae la demanda, como la producción, lo que acentúa el desempleo, presiona a la baja los salarios y hace que continúe la crisis.

La austeridad fiscal para evitar caer en deuda no ha sido del todo viable, puesto que esta sigue creciendo como consecuencia de la caída de la actividad económica derivada de los recortes presupuestales, que le lleva al gobierno a recaudar menos; por lo que sigue el déficit fiscal y creciendo la deuda siguen siendo una constante. De acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre enero y septiembre de 2020, el monto de la deuda del sector público federal se incrementó 13.1%, y el saldo de la deuda pasó de ser 44.7% del PIB en diciembre de 2019 a 53.5 en septiembre de 2020.



Los recortes presupuestales y la falta de apoyo tanto a las empresas como a los desempleados, está ocasionando fuertes caídas de la inversión y consumo. En agosto de 2020, en relación con mismo mes del año 2019, la inversión fija bruta presenta una caída de 16.6%, y el consumo en el mismo periodo ha caído 13.1%. El nivel de la economía en agosto apenas alcanzó al observado en marzo de 2014 (INEGI, 2020); ello a su vez ha disminuido la disponibilidad crediticia. En septiembre, el saldo de la cartera de crédito vigente al sector de comercios fue de 9.2% menos respecto a lo otorgado en el mes de abril de este año. A pesar de la liquidez que Banxico otorgó en abril a la banca por 750 mil millones de pesos para que expandiera el crédito, este ha caído debido al menor ingreso de empresas e individuos, que no configura condiciones de reembolso; por lo que la banca se ha favorecido con los fondos recibidos por Banxico. La menor disponibilidad crediticia agrava los problemas financieros de las empresas y de ahí el mayor quiebre de empresas y el crecimiento de la cartera vencida, que terminará afectando a la banca.

De acuerdo con el documento al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Ejecutivo prevé transferir a los estados y municipios del país 1 billón 867 mil pesos para que lo gasten en educación, salud, infraestructura social, seguridad pública, y pensiones, entre otros rubros. Esta cifra supone una reducción total de 108 mil 521 millones, en comparación con el gasto federalizado que se aprobó en el presupuesto del 2020.

En términos reales, es decir, teniendo en cuenta la inflación, lo presupuestado para el próximo año por el Gobierno Federal para las entidades supone un recorte del 5.49%. El rubro de Participaciones federales disminuyó en términos absolutos 30 mil 052 millones, un 3.15% en comparación del PEF 2020, que es el dinero que la Federación entrega a estados y municipios para que éstos ofrezcan servicios de educación básica, de salud, de construcción de infraestructura, y para la coordinación intergubernamental en materia de seguridad pública.

Además, dentro del concepto de aportaciones federales, esto es, los recursos etiquetados; se encuentra el dinero que la Federación da a los estados y que determina en qué se deben gastar. En este rubro, el recorte en el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal es de 944 mil 178 millones en relación del año pasado 2020, que, en términos reales, supone un ajuste del 1.25%. El Ramo General 23 que se integra de diversos fondos, fideicomisos y programas de gasto federalizado destinado principalmente al fortalecimiento del desarrollo regional y municipal mediante programas y proyectos de infraestructura física, fue recortado con 3 mil 990 millones, que representa un 3.03% respecto al año anterior.

Como consecuencia, todo este contexto también repercute a los gobiernos municipales y son los más demandados por la cercanía a la población. En seguida se presenta un análisis por ramos generales y fondos correspondientes a los municipios y demarcaciones territoriales:

Tabla 26. Recortes municipales en los Ramos Generales 23, 28 y 33

Partida	Recorte a recursos para municipios ¹ por año			
	Del PEF 2018 al PEF 2019	Del PEF 2019 al PEF 2020	Del PEF 2020 a PEF 2021	Del PEF 2021 a PPEF 2022
Ramo General 23	-43,466,582,164	18,480,304,778	-3,990,218,091	7,136,290,865
Fondo Minero	-311,529,162	0.00	5,000,000,000	
Fondo de Apoyo a Migrantes	-300,000,000	0.00	0.00	
Fondo Metropolitano	31,304,223	0.00	3,300,000,000	
Ramo General 28	\$107,885,832,627	\$31,637,357,453	-\$30,052,164,335	98,087,396,165
Fondo General de Participaciones	21,577,166,525	6,327,471,491	-6,010,432,867	19,617,479,233
Fondo General de Participaciones	4,315,433,305	1,265,494,298	-1,202,086,573	3,923,495,847
Fondo de Fomento Municipal	215,771,665	63,274,715	-60,104,329	196,174,792.33
Ramo General 33	\$47,416,884,266	\$24,001,706,252	\$18,082,601,330	\$52,456,732,985
FAISMDF	8,577,085,018	2,348,305,957	-944,178,756	8,385,019,538
FORTAMUN	9,887,108,575	2,706,975,145	1,088,388,171	9,665,707,920
FORTASEG	-990,875,902	-9,124,098	-4,000,000,000	
Suma	-1,602,405,064	-9,124,098	-21,605,190,696	41,787,877,330

Fuente: Elaboración propia.

Seguidamente, se presentan tanto los incrementos como recortes por ramo general y por fondos que son para municipios:

¹ Únicamente se incluyen las partidas con reducción de recursos.

Tabla 27. Recortes municipales en términos reales de los Ramos Generales 23, 28 y 33

Recortes e incrementos a recursos para municipios por año ²				
Partida	Del PEF 2018 al PEF 2019	Del PEF 2019 al PEF 2020	Del PEF 2020 a PEF 2021	Recorte en términos reales
Ramo General 23	43,466,582,164.00	18,480,304,778.00	3,990,218,091.00	28,976,495,477
Fondo Minero	311,529,162.40	Sin incremento	5,000,000,000	5,311,529,162.40
Fondo de Apoyo a Migrantes	300,000,000			300,000,000
Fondo Metropolitano	31,304,223	Sin incremento	3,300,000,000	3,268,695,777
Fondo para el Fortalecimiento Financiero	2,537,754,300			2,537,754,300
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	100,000,000	Sin incremento	400,000,000	500,000,000
Situaciones laborales supervenientes	3,496,835,553	141,480,659	401,659,507	
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	21,000,000,000	291,000,000	5,374,349,813	15,916,650,187
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	170,000,000	466,062,000	447,000,000	150,938,000
Desarrollo Regional. Provisión para la Armonización Contable	Sin incremento	143,029	6,500,000	6,643,029
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	1,906,800,000	17,914,200,000	Sin incremento	
Ramo General 28	\$107,885,832,627	\$31,637,357,453	\$30,052,164,335	\$1,585,193,118
Fondo General de Participaciones	21,577,166,525.40	6,327,471,490.60	6,010,432,867	317,038,623.60
Fondo de Fomento Municipal	3,858,684,726	1,056,463,152	424,770,327	424,770,327
Ramo General 33	\$47,416,884,266	\$24,001,706,252	\$18,082,601,330	\$5,919,104,922
FAISMDF	8,577,085,018	2,348,305,957	944,178,756	944,178,756
FORTAMUN	9,887,108,575	2,706,975,145	1,088,388,171	1,088,388,171
FORTASEG	990,875,902	9,124,098	4,000,000,000	5,000,000,000
Suma	25,410,159,364.40	300,267,127	21,621,270,121	35,766,586,333

Fuente: Elaboración propia.

A continuación se muestran los montos absolutos por ramos generales 23, 28 y 33.

**Considérese que acuerdo al artículo 6 de la LCF, el Fondo General de Participaciones será 20% para los municipios (porcentaje ya calculado en esta cifra).

***Considérese que en el Ramo General 28 se encuentran los fondos: Fondo de Fomento Municipal, Fondo de Fiscalización por el Fondo de Fiscalización y Recaudación, Recaudación Federal Participable, Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

***Se incluyen los incrementos y reducciones de recursos municipales.

Tabla 28. Cuadro resumen de los montos absolutos a fondos de los Ramos Generales 23, 28 y 33

Partida	Del PEF 2019	Del PEF 2020	Del PEF 2020	Del PEF 2021
Número de fondos que constituyen el Ramo 23	16	16	16	13
23 Provisiones Salariales y Económicas				
Ramo General 23	156,463,239,818	112,996,657,654	131,476,962,432	127,486,744,341
Fondo Minero	5,311,529,162	5,000,000,000	5,000,000,000	
Fondo de Apoyo a Migrantes	300,000,000			
Fondo Metropolitano	3,268,695,777	3,300,000,000	3,300,000,000	
Fondo para el Fortalecimiento Financiero	2,537,754,300			
Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad	500,000,000	400,000,000	400,000,000	
Previsiones Salariales	9,750,334,011	13,247,169,564	13,388,650,223	13,790,309,730
Situaciones laborales supervenientes	9,750,334,011	13,247,169,564	13,388,650,223	13,790,309,730
Provisiones Económicas	27,580,979,140	3,910,979,140	4,086,041,140	9,013,390,953
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	24,644,000,000	3,644,000,000	3,353,000,000	8,727,349,813
Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	350,938,000	180,938,000	647,000,000	200,000,000
Comisiones y pago a CECOBAN	86,041,140	86,041,140	86,041,140	86,041,140
Provisiones Salariales y Económicas (Operación)	9,513,876,921	14,427,163,770	15,976,382,860	14,742,203,658
Desarrollo Regional. Provisión para la Armonización Contable	56,356,971	56,356,971	56,500,000	50,000,000
Otras provisiones económicas	61,847,689,946	53,142,156,971	71,056,500,000	71,000,000,000
Programa de Separación Laboral	890,216,398	1,000,000,000	1,000,000,000	1,000,000,000
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	50,179,000,000	52,085,800,000	70,000,000,000	70,000,000,000
Gastos Asociados a Ingresos Petroleros	21,212,713,988	22,700,400,000	21,280,600,000	18,890,840,000
28 Participaciones Entidades Federativas y Municipios				
Ramo General 28	811,931,615,172	919,817,447,799	951,454,805,252	921,402,640,917
Fondo General de Participaciones	\$162,386,323,034	\$183,963,489,560	\$90,290,961,050	\$84,280,528,183
Fondo de Fomento Municipal	\$29,027,219,033	\$32,885,903,759	\$33,942,366,911	\$33,517,596,584

33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios				
Ramo General 33	688,341,688,549	735,758,572,815	759,760,279,067	777,842,880,397
FAIS	73,421,447,739	83,181,605,577	85,853,823,090	84,779,409,852
FISE	\$8,899,745,346	\$10,082,818,166	\$10,406,729,722	\$10,276,495,240
FAISMDF	64,521,702,393	73,098,787,411	75,447,093,368	74,502,914,612
FORTAMUN	74,376,443,244	84,263,551,819	86,970,526,964	85,882,138,793
FORTASEG	\$5,000,000,000.00	\$4,009,124,098.00	4,000,000,000.00	0.00

Fuente: Elaboración propia.

Conceptualización

Ante el panorama anterior, en este capítulo ahondaremos a nuestro tema principal, las quiebras municipales como resultado de las finanzas públicas de los gobiernos locales. Además, se profundizará en las características para declararla, y, a manera de propuesta y a consideración de debate, cómo se deberá regular ésta.

En primera instancia se define el concepto quiebra desde el punto de vista, legal y doctrinal. Según Joaquín Rodríguez (1999): La quiebra puede aludir a tres conceptos:

- a. Hay un concepto primario: el de quiebra como estatus jurídico constituido por la declaración judicial de la cesación de pagos.
- b. Conjunto de normas jurídicas relativas a los elementos del estado de quiebra, los efectos sobre la persona del comerciante, sobre su patrimonio y sobre las relaciones jurídicas de las que aquél es titular.
- c. Quiebra equivale al conjunto de normas instrumentales (procesales) relativas al estado de quiebra y a la actividad judicial de los órganos que de ella se ocupan.

Entonces, el término quiebra es un concepto que hace referencia, en general, a la situación jurídica en que se encuentra una persona (física o moral) o ente por la declaración judicial de la cesación de pagos.

Por su parte, la Real Academia Española (2021) define quiebra como:

- f. Der. Juicio por el que se incapacita patrimonialmente a alguien por su situación de insolvencia y se procede a ejecutar todos sus bienes en favor de la totalidad de sus acreedores.

Y en el glosario de contabilidad, se define como:

- a. La situación en la que un comerciante cesa su actividad al no tener liquidez para pagar sus deudas.
- b. Es una situación regulada jurídicamente en la que una persona o empresa no puede hacer frente a los pagos que debe realizar a sus acreedores, dado que estos son mayores que los recursos económicos que posee.

Cabe señalar que todas las definiciones hablan de una situación regulada, es decir, ya

normada. Sin embargo, la quiebra municipal no está concebida jurídicamente. De aquí parte la relevancia de este libro y, en especial, de este capítulo. Se trata de normar la quiebra municipal ante los diversos factores que influyen en las finanzas públicas locales, pues no existe una ley que prevea esta situación.

Concepto de Quiebra municipal

A condición de referencia de las enunciaciones anteriores y a manera de propuesta de una definición de manera integral referente a los municipios; se define el concepto quiebra municipal como:

Situación jurídicamente en la que los municipios no tienen liquidez para solventar nómina, acreedores y deudas.

Concepto de Quiebra técnica municipal

Situación en la que se encuentran los ayuntamientos de solo contar con liquidez para operar, solo pagar la nómina.

Quiebra para municipios

Las quiebras para estados y municipios pueden analizarse desde dos puntos de vista: El primero en el cual el órgano de gobierno deudor puede relegar el pago de sus deudas de manera que estas no se eliminan, pero se detienen los procesos de cobro por parte de los acreedores, a fin de que se tenga un nuevo comienzo. El segundo es brindar a los entes gubernamentales una protección ante sus acreedores, mediante una relajación financiera mientras desarrollan un plan para ajustar sus deudas.

En términos generales, el ordenamiento de quiebras para municipios habrá de enunciar:

- Un objetivo
- Requisitos para el procedimiento de negociación
- Trámites que deben cumplir el gobierno municipal y la legislatura estatal

Para fines de esta investigación, se proponen dentro del Modelo de Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional las bases para el desarrollo y funcionamiento de la Ley de quiebras (Larracilla, 2020).

El papel del Órgano Superior de Fiscalización de cada Entidad federativa

Será el Órgano Superior de Fiscalización de cada Entidad federativa, organismo autónomo del Estado dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía técnica, presupuestal y de gestión, que apoya al Congreso en el desempeño de su función de fiscalización superior, y tiene la competencia que le confieren la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado, la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado, y demás legislación aplicable en coordinación con las legislaturas locales quien declare la quiebra municipal.

Antes de declarar la deuda deberán analizarse diversos indicadores, tales como:

- a) Aumento de ingresos propios,
- b) revisión exhaustiva de las finanzas municipales,
- c) escrutinio en el gasto corriente,
- d) observación en servicios personales,
- e) capacidad de recaudación, fiscalización y cobranza,
- f) sistema de alertas de quiebras,
- g) Establecimiento de tiempos, puesto que no se trata de generar un incentivo incorrecto de rescate de los ayuntamientos,
- i) aumento del balance deficitario.

Elementos de análisis para declarar la quiebra

Los siguientes elementos estarán a cargo del Órgano de Fiscalización Estatal

Información contable:

- a) Estado de actividades;
- b) Estado de situación financiera;
- c) Estado de variación en la hacienda pública;
- d) Estado de cambios en la situación financiera;
- e) Estado de flujos de efectivo;
- f) Informes sobre pasivos contingentes;
- g) Estado analítico del activo;

Información presupuestaria:

- a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados;
- b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes:
 - 1. Administrativa;
 - 2. Económica;
 - 3. Por objeto del gasto, y
 - 4. Funcional.

El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa.

Primera fase: Análisis de factores de quiebra

I. Obligaciones vencidas por más de 360 días naturales.

Obligación que es exigible por el acreedor al haberse cumplido el plazo que tenía el deudor para su cumplimiento.

II. Sus pasivos financieros sumen más del 80% del monto de las Participaciones Federales provenientes del Ramo General 28 y Aportaciones Federales provenientes del Ramo General 33 que les fueron asignadas en el ejercicio fiscal inmediato.

Los recursos destinados del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal para el pago de deuda, que tienen como propósito fundamental, el saneamiento financiero de los municipios, se destinan a recursos para el pago de Pasivos; y para efectuarlo se debe estimar en su presupuesto de egresos por el concepto de pago de deuda, tanto por la amortización de capital como por los intereses correspondientes.

III. Los ingresos propios proyectados en su Ley de Ingresos municipal no sean mayores al 20% del total de los ingresos totales.

IV. Comprueben por medio de documentación oficial del Órgano de fiscalización que se encuentran imposibilitados para saldarlas durante el año en el cual se han declarado en quiebra.

Segunda fase: Análisis de indicadores de deuda

Las Alertas del Sistema de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios serán también indicadores de observancia. En su artículo 44 de la LDFEFM establece los indicadores que componen al Sistema de Alertas, que, dicho de otra manera, también son razones financieras y la propia ley define su forma de interpretación, por lo que sería parte a consideración inicial para declararla:

a. Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición, vinculado con la sostenibilidad de la deuda de un Ente Público.

Entre mayor nivel de apalancamiento menor sostenibilidad financiera.

b. Indicador de Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición.

El cual está vinculado con la capacidad de pago.

c. Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas, menos los montos de efectivo, bancos e inversiones temporales, sobre Ingresos totales.

El cual muestra la disponibilidad financiera del Ente Público para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales.

De lo anterior podemos observar que:

- El ente público en cuestión tiene un “endeudamiento en observación” conforme a lo dispuesto a la LDFEFM, lo cual le otorga todavía un margen adicional de endeudamiento del 5% sobre sus ingresos de libre disposición.

- El indicador 1 y 2 del sistema de alertas están íntimamente ligados, ya que ambos están comparados con respecto de los Ingresos de Libre Disposición (ILD).

El indicador 1 mide la proporción del principal de la deuda con respecto de los ILD y el indicador 2 mide el costo de la deuda con respecto de los ILD. Si sumamos los numeradores de ambos podemos calcular la proporción que representa la totalidad de la deuda (principal más el costo) con respecto de los ILD. Esto quiere decir que, para el caso en particular, la totalidad de la deuda representa un 130% respecto de los ILD; por lo tanto, ya tienen comprometidos un 30% de los ILD de ejercicios futuros.

En estos dos indicadores, a diferencia del tercer indicador, en su numerador se excluye de la fórmula de los ingresos totales las transferencias federales etiquetadas, dando por consecuente la capacidad que tiene el ente público para hacer frente a la totalidad de su deuda pública únicamente con los Ingresos de Libre Disposición, atendiendo a que el recurso federal etiquetado ya tiene un fin específico.

El tercer indicador nos demuestra que, conforme a la LDFEFM, el ente público en cuestión cuenta con disponibilidad financiera para hacer frente a sus obligaciones contratadas a plazos menores de 12 meses en relación con los ingresos totales. Sin embargo, la LDFEFM ha sido incapaz de promover finanzas municipales sostenibles, el uso responsable de la deuda pública y el fortalecimiento de la rendición de cuentas y de transparencia; su objetivo principal es permitir reducir el costo de financiamiento a los gobiernos locales responsables; y moderar el endeudamiento, fomentando la disciplina financiera de estados y municipios.

Tercera Fase: IIFOM Evaluación de tercera parte

El Sistema de la Información de la Gestión Municipal en México (SIGEMM) es una plataforma que concentra toda la información correspondiente a los gobiernos municipales generada por las distintas dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, los organismos autónomos, centros de estudio especializados, entre otros.

Esta plataforma ofrece información sistematizada a través del Índice de Desarrollo Institucional Municipal (IIFOM), que brinda datos y estadísticas relacionados con los municipios de México y que mide el grado de desarrollo municipal, a fin de que se puedan conocer las condiciones en las que se encuentran los 2 mil 452 municipios y las 16 alcaldías de nuestro país.

La conformación de la capacidad institucional no sólo depende de las organizaciones administrativas eficientes, sino también del personal adecuado, capacitado y competente, así como de las relaciones políticas de todos los actores de la sociedad. La interacción de estos elementos crea los vínculos necesarios para la integración de la plataforma del desarrollo institucional.

A través del Índice Integral Institucional de Fortaleza Municipal (IIFOM) que integra tres subíndices: Procesos, Personal y Recursos (PROPRE), Apropiación Ciudadana (ACI) y Servicios, Facultades y Funciones (SEFFUM) se coadyuva a la clasificación.

a) En el subíndice PROPRE, se contempla:

- Indicador Procesos

Se refiere a todos los componentes adjetivos que son necesarios en una administración pública y dan cauce a los trabajos diarios que está obligado el gobierno municipal.

- Indicador Personal

Se refiere al recurso humano con el cual cuenta el gobierno municipal para llevar a cabo las tareas y acciones de la administración pública municipal.

- Indicador Recursos

En la medida que una municipalidad tenga recursos financieros para cubrir las demandas que tiene ante los ciudadanos será más eficaz y legítimo.

b) El subíndice ACI, se refiere al grado de apropiación ciudadana de las políticas públicas desarrolladas en una municipalidad.

c) El subíndice SEFFUM se integra por:

- Indicador Servicios

Se refiere a todos los componentes adjetivos que son necesarios en una administración pública y dan cauce a los trabajos diarios a los que está obligado el gobierno municipal.

- Indicador Facultades

Se refiere a las potestades y/o atribuciones de los gobiernos municipales.

- Indicador Funciones

Las funciones son las actividades que la norma otorga a los gobiernos municipales y que responde a un fin determinado.

Por lo que, el IIFOM será una herramienta para medir el desarrollo institucional y/o municipal de manera integral, y, por tanto, las potestades que la norma otorga: el nivel de desarrollo de los trámites y procesos; el grado de disponibilidad de los recursos, la capacidad de los servidores públicos para responder a sus encargos y la cercanía, participación y apropiación ciudadana; además de los servicios, funciones y facultades a su cargo.

De lo anterior sigue que, la evaluación del desarrollo institucional puede centrarse en la consecución de objetivos y productos, dejando al margen las encuestas de opinión. De este modo, ha de entenderse como el proceso en el que todos los actores involucrados en la gestión contribuyen a la determinación de los objetivos, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados, así como las relaciones entre ellos.

Primera Fase: Órgano de Fiscalización del Estado. Análisis de factores de quiebra

- Información Contable
- Información presupuestaria

Segunda fase: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Análisis de indicadores de deuda

- Indicador de Deuda Pública y Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición
- Indicador de Servicio de la Deuda y de Obligaciones sobre Ingresos de libre disposición
- Indicador de Obligaciones a Corto Plazo y Proveedores y Contratistas

Tercera fase: Sistema de Información de la Gestión Municipal en México. Evaluación de tercera parte IIFOM

- Subíndice PROPRES
- Subíndice ACI
- Subíndice SEFFUM

0

6



Declaración de rescate o quiebra municipal

A través de los anteriores capítulos se realizó el diagnóstico de la situación financiera en la que se encuentran los gobiernos locales, señalando los recortes presupuestales y diversos factores que han mermado las haciendas locales. Sin embargo, otro escenario que se debe señalar es la posible mala administración por parte de servidores públicos y se enfatiza mala como falta de métodos, técnicas que cabe atribuirle por su función o destino.

Factores que conllevan a riesgo de quiebra



Por lo que, esta propuesta no resolverá la liquidez, su fin tampoco es proporcionar solo dinero para el rescate del municipio, sino proponer mecanismos regulatorios y esfuerzos previos para poder declarar la quiebra. Recapitulando las fases que se expusieron en el capítulo anterior se presenta el siguiente diagrama:

Factores que conllevan a riesgo de quiebra



En el Capítulo 5 se plantean las Fases de análisis y valorativas para declarar quiebra dados los resultados que arrojen dichas observaciones, y se pueden plantear dos escenarios procedentes de estas: a) declarar el rescate del municipio o b) declarar la quiebra municipal.

Instalación de la Comisión Especial de Quiebras y Concursos Municipales en el Congreso local

Esta Comisión podrá ser integrada hasta por siete legisladores que se organizarán de la siguiente manera:



Un Presidente



Un Secretario



Y hasta 5 vocales

Con la solicitud de autorización de quiebra por parte de un municipio, la legislatura procederá a la instalación del Comité. Los integrantes naturales del Comité de Quiebras deberán ser el gobierno municipal en cuestión; el gobierno del estado, mediante su secretaría de finanzas; el congreso local; los representantes de los acreedores previamente acreditados; y ciudadanos prestigiosos de acuerdo a las reglas de participación. La convocatoria tendrá que hacerse por medio de canales de comunicación abiertos y la inscripción para los integrantes deberá cumplir los mínimos que marque las reglas al respecto.

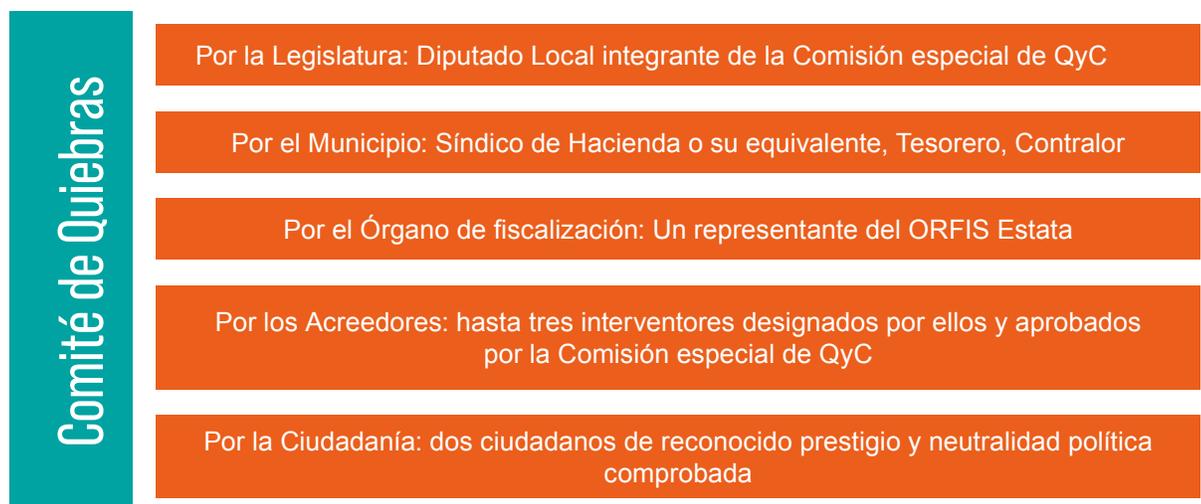
Instalación del Comité de Quiebras y Concursos

Para desplegar la propuesta anterior, es fundamental que los municipios cuenten con un Comité de Quiebras, conformado justo para cumplir con este objetivo: participar y colaborar durante el proceso de quiebra municipal. El Comité de Quiebras se encargará de determinar el estado de la deuda municipal. Se trata de conformar un organismo en el cual se encuentren representadas autoridades tanto del poder ejecutivo estatal como de los municipios, para darle mayor legitimidad, transparencia e imparcialidad al proceso.

Este Comité se podrá integrar hasta de 11 personas y deberán elegirse como sigue:

- Legislatura,
- Representante del Órgano de fiscalización
- El Municipio
- Acreedores
- Ciudadanía

Los integrantes naturales del Comité de Quiebras deberán ser el gobierno municipal en cuestión; el gobierno del estado, mediante su secretaría de finanzas; el congreso local; los representantes de los acreedores previamente acreditados; y ciudadanos prestigiosos de acuerdo a las reglas de participación. La convocatoria tendrá que hacerse por medio de canales de comunicación abiertos y la inscripción para los integrantes deberá cumplir los mínimos que marque las reglas al respecto.



Análisis para determinar el rescate o la Quiebra

Una vez analizada toda la información relativa a la solicitud de quiebra del municipio que así lo requiera, las propuestas que el síndico interventor proponga, se procederán a la discusión en el pleno del Comité de los argumentos de cada una de las partes para determinar si es procedente o no la quiebra, el plan de pagos que se estaría proponiendo y los mecanismos de intervención de la Secretaría de Finanzas del Estado. Si así lo fuere, el Comité declarará la quiebra y propondrá su autorización al pleno del congreso local en cuestión para su votación; para ser válida deberá contar con por lo menos dos de tres partes de los integrantes de la legislatura.

¹El síndico es un funcionario municipal electo popularmente, es quien responde por el ayuntamiento en defensa y procuración de los intereses municipales que el cabildo y la ley le atribuyan. El síndico es una autoridad municipal que integra el Ayuntamiento; además de ser el representante jurídico del mismo, de él depende el buen manejo de los múltiples asuntos legales en que interviene y participa en la toma de decisiones en forma colegiada.

Intervención de la tesorería

Este proceso deberá garantizar que una instancia de tercera parte se encargue de la operación de la tesorería y con esto se puedan evitar complicaciones adicionales al proceso de quiebra. Generalmente y por el lado objetivo de las relaciones, un tercero podría determinar y operar las decisiones de mejor forma que un directo involucrado, dado que este último podría incurrir en juicios de valor y, por lo tanto, no tomar las mejores decisiones.

Se debe hacer un proceso de entrega recepción formal, con los formatos que existen para el caso de estos procesos en la terminación-inicio de los gobiernos, mandados por el reglamento correspondiente, la ley estatal o los formatos que para el efecto pudiera establecer el congreso. Adicionalmente a esto, el proceso debe llevar consigo no solo el pago a los acreedores, sino un ajuste radical de la hacienda pública municipal.

Declaración de rescate de quiebra municipal

En economía, un rescate financiero es el acto de prestar o dar capital financiero a una entidad (empresa, país o individuo) que se encuentra en peligro de bancarrota, para salvarlo de la quiebra, insolvencia², la liquidación o la ruina, o para permitir que una entidad quiebre sin producir contagio financiero. Las palabras utilizadas en el habla anglosajona son rescue (término de uso formal) o bailout (término coloquial peyorativo)³.

En términos referentes municipales, sería este rescate como:

Acto de prestar o suministrar capital al municipio que se encuentra en peligro de bancarrota, para salvarlo de la quiebra, insolvencia, la liquidación o la pérdida.

Consideraciones para cuando se declara el rescate

Cabe señalar que a manera de sugerencia, se propone a considerar el Plan de Ajustes a las Haciendas Públicas Municipales para poder llevar el rescate del municipio. Esta figura o la que se designe será parte del equipo del Ayuntamiento para mantener la hacienda municipal sana.

También se pone a consideración el Plan de Ajuste a las Haciendas Públicas Municipales en el que se despliegan... despliegan diversos puntos que guardan el objetivo de servir de guía para que los municipios. Con el objetivo de facilitar una serie de recomendaciones que les permitirán efficientar sus recursos y continuar con la prestación de los servicios públicos a su cargo.

En el Plan de Ajuste a las Haciendas Públicas Municipales se presentan los 11 componentes:

² La insolvencia es la situación de no poder pagar el dinero adeudado a tiempo. Hay dos tipos: insolvencia de flujo de efectivo e insolvencia de balance. La insolvencia de flujo de efectivo es cuando se tiene suficientes activos para pagar lo que se le debe, pero no tiene la forma de pago adecuada. Insolvencia de balance se produce cuando no tiene suficientes activos para pagar todas sus deudas.

³ Almunia: "Lo de España es un 'rescue' o un 'bailout', tradúzcanlo como quieran" Diario ElConfidencial.com, 25 de junio de 201



A continuación se describen los 11 componentes a considerar:

1. Programas de austeridad gubernamental

- Gastos de representación; viáticos, alimentación y hospedaje no prioritarios deben reducirse.
- Nómina y funciones; se consolidan funciones en algunas áreas, disminución de un 5 a un 10% de sueldo en los niveles superiores.
- Gastos de operación; política de paperless, oficinas públicas apagadas a las 6 pm, reducción telefonía y celulares, uso alternativo comunicación vía internet o aplicaciones móviles, verificar y cambiar llaves de agua y reducir consumo, áreas administrativas disminuyen uso de combustible gradualmente, refacciones solo con diagnóstico autorizado, campaña colocada por instalaciones.
- Servicios públicos; conversión de censos a circuitos en alumbrado, campaña desechos sólidos separados, gastos ornamentación reducidos o eliminados.
- Eventos masivos o públicos austeros.

2. Capacitación, certificación y profesionalización de los tesoreros y funcionarios

- a. Formalizar un sistema que permita que los gobiernos municipales puedan contratar o ir ascendiendo a los funcionarios de las tesorerías y áreas financieras, se evite se pierda experiencia por el cambio de empleados y funcionarios a diestra y siniestra trienio tras trienio.
- b. Acceder a cursos, conferencias y seminarios enfocados a las áreas críticas de los municipios como lo son deuda, ahorros, control e inversión.
- c. Promover, generar el estándar de competencia laboral del tema finanzas y tesorería municipal, evaluar y certificar.
- d. Estructurar e institucionalizar los comités de tesoreros nacionales, regionales, estatales o seccionales para la construcción de agenda e intercambio de experiencias
- e. Realizar un evento anual llámese congreso, foro o encuentro con los funcionarios de estas áreas al año.

3. Disciplina y Presupuesto Basado en Resultados

- a. Cumplimiento de Metas en el Plan Municipal de Desarrollo (PMD)
- b. Presupuesto por Programas del PMD
- c. Eficiencia y Eficacia en el ejercicio del presupuesto
- d. Esquemas de presentación de avances financieros en ingresos y egresos
- e. Justificaciones financieras y ajustes al presupuesto
- f. Mecanismos de ajustes para proyectos de obra pública y multianuales

4. Transparencia y rendición de cuentas

- a. Contar con un mecanismo eficaz que propicie el uso adecuado, honesto, eficiente, responsable y con resultados de los recursos públicos, que impacten en los diferentes sectores de la sociedad.
- b. Enriquecer y fortalecer la cultura de la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, para erradicar las prácticas de ineficiencia, impunidad y corrupción, a través de un sistema nacional, y no sólo a través de una Comisión de Diputados en el Congreso.
- c. Armonizar los procedimientos de Fiscalización Superior y otros más que coadyuven con los objetivos de la Ley de Contabilidad Gubernamental y sus reformas, en el proceso de transparentar el uso y aplicación de los recursos públicos.
- d. La transparencia como una práctica del poder democrático que se orienta a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados.
- e. Establecer la participación ciudadana de manera institucional en el combate a la corrupción y en la mejora de la transparencia y legalidad.
- f. Fomentar la cultura de la denuncia y establecer un marco jurídico para la protección de los denunciantes.
- g. Adecuar y actualizar el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

5. Participación y vigilancia ciudadana

- a. Organismos con especialización en el control presupuestario y la supervisión fiscal.
- b. Análisis de los organismos de participación ciudadana que existen en las leyes o en lineamientos, pero que no funcionan en la práctica o no han sido reconocidos.
- c. Promover la existencia de los organismos de participación ciudadana.
- d. Fomentar el buen desempeño de las organizaciones de participación existentes por medio de estímulos y reconocimientos.
- e. Creación de legislación y reglamentación para el funcionamiento adecuado y productivo de los organismos de participación.
- f. Estudiar la posibilidad de establecer una Norma Oficial Mexicana referente a organismos públicos de participación.
- g. Crear programas de recursos concursables para mejorar sistemas de trabajo y acciones de las organizaciones de participación.
- h. Crear consejos o comités de participación ciudadana que se involucren en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas de los tres órdenes de gobierno, que exijan la rendición de cuentas y evalúen el impacto económico y social de dichos programas y políticas públicas
- i. Fortalecer y promover los mecanismos de participación ciudadana.

6. Modernización y sistematización de las tesorerías

- a. Modernizar las tesorerías con base en los avances tecnológicos, para lograr mayor transparencia.
- b. Instalar sistemas actualizados de recaudación, para facilitar a los contribuyentes el pago de impuestos, derechos y aprovechamientos.
- c. Modernizar los sistemas de egresos, para hacer más sencillos y eficientes los procesos de pago.
- d. Sistematizar todos los procesos de las tesorerías para hacerlos más eficientes y contar con información oportuna y veraz.
- e. Sistematizar los controles de seguimiento del gasto y aplicación del mismo.

7. Recaudación, participación de ingresos federales y potestades adicionales a los municipios

- a. Promover la consolidar la autonomía de los fondos federales que son otorgados a las haciendas municipales, ampliando sus montos.
- b. Solicitar la entrega directa de los recursos a los gobiernos, excluyendo cualquier instancia de intermediación., así como la comprobación y correcto uso de estos.
- c. Abrir las etiquetas del ramo 33 a más rubros, incluir criterios positivos para que la eficiencia social sea premiada a los municipios que la alcancen y comprometer a los municipios a ejercer el gasto únicamente en los rubros incluidos.
- d. Ampliación del 20% al 30% (con cargo a los recursos de programas federales existentes que pueden ser eliminados por subejercicios o invalidados, mediante incremento de 1% anual), con el fin de que sea el porcentaje mínimo que los estados deberán transmitir a los municipios sobre la RFP.
- e. Implementar prácticas exitosas de municipios en la recaudación del cobro del impuesto predial, para eficientizar el cobro de este.
- f. Impulsar la realizar las reformas constitucionales y legales necesarias para que, los gobiernos municipales que posean la capacidad de hacerlo, cuenten con plena potestad tributaria a través de sus cabildos.
- g. Eliminar vacíos legales que obstaculizan el cumplimiento de la obligación en el pago a los municipios de los derechos por uso de la vía pública por parte de las empresas de telefonía, electricidad, petroleras, ferrocarriles, gaseras, de telecomunicaciones y otras que utilizan la vía pública como espacio de operaciones comerciales.

8. Elevar los estándares hacendarios de los municipios y formalizar la evaluación del desempeño

- a. Marco referencial del tamaño de municipio.
- b. Los indicadores referenciales de muestreo para realizar comparativos objetivos: población, presupuesto y gasto.
- c. Creación de indicadores de desempeño financiero.
- d. Creación de Comité Interdisciplinario Empresarial-Académico, para observar y mejorar la gestión financiera de la Administración Pública Municipal.
- e. Lograr que los municipios no solo se comparen contra sí mismos en los temas de tesorería y finanzas, sino que tomen como referencia a los mejores municipios de su tamaño nacionales y hasta internacionalmente.
- f. Construir un sistema de evaluación de tercera parte e inclusión de los ciudadanos del municipio en este.
- g. Delimitar y publicar los indicadores estratégicos, de costo, de servicio, de gestión, etc. y, con términos coloquiales, acercarlos a los ciudadanos para su conocimiento.

9. Desarrollar lineamientos para el manejo eficiente de las finanzas municipales

- a. Contar con sistemas modernos, confiables y transparentes.
- b. Capacitación de personal para el desarrollo de los procesos.
- c. Acercar y facilitar a los contribuyentes las formas de pagos (captación de ingresos).
- d. Contar con áreas eficientes de quejas y denuncias y dar respuesta oportuna a los solicitantes.
- e. Delegación de funciones para que se tomen decisiones oportunas y responsables.
- f. Contar con procesos de retroalimentación para establecer acciones de mejora.
- g. Compartir con otros municipios logros institucionales para ser adoptados, y así mismo implementar casos exitosos en otros ayuntamientos.

10. Ordenar los sistemas de pensiones de los gobiernos municipales

- a. Realizar estudios actuariales en los planes de pensiones municipales.
- b. Diagnosticar el grado de suficiencia de los recursos que la ley le asigna al ayuntamiento, respecto de la magnitud de los compromisos que deberá afrontar en el futuro, conforme a las disposiciones que establece las leyes de pensiones.
- c. Determinar el desarrollo esperado de ingresos en el corto, mediano y largo plazo.
- d. Determinar el desarrollo esperado de los gastos, en el corto, mediano y largo plazo, por tipo genérico de prestación y/o servicio.
- e. Estimar el período de suficiencia financiera.
- f. Determinar el desarrollo esperado del costo fiscal del sistema de seguridad social para los trabajadores incorporados, definiendo al costo fiscal, como el importe total de recursos presupuestales del ayuntamiento que se destinan al sostenimiento del esquema.

11. Reestructuración de la deuda pública

- a. Lograr mejorar las condiciones de las obligaciones financieras en plazo, comisiones y tasa de interés, de tal forma que se destine una cantidad menor del presupuesto anual al pago de estas obligaciones.
- b. Amortizar las cuentas por pagar de corto plazo, en la medida de lo posible con el flujo de efectivo anual liberado por la primera acción, adicionando un programa de austeridad que genere ahorros.
- c. El servicio de las obligaciones financieras no debe ser mayor al 6% del presupuesto anual de Ingresos Totales Ordinarios.
- d. El tamaño de las obligaciones financieras debe de mantenerse menor al 100% de los Ingresos Totales Ordinarios, de manera gradual:
 - I. Durante el primer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los estados y, en su caso, de los municipios, hasta por el equivalente al 25 por ciento de sus Ingresos de libre disposición;
 - II. En el segundo año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los estados y, en su caso, de los municipios, hasta por el equivalente al 50 por ciento de sus Ingresos de libre disposición;
 - III. En el tercer año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los estados y, en su caso, de los municipios, hasta por el equivalente al 75 por ciento de sus Ingresos de libre disposición, y

- IV. A partir del cuarto año de vigencia del convenio, el Gobierno Federal podrá garantizar Deuda Pública de los estados y, en su caso, de los municipios, hasta el equivalente al 100 por ciento de sus Ingresos de libre disposición.
- e. El tamaño de los Ingresos Propios debe ser al menos del mismo tamaño que el gasto corriente del gobierno.
- f. El plazo de las obligaciones financieras sea al menos igual a los años requeridos para que el ahorro interno pueda pagar el saldo total ahorro interno: ingresos totales ordinarios menos los gastos de operación.
- g. Las cuentas por cobrar de corto plazo no superen el monto del ahorro interno o el 10% del presupuesto total de egresos (lo que resulte menor).

Fondo de Rescate Municipal

Después de declarar el rescate del municipio, se origina el Fondo de rescate municipal de carácter reembolsable, su aplicación origina como instrumento vanguardista que ha permitido gestionar el riesgo de nuestro país. Este tipo de apoyo reembolsable se otorgará para contribuir al desarrollo de proyectos del sector en sus etapas iniciales, y pueden ser aplicados para cubrir los gastos propios del arranque del rescate, tales como:

- Apoyo técnico y consultoría especializada relacionada con la situación de hacienda municipal
- Estudios de mercado
- Plan de promoción y comercialización de productos
- Estudios de impacto ambiental
- Análisis de costos de diseño
- Capacitación sobre planeación estratégica

Declaración de quiebra municipal

La Legislatura emitirá la conclusión de la quiebra cuando el municipio deudor haya liquidado el pago de sus deudas hasta un margen razonable de manejo, de acuerdo a los principios que establecen las leyes en la materia; especialmente la ley de disciplina financiera, además de que se garanticen las fuentes de ingresos suficientes para la operación

Fig. Proceso para declarar la quiebra



A continuación se enuncian algunos artículos extraídos del libro *Elementos para la Expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional en México* y también se presentan sugerencias de cambios por el papel que debe desempeñar el órgano de fiscalización local, los cuales referencia el tema de regular la quiebra municipal:

Artículos de la Ley secundaria para que un municipio sea declarado en quiebra

Artículo 35. Podrán ser declarados en quiebra aquellos municipios que:

- I. Tengan obligaciones vencidas por más de 360 días corridos,
- II. Que sus pasivos financieros sumen más del 80% del monto de las participaciones federales provenientes del ramo 28 y aportaciones federales provenientes del ramo 33 que les fueron asignadas en el ejercicio fiscal inmediato,
- III. Que los ingresos propios municipales proyectados en su Ley de ingresos no sean mayores al 20% del total de los ingresos totales,
- IV. Comprueben por medio de documentación oficial que se encuentran imposibilitados para saldarlas durante el año en el cual se han declarado en quiebra.

Artículo 36. Para que un municipio sea declarado en quiebra se procederá conforme a lo siguiente:

- I. El municipio deberá cumplir con los requisitos enunciados en el artículo anterior,
- II. La mayoría absoluta de miembros del cabildo deberán autorizar la declaratoria de quiebra del mismo,

El presidente municipal deberá:

- I. Comunicar al ejecutivo del estado sobre la intención de declarar en quiebra al municipio,
- II. Dar a conocer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acerca de la quiebra del municipio.

Artículo 37. La Legislatura local una vez que se cumpla lo estipulado en el artículo anterior deberá convocar e instalar un Comité de quiebras municipales.

Artículo 38. El Comité de quiebras municipales se integrará por:

- I. Un Síndico del municipio,
- II. Un subsecretario de egresos o su representante,
- III. Un Diputado integrante de la Comisión de Hacienda de la Legislatura local o su representante,
- IV. El Tesorero municipal
- V. El Contralor municipal,
- VI. Actuario designado por la Secretaría de Finanzas y Administración
- VII. Los interventores designados y aprobados.

⁴ Debe considerarse un representante del Órgano de Fiscalización.

⁵ Idem.

Artículo 39. La Legislatura local se encargará de:

- I. Otorgar acuse de recibido y declarar en quiebra al municipio,
- II. Designar al Síndico del municipio,
- III. Reconocer a los interventores designados por los acreedores,
- IV. Recibir la acreditación y constancia de la Secretaría de Finanzas y Administración de la entidad a la que pertenezca el municipio en quiebra,
- V. Convocar a las reuniones ordinarias del Comité de Quiebras,
- VI. Discutir y solicitar la aprobación del Plan Propuesto por el Actuario y avalado por el Síndico municipal,
- VII. Declarar la conclusión de la quiebra.

Artículo 40. El Comité de Quiebras se encargará de determinar el estado de la deuda municipal.

Artículo 41. Si el Comité de Quiebras determina que el estado de la deuda del municipio es viable de pagar, procederá de acuerdo con lo estipulado en el artículo 28 de esta Ley.

Artículo 42. Si el Comité de Quiebras determina que la deuda es inviable de pagar procederá de acuerdo con lo siguiente:

- I. Buscará la incorporación del municipio deudor a un municipio vecino con condiciones adecuadas de acuerdo con lo enunciado en el artículo 28 de esta Ley,
- II. Cuando no exista un municipio viable para la recepción del municipio deudor se hará una intervención ordenada y se procederá de acuerdo con lo enunciado en el artículo 31 de esta Ley.

Artículo 43. El Síndico municipal se encargará de elaborar un plan de reestructuración financiera para presentar a los acreedores del municipio.

Artículo 44. El Comité de Quiebras negociará con los acreedores del municipio el pago de la deuda.

Artículo 45. La Secretaría de Administración y Finanzas se encargará de:

- I. Acreditar las deudas y expedir constancias,
- II. Darse por enterado de los interventores designados y síndico nombrado para el caso,
- III. Designar a un actuario para el caso,
- IV. Presentar propuesta por parte del actuario de pagos ante el comité de quiebras,
- V. Ejecutar el plan de pagos y acciones.

Artículo 46. La Legislatura emitirá la conclusión de la quiebra cuando el municipio deudor haya liquidado el pago de sus deudas.

⁶ Artículo 28. Para crearse un nuevo municipio, este deberá reunir los siguientes requisitos:

- I. Que exista la voluntad política¹¹ por parte del ejecutivo estatal para proceder a la creación;
- II. Contar con un tamaño poblacional mínimo, de acuerdo con lo que la legislatura local determine;
- III. Que la demarcación territorial en la cual se asiente pertenezca a una sola entidad federativa;
- IV. Que se demuestre el erario suficiente con el cual se pueda sostener;
- V. Que cuente con infraestructura y equipamiento, entre ellos, que el centro poblacional considerado como cabecera municipal cuente con un edificio público que pueda servir para albergar al gobierno municipal;
- VI. Que previamente se hayan realizado los estudios técnicos, administrativos y jurídicos necesarios.

⁷ Artículo 31. Serán causales para la desaparición de un municipio las siguientes:

- I. Cuando exista incapacidad económica para el sostenimiento del gobierno municipal;
- II. Cuando disminuya el número de habitantes del municipio de manera notoria en los últimos cinco años;

Artículo 32. La legislatura local podrá desaparecer un municipio de acuerdo con lo señalado en el artículo anterior y en el artículo 28 de esta Ley.

Artículo 33. La desaparición de un municipio procederá solo si la mayoría relativa de los integrantes de la legislatura la autorizan previo análisis y discusión.

Artículo 34. Los habitantes del municipio que desaparece, su territorio y los bienes muebles e inmuebles públicos contenidos en este pasaran a ser parte de uno o varios de los municipios colindantes, de acuerdo con lo que determine la legislatura local.

⁸ El Órgano de fiscalización del Estado se hará cargo de este proceso.

La adhesión a una intermunicipalidad

El municipio en quiebra será adherido a través de una intermunicipalidad, mismos que se coordinan para la prestación de los servicios públicos básicos. El esquema intermunicipal comprenderá únicamente a los municipios que tengan colindancia territorial del mismo estado, determinando en el decreto de conformación a los integrantes de esta. Los municipios integrantes de la intermunicipalidad deberán cumplir con las disposiciones de transparencia enunciadas en las leyes federales y estatales en la materia.

Ley de Quiebras municipales

La propuesta profundiza en realizar una ley secundaria en materia de quiebras municipales, la cual implica procedimiento judicial en el caso de quiebra o suspensión de pagos, en la cual se normen las consideraciones a tomar en cuenta para que se realice de manera formal un proceso de quiebra técnica municipal. El objetivo de la ley es garantizar los mínimos servicios y seguridad de los habitantes de un municipio, y proporcionar una protección al municipio ante sus acreedores mediante una relajación financiera, mientras desarrolla y negocia un plan para ajustar sus deudas.

Ley no sólo con alcances jurídicos, también se trata, también, de una propuesta técnico-administrativa. Permitirá gestionar desde lo administrativo (procedimientos que comprenden a la gestión del ayuntamiento, así como de su personal), a través de recomendaciones que permitan eficientar sus recursos y continuar con la prestación de los servicios públicos a su cargo, y que norme el proceso formal para que la demarcación pueda considerarse en quiebra técnica, debido, entre otras consideraciones, como se muestra en la propuesta de iniciativa, a su falta de liquidez financiera. Una ley que se convierta en el último ratio, que no sea un instrumento de consentimiento de irresponsabilidad. Una ley aplicable después de un proceso de auditoría, que garantice fincar responsabilidades a funcionarios corruptos. Para que esta ley sea viable, deberá tener requisitos de que el municipio hayan presentado mejoras institucionales, mejoras regulatorias, que presente mejoras en el desarrollo institucional bajo los preceptos de transparencia y anticorrupción.

Una vez que se han analizado las condiciones actuales en materia hacendaria de los municipios mexicanos es posible enunciar lo siguiente:

PRIMERO. En el diagnóstico en materia hacendaria:

- a. Es menestar prever lo que en un futuro puede pasar con los gobiernos locales, partiendo de la idea que entran en quiebra por dos factores, la no adecuada administración (método) y/o falta de recursos económicos.
- b. Los recortes representan una alerta para la mayoría de los gobiernos municipales en el país ya que, de no tener suficientes recursos, se verán obligados a mantener compromisos financieros (deuda) y, en varios casos, por montos mayores respecto a su ingreso.
- c. Se advierte que el incremento de la deuda pública de los municipios resulta del desequilibrio entre los ingresos (locales y federales) y el gasto ejercido, lo que se impacta en un menor margen de maniobra para impulsar la economía local, cobertura de salud, educación, programas sociales, construcción de infraestructura, mantenimiento urbano y seguridad pública.
- d. En el PEF 2021 la mayor parte del gasto en programas de subsidios (64%) se canaliza a través de programas que no están obligados a tener reglas de operación. En ese sentido, el Presupuesto continúa y acentúa una mala práctica, en lugar de mejorarla. Si un programa de subsidios no cuenta con reglas de operación aumentan los riesgos de uso discrecional o político de los recursos, por encima del bienestar social.

SEGUNDO. Falta de medición del desempeño y PBR.

- a. Alguna de las principales problemáticas en el desarrollo de la gestión institucional es la improvisación de los funcionarios públicos, de sus planes de desarrollo.
- b. El Plan Municipal de Desarrollo debe ser planteado como una herramienta fundamental para que los gobiernos locales formulen, discutan, aprueben, ejecuten, controlen y evalúen los resultados de cada rubro y no solo como requisito legal.
- c. El Presupuesto basado en Resultados (PbR) involucra a todo el ciclo presupuestario y manifiesta el logro de resultados de la acción pública mediante el diseño estricto de Programas públicos, por lo que todos los gobiernos locales deben implementarlo.

TERCERO. Los pendientes de la Ley de Disciplina Financiera:

- a. En la Comisión de Diputados y Senadores que analiza la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas, no están incluidos los municipios.

- b. No permite saber con claridad el origen de deuda.
- c. Sistema de Alertas que permite que varias entidades se endeuden a la par, no hay un mecanismo que permita que se atiendan los casos particulares y coloque topes presupuestales.
- d. Es necesario que las entidades cuenten con más mecanismos, donde la banca pueda ayudarlos a desarrollar infraestructura. (Para que un municipio tenga desarrollo económico necesita potencializar su infraestructura, porque los inversionistas y las instituciones privadas contemplan qué tan bien comunicado).
- e. La Ley puede ser utilizada como instrumento político por la SHCP para alinear las políticas públicas de los estados con el gobierno federal, dando al traste con el de por sí débil sistema federal.
- f. Una reforma para que ésta considere los servicios que atiende cada orden de gobierno y a partir de ahí se genere el catálogo para aplicación de la deuda.
- g. Es indispensable considerar como destino gasto, obras con enfoque social, que consideren la vocación productiva de los municipios.
- h. Considerar como una variable para el techo de deuda, la calificación de riesgo crediticio de cada administración.

CUARTO. Ley de Quiebras municipales:

- a. Entre las consideraciones finales se señalan que esta Ley, No resolverá la liquidez.
- b. Se deberán afinar mecanismos regulatorios y esfuerzos previos para poder declarar la quiebra.
- c. Los indicadores desempeñarán un instrumento fundamental en esta Ley que será el último ratio, y no será un instrumento de consentimiento de irresponsabilidad.
- d. Una ley aplicable después de un proceso de auditoría, que garantice fincar responsabilidades a funcionarios corruptos.
- e. Para que esta ley sea viable, deberá tener requisitos de que el municipio hayan presentado mejoras institucionales, mejoras regulatorias, que presente mejoras en el desarrollo institucional bajo los preceptos de transparencia y anticorrupción.

Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Consultado el 2 de mayo 2021 en <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/abril/eecefp0012016.pdf>

Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios, Consultado el 3 de mayo 2021 en <http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/articulo70/XLI/cefp/CEFP-CEFP-70-41-C-EstudioC14n0316-160414.pdf>
Censos Económicos 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/>

Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México, INEGI. 2011, 2013, 2015, 2017 y 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

Censo de Población y Vivienda 2020, Consultado el 3 de mayo 2021 en: <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/632>

Clasificador Por Fuentes De Financiamiento, Ley General de Contabilidad Gubernamental, consultado el 15 de mayo 2021 en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_007.pdf

Código Municipal Para El Estado De Coahuila De Zaragoza [Http://Www.lec.Org.Mx/V1/Images/Legislacion/Actualizacion/Co%Cc%81digo%20municipal%20para%20el%20estado%20de%20coahuila%20de%20zaragoza.Pdf](http://Www.lec.Org.Mx/V1/Images/Legislacion/Actualizacion/Co%Cc%81digo%20municipal%20para%20el%20estado%20de%20coahuila%20de%20zaragoza.Pdf)

Código Municipal Para El Estado De Chihuahua <Http://Www.CongresoChihuahua2.Gob.Mx/Biblioteca/Codigos/Archivoscodigos/19.Pdf>

Código Municipal Para El Estado De Tamaulipas Http://Po.Tamaulipas.Gob.Mx/Wp-Content/Uploads/2019/03/Codigo_Municipal.Pdf

Coordinación General de Recaudación y Fiscalización, Servicio de Administración Tributaria (SAT), http://omawww.sat.gob.mx/administracion_sat/estudios_evasion_fiscal/Paginas/estudios_opiniones.aspx

Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Consultado el 8 de mayo en <http://www.coespo.sonora.gob.mx/documentos/Normatividad/PND/PND%201989-1994.pdf>

Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, Leyes, Normas y Marco Jurídico Complementario, Consultado el 10 de mayo 2021 en <http://www.orfis.gob.mx/BibliotecaVirtual/archivos/28052019122200.pdf>

Finanzas públicas estatales y municipales, INEGI, consultado el 23 de mayo 2021 en <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

Flores, Juan Carlos, Anguiano, culpable de peculado por \$2,119 millones al erario de Colima, La Jornada, 2017, <https://www.jornada.com.mx/2017/10/25/estados/028n2est>
Guía Técnica 4 La Planeación Del Desarrollo Municipal, Consultado el 2 de mayo 2021 en http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia04_la_planeacion_del_desarrollo_municipal.pdf

Incidencia delictiva, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

Informe del avance alcanzado por las Entidades Federativas, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México en la implantación y operación del Presupuesto Basado en Resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño, SHCP.

Consultado el 2 de marzo en 2021 https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/Diagnostico/Anexo_1_Nota_metodologica.pdf

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Chiapas. https://www.Sspc.Chiapas.Gob.Mx/Leyes/Estatal/Ley_Organica_Municipal_Del_Estado_De_Chiapas.Pdf

Ley Orgánica Municipal Para Del Estado De Guanajuato [Http://www.Guanajuatocapital.Gob.Mx/Documento/Ley-Organica-Municipal-Para-Del-Estado-De-Guanajuato-Reformada-E](http://www.Guanajuatocapital.Gob.Mx/Documento/Ley-Organica-Municipal-Para-Del-Estado-De-Guanajuato-Reformada-E)

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Hidalgo [Http://Www.Congreso-Hidalgo.Gob.Mx/Biblioteca_Legislativa/Leyes/112ley%20organica%20municipal%20del%20estado%20de%20hidalgo.Pdf](http://Www.Congreso-Hidalgo.Gob.Mx/Biblioteca_Legislativa/Leyes/112ley%20organica%20municipal%20del%20estado%20de%20hidalgo.Pdf)

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Morelos [Http://Marcojuridico.Morelos.Gob.Mx/Archivos/Leyes/Pdf/Lorgmpalmo.Pdf](http://Marcojuridico.Morelos.Gob.Mx/Archivos/Leyes/Pdf/Lorgmpalmo.Pdf)

Ley Municipal Para El Estado De Aguascalientes, <https://Eservicios2.Aguascalientes.Gob.Mx/Normatecaadministrador/Archivos/Edo-18-82.Pdf>

Ley Municipal Para El Estado De Nayarit [Http://Oromapas.Rosamoradanay.Gob.Mx/F1/Leymunicipalnay.Pdf](http://Oromapas.Rosamoradanay.Gob.Mx/F1/Leymunicipalnay.Pdf)

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Oaxaca [Https://Www.Finanzasooaxaca.Gob.Mx/Pdf/Asistencia/Leyes_Fiscales/2015/Pdf/Lom.Pdf](https://Www.Finanzasooaxaca.Gob.Mx/Pdf/Asistencia/Leyes_Fiscales/2015/Pdf/Lom.Pdf)

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Puebla. [Http://Gobiernoabierto.Pueblacapital.Gob.Mx/Transparencia_File/Informacionfiscal/Norm/77.01.Ley.Org.Mpal.Pue.Pdf](http://Gobiernoabierto.Pueblacapital.Gob.Mx/Transparencia_File/Informacionfiscal/Norm/77.01.Ley.Org.Mpal.Pue.Pdf)

Ley Orgánica Municipal Del Estado De Querétaro. [Http://Legislaturaqueretaro.Gob.Mx/App/Uploads/2016/01/Lo003.Pdf](http://Legislaturaqueretaro.Gob.Mx/App/Uploads/2016/01/Lo003.Pdf)

Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado De Baja California Sur [Http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Estatal/Baja%20california%20sur/Leyes/Bcsley88.Pdf](http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Estatal/Baja%20california%20sur/Leyes/Bcsley88.Pdf)

Ley Orgánica de Alcaldías De La Ciudad De México [Http://Www.Paot.Org.Mx/Centro/Leyes/Df/Pdf/2018/Ley_Organica_Alcaldias_Cdmx.Pdf](http://Www.Paot.Org.Mx/Centro/Leyes/Df/Pdf/2018/Ley_Organica_Alcaldias_Cdmx.Pdf)

Ley Orgánica del Municipio Libre Del Estado De Durango [Http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20municipios/Wo41362.Pdf](http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Documentos/Estatal/Durango/Todos%20los%20municipios/Wo41362.Pdf)

Ley Orgánica Del Municipio Libre Del Estado De Guerrero [Http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Estatal/Guerrero/Municipios/Aplley4.Pdf](http://Www.Ordenjuridico.Gob.Mx/Estatal/Guerrero/Municipios/Aplley4.Pdf)

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche [Http://Legislacion.Congresocam.Gob.Mx/Index.Php/Leyes-Focalizadas/Anticorrupcion/427-Ley-Organica-De-Los-Municipios-Del-Estado-De-Campeche](http://Legislacion.Congresocam.Gob.Mx/Index.Php/Leyes-Focalizadas/Anticorrupcion/427-Ley-Organica-De-Los-Municipios-Del-Estado-De-Campeche)

Ley Orgánica De Los Municipios Del Estado De Tabasco [Https://Tabasco.Gob.Mx/Leyes/Descargar/0/299](https://Tabasco.Gob.Mx/Leyes/Descargar/0/299)

Ley Orgánica Municipal del Estado De México [Https://Vlex.Com.Mx/Vid/Ley-Gobierno-Administracion-Publica-699516725](https://Vlex.Com.Mx/Vid/Ley-Gobierno-Administracion-Publica-699516725)

Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo [Http://Congresomich.Gob.Mx/File/Ley-Org%C3%80nica-Municipal-Ref-30-October-2018.Pdf](http://Congresomich.Gob.Mx/File/Ley-Org%C3%80nica-Municipal-Ref-30-October-2018.Pdf)

Ley Orgánica Del Municipio Libre Del Estado De San Luis Potosí [Http://Sanluis.Gob.Mx/Wp-Content/Uploads/2015/12/Ley-Org--Nica-Del-Municipio-Libre-Del-Estado-De-San-Luis-Potos--.Pdf](http://Sanluis.Gob.Mx/Wp-Content/Uploads/2015/12/Ley-Org--Nica-Del-Municipio-Libre-Del-Estado-De-San-Luis-Potos--.Pdf)

Ley Orgánica Del Municipio Libre [Https://Www.Legisver.Gob.Mx/Leyes/Leyespdf/Loml220218.Pdf](https://Www.Legisver.Gob.Mx/Leyes/Leyespdf/Loml220218.Pdf)

Ley Orgánica Del Municipio Del Estado De Zacatecas [Https://Www.Congresozac.Gob.Mx/63/Ley&Cual=67](https://Www.Congresozac.Gob.Mx/63/Ley&Cual=67)

Ley del Régimen Municipal Para El Estado De Baja California. [Https://Docs.Mexico.Justia.Com/Estatales/Baja-California/Ley-Del-Regimen-Municipal-Para-El-Estado-De-Baja-California.Pdf](https://Docs.Mexico.Justia.Com/Estatales/Baja-California/Ley-Del-Regimen-Municipal-Para-El-Estado-De-Baja-California.Pdf)

Ley Del Municipio Libre Del Estado De Colima [Https://leecolima.Org.Mx/Leyes/Municipio_Libre.Pdf](https://leecolima.Org.Mx/Leyes/Municipio_Libre.Pdf)

Ley Del Gobierno Y La Administración Pública Municipal Del Estado De Jalisco [Https://Transparencia.Info.Jalisco.Gob.Mx/Sites/Default/Files/Ley%20org%C3%A1nica%20municipal.Pdf](https://Transparencia.Info.Jalisco.Gob.Mx/Sites/Default/Files/Ley%20org%C3%A1nica%20municipal.Pdf)

Ley De Gobierno Municipal Del Estado De Nuevo León [http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_gobierno_municipal_del_estado_de_nuevo_leon/)
[Legislativo/Leyes/Leyes/Ley_De_Gobierno_Municipal_Del_Estado_De_Nuevo_Leon/](http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/leyes/ley_de_gobierno_municipal_del_estado_de_nuevo_leon/)

Ley De Los Municipios Del Estado De Quintana Roo. [http://documentos.congresoqroo.](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley062/L1520170512057.pdf)
[Gov.Mx/Leyes/Administrativo/Ley062/L1520170512057.Pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/administrativo/ley062/L1520170512057.pdf)

Ley De Gobierno Municipal Del Estado De Sinaloa [http://www.ordenjuridico.gob.mx/](http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/sinaloa/municipios/simpley4.pdf)
[Estatal/Sinaloa/Municipios/Simpley4.Pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/estatal/sinaloa/municipios/simpley4.pdf)

Ley De Gobierno Y Administración Municipal Del Estado De Sonora [http://webcache.](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cekmzzo5cgwj:www.congresoson.gob.mx:81/content/doc_leyes/doc_363.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)
[Googleusercontent.Com/Search?Q=Cache:Cekmzzo5cgwj:Www.Congresoson.Gob.](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cekmzzo5cgwj:www.congresoson.gob.mx:81/content/doc_leyes/doc_363.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)
[Mx:81/Content/Doc_Leyes/Doc_363.Doc+&Cd=1&HI=Es&Ct=Clnk&GI=Mx](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Cekmzzo5cgwj:www.congresoson.gob.mx:81/content/doc_leyes/doc_363.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx)

Ley Municipal Del Estado De Tlaxcala [https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/legislacion/](https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/legislacion_locales/leyes/ley%20municipal%20del%20estado%20de%20tlaxcala.pdf)
[Locales/Leyes/Ley%20municipal%20del%20estado%20de%20tlaxcala.Pdf](https://www.ofstlaxcala.gob.mx/doc/legislacion_locales/leyes/ley%20municipal%20del%20estado%20de%20tlaxcala.pdf)

Ley De Gobierno De Los Municipios Del Estado De Yucatán [http://www.ordenjuridico.](http://www.ordenjuridico.gob.mx/documentos/estatal/yucatan/wo98432.pdf)
[Gov.Mx/Documentos/Estatal/Yucatan/Wo98432.Pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/documentos/estatal/yucatan/wo98432.pdf)

Larracilla Márquez, Adán. Elementos para la Expedición de la Ley Reglamentaria del Artículo 115 Constitucional en México, 2020. Edición Kindle.

Loret de Mola, Carlos. Desviar dinero fue la orden de Fausto Vallejo, El Universal, 2017, [https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/](https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2017/02/2/desviar-dinero-fue-la-orden-de)
[nacion/2017/02/2/desviar-dinero-fue-la-orden-de](https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/carlos-loret-de-mola/nacion/2017/02/2/desviar-dinero-fue-la-orden-de)

Los municipios más endeudados, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, México. Cuarto Trimestre de 2020 Cámara de Diputados (2020), <https://cefp.gob.mx/new/index.php>

Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas de México Cuarto Trimestre de 2020, Centro de Estudios Secretaría de Hacienda y Crédito público (SHCP), [https://](https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0092021.pdf)
www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2021/cefp0092021.pdf

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, Consultado el 6 de mayo 2021 en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3359/48.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Consultado el 6 de mayo 2021 en https://www.academia.edu/35382686/PLAN_NACIONAL_DE_DESARROLLO_sexenio_ernesto_zedillo

Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, Consultado el 8 de mayo 2021 en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/22317/PLAN1.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Consultado el 9 de mayo 2021 en <http://www.paot.org.mx/centro/programas/federal/07/pnd07-12.pdf>

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Consultado el 8 de mayo 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, Consultado el 10 de mayo 2021 en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019

Plataforma nacional de Transparencia, Municipios deuda CFE, consultado el 28 de mayo 2021 en <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2016/PEF_2016_abro.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017 consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2017/PEF_2017_orig_30nov16.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018 consultado en <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Presupuesto/>

DecretosPEF/Decreto_PEF_2018.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019 consultado en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIV/010_DOE_28dic18.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020 consultado en https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/analiticos_presupuestarios

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 consultado en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2021_301120.pdf

Redacción AN, Fepade cita a César Duarte por desvío de 80 millones al PRI, Aristegui Noticias, <https://aristeguinoticias.com/1306/mexico/fepade-cita-a-cesar-duarte-por-desvio-de-80-millones-al-pri/>

Redacción BBC Mundo, Panamá autoriza la extradición del exgobernador de Quintana Roo Roberto Borge, acusado de corrupción en México, BBC News, 2017, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42375370>

Redacción EFE, Destapan supuesto desvío de 35 millones de dólares en el Gobierno de Veracruz, Agencia EFE, <https://www.efe.com/efe/america/mexico/destapan-supuesto-desvio-de-35-millones-dolares-en-el-gobierno-veracruz/50000545-2935097>

Redacción Índigo, El regreso de Aristóteles Sandoval, Reporte Índigo, <https://www.reporteindigo.com/reporte/el-regreso-de-aristoteles-sandoval-politica-pri-jalisco-cen/>

Redacción Milenio Digital, Los Moreira desviaron 32 mil mdp, denuncia el PAN, Milenio, <https://www.milenio.com/policia/moreira-desviaron-32-mil-mdp-denuncia-pan>

Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente, Consultado el 22 de mayo 2021 en <https://www.disciplinafinanciera>.

hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
Rezago social, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social,
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Que-es-el-indice-de-rezago-social.aspx>

Rodríguez Rodríguez, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, tomo II, 9a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, pág. 297.

Sistema de Alertas, Secretaría Hacienda y Crédito Público https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Municipios_2020
Sistema de la Información de la Gestión Municipal en México (SIGEMM), Inteligencia municipal, consultado el 10 de junio 2021 en <http://sigemm.mx/repositorio>



PROLOCAL | Centro de Investigación
y Estudios Locales

www.prolocal.mx

 Prolocal
 @ProlocalAC
 Prolocal.Mexico

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Fundación Konrad Adenauer México
01 (55) 55 66 45 99
kasmex@kas.de | www.kas.de/mexiko/es/

 kasmexiko.
 @kasmexiko
 @kasmexiko