

9  
2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**Escuela Nacional de Estudios Profesionales  
A C A T L A N**

**LA POLITICA FISCAL Y FINANCIERA COMO  
INSTRUMENTOS PARA EL FORTALECIMIENTO  
ECONOMICO MUNICIPAL**

**Caso de Estudio: Ciudad Serdán, Puebla.**

**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE**  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS**  
**Y ADMINISTRACION PUBLICA**  
**P R E S E N T A :**  
**REYNA JULIETA GONZALEZ SANTOS**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# I N D I C E

INTRODUCCION . . . . .	1
NOTA PRELIMINAR . . . . .	5
<b>CAPITULO I LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL</b>	
ANTECEDENTES . . . . .	11
1. LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL . . . . .	18
1.1. MARCO CONSTITUCIONAL . . . . .	18
1.2. MARCO ECONÓMICO . . . . .	27
2. LA POLÍTICA FISCAL EN EL MUNICIPIO . . . . .	28
2.1. IMPORTANCIA Y DESARROLLO . . . . .	28
2.2. MECANISMOS E INSTRUMENTOS . . . . .	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	41
<b>CAPITULO II- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES</b>	
1. EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	45
1.1. LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLI- COS . . . . .	47
2. LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES POR JUNTAS LOCALES . . . . .	52
2.1. CLASIFICACIÓN DE LAS JUNTAS LOCALES . . . . .	54
3. LA REGLAMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	56
3.1. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN . . . . .	56
3.2. FORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNI- CIPALES . . . . .	68

3.3.	LA REGLAMENTACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS . . . . .	70
3.4.	LA PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL . . . . .	70
4.	LA EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL . . . . .	73
5.	PANORAMA ACTUAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y SUS PERSPECTIVAS . . . . .	74
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	78

**CAPITULO III EL PATRIMONIO MUNICIPAL**

1.	EL CONCEPTO DE PATRIMONIO ESTATAL . . . . .	82
2.	EL CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL . . . . .	85
3.	PATRIMONIO MUNICIPAL Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL . . . . .	87
4.	DETERMINACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES . . . . .	88
5.	CONTRIBUCIONES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA . . . . .	91
5.1.	EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES . . . . .	91
5.2.	LA COORDINACIÓN EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES . . . . .	93
5.3.	EL IMPUESTO PREDIAL Y LA FUNCIÓN DE CATASTRO EN EL MUNICIPIO . . . . .	97
5.4.	MANEJO DEL CATASTRO . . . . .	104
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	109

**CAPITULO IV LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL MUNICIPIO**

1.	LA COORDINACIÓN FISCAL Y SU ORIGEN . . . . .	111
----	--	-----

1.1.	ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL . . . . .	112
2.	EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL . . . . .	117
2.1.	ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL - DE 1980 . . . . .	118
2.2.	CONVENIOS DE ADHESIÓN . . . . .	119
2.3.	CONVENIOS DE COORDINACIÓN . . . . .	119
2.4.	ORGANIZACIÓN FISCAL . . . . .	120
3.	REFORMAS A LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL EN 1983 . . .	124
4.	LA ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL MUNICIPIO. . . . .	128
4.1.	INCONGRUENCIA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL . . .	128
4.2.	PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN VERTICAL FISCAL . . . .	130
4.3.	MECÁNICA DE LA ASIGNACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL MUNICIPIO . . . . .	132
4.3.1.	DETERMINACIÓN DE BASES, MONTOS Y PLAZOS POR LAS LEGIS- LATURAS LOCALES . . . . .	133
4.3.2.	DE LA FORMA PARA ENTREGA DE LAS PARTICIPACIONES FEDE- RALES A LOS MUNICIPIOS . . . . .	136
5.	CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINA- CIÓN FISCAL . . . . .	138
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	145

**CAPITULO V EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION A NI-  
VEL ESTATAL Y MUNICIPAL**

1. CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUES

TACIÓN . . . . .	147
2. LA PROGRAMACIÓN ESTATAL . . . . .	150
2.1. LA PROGRAMACIÓN DE CORTO PLAZO Y EL PROCESO DE PLANEACIÓN ESTATAL . . . . .	152
2.2. LA PROGRAMACIÓN DESCENTRALIZADA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS COPLADE . . . . .	156
2.3. EL SISTEMA INTEGRAL DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EN PUEBLA . . . . .	162
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN EN EL MUNICIPIO . . . . .	167
3.1. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS-EGRESOS Y LA CUENTA PÚBLICA - MUNICIPAL . . . . .	172
3.2. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y - GASTO PÚBLICO . . . . .	176
4. EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN PRESUPUESTAL EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS . . . . .	180
4.1. PROGRAMA SECTORIAL CONCERTADO "PROMOCIÓN Y GESTIÓN PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL" . . . . .	183
4.2. EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL . . . . .	185
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	189

**CAPITULO VI LA POLITICA FINANCIERA EN EL MUNICIPIO**

1. SU IMPORTANCIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO . . . . .	192
--	-----

2.	DESARROLLO Y EVOLUCIÓN . . . . .	195
3.	LOS PROGRAMAS DEL SECTOR PÚBLICO Y SU FINANCIAMIENTO . .	200
3.1.	EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO .	200
3.2.	EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL DE FINANCIAMIENTO Y EL C.U.D.	204
3.3.	LÍNEAS Y AREAS PROGRAMÁTICAS . . . . .	205
3.4.	MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO . . . . .	208
3.5.	EL SISTEMA BANCARIO Y LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO IN-- DUSTRIAL . . . . .	211
4.	LA BANCA DE DESARROLLO Y EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN .	218
4.1.	LINEAMIENTOS PARA LA CANALIZACIÓN DE CRÉDITOS BANCARIOS .	222
4.2.	EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN Y EL CRÉDITO INTERNO . . .	223
4.3.	EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN Y EL CRÉDITO EXTERNO . . .	226
4.4.	BANOBRAS EN EL DESARROLLO ESTATAL Y MUNICIPAL . . . . .	227
4.5.	ALGUNAS LIMITANTES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS - EN EL MUNICIPIO . . . . .	234
5.	FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO . . . . .	237
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS . . . . .	242
	CONCLUSIONES . . . . .	244
	BIBLIOGRAFIA GENERAL . . . . .	249

## INTRODUCCION

Dentro del campo de estudio de la Administración Pública, uno de los temas de mayor interés y controversia ha sido, hoy por hoy el Municipio, mismo que forma parte de la estructura político-constitucional y social del Estado Federal Mexicano. Este interés se explica en función de que la Institución Municipal ha rebasado el carácter puramente político que se le había asignado para constituirse a la vez en organismo económico y social de primer orden.

No obstante, a lo largo de su existencia ha confrontado una diversidad de carencias y limitaciones que derivan entre otros factores, de un centralismo económico que no le ha permitido contar con los recursos propios y financiamiento suficiente para solventar las necesidades más elementales que el crecimiento económico y las presiones político-sociales le demandan.

Existe consenso en la aseveración de que un Municipio económicamente débil, difícilmente podrá considerarse como la célula autónoma base de nuestra estructura político-administrativa, es por ello que se encuentra justificado iniciar un estudio teórico-práctico que se oriente -dentro del marco de las reformas y adiciones realizadas al Artículo 115 Constitucional- a impulsar un proceso descentralizador de facultades hacia los Municipios que se traduzca en el establecimiento de sistemas concretos de coordinación-participación más amplios de las instancias a nivel regional.

De esta manera, el presente trabajo centra su atención en la importancia de definir las condiciones para procurar cada vez mayor robustecimiento financiero a la Hacienda Pública Municipal.



pal, a través de la formulación de una estrategia de financiamiento de su crecimiento y desarrollo económico.

El marco de análisis de esta investigación lo proporciona el examen de la existencia y del financiamiento de un Municipio del Estado de Puebla: Ciudad Serdán, bajo el enfoque político administrativo y, en esencia, económico. A la luz de lo anterior se busca lograr que éste mejore su capacidad administrativa e incrementemente los recursos económicos y financieros indispensables para cumplir su cometido de gestoría.

Con el propósito de tener una visión integral de las condiciones socioeconómicas que presenta la Región en que se sitúa este Municipio, fue indispensable acudir directamente al lugar objeto de estudio que, entre otros aspectos, permitió precisar el funcionamiento y limitaciones de sus mecanismos administrativos, fiscales y presupuestales y contar así con elementos de juicio que avalen alternativas de solución.

En consecuencia, la parte inicial del trabajo de tesis pretende destacar los rasgos más significativos que en materia económica configuran la evolución del Municipio en México a través del marco constitucional, incorporando algunos elementos conceptuales de la Política Fiscal y de la Hacienda Pública en el ámbito estatal y municipal.

A partir del segundo capítulo se presenta el marco jurídico, administrativo y financiero en el que se circunscriben los servicios públicos municipales; el análisis de los principales indicadores socioeconómicos del Municipio de Ciudad Serdán enfatizando en la prestación de los servicios públicos que debería atender para ser congruente con las atribuciones señaladas en la ley, así como el panorama actual y perspectivas de los mismos en nues-

tro país.

En el tercer capítulo, se define el patrimonio municipal y los elementos que le constituyen conforme a las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y sus implicaciones técnico-administrativas, económicas y políticas; asimismo, se analiza la legislación vigente en el Estado de Puebla y Ciudad Serdán a fin de determinar las acciones y compromisos a seguir a efecto de dar cabal cumplimiento a dicho precepto.

Dentro del cuarto capítulo, se analiza la configuración del Sistema de Coordinación Fiscal en México, en términos de la mecánica de asignación y distribución de los recursos participables de la totalidad de los impuestos a los Estados y Municipios. Se conforma, asimismo, por algunas consideraciones de carácter político, administrativo y legal, respecto de las modalidades que asume el esquema actual de participaciones federales y estatales a los Municipios.

El examen de los elementos administrativos y jurídicos relacionados con el proceso de programación-presupuestación a nivel estatal -específicamente del caso poblano- y municipal que condiciona la eficiencia de estos niveles de gobierno, son tema del quinto capítulo.

El sexto capítulo destaca la importancia de la Política Financiera como instrumento de desarrollo; la definición de los lineamientos de la política nacional de financiamiento que incide en la programación a nivel global; el papel de la Banca de Desarrollo -especialmente BANOBRAS- como mecanismo de apoyo y financiamiento del desarrollo en los Estados y Municipios, señalando las perspectivas que, a corto y mediano plazo, ofrece el financiamien

to interno y externo y, aportando algunas modalidades alternativas que amplíen y fortalezcan la canalización de recursos hacia estos niveles de gobierno.

## NOTA PRELIMINAR

La aglomeración económica-demográfica del territorio mexicano conlleva una compleja problemática urbana: déficit de vivienda, marginalidad urbana, desempleo, insuficiencia permanente de infraestructura y servicios, saturación del sistema de vialidad y contaminación del ecosistema, entre otros.

La lógica de esta elevada concentración sólo existe desde una limitada óptica de empresa, pues las mayores ganancias de aquéllas localizadas en la capital, son únicamente posibles por las enormes inversiones infraestructurales que el Estado realiza. De esta manera, a nivel global se tiene un menor balance costo-beneficio social, a la vez que se condena a amplias regiones del país al estancamiento.

El proceso de descentralización de la vida nacional, implica la movilización concertada y ordenada de riqueza y distribución del poder político del centro hacia las Entidades Federativas y Municipios.

Entendida como propósito político, la descentralización tiene a la planeación del desarrollo regional como el medio idóneo para lograr, a través de las políticas y programas del Sector Público, un desarrollo estatal integral que incluya a la totalidad de las Entidades Federativas, con la intención de que cuenten con la capacidad económica y administrativa que les permita alcanzar mayores niveles de bienestar y progreso.

El concepto de desarrollo regional se aplica a áreas geográficas que incluyen determinadas subregiones, Estados y Municipios, abarcando todas las actividades productivas en el área y

procurando la provisión de la infraestructura física y social.

En este contexto, la Política Financiera se concibe a partir de un sistema de distribución del crédito constituido, por una parte, de recursos fiscales que son aplicados al desarrollo nacional como inversión pública o como crédito y, por otra, de recursos bancarios tomados del encaje legal o ahorro interno y mediante préstamos internacionales de la Banca de Desarrollo y Comercial.

En nuestro país el diseño de la planeación regional se ha caracterizado por una separación parcial o total de los objetivos e instrumentos de política económica; por la orientación marcadamente economicista de las propuestas de desarrollo regional - desvinculada del quehacer social y por el divorcio entre la región objeto y la región-sujeto, que supone una visión limitada de las mismas como divisiones geográficas, en ausencia de participación de las propias comunidades rurales como sujetos actuantes.

De especial importancia, es el conocimiento de los antecedentes que explican, en buena medida, los procesos de transformación socioeconómica registrados en México, y que facilitan la comprensión del carácter dual y los procesos de polarización socioeconómica que tipifican la estructura espacial de nuestro país.

La característica de alta concentración espacial del desarrollo mexicano responde, en gran medida, a la acción de una serie de elementos históricos y naturales que, desde la colonia, configuraron las demarcaciones territoriales, así como a la instrumentación de las políticas económicas desde 1924, agravada por la inequitativa distribución de la inversión pública y privada -- que, abiertamente, ha favorecido a la Ciudad de México y a unos cuantos centros urbanos más, manteniendo marginadas a vastas extensiones del territorio nacional.

No menos importante es el enfoque político-administrativo que remite a plantearse el problema de la no coincidencia entre las regiones administrativas creadas por las Secretarías y Departamentos de Estado, con la división política del país en Estados y Municipios.

Esta situación dificulta sensiblemente la coordinación interinstitucional en el ámbito mismo del nivel federal en su esquema regional y, consecuentemente, entre la región y los gobiernos estatales y municipales. Las posibilidades de coordinación se reducen aún más, cuando el esquema regional no coincide al interior de los Estados.

Para el diseño de la política regional es deseable ponderar el concepto de región geoeconómica que, en esencia, mide sus resultados no sólo por los efectos que produce en determinado sector de la actividad económica, sino por los efectos conjuntos de todos los factores involucrados en una área territorial y poblacional, esto es, persigue que la inversión efectuada reporte resultados favorables en diversos sectores.

No obstante, en nuestro país priva el criterio de cuantificar los rendimientos del sector, en función de la rentabilidad y las ventajas comparativas evidenciadas, sin destacar las repercusiones del proyecto en el conjunto de la economía, política y la sociedad.

Comparto la opinión de Sergio Boiser cuando señala "la artificial separación entre sujeto y objeto de planificación regional, tan en boga durante la década de los 60's y propia tal vez de la planificación sectorial, pero jamás adecuada al tratamiento de regiones que, más que divisiones geográficas, son expresiones territoriales de grupos sociales con historia, conciencia y expre

sión política, es decir, sujetos y no objetos de planificación"<sup>1</sup>, concepción que ha generado propuestas de desarrollo regional centralizadas e inviables debido a la escasa participación de las -- propias comunidades regionales.

En otro aspecto, debe insistirse en la importancia de utilizar plena, racional y programadamente los recursos humanos y naturales potenciales de la región, en contraposición con la óptica ericientista en la que los proyectos de inversión se caracterizan por el empleo temporal de determinados recursos naturales no renovables, que generan su propia rentabilidad a costa del deterioro ecológico y natural de la región y, consecuentemente, provocan el empobrecimiento, desnutrición, desempleo y depauperización de la zona, amén de la grave dependencia alimentaria.

En la medida en que se siga privilegiando la óptica económica en los sectores productivos sobre el de continuidad del ciclo natural y equilibrio ecológico, difícilmente podrá hablarse de un verdadero desarrollo rural integral en los términos que plantea la actual Administración.

Sabemos que una distribución espacial equilibrada es -- factor condicionante para el acrecentamiento de polos de crecimiento y su inserción en etapas progresivas de desarrollo regional.

No obstante la pujanza que el crecimiento económico registró en los 70's, las raíces del estrato de actividades industriales que generó, no profundizaron en la estructura socioeconómica y en menor medida se manifestó en las actuales circunstancias de crisis económica.

Ello significa que la inmensa masa de la población, no sólo no ha participado de los beneficios del crecimiento y la consolidación institucional, sino que parece aumentar a su tradicio-

nal miseria, la marginación cultural y la implantación de hábitos de consumo y patrones de conducta que no responden a nuestra formación sociocultural e innacesibles para el nivel medio de la población.

La existencia de los diversos componentes socioculturales y los tipos y variedades de subculturas que constituyen los miles de Municipios mexicanos, conlleva enormes dificultades para incorporarlos a los satisfactores económicos y sociales; las razones van desde la geografía hostil, la errática distribución de la población, el analfabetismo estructural y funcional, la inequitativa distribución de la riqueza, la escasa participación de la comunidad en la vida sociopolítica a nivel local, estatal y nacional, hasta el no menos importante factor de resistencia al cambio de subculturas marginales y/o tradicionales, por no ser congruente con el sistema de valores que sostiene su estructura social.

Bajo esas consideraciones, es menester otorgar todo género de apoyo, desde la inversión pública para la dotación de infraestructura educativa en las zonas de mayor atraso cultural, hasta el financiamiento y desarrollo de grandes proyectos de investigación científica y tecnológica en las regiones, Estados y Municipios y ciudades medias que potencialmente representen alternativas de desconcentración y descentralización económica, política y cultural.

La experiencia histórica muestra que, indefectiblemente, el esfuerzo deliberado o no de desarrollar un país en su conjunto, ha tenido por consecuencia la agudización de sus desequilibrios regionales hasta extremos como el que hoy padecemos.

Ante tal panorama, no podemos limitarnos a criticar --perse la desigualdad espacial, ni pugnar por una política de homogeneización de los niveles de vida de todas las regiones, Estados



y Municipios; se trata de buscar un desarrollo armónico de los sectores y regiones del país, sobre bases que permitan mejorar los niveles de bienestar social y económico, en el mediano y largo plazo.

## CAPITULO I

### LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

#### ANTECEDENTES:

La comprensión de la problemática politico-social y fundamentalmente económica del Municipio en México y la correspondiente emisión de soluciones, precisa efectuar una revisión -sin ánimo de exhaustividad- que ilustre las raíces y desarrollo histórico de la figura municipal.

El estudio parte de un análisis comparativo de las características y orientación de las Constituciones 1857 y 1917, destacando los rasgos más significativos que en materia económica configuran la evolución municipal dentro del marco de dos corrientes: el centralismo y el federalismo, hasta remitirnos a su caracterización actual.

La Constitución Federal de 1857 fue -entre otros aspectos- el resultado de un enfrentamiento ideológico entre la facción liberal y la conservadora. Hasta entonces, ambos grupos -liberales y conservadores- habfan venido librando una serie de dificultades en pos de lograr un cierto equilibrio que definiera el camino hacia la consolidación del Estado Nacional.

El federalismo identificado con los principios de libertad más igualdad y abolición de privilegios, y la centralización -que asociada al orden y a la religión, constituía una rígida sujeción a las fuerzas periféricas.

Como fruto de este enfrentamiento, se fortalece en la Constitución de 1857 el espíritu federalista y se instituye como -

tal, al triunfo de la República sobre las fuerzas intervencionistas de Francia; sin embargo, posteriormente durante la época porfirista, se hace evidente que los rasgos esenciales de este pacto federal son sistemáticamente ignorados. En ese sentido Arnaldo - Córdova expresa "En rigor, el fortalecimiento del poder central, única vía para hacer nacer el Estado Nacional, había sido objetivo común de los liberales y conservadores a lo largo del siglo, - si bien por dos vías radicalmente diferentes".<sup>2</sup>

A pesar de que la Carta Política de 1857 instituyó la forma de organización de México basada en una República representativa, democrática y federal, el Municipio como institución básica, no fue contemplado más que como una institución propia del -- Distrito Federal y de los Territorios, sustituyendo la figura municipal con las llamadas Jefaturas Políticas inspiradas en la Constitución de Cádiz.

Los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los Ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los Ayuntamientos y representaban una - autoridad intermedia entre éste y el poder central.<sup>3</sup>

La Constitución de 1857 menciona a los Municipios cuando en su Artículo 31, fracción II, establecía la obligación del - mexicano de contribuir a los gastos de los Municipios, cuando en el Artículo 36, fracción I, señalaba como obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando en el 72, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y los territorios.

Por otra parte, el Artículo 27 de la propia Constitución del 57 estableció que las corporaciones civiles o eclesiásti

cas, cualquiera que fuera su carácter, denominación u objeto, no tendrían capacidad para adquirir o administrar bienes raíces, excepto los destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución. De acuerdo con la apreciación de Mario Moya Palencia esta prohibición comprendió a los Municipios puesto que la Constitución no hizo en su favor la excepción que sí, en cambio, había hecho la Ley de Desamortización de Bienes Eclesiásticos de 1856, de donde provenía esa disposición constitucional.<sup>4</sup>

Aunque a los Estados sí se les otorgaban facultades para organizar su régimen interior de acuerdo a lo establecido por la propia Constitución, vale destacar que se hicieron serios, pero vanos intentos en el seno del Constituyente de 1857 por incorporar el reconocimiento de las municipalidades, así como la adopción del principio de la soberanía popular en la recaudación de impuestos.

Actualmente, la institución política del Municipio está plenamente reconocida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyos principios están contenidos en el Artículo 115, mismos que establecen al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados conforme a tres bases: administración directa por un Ayuntamiento de elección popular directa, sin autoridad intermedia entre éste y el Estado; patrimonio propio y el manejo libre de su hacienda pública; investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales y obligado a la renovación jurídica de los funcionarios municipales, principalmente.

El Congreso Constituyente de Querétaro de 1917 entendió, sin embargo, que la libertad política no sería posible sin la económica. Por ello, se plantearon dos soluciones en torno a la autonomía financiera del Municipio; la primera, hacía partícipe al Es-

tado de los ingresos del Municipio, y la finalmente aprobada que hace partícipe al primero de los ingresos del Estado. Ambos criterios adolecieron del mismo defecto consistente en no establecer determinados rengiones específicos manejados por la hacienda municipal. De tal manera que el criterio adoptado no hacía sino -propiciar la subordinación del Municipio al Estado, quien de acuerdo a su conveniencia política podía aumentar o disminuir los recursos municipales.

Fue a partir del movimiento armado, que el Estado poco a poco consolidó su carácter legítimo que hoy presenta, para asumir la responsabilidad en áreas como la educación, el desarrollo económico y, particularmente, la explotación de los recursos naturales. Al incrementar las necesidades económicas y de bienestar social de la población, se evidenció la necesidad de un aumento - en la producción, mismo que trajo como consecuencia un incremento de la participación estatal en la economía para ampliar el aparato productivo y lograr la estabilidad de la economía de mercado. Se conformó así el régimen de economía mixta hasta llegar al momento actual en que el Estado trasciende su papel impulsor del - proceso de desarrollo a rector del sistema económico, mediante - el conjunto de atribuciones políticas y legales conferidas para actuar en los ámbitos de la planeación, programación, presupuestación y control.

La interrelación de estos principios con las atribuciones de la Federación, brindaron la posibilidad de que el Estado, en las décadas subsiguientes al movimiento armado, pudiese consolidar política y económicamente al país.

En la atención de estas dos prioridades nacionales asumidas, fundamentalmente, por el poder central, las regiones apartadas y, asimismo, los Municipios y Estados más desprovistos de -

recursos propios, no marcharon al mismo ritmo de los más florecientes o de aquellos considerados prioritarios por la Federación.

Los gobiernos post-revolucionarios sobre la base de los principios constitucionales, se dieron a la tarea de consolidar políticamente al país recientemente afectado por la lucha. Hasta la década de los 40's, los diversos regímenes se vieron en la necesidad de practicar formas de control político que evitaran la dispersión de los esfuerzos nacionales. Si bien se mantuvo el respeto de la línea federalista, resultó inevitable un incremento del papel de la federación. Tal concentración no fue una decisión ni -- proyecto deliberado; razones históricas se impusieron para el desarrollo de esta práctica y el Estado tuvo que generar mecanismos -- formales e informales para aglutinar en torno de las instituciones centrales, los poderes que aún conservaban caciques, militares y -- ex-caudillos revolucionarios.

De los instrumentos de cohesión política fueron importantes, por un lado, el control mediante la asignación de recursos financieros a las Entidades Federativas y, por otra parte, la incorporación de los grupos dispersos a través de la institucionalización de la vida política. Los antecedentes del partido en el poder, P.N.R. y el P.R.M. desempeñaron un papel determinante para -- cumplir esa primera etapa del proceso post-revolucionario.

En efecto, uno de los factores que incidieron significativamente en el fortalecimiento del poder central fue la institucionalización del poder político, inicialmente representado en el Partido Nacional Revolucionario fundado en 1929 y cuyos propósitos eran amalgamar las diversas tendencias revolucionarias y desencadenar un proceso de centralización, vía control de caudillos y caciques regionales, además de constituirse en un instrumento de legitimación y conservación del poder.

Posteriormente y uno de los logros más importantes de la etapa cardenista, fue la consolidación del aparato partidista compuesto por cuatro sectores: obrero, campesino, popular y militar. El Partido Nacional Revolucionario se convirtió así, en el Partido de la Revolución Mexicana, amén de la institución de la etapa presidencialista a través de la ruptura del caudillismo que Calles había consolidado.

Al mismo tiempo, los sindicatos patronales fueron agrupados en cámaras de comercio y de industria; hechos altamente significativos para consolidar la preeminencia vertical de poderes. La consolidación del poder central se cristalizó con la transformación del P.N.R. en la figura del Partido Revolucionario Institucional en 1946, ejerciendo una autoridad indiscutible por parte del Presidente de la República sobre las instancias federales, local y, por este medio, sobre los Municipios.

Los órganos decisorios de las políticas gubernamentales que hasta los 40's le habían dado prioridad a la conformación de la estructura política y a la pacificación del país, una vez obtenidos refuerzan el aparato productivo. Esto condujo a que su atención se enfocara durante las décadas de los 40's y 50's a la creación de una infraestructura económica marcada por el modelo de industrialización. La política de sustitución de importaciones constituyó la fuerza motriz para la consecución de estas medidas.

Consolidados ambos aspectos, el político y el económico, el país se encontraba en los sesentas, con una estructura que había adoptado una serie de mecanismos difíciles de erradicar: excesiva concentración económica, política y administrativa en la Federación; deficiente coordinación de las acciones del Gobierno Federal con los Estados y Municipios del país; errática distribución demográfica y atraso económico de zonas alejadas del centro.

Los objetivos actuales de fortalecer el Federalismo y la organización política, surgen a partir de la confrontación de vicios administrativos y políticos antes generados y, en esa medida, se significan como decisión fundamental para equilibrar y armonizar tanto la distribución como el ejercicio del poder político y económico.

La estructura y organización administrativa del Municipio mexicano, se deriva de las atribuciones y del ámbito de competencia que se le otorga como requisito básico para el ejercicio de la función pública y, en última instancia, para la "autonomía municipal". De tal suerte que si las atribuciones conferidas a los Estados rebasan sustancialmente la órbita municipal, es muy probable que esto se traduzca en una debilidad política para las mismas Entidades Federativas, pues éstas no pueden encontrar su cabal fortaleza política si por otra parte no existe una fortaleza municipal. La fórmula constitucional adecuada no es el robustecimiento de uno de los dos entes en detrimento del otro, sino el más justo equilibrio de funciones en orden a la real vigencia del sistema estatal y municipal.

Como rector y responsable de los procesos económicos y sociales, el Estado puede hacer uso de mecanismos correctivos y de contrapeso que tiendan al fortalecimiento del Municipio y por ende del Federalismo. El reto es precisamente la efectiva cristalización de dichas facultades.

Del conjunto de instrumentos que el Estado utiliza en su carácter de rector de la actividad económica, se analizará y evaluará a lo largo de esta investigación la función fiscal y financiera en el ámbito local y municipal.



## 1. LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Un análisis somero de las finanzas locales en México, requiere hacer referencia a ciertos factores que delimitan el campo de acción, en materia fiscal, de las entidades gubernamentales que integran nuestro Estado Federal. Dichos factores derivan del marco constitucional y del marco económico.

### 1.1. MARCO CONSTITUCIONAL

Fue decisión expresa del Constituyente de 1917, dar re conocimiento a la importancia de que las entidades federales dispongan de los recursos propios y ejerzan la facultad de utilizar como instrumento a la política tributaria en apoyo de sus decisio nes de gobierno, a efecto de mantener su soberanía política.

La Constitución General de la República establece como elemento esencial del sistema federal la soberanía fiscal de los Estados y Municipios; sin embargo, se hace preciso confrontar los principios teóricos del federalismo con las disposiciones constitucionales para comprender objetivamente como ha devenido en lo contrario: en un proceso centralizador; en efecto, se trata de -- una concentración de poder, de la economía y del ejercicio mismo de la política que se constituyen en serios obstáculos para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones, Estados y Municipios -- en que se fragmenta el territorio nacional.

Las contradicciones se hacen más evidentes al analizar los aspectos jurídicos de la Administración Estatal y Municipal. Constitucionalmente los elementos que definen la estructura federal son los siguientes: independencia de los órganos estatales, -

la autonomía de competencias en materia constitucional y legislativa, la existencia de recursos fiscales propios y la autonomía de competencias en materia administrativa y presupuestal.

Como complemento de lo anterior, debe analizarse el mecanismo de división de facultades entre los poderes federales y los Estados.

De hecho se pueden reconocer tres tipos, a saber:

1. Las facultades expresas en favor de los poderes federales, con lo que se conforma el ámbito de competencia federal: fuerzas armadas, moneda, relaciones exteriores, telecomunicaciones. Artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX.
2. Las que por propia disposición de la Carta Fundamental se prevé que concurren o coincidan la Federación y los poderes locales: educación pública, reforma -- agraria, desarrollo urbano, salud pública y trabajo y, evidentemente, la facultad impositiva que establece la Fracción IV del Artículo 31 Constitucional.  
"Son obligaciones de los mexicanos:  
Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"
3. Las facultades y prohibiciones que la propia Constitución señala a los Estados como contrapartida a -- las competencias estrictamente federales y a su carencia de personalidad internacional que, conjunta--

mente con las que en su propia esfera se señalen, - constituyen el marco fundamental de los Estados y - aún de los Municipios. Como obligaciones destaca: aceptar las demandas fundadas de extradición de criminales que les sean reclamados por otras entidades o por gobiernos extranjeros (Artículo 119); publicar y hacer cumplir las leyes federales (Artículo 120); aceptar como válidos los registros judiciales utilizados por otros Estados (Artículo 121). Entre las prohibiciones se encuentra: adoptar medidas fiscales proteccionistas hacia sus actividades económicas y gravar el comercio exterior; acuñar monedas o emitir timbres postales; gravar indirecta o directamente la circulación de bienes o personas a través de sus territorios; contratar directamente préstamos - con sociedades o particulares extranjeros; contraer deudas si no es para aumentar directamente sus ingresos futuros, etc., Artículo 117 y 118 Constitucionales.<sup>5</sup>

Para efectos de este estudio interesa la división de - la facultad tributaria entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, porque es la parte médular del problema - de índole económica del Estado Federal.

Cabe destacar que la Constitución de Cádiz de 1812 aún cuando contempló la institución del Municipio, no estableció una norma para delimitar el campo impositivo entre Federación y Entidades Federativas. Es la Constitución de 1857 la que consagra el principio que establecía que las facultades del Congreso Federal y de las Legislaturas de los Estados en materia de impuestos, son concurrentes y no exclusivas, es decir, ambas legislaciones pueden gravar el mismo ramo de la riqueza pública.

El problema fiscal proveniente de la Constitución de 1857 continuó en 1917. Después de promulgada la actual Constitución, se hicieron algunos intentos por estudiar el grave problema de la división de facultades impositivas en el Estado Federal mexicano; se efectuaron reformas constitucionales, como las del Artículo 73 que concedían a la Federación una serie de materias sobre las que poseería competencia tributaria exclusiva; las conven ciones fisca les y el sistema de participaciones.

El resultado de todo ello fue la instauración de un -- sistema fiscal nacional que coordinaba los diferentes fiscos exis tentes y sentaba las bases para la participación de las Entidades Federativas en el ingreso federal.

El Artículo 124 Constitucional establece que las Entidades Federativas tienen, al igual que la legislatura federal, competencia tributaria coincidente o ilimitada, con excepción del -- campo expresamente concedido a la Federación ni en las prohibicio nes que la Constitución establece. Sin embargo, en la actualidad las competencias concurrentes son frecuentemente del dominio de -- la Federación en virtud de que ésta dispone de los medios finan ci er os necesarios para llevar a cabo acciones que, por generarse al interior de las Entidades Federativas, no son objeto de una ade cu ada jerarquización.

De este modo, el gobierno central acapara y controla -- por facultad constitucional los ingresos más importantes de la Na ción. Y los Estados miembros disponen de todas aquéllas fuentes de ingresos que no hayan sido expresamente reservadas a la Federa ción, pero que generalmente resultan insuficientes con relación a sus necesidades de gasto.

Esta situación ventajosa se reafirma pues mientras la

Constitución de 1917 no establece limitaciones a la Federación para la implantación de impuestos y para la contratación de empréstitos internos y externos, para los Estados y Municipios si hay limitaciones en los dos aspectos, sobre todo para los últimos que están supeditados a lo que dispongan las legislaturas locales.

El problema es insoportable, dado que la propia vida política y económica exige que estos dos entes de poder delimiten y precisen su campo de actuación; el peligro radica en que las dos entidades -Estados y Municipios- ejercen la titularidad de sus potestades en un mismo territorio y población.

Efectivamente, el Municipio se encuentra inmerso en este mar de competencias al ejercer sus potestades públicas sobre el mismo objeto territorial de los Estados y, frecuentemente, en situación desventajosa para el primero.

Lo anterior sugiere replantear el marco actual de distribución de competencias, para determinar aquéllas que pueden -- ser reabsorbidas por los Estados y Municipios revisando, fundamentalmente, los Artículos 3º, 27, 73 y 115 Constitucional y, en forma particular, el Título Quinto de la Constitución General de la República que se refiere a "los Estados de la Federación".

Aunque vale decir que de muy poco serviría la declaración formal de competencias por parte de los ordenamientos jurídicos, si por otro lado no tienen una expresión real en la ejecución de los campos reservados a la exclusiva competencia de los Municipios.

Las características del Municipio de acuerdo con lo que disponía el Artículo 115 de la Constitución Mexicana, antes de las reformas y adiciones del 3 de febrero de 1983, eran las siguientes:

- a) La Constitución confiere al Municipio, personalidad jurídica, señala las bases de su régimen y, además re conoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal, en el Artículo 31 del Código Político.
- b) Tiene patrimonio y libre disposición de su hacienda.
- c) El Municipio está administrado por un ayuntamiento - de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- d) Los Municipios administran libremente su hacienda -- que se forma con las contribuciones que señalan las Legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades. (Art. 115 f. II de la Constitución).

El concepto de hacienda se ha entendido tradicionalmente como los ingresos que por vía de derecho público obtienen los - Municipios, es decir, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones que deben recaudar, mismos que se encuentran establecidos en las Leyes de Ingresos Municipales ( Ver cuadro 1 ).

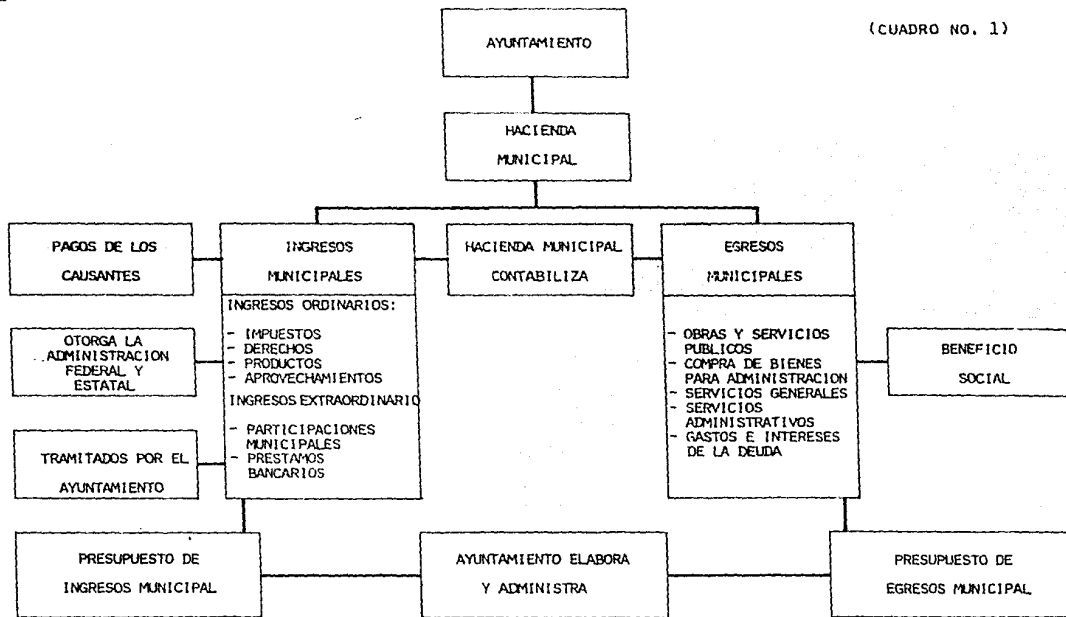
La Ley de Hacienda Municipal tipifica como impuestos, - las prestaciones en dinero que la ley fija unilateralmente y con - carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas, morales o agrupaciones, para contribuir a los gastos públicos.

Los derechos constituyen las contraprestaciones requeridas en pago de los servicios de carácter administrativo que presentan.

Los productos son los ingresos que provienen de la explotación de los bienes del dominio público y privado de los Muni-

## GRAFICA DE LA ESTRUCTURA GENERAL DE ADMINISTRACION FINANCIERA MUNICIPAL

(CUADRO NO. 1)



FUENTE DE INFORMACION: MANUAL DE PLANEACION MUNICIPAL, GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS, 1979

cipios. De acuerdo con esta definición, la Hacienda Pública abarca los bienes del patrimonio del Municipio y si éste puede administrarla libremente, conforme a la Fracción II del Artículo 115 de la Constitución, en realidad no ha podido disponer de su patrimonio por las restricciones que -se analizan posteriormente- imponen tanto las constituciones como los legislativos locales.

Justamente, a través de las reformas a la fracción II del Artículo 115 Constitucional, se reitera la personalidad jurídica y el manejo de su patrimonio conforme a la Ley y se precisa la facultad reglamentaria que materialmente estaba en la instancia estatal y que, en la práctica, salvo excepciones se había perdido. En la nueva legislación los Municipios y su vida comunitaria habrán de estar basados en leyes, normas y procedimientos específicos que reglamenten derechos y obligaciones, terminando con desviaciones del pasado como la expedición de reglamentos municipales "autónomos" y la aprobación de los bandos y reglamentos por parte de los gobernadores.<sup>6</sup>

Los aprovechamientos los constituyen los rezagos, recargos, multas y demás ingresos de Derecho Público que obtengan los Municipios. Finalmente, las participaciones constituyen una modalidad relativamente nueva de fuente de ingresos que la Ley -- asigna a favor de los Municipios respecto de impuestos federales y estatales y con arreglo a las bases que establezcan las legislaturas estatales.

En términos generales, después de analizar la reglamentación constitucional de la Hacienda Pública Municipal señalaré los principales problemas que aquejan sus fuentes de financiamiento.

1.- Escasez, irregularidad e inestabilidad de los ingresos municipales, ya que los Gobiernos Federal y Estatal tienen -



en sus leyes de ingresos las principales fuentes impositivas.

2.- Dependencia Financiera. Es evidente que la disminución progresiva de la autonomía financiera del Municipio está estrechamente vinculada al proceso de centralización. Esta debilidad económica se combina, además, con una serie de mecanismos de control financiero por parte de la Federación y los Estados, a saber "los Congresos Locales tienen ciertas facultades de control financiero: aprobar cada año la Ley de Ingresos Municipales, aprobar préstamos municipales cuyo plazo de vencimiento sea más largo que el mandato del ayuntamiento suscriptor y, finalmente, aprobar las ventas de sus bienes inmuebles".<sup>7</sup>

3.- Desigualdad en la distribución de participaciones, ya que hay muchos Municipios que no tienen la oportunidad de recibir una sóla participación federal, o en muchos casos se detectan graves divergencias en cuanto a las disposiciones que regulan el pago de las mismas, así como en los criterios de distribución y asignación de recursos.

4.- Evasión Fiscal, pues los sistemas administrativos son inadecuados, prácticas deshonestas de funcionarios públicos, subinversiones o subsidios a los organismos paraestatales, etc.

5.- Concurrencia Fiscal, pues los preceptos legales -- señalan que tanto la Federación como los Estados tienen facultades para establecer las contribuciones necesarias para cubrir sus presupuestos de gastos sin delimitar sus campos impositivos. En este sentido, la Constitución no ha sido suficientemente específica para determinar las fuentes de ingresos federales, estatales y municipales.

## 1.2. MARCO ECONÓMICO

En este renglón no es necesaria la presentación de muchos indicadores económicos para demostrar la desigual estructura y el diferente grado de desarrollo económico regional<sup>8</sup>, ni para observar que estas características económicas son un factor delimitante de la política fiscal de los gobiernos locales y municipales.

A lo largo de la investigación se tratará de enunciar, confirmar y explicar la existencia de algunos Estados que gozan de privilegios derivados no solamente del predominio de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias en sus territorios, sino también debido a que, por influencias políticas, sus gobernantes logran que la Federación haga mayores gastos de inversión y de beneficio social en esas entidades. Lo anterior es extensivo a la instancia municipal, "la razón principal de tales ventajas, parece ser la centralización demográfica, cultural, política y administrativa en las capitales estatales"<sup>9</sup>.

En efecto, no se ha logrado el crecimiento regional -- equilibrado pues la incidencia y repercusión del gasto público, -- al igual que otros factores, han limitado el avance de ciertas -- áreas geográficas debido al énfasis puesto en el desarrollo de -- otras. El proceso de industrialización, aunado al rezago de las actividades agropecuarias, ha venido introduciendo profundos cambios en la estructura social mexicana. De este modo, la urbanización ha sido el fiel reflejo de la evolución económica y social; ya que en un país con larga tradición centralista, los centros urbanos y, en especial, la capital se convirtieron en focos de desarrollo social, cultural, económico y político. Sin embargo, la peculiar conformación urbana se dió dentro de un contexto caracte

rizado por serias desigualdades, generando al mismo tiempo muchas otras, lo que en conjunto derivó en una marcada diferencia en los niveles de bienestar de los habitantes de las zonas urbanas y de los rurales, así como entre las regiones geográficas del país.

Tal situación obliga a la búsqueda y aplicación de fórmulas de carácter fiscal y financiero para las Entidades Federativas y Municipios, que se diseñen mediante criterios presupuestales propios pero congruentes con las políticas nacionales de desarrollo y los planes y programas de acción específicos.

Esto supone el enfoque y la ponderación regional para la distribución del ingreso en la consecución del bienestar y la justicia social en los Estados y Municipios, objetivos a los que expresamente debe dirigirse la descentralización del gasto público federal mediante la acción de programas de incidencia regional.

## 2. LA POLÍTICA FISCAL EN EL MUNICIPIO

### 2.1. IMPORTANCIA Y DESARROLLO

En primera instancia es necesario citar el concepto de Hacienda Pública en general, para pasar a definir la Política Fiscal como un instrumento de la Política Económica y su incidencia a nivel municipal.

Harol M. Groves<sup>10</sup> concibe el campo de investigación de la Hacienda Pública como el de estudiar los ingresos y los egresos de los gobiernos, tanto federales como estatales y locales, así como el que dicho estudio comprende fundamentalmente cuatro divisiones: recaudaciones públicas, gastos públicos, deuda pública y ciertos problemas del sistema fiscal en su conjunto.

Diversos autores al definir el concepto de Hacienda Pública y al tratar de enmarcar su contenido, han enfatizado con mayor insistencia la actividad del Estado en relación al ingreso y gasto público; tal actividad se mueve en el campo de la Política Fiscal, el cual comprende el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público y al endeudamiento interno y externo del Estado.

La Política Fiscal incluye los niveles de los gobiernos estatales y municipales. La importancia relativa de la tributación, el gasto y el endeudamiento de los Estados y los Municipios, varía en función de muchos factores, y aunque en varios países es secundaria, no por ello debe dejar de coordinarse en el conjunto de la Política Fiscal. Por ejemplo "la falta de armonía entre las medidas que adopten un gobierno central y un gobierno local puede afectar adversamente la tasa de inversión privada e influir de manera desfavorable en determinadas clases de inversión productiva".<sup>11</sup>

La Política Fiscal comprende el análisis de las bases y principios que rigen el volumen y la asignación de recursos susceptibles de ser recaudados por medio del ingreso público; determina también, la distribución prioritaria de dichos recursos a través del gasto público. Debe destacarse que ese propósito no sólo se circunscribe a la utilización del ingreso y del gasto público que regula y fomenta la actividad económica, sino comprende también la creación y preservación de condiciones sociales favorables al desarrollo económico.

En nuestro país, la política fiscal y financiera se ha tenido que adecuar conforme a un concepto de federalismo que en la práctica no funciona como tal, ya que tradicionalmente las grandes líneas de política económica son elaboradas e implementadas por el Ejecutivo Federal, circunscribiendo la participación de la Entidad Federativa y del Municipio a la ejecución de los programas

federales, ésto último se explica en razón de que los montos de -- los presupuestos estatales son en términos relativos de poca cuantía con relación a los de la Federación.<sup>12</sup>

Bajo ese contexto, la actividad fiscal -financiera de - las Entidades Federativas y de los Municipios, debe atender a las líneas de Política Fiscal a nivel macro que establecen el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Nacionales de Fomento Industrial y Comercio Exterior y de Financiamiento del Desarrollo, pero fundamentalmente habrá de responder a criterios de justicia tributaria y distribución racional y programada de los recursos públicos para el crecimiento y desarrollo de las comunidades que le forman.

El fortalecimiento del Federalismo sólo puede concebirse mediante el pleno robustecimiento económico de cada uno de los Estados y Municipios. En este sentido, se han realizado acciones - tendientes a que las Entidades Federativas dispongan de mayores recursos económicos y participen de los ingresos federales, así como el distribuir claramente las competencias a cada nivel de gobierno.

Derivado de lo anterior, la estrategia financiera del - Estado de Puebla y, particularmente del Municipio de Ciudad Serdán, deberá orientarse a fortalecer sus ingresos ordinarios, reestructurar sus pasivos, revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos y adecuar sus mecanismos fiscales dentro de objetivos claros de equidad.

Para el logro de estos objetivos, se deberá buscar augmentar la recaudación de sus haciendas públicas sin imponer nuevos gravámenes ni elevar las tasas existentes<sup>13</sup>, sino buscar frenar la evasión y elusión fiscales, así como mejorar sustancialmente la administración tributaria.

Mejorar la administración y coordinación tributaria entre la Federación -Estados y Municipios- es prerequisite para que la Hacienda Pública esté en aptitud de abatir injusticias e inequidades y, al propio tiempo, elevar los montos recaudados. Se trata en suma, de contar con una estructura administrativa y un personal operativo más apto para la preparación y ejecución de la Política Fiscal.

Con el fin de aumentar la recaudación, así como de hacer más equitativa la carga fiscal y reducir distorsiones en la asignación de recursos hacia los Municipios que les conforman, los Estados deben reforzar las siguientes acciones: Descentralización de la administración tributaria; mejoras en los procesos administrativos de la recaudación; aumento en el número de auditorías -- fiscales; revisión permanente para la actualización de las bases y tasas impositivas; y reforzamiento del sistema de fiscalización permanente. Lo anterior no sólo va encaminado a sanear las finanzas públicas de los Estados y Municipios, sino que al mismo tiempo coadyuvará al aumento del ahorro del Gobierno Federal. Asimismo, tal estrategia debe comenzar por redistribuir al Municipio --aquellas atribuciones relacionadas con su función principal: el gobierno directo de la comunidad.

Sabemos que uno de los grandes obstáculos para el desarrollo municipal es el escasísimo financiamiento que recibe su gobierno de las instancias federal y estatal, que lo limita para satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. Esta situación incide desfavorablemente en la credibilidad hacia el servidor público, así como en una real disminución de su poder negociador en la promoción de los servicios que otorga.

Las políticas de descentralización de la vida nacional,

fortalecimiento del Federalismo y de desarrollo regional propuestas por la actual administración, han significado la instrumentación de mecanismos de redistribución de competencia fiscales sobre todo a mediano y largo plazo, pues a corto plazo las nuevas facultades atribuidas o delegadas a los Estados y Municipios les han permitido financiarse mediante transferencias de la Federación.

En efecto, la idea no es sólo demandar mayor financiamiento a los gobiernos federales o estatales, sino buscar el enriquecimiento de la Hacienda Municipal a través de su propio esfuerzo fiscal, para de esta manera rebasar la mera prestación de servicios y promover actividades económicas y productivas que le permitan mejorar la administración de los mismos.

De las últimas reformas al Artículo 115 Constitucional se desprenden, entre otros aspectos, sustanciales atribuciones en materia económica municipal. Una de estas derivó de la necesidad de modificar radicalmente la fracción II, a efecto de eliminar la estricta subordinación de los Ayuntamientos a las Legislaturas Estatales para sustituirlo por un sistema que estableciera la llamada "esfera económica mínima", de tal modo que enumera con claridad los ingresos que deben percibir los Municipios.

Dentro de las modificaciones realizadas, el espíritu de la fracción II se retoma e inscribe en la nueva fracción IV<sup>14</sup> que señala claramente las diversas fuentes de ingresos que corresponden de manera exclusiva a los Ayuntamientos y que son las siguientes:

- a) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado, mejora o cambios de valor de los inmuebles.

- b) Las participaciones federales que se cubrirán por - la Federación a los Municipios, en los términos determinados en la Legislatura Estatal.
- c) Ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo
- d) Rendimiento de los bienes que les pertenezcan.

La actual orientación de la fracción IV señala que la hacienda del Municipio se formará no sólo de las contribuciones que establezcan las Legislaturas de los Estados, sino de los rendimientos y los bienes de su propiedad y de otros ingresos que - fijen dichas Legislaturas.

## 2.2. SUS MECANISMOS E INSTRUMENTOS

Se ha planteado como estrategia básica del proceso de descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento de la Administración Pública Estatal y Municipal a través de una serie de mecanismos de coordinación y colaboración de todas las Entidades Federativas.

La conciliación se ha pretendido mediante la concertación de voluntades entre los Estados y Municipios para adherirse a un esquema tributario nacional, participando del rendimiento - de la recaudación federal, cuando eliminen o dejen de aplicar -- tributos locales que resulten inadecuados o dificulten la instrumentación de la estrategia económica de la Federación.

Dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática se ha promovido la realización de planes sectoriales,



estatales y municipales, así como el planteamiento de estrategias regionales de desarrollo.

#### **Antecedentes de la Coordinación Intergubernamental.**

El principal mecanismo que integraba las acciones de descentralización del gasto público entre la Federación, Estados y Municipios fue el Convenio Unico de Coordinación (CUC), creado por acuerdo del Ejecutivo Federal el 5 de diciembre de 1976. Estos convenios han venido modificándose; en principio, comprendían 14 programas de infraestructura social y económica, después se integró el Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, se cambió la estructura financiera para dar mayor participación a los Estados, se les canalizaron servicios para estudios de preinversión y para elaborar planes estatales de desarrollo, se señalaron objetivos de política regional y urbana y se ampliaron las posibilidades de mayores programas de desarrollo, recomendando la celebración de convenios de coordinación Estado- Municipio.<sup>15</sup>

En este marco de acción se crea en 1974 los Comités -- Promotores de Desarrollo (COPRODES), antecedente de los Comités - Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), como mecanismos de participación para lograr una planeación y programación más acordes con las necesidades regionales, así como fortalecer las economías y capacidades de los Estados.

De los resultados obtenidos por los COPRODES, se concluye que su funcionamiento no fue satisfactorio, dado que a nivel central las instancias federales no admitían cierto tipo de proposiciones que vinieran de las administraciones estatales. En virtud de ello, se hizo necesaria una reorganización a efecto de convertirlos en organismos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, en ellos los Gobernadores de los Estados fungirían como presidentes de los Comités y a su vez designa-

rían a sus miembros.

Su razón de ser era servir de órgano de consulta a los poderes públicos en general, en materia de planeación y promoción económica y constituir en estas materias, un foro de análisis y coordinación.<sup>16</sup>

No obstante la reorganización, los órganos de gobierno federal siguieron dominando en las decisiones más significativas, desvirtuándose la intención de que fuera un mecanismo en el que participaran los tres niveles de gobierno y los particulares.

En 1981 se da paso a la creación de los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), con objeto de mejorar la organización interna de los Comités, al establecer que los Ejecutivos Federal y Estatales dictaran las medidas conducentes a efecto de que sus dependencias y entidades participaran de manera eficaz y eficiente en el Comité; así como el que ambas partes se comprometieran a otorgar recursos financieros para apoyar el funcionamiento del Comité en el monto y tiempo convenido.

"Los COPLADES son organismos descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, tienen por objeto promover y coadyuvar en la formulación, actualización e instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo, buscan compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen la Administración Pública Federal, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, relacionados con la planeación, programación, ejecución e información del proceso socioeconómico del Estado, propiciando la colaboración en estas tareas de los diversos sectores de la sociedad".<sup>17</sup>

Asimismo, con base en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, plasmado en el Artículo 26 y en la facultad expresa

del Artículo 115 fracción X de la Constitución Política que otorga a la Federación y a las Entidades Federativas la celebración de convenios con Municipios, el Estado Mexicano implanta finalmente un instrumento que integra a las tres instancias gubernamentales para dar respuesta a las prioridades estatales, denominado -- Convenio Unico de Desarrollo (CUD).<sup>18</sup> ( Ver cuadro 2 )

Este convenio representa un serio esfuerzo de coordinación de acciones, mediante la introducción de programas de desarrollo regional que permitan la transferencia o conjunción de recursos entre los niveles de gobierno a fin de que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, a través de la construcción de obras de beneficio social.

Este mecanismo busca coordinar las acciones de los Gobiernos Federal y Estatal en el contexto de los Sistemas de Planeación Nacional, Estatal y Municipal, incentivando la participación de los sectores social y privado.

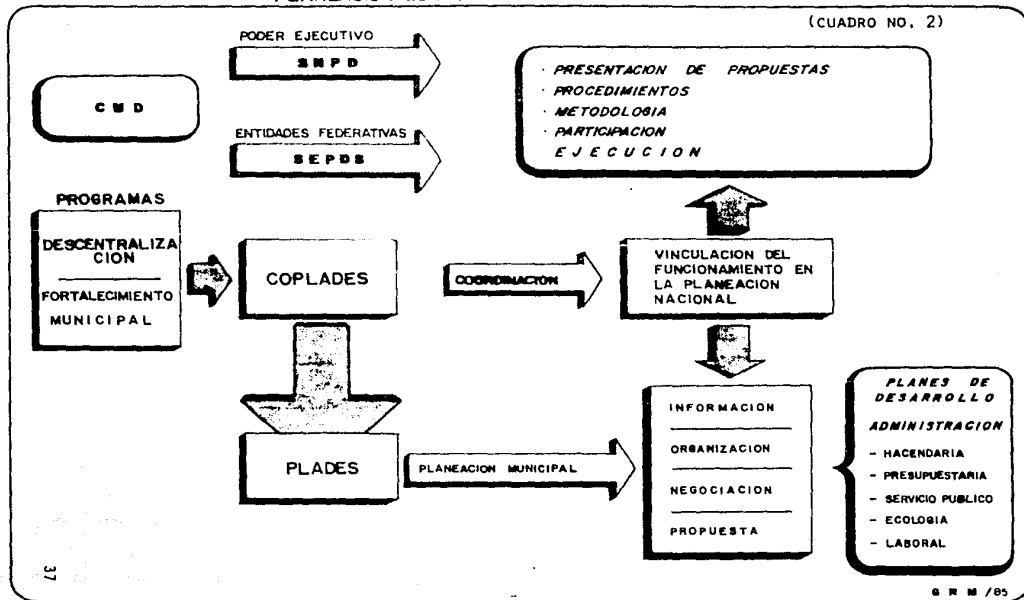
El CUD contempla acciones tendientes a precisar dentro de cada Plan Estatal de Desarrollo las prioridades sectoriales de alcance regional que competen al Gobierno Federal y que son complementados por la actuación de los Gobiernos Estatales; así como -- elaborar programas estratégicos en cuya ejecución, seguimiento y evaluación, intervienen las tres instancias de gobierno.

Propósito fundamental del CUD ha sido el de contribuir a la descentralización de la vida nacional, a través de la distribución ordenada de recursos y la estrecha corresponsabilidad entre los niveles de gobierno.

De esta manera, en el Convenio Unico de Desarrollo la inversión realizada por el Gobierno Federal se destina a los Pro-

PLANEACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL SNPD

(CUADRO NO. 2)



gramas de Desarrollo Regional integrado por cinco áreas: productivas, de infraestructura social, de coordinación especial, de infraestructura básica y de apoyo, cuya ejecución requiere de la -- coordinación con el Ejecutivo Estatal en el ámbito de su competencia. ( Ver cuadro 3 )

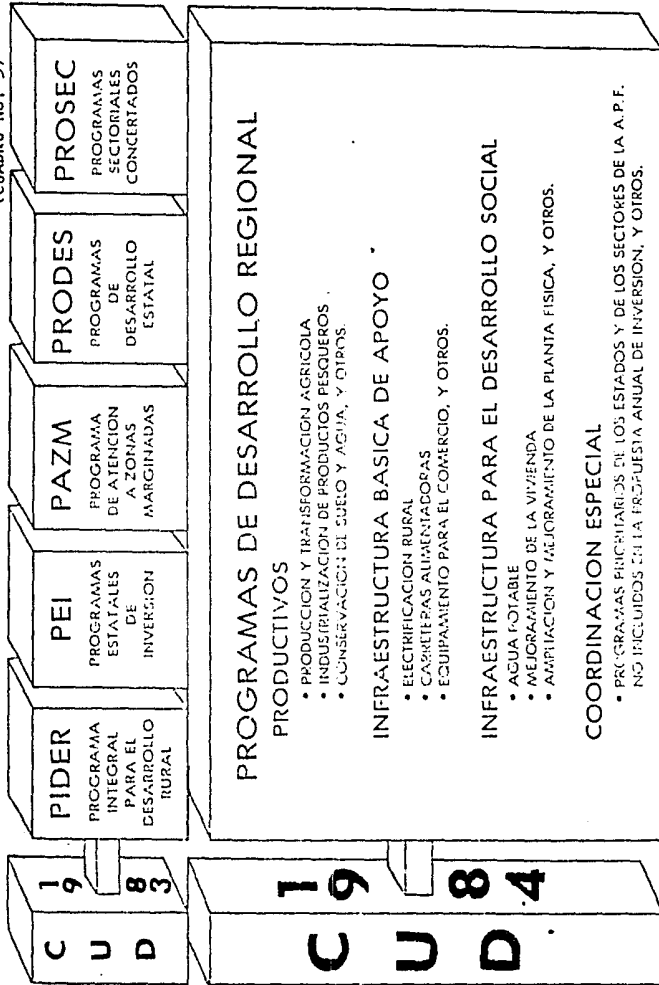
El objeto que persiguen dichos programas es el de "dar respuesta a las necesidades prioritarias de los Estados y Municipios, mediante la transferencia de los recursos humanos, materiales y financieros de orden federal, que tiendan a lograr el aprovechamiento equitativo y racional de los recursos naturales y del trabajo del hombre en el ámbito territorial".<sup>19</sup>

Parte importante de los convenios es que definen las bases que deberán formularse para que los Estados transfieran a los Municipios las nuevas materias o atribuciones que les competen, de acuerdo con las reformas al Artículo 115 Constitucional. Lo que significa que el Ayuntamiento está involucrado en las acciones materia del CUD, incidiendo gran número de sus programas - al nivel municipal.

Si bien es cierto que el Convenio Unico de Desarrollo puede llegar a constituirse en un conveniente vínculo intergubernamental que se refleje en la conjunción de recursos y capacidades y en la búsqueda de mejores niveles de vida para la sociedad, sus resultados estarán en función de una verdadera vocación política de los responsables de instrumentar la planeación y, asimismo, de condicionantes de orden técnico que eviten, en lo posible, la duplicidad de esfuerzos.

Por otra parte, para que se alcance un auténtico desarrollo en el Municipio, es menester además de un sano ejercicio político institucional y de la libertad responsable, la creación de un organismo de planeación que coadyuve en los principios y -- problemas planteados.

(CUADRO NO. 3)



FUENTE DE INFORMACIÓN: Planeación Democrática No. 13 Secretaría de Programación y Presupuesto 1984

De esta manera, el Artículo 25 y 26 de la Ley Máxima, garantiza la capacidad de definir sistemas administrativos de planeación por parte del Municipio, así como de crear Comités de Planeación (COPLAMS) y revisar planes municipales de desarrollo económico.

El ejercicio de la planeación como técnica de gobierno, requiere de la capacidad del Municipio para dirigir y regular su proceso de desarrollo socioeconómico, vigilando que dentro de él se realicen en forma congruente, eficaz y eficiente, las diversas acciones encaminadas a satisfacer las necesidades sociales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Boiser, Sergio.- Política Económica y Economía Política del Desarrollo Regional.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ( ILPES ). Programa de Capacitación.- 1979
2. Córdova, Arnaldo.- La Formación del Poder Político en México.- México, Editorial Era, S.A., 1979, segunda edición, p.10
3. Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981, - p. 10
4. Moya Palencia, Mario.- El Régimen Municipal.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 3 julio-septiembre de 1981
5. Secretaría de Gobernación.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- México, 1983
6. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983
7. Almada, F. Carlos.- La Administración Estatal en México.- México, Ediciones Instituto Nacional de Administración Pública.- 1982, p. 115
8. En opinión de Sergio de la Peña son dos los elementos que incidieron en la configuración del desarrollo regional: "uno de ellos consiste en la influencia que sobre ese desarrollo ejercen los factores determinantes de la localización de las actividades productivas de bienes; otro es la dinámica de la concentración demográfica. A estos dos elementos se asocia y combina el efecto que tiene la acumulación de capital sobre la actividad económica".  
De la Peña, Sergio y Bassols Batalla, Angel.- Seminario sobre Regiones y Desarrollo en México.- México.- Instituto de Investigaciones Sociales.- UNAM, 1973
9. Almada, F. Carlos Op. Cit. p. 113
10. Groves, Harold.- Finanzas Públicas.- México, D.F. Editorial Trillas.- 1973, p. 16
11. Assael, Héctor.- Ensayos de Política Fiscal.- México.- Ed. Fondo de Cultura Económica.- 1973, CEPAL. págs.48-53



12. "Existen obstáculos prácticos que limitan la medida en que un Estado puede formular y seguir una política independiente --- orientada a lograr la ocupación plena o un nivel más elevado de desarrollo económico. El análisis de este problema se ve complicado, además, por varios otros factores, a saber: la -- enorme preponderancia del Gobierno Federal en el campo de los gastos públicos, la imposición y los empréstitos; el peligro siempre presente de rivalidades entre los Estados y las demandas y necesidades constantes de las unidades dependientes, es decir, de las municipalidades". Somers, Harold M. Finanzas Públicas e Ingreso Nacional, México. Ed. F.C.E. 1981. pág. 447
13. "Tampoco es conveniente la rigidez en las recaudaciones. Lo que se desea es un impuesto que fluctúe con los precios y los salarios, que represente en forma aproximada el costo de mantenimiento de los servicios gubernamentales existentes. Cuando aumentan los precios y los salarios que el Gobierno debe pagar, el rendimiento del impuesto debe subir proporcionalmente, y cuando los precios y salarios pagados por el Gobierno disminuyen, el rendimiento del impuesto debe disminuir en forma proporcional". lbid pág. 456.
14. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983.
15. Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios - Unicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquéllas de interés común.- Diario Oficial de la Federación.- 6 de diciembre de 1976
16. Almada, F. Carlos.- La Administración Estatal en México, México. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.- 1982.- pág. 163
17. Revista Semestre Municipal. Enero-Junio de 1982.- pág. 33
18. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y Organización.- 1983.- pág. 54
19. Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Desarrollo.- Diario Oficial de la Federación.- 19 de junio de 1984.- pág. 16

## CAPITULO II

### LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

#### ANALISIS CONCEPTUAL

En nuestra legislación el servicio público no tiene un concepto preciso, ni ha sido definido de modo similar por los tratadistas. La Constitución Política de 1917 alude a los servicios públicos en diversos artículos, siendo el más representativo el - 27 fracciones II y VI que se refieren en términos de un proceso - continuo mediante el cual se satisface una necesidad social.

El criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación -a través de sus ejecutorias- lo concebía como servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción del orden público por una institución u organización: "... Es indispensable para que un servicio se considere como público que la administración lo haya centralizado y lo atienda directamente y de por sí, con carácter de dueño, para satisfacer in tereses generales; y por consiguiente, los funcionarios y empleados respectivos serán nombrados por el poder público y forman parte de la administración, quedando sujetos al Estatuto respectivo..."<sup>1</sup>

Como puede apreciarse, si bien considera el servicio público a cargo directo de la Administración Pública Central, se olvida el carácter no necesariamente privativo de ésta última en su prestación; es decir, el que por razones económicas los servicios públicos sean encomendados a organismos descentralizados o - concesionados a particulares, sin cambiar por ello la naturaleza del servicio público.

Otra de las definiciones es la del Tribunal Fiscal de la Federación que considera que: "para que haya servicio público se requiere que se trate de una actividad mediata o inmediatamente estatal y es preciso que medie una delegación por parte del Estado, de una actividad que él podría tomar directamente a su cuidado para la satisfacción de una necesidad colectiva y en la que podría emplear procedimientos de Derecho Público".<sup>2</sup>

El Manual de Administración Municipal elaborado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República en 1981, resume los aspectos anteriormente señalados: "Los servicios públicos son toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la Administración Pública o por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas en que deba prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, -- continuidad y eficacia".<sup>3</sup>

En adición, los servicios públicos municipales son -- aquellos de carácter local que el Estado atribuye al Municipio a través de las Constituciones de las Entidades Federativas y de las leyes orgánicas municipales. Antes de las reformas al Artículo 115 Constitucional no existía un régimen jurídico que se aplicara a la totalidad de servicios públicos, ambigüedad constitucional que se reflejaba en un desconocimiento de la comunidad municipal de aquéllos servicios que les correspondían y, por otra parte, la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos siendo, en muchos casos, absorbidos por los gobiernos locales y la federación. Si bien esta acción se justificaba en virtud de no contar con los recursos económicos suficientes, limitaba en gran medida la autonomía funcional del Municipio.

La problemática que confronta en este momento la comu-

nidad municipal, deriva en gran medida de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas características demográficas, territoriales y económicas, razón que hace necesario precisar los servicios públicos que sean de competencia municipal, y que aún con las diversas circunstancias de sus comunidades en nuestro territorio, presenten homogeneidad.

## 1. EL FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Los tributos que el Estado exige a los particulares en el pleno ejercicio de su soberanía, constituyen la principal fuente de recursos para sufragar los gastos públicos y cumplir con las actividades estatales. Dentro de éstos, los de mayor importancia económica son los siguientes:

### I) LOS IMPUESTOS

Son la vía normal por la que un gobierno obtiene los ingresos necesarios para financiar los servicios públicos. Dentro del contexto de la Política Fiscal, constituyen los precios que los individuos pagan por los beneficios de la actividad pública. "La característica fundamental del impuesto es la reducción de la renta o riqueza real imputada a los individuos para que el gobierno pueda financiar la compra de recursos y servicios, los cuales, a su vez, producen adición a su renta o riqueza real como consecuencia de los beneficios derivados de los servicios públicos".<sup>5</sup>

### II) LAS TASAS O TARIFAS

Para Maurice Duverger<sup>6</sup> "la tasa es el precio abonado -- por el usuario de un servicio público, en contrapartida a las pres

taciones o ventajas que obtiene de éste. Se distingue del impuesto pues mientras éste es una exacción más generalizada y común, - con carácter obligatorio, la tasa es una exacción de carácter singular que se encuentra indisolublemente ligada al uso particular de ciertos servicios públicos y, además, se trata de una contribución no necesariamente obligatoria".

### III) CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

Las contribuciones especiales son todas aquéllas exacciones públicas que se imponen justificadamente en virtud del beneficio que reciben los propietarios de bienes inmuebles, gracias a las obras públicas que realiza un ente público con fines de utilidad pública, pero que siempre representa ventajas para el propietario, ya sea en virtud de un aumento del valor de los inmuebles que se ubican en el área de influencia de aquélla obra municipal, estatal o federal, o de aquéllas instalaciones o ampliaciones de un servicio.

La contribución de mejora es una especie del género de la contribución especial y consiste en que el obligado al pago, - no lo es en virtud del beneficio que, en forma directa, recibe a causa de la obra pública realizada por el Estado, sino en relación al aumento del valor económico de un bien inmueble o su plusvalía, teniendo siempre como causa directa una determinada obra pública.<sup>7</sup>

### IV) LOS EMPRESTITOS

Constituyen un medio alternativo de obtener ingresos - para el Sector Público. Consisten en la creación de deuda pública, por medio de la cual el gobierno puede financiar los servicios públicos sin imponer una carga real sobre los ciudadanos.

## **1.1. LAS MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

En la actualidad el financiamiento de los servicios públicos municipales puede adoptar las siguientes modalidades:

a) **Subsidio directo.** Cuando los Gobiernos Federal y/o Estatal ponen a disposición de los Municipios los recursos para coadyuvar al cumplimiento de sus responsabilidades legales. El subsidio directo adopta el carácter condicional cuando, previamente, se establece el destino que se les debe dar, y los de carácter incondicional, que carecen de destino fijo y, por tanto, pueden emplearse indistintamente en el gasto corriente, obras nuevas o en el mejoramiento de los servicios existentes.

Importa destacar que los subsidios directos de carácter incondicional, tienden progresivamente a desaparecer, toda vez que actualmente el Gobierno Federal ha consignado la necesidad de aplicar criterios de selectividad, transparencia y temporalidad en su otorgamiento.

b) **Por créditos otorgados.** Cuando por la insuficiencia de sus presupuestos normales u ordinarios, los Ayuntamientos no pueden dotar de los servicios adecuados a la comunidad, por lo que deben gestionar créditos de origen estatal, federal e incluso externos, ya sea mediante programas extraordinarios o vía instituciones del Sistema Bancario Nacional, así como de Fideicomisos y Fondos de Apoyo.

c) **Por cuotas y participaciones.** A través de aportaciones voluntarias que realizan los colonos o vecinos para mejorar los servicios, o a través de participaciones a los Estados y Municipios que constituyen un importante ingreso en sus tesorerías

y se otorgan sobre la base de todos los impuestos federales, recargos y multas, es decir, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal.

d) **Por tarifas e impuestos.** Como quedó asentado, constituyen una importante fuente para financiar los servicios públicos, sin embargo, debe tenerse presente que éstos no representan el precio del servicio público, pues su naturaleza es fundamentalmente política antes que económica.

e) **Asistencia técnica.** Se otorga a solicitud de los propios Municipios o en apoyo a las demandas que sean referidas en los programas federales y/o estatales vgr. la formulación e implantación del plan de desarrollo urbano municipal; la ejecución de obras públicas; la formulación de estudios de viabilidad de proyectos de inversión, etc.

## 1.2. EL ENFOQUE CLASICO

En torno a la naturaleza de la tasa, la concepción clásica sostiene que ésta posee el carácter de un precio contractual o "tarifa suficiente", en virtud de la cual los precios de los servicios públicos deben bastar para cubrir todas las necesidades económicas de los mismos, es decir, el Estado necesariamente debe recurrir al empleo de la tasa como mecanismo para sufragar su costo.

Asimismo, este enfoque plantea la divisibilidad o indivisibilidad de los servicios públicos. Eduardo García de Enterría explica que esta concepción trata de justificarse dentro del principio tributario de la justa distribución social de las cargas "la tasa financiaría los servicios y necesidades divisibles, individuali

zables, remitiendo las de carácter indivisible y global a la financiación por el impuesto; el reparto de las cargas quedaría hecho, en el primer caso, a través del distinto uso individual de los servicios, justificándose a fortiori por el dato de la voluntariedad de tal uso. El resultado es la tarifa suficiente, postulado además, con carácter necesario".<sup>8</sup>

Las objeciones a la concepción clásica se resumen en - los siguientes aspectos:

a) Los entes de gobierno, sea la Federación, los Estados o los Municipios son los únicos sujetos activos en la fijación de las tasas o tarifas, aún cuando bajo ciertas condiciones, pueda delegarse el cobro de las mismas a entidades privadas o a los órganos de apoyo de los Municipios. Es decir, el Estado en todos los casos se reserva la potestad soberana de fijar las tarifas, - de ahí que éstas tengan el carácter de tributo, exacción pública y no un precio de Derecho Privado.

b) La esencia del servicio público es el responder a - necesidades colectivas, aún cuando la prestación del servicio sea divisible en cuanto se individualiza su prestación en determinadas personas.

c) Es cuestionable el afirmar que el uso de los servicios públicos depende de la libre voluntad del usuario, otorgándole, en consecuencia, a la tasa un carácter de contraprestación. Antes bien, los servicios públicos adquieren el carácter forzoso, necesario y colectivo, asimismo, el pago de la tasa o tarifa que se exige, pues no se trata de un contrato de Derecho Privado, sino del ejercicio de la potestad de Derecho Público del Municipio.

Se trata pues, de una visión patrimonialista de la tasa o tarifa al representar el precio del servicio prestado a cada usua



rio. Esta puede explicarse en función del régimen concesional de las tarifas, como la contraprestación a que el concesionario privado tenía derecho y, a través del cual las empresas han adoptado formas privadas de gestión y contabilización de los servicios públicos.

En el caso de México, un gran número de empresas públicas, en virtud de los resultados deficitarios en su operación, pretenden seguir la misma tónica de las empresas privadas que usufructúan un régimen administrativo de concesión para la explotación de servicios públicos. "El propio sistema fiscal mexicano, inelástico y poco congruente, que hace recaer la carga fiscal sobre la -- clase media y las personas físicas de menores ingresos, viene a propiciar la existencia de entidades de la Administración Pública Paraestatal, que sólo pueden existir mediante la concepción patrimonialista que exige la implementación de la tarifa suficiente como única vía para su existencia y funcionamiento.<sup>9</sup> Lo anterior puede servir de parámetro para la instrumentación de la incipiente empresa paramunicipal.

### 1.3. EL ENFOQUE MODERNO

Esta concepción, atendiendo a criterios de justicia en la distribución de las cargas tributarias, considera que la imposición de las tasas no depende de criterios particulares de los que explotan estos servicios públicos, sino de la Ley.

En ese sentido, Keynes<sup>10</sup> había propuesto una visión macroeconómica en virtud de la cual todas las especies de exacciones deberán estar fundamentadas en los principios directivos de la justicia fiscal y de la igualdad ante las cargas tributarias.

De ahí la necesidad de que para el financiamiento de los servicios públicos deba existir un sistema de modulación tarifaria, en donde las tasas se concreten de acuerdo a la capacidad contributiva de los usuarios o, en otros casos, conlleve a su exención.

De acuerdo a los supuestos keynesianos, el problema del financiamiento de los servicios públicos es de carácter general - del sistema financiero en su conjunto, y responde a criterios de Política Fiscal y de Política Económica, por tanto, la tarifa no debe ser considerada como el único y más importante instrumento - de autofinanciamiento, para convertirse en una tarifa que atienda a criterios políticos acordes con las necesidades colectivas y a las reales capacidades contributivas del usuario.

En contraposición a la tarifa suficiente, el enfoque moderno supone la aplicación de la tarifa bonificada que resulta de la relación del costo de establecimiento y explotación del servicio público, por una parte, y de la capacidad económica de los que forzosamente tendrán que hacer uso del mismo. Como afirma García de Enterrí<sup>11</sup> "la imposición de la tarifa bonificada no sólo es un principio abstracto de protección para aquéllas personas de bajos niveles económicos, sino muy particularmente se trata de poner - en vigor el principio del servicio público hacia el efectivo cumplimiento de su función pública".

Desde esa perspectiva, la aplicación de ese tipo de tarifa es una decisión netamente política, con precisos fines y objetivos sociales y, por ende, si bien es cierto que puede producir un déficit económico en la financiación del servicio, también lo es el que la tarifa no puede ser la fuente primordial de financiamiento, pues lo importante de un servicio público no es que pague su costo de establecimiento y explotación, sino cumplir con - la función pública para la cual se concibió.

En última instancia, el problema del déficit del servicio tendrá que remitirse al sistema financiero para que éste, mediante los instrumentos de subvención, cubra los costos deficitarios siempre atendiendo a los principios de justicia fiscal y de capacidad contributiva. Procede señalar que aún cuando la determinación de las tasas o tarifas depende de decisiones políticas, no debe soslayarse la función económica que éstas cumplen, ya que pueden utilizarse para evitar la demanda de ciertos servicios divisibles, evitando su empleo excesivo, innecesario y, en muchos casos, antieconómico.

Con relación al empréstito público, la corriente moderna de las Finanzas considera que es uno de los instrumentos de mayor importancia cuantitativa y cualitativa de que se vale el Estado tanto para el financiamiento de los gastos públicos, como para la estrategia de Política Financiera, pero que aún siendo un medio normal de financiamiento, se utiliza tomando en cuenta la coyuntura política, económica y social de un país.

En la práctica, los préstamos en nuestro país constituyen un medio al que el Gobierno Federal puede recurrir para controlar directamente las finanzas de los Estados. Esto se debe a que la Banca de Desarrollo opera en función de la política financiera delineada a nivel central.

## **2. LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES POR JUNTAS LOCALES**

La facultad y obligación primaria para proporcionar los servicios públicos corresponde al Municipio, sin embargo, por razones económicas puede surgir la necesidad de obtener el apoyo de un

organismo auxiliar como son las Juntas Locales, que constituyen órganos de colaboración y apoyo a la gestión municipal. Su existencia se origina cuando los Ayuntamientos no disponen de la capacidad económica y administrativa suficiente para hacer frente a las necesidades de la población.

El papel de la participación comunitaria y, concretamente, de las Juntas Locales adquiere relevancia en la medida en que coadyuvan con el Municipio en la realización de obras y servicios públicos. Su participación se centra en la creación de la infraestructura básica que requieren los servicios públicos o bien, en la prestación posterior del mismo.

Con relación a la infraestructura básica, la participación comunitaria resulta importante, debido al elevado costo que - representa la construcción y prestación de los servicios y los es casos recursos económicos con que cuentan los Municipios, por lo que ésta puede darse a través de aportaciones de tipo económico, mano de obra voluntaria o de materiales para cubrir el costo de - las inversiones. Asimismo, es conveniente que las Juntas Locales administren y den mantenimiento al servicio una vez que ejecuta-- ron la obra y sólo hasta que se haya amortizado la inversión.

Por lo que hace a la prestación del servicio exclusiva mente, una vez creada la infraestructura por el Municipio o cualquier otro nivel de gobierno, se justifica el establecimiento de estos organismos, sólo si la capacidad administrativa es insufi-- ciente (con relación a los servicios de agua potable, drenaje, -- limpieza y transporte) ya que la importancia y cobertura de su operación requiere de un considerable equipo humano, sobre todo en - localidades grandes y medianas.

## 2.1. CLASIFICACIÓN DE LAS JUNTAS LOCALES

Es importante destacar la naturaleza de este tipo de organismos ya que promueven la ejecución y administración de las -- obras que requieren los servicios.

El Manual de Planeación Municipal del Estado de Chiapas<sup>12</sup> los clasifica en función de la estructura y objetivos que persiguen, del modo siguiente:

- a) **Junta Intermunicipal**, formada por las autoridades de dos o más Municipios, los cuales delegan en un órgano de administración la prestación de un determinado servicio.
- b) **Junta Local**, en la que participan las autoridades de uno o más Municipios y el Gobierno del Estado, quienes delegan en un órgano de administración, en el que están representados ambos niveles de gobierno, - la prestación del servicio público.
- c) **Junta Municipal**, representada por las autoridades municipales y ciudadanos de la localidad, con el fin - de proporcionar un determinado servicio del cual se carece.

Existe otro tipo de juntas o asociaciones en las cuales no interviene directamente autoridad alguna:

- d) **Asociación de Colonos**, cuya finalidad es participar en la realización de obras y servicios públicos, a través de la cooperación individual de los miembros

de una colonia.

- e) **Comités por Obra**, cuyo propósito es gestionar, ejecutar y, en algunos casos, administrar la realización de obras y servicios, a través de la recaudación de las aportaciones de la comunidad.

Cada Municipio establece el tipo de junta que resulte más conveniente en función de las características específicas de los servicios a su cargo, así como del tipo de financiamiento que se canaliza, es decir, si el financiamiento para la ejecución de la obra o administración de determinado servicio proviene del Estado, la creación del organismo debe no sólo proteger los intereses de la comunidad sino de los dos niveles de gobierno involucrados, lo mismo sucede para el caso de una junta intermunicipal, -- así como cuando se obtiene la cooperación directa de la ciudadanía para financiar una obra o servicio, procede la integración de una Junta Municipal o Consejo de Colaboración.

En el caso del Municipio de Ciudad Serdán el aspecto fundamental para establecer este tipo de organismos, es definir -- de acuerdo con sus características particulares, las ventajas o -- desventajas que representan para el mismo. Entre las primeras destacan: el hecho de economizar los escasos recursos del Municipio, ya que los gastos de administración son fundamentalmente a cuenta de las Juntas, por otra parte, permite que la prestación de sus -- servicios pueda ser objeto de planes y programas específicos financiados por las propias cuotas y tarifas del servicio, o costeados parcialmente por la junta, reduciéndose la participación presupuestaria que pudiera otorgar Ciudad Serdán al servicio de que se trate.

Las desventajas podrían derivarse de una serie de ero-

gaciones permanentes por el Municipio, en el supuesto de un manejo inadecuado de las Juntas; si los costos de administración que representan por concepto de gasto corriente los absorbe éste; o bien, si en los trámites o gestiones, las juntas constituyen una instancia más dentro del procedimiento para la prestación del servicio, alargando innecesariamente los plazos cuando se requiere financiamiento.

### **3. LA REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

En los términos de la reforma constitucional al Artículo 115, fracción III<sup>13</sup> se establece que los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques, seguridad pública y tránsito, y los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera. Asimismo, indica que los Municipios siempre que pertenezcan al mismo Estado, podrán asociarse para la prestación eficaz de los servicios públicos a su cargo, de cuyos ingresos podrán participar, de acuerdo a la Fracción IV, inciso c).

#### **3.1. DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DEL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN**

##### **1. EL MEDIO FISICO.**

El Estado de Puebla tiene una extensión territorial de 33,919 km<sup>2</sup> que, en términos porcentuales, representa el 1.73 de la superficie nacional. Políticamente, la Entidad está conforma-

da por 217 Municipios que comprenden un total de 3,167 localidades, de las cuales 16 son ciudades, 39 villas, 741 pueblos, correspondiendo el resto a localidades menores, tales como ranchos, ejidos, congregaciones, etc.

Con objeto de determinar grupos de Municipios que por su homogeneidad histórica, económica y geográfica son susceptibles de enmarcarse en una área territorial, se diseñó un esquema de regionalización mismo que se establece en el Plan de Desarrollo Estatal<sup>14</sup> y a través del cual es factible reproducir los criterios de desarrollo plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Las regiones existentes en Puebla son:

- I. **Huachinango**
- II. **Teziutlán**
- III. **Tepeaca**
- IV. **San Pedro Cholula**
- V. **Puebla**
- VI. **Izúcar de Matamoros**
- VII. **Tehuacán**

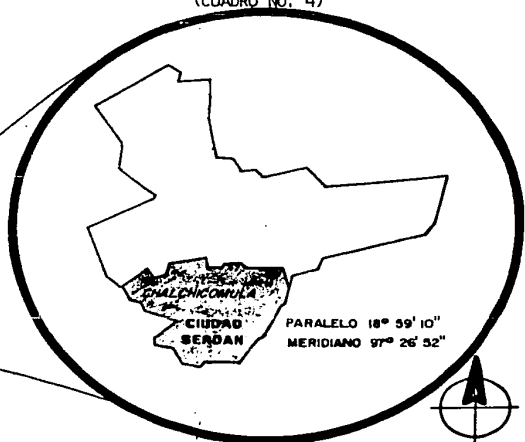
El Municipio considerado como caso de estudio se encuentra inmerso en la Región III Tepeaca, misma que se localiza en la parte centro y oriente del Estado de Puebla y se integra por 36 - Municipios entre los que destacan: Acajete, Ciudad Serdán, Quecholac, Libres y Oriental. ( Ver cuadro 4 )

Ciudad Serdán tiene una superficie de 370,196 km<sup>2</sup> y se ubica dentro de los paralelos 18°59'10" y en los meridianos 97°26'52". Se localiza al Este del Estado y a una distancia de 107.3 -- kms. de la capital (Puebla) y su altura sobre el nivel del mar es de 2540 mts.

Con respecto a su orografía, por el Municipio pasa la --



(CUADRO NO. 4)

PARALELO 18° 59' 10"  
MERIDIANO 97° 26' 52"**PUEBLA**

F. C. / 88

MUNICIPIO PERTENECIENTE A LA REGION III TEPEACA

Sierra Madre Oriental que penetra en el Estado por su parte noroeste atravesando hasta el Cofre de Perote, en los límites con el Estado de Veracruz. El tipo de suelo se abrumifero café, café rojizo o amarillo bosque. El clima que prevalece es sub-húmedo, con una precipitación anual pluvial de 800 mm. y con temperaturas que fluctúan entre los 12° y 21°C.

En lo referente al aspecto hidrográfico uno de los ríos más importantes es el de Almacoraza cuya utilización es imprescindible para la satisfacción de las necesidades de los Municipios -- aledaños.

## 2. NIVEL DE DESARROLLO ECONOMICO

### 2.1. Actividades Económicas

#### a) Agricultura.

La superficie de las tierras de labor en el Municipio es de 18,148.3 has. La mayor parte de la tenencia de la tierra es formada por los Ejidos y Comunidades Agrarias (82.31%), mientras que la de propiedad privada representa el 17.68%

Los principales productos agrícolas son el maíz, la papa, el chicharo, la cebada, la haba y el arvejón, cuyos volúmenes de producción en toneladas fueron de 19,800; 12,000; 1,063; 2,400; 150 y 100 respectivamente,<sup>15</sup> similares a la producción estatal, -- ocupando un segundo lugar por el valor de la producción. Parte de ello responde al otorgamiento de asistencia técnica y financiera -- por parte de instituciones de fomento -- en aproximadamente 70% -- a las comunidades.

De entre los productos frutícolas destacan la manzana, durazno y capulín. En 1980 la población ganadera y avícola en miles de cabezas fue: bovino 622; porcino 3,825; ovino 2,225; capri-

no 12,460 y productos avícolas de 42,664.

#### b) Industria

El aparato productivo industrial está compuesto por las siguientes actividades: industria de la transformación, textil, avícola y alimenticia, aunque su contribución en términos de Población Económicamente Activa es poco significativa. En efecto, la actividad industrial no ha sido debidamente desarrollada dada la carencia de estudios y/o proyectos que permitan explotar racionalmente los recursos naturales que posee, así como la escasa capacitación técnica para las tareas productivas.

Por otra parte, no existen los recursos mineros sustanciales, aunque las actividades artesanales se nutren, por ejemplo, de cantería. En este último rubro destaca el impulso que ha dado el Ayuntamiento, por la generación de empleo que ello significa.

#### c) Comercio

La región Tepeaca se ha destacado por ser un mercado de intercambio regional entre los Estados de Puebla y Tlaxcala, así como con Entidades Federativas del centro y sureste del país, sin embargo el crecimiento de este sector resulta aún reducido en el Municipio de Ciudad Serdán.

La infraestructura de apoyo a la comercialización resulta inexistente e incluso a nivel estatal se carece de una central de abastos propiamente dicha, aunque existe un centro que funciona provisionalmente en la Ciudad de Puebla.

Aproximadamente el 6.10% de la población se dedica al comercio en las siguientes ramas: zapaterías, panaderías, dulcerías,

tiendas de ropa, de abarrotes y de vinos y licores. Por otro lado, se carece de un rastro en el que se regule la matanza de animales.

### 3. CARACTERISTICAS SOCIALES DEL MUNICIPIO

#### a) Población

Se estima que en 1980 se alcanzó un total de 25,728 habitantes significando un 0.76% con relación al Estado. La densidad de población fue de 70.51 habitantes por kilómetro cuadrado.

La tasa de crecimiento de la población es del 0.9% anual que comparada a la tasa registrada a nivel estatal (2.8% en 1980) resulta poco significativa, esto debido a la fuerte emigración de los pobladores del Municipio hacia otras regiones del país, así como a una importante mortalidad infantil no registrada. Se cuenta con una población urbana de 12,144 habitantes (47%), en tanto la rural representa el 52.8% con 13,548 habitantes. La población indígena es de 928 habitantes (0.11%).

La población en edad escolar es de 7,862 niños que significan el 32.75% del total.

#### b) Actividad Económica de la Población

La Población Económicamente Activa en 1980, fue de -- 8,228 habitantes (31.98%), correspondiendo al sector primario -- 5,603 personas (68.1%); al sector secundario 608 personas (7.4%); al sector terciario 1,441 personas (24.5%) y, por último 576 personas (7.0%) se ubican en actividades insuficientemente especificadas.<sup>16</sup>

## **c) Necesidades Básicas**

### **Educación**

El panorama educativo que presenta el Municipio contempla las siguientes características: en 1980 tenía asignados para la atención de la educación básica y terminal un total de 270 maestros. La población estudiantil a nivel preescolar fue de 331 -- (23.3%); en primaria de 5,998 (23.3%); en secundaria 774 (3.01%) y a nivel preparatoria y/o enseñanza especial 443 (1.72%), existiendo un 70.67% sin especificación.

La infraestructura para la impartición de la educación consta de 37 escuelas, misma que es considerada la mínima indispensable para satisfacer las necesidades en este rubro, sin embargo, es evidente el bajo nivel educativo de los habitantes por el escaso número de maestros existentes. Las cifras de alfabetismo y analfabetismo son de 18,667 (62.58%) y de 11,281 (37.42%) personas, respectivamente.

Asimismo, se observó que la población escolar que finaliza sus estudios no es aprovechada debidamente, tendiendo a emigrar a las grandes ciudades en busca de mejores opciones de empleo, por lo que es fundamental vincular la formación académica con el proceso productivo de la región o Municipio para que ésta pueda participar en la actividad económica.

### **Salud y Seguridad Social**

Los servicios de salud pública constan de un Centro de Salud (con 12 camas y 4 médicos) que opera en coordinación con el IMSS; un centro que depende del ISSSTE (con 4 camas y 2 médicos); consultorios particulares. Existen también clínicas rurales (IMSS

-COPLAMAR) que son atendidas, en su gran mayoría, por pasantes de la carrera de medicina de las Universidades de Puebla y la Nacional Autónoma de México.

Es notable el déficit de personal médico-asistencial en el Municipio por lo que el Gobierno Federal y Estatal deberán instrumentar programas tendientes a fortalecer los niveles de nutrición, sanidad y planeación familiar, a través de la participación del IMSS y de la Secretaría de Salud.

### **Vivienda**

La oferta de vivienda no ha correspondido a las crecientes necesidades de la población. En 1980 el total de viviendas - sumaban 3,994 unidades que se componían de la siguiente manera: - 1,461 de un cuarto, de dos cuartos 1,338 y de tres 598 viviendas.

Las características generales de las viviendas particulares son las siguientes: 2,490 disponen de agua potable, el 62.34% agua entubada, el 20.58% cuenta con drenaje y el 100% de energía eléctrica. El índice de hacinamiento es de 6.4 personas por vivienda, agravándose el problema en el medio rural, ya que ésta consta generalmente de un cuarto y se destina a usos múltiples.

### **Alimentación y Nutrición**

Algunos sectores de la población padecen serios problemas, debido principalmente a que su dieta no satisface las recomendaciones mínimas nutricionales. Existe una marcada tendencia a - consumir alimentos industrializados de alto costo y bajo valor nutricional, además de bebidas alcohólicas y refrescos, lo que aunado a la desorientación y desconocimiento de patrones alimenticios, ha provocado la proliferación de enfermedades tales como la ente-ritis, del corazón y cirrosis.

A nivel estatal se estima que sólo el 32% de la población consume carne, el 23% huevo, el 10% leche, el 9% pescado y el 30% pan de trigo.

**Servicios Públicos Básicos: Agua Potable, Alcantarillado, Alumbrado Público, Caminos Municipales y Pavimentación.**

No obstante contar con recursos acuíferos abundantes, el servicio que brinda el Ayuntamiento es deficiente, debido principalmente a la fijación de horarios en su prestación, racionando la cantidad de agua potable que requiere la población para satisfacer sus necesidades.

El alcantarillado que posee la cabecera municipal es casi inexistente debido, en buena medida, a errores de carácter técnico en la instalación de los tubos de drenaje que no garantizan la resistencia y durabilidad del servicio; por lo que el Municipio habrá de efectuar en breve erogaciones por ese concepto.

En lo referente al alumbrado público, en líneas anteriores se dijo cubría la casi totalidad de necesidades a nivel de vivienda y de tránsito vehicular.

El Municipio cuenta con una carretera federal de cuotas que entronca con la de Puebla-Orizaba y que además pasa por varias cabeceras municipales de la región, como son San Nicolás - Buenos Aires, San Salvador el Seco y Aljojuca. Vale mencionar la existencia de un ferrocarril que lo atraviesa pasando por Jalapaco y Tlachichuca y que beneficia de manera importante el acceso al Municipio.

Los caminos que conectan a Ciudad Serdán con otros Municipios y localidades se encuentran en las condiciones adecuadas

que se requieren para el tránsito de personas y vehículos, sin embargo, por ser una de las principales cabeceras municipales en toda la región de Tepeaca en lo que se refiere a la distribución y comercialización de productos, es deseable ampliar y dar mantenimiento a la carpeta asfáltica a efecto de facilitar un mayor flujo.

Por lo que respecta a la pavimentación, ésta es deficiente ya que no se consideraron limitantes en el trazo e inclinación de las calles, en la colocación del alcantarillado pluvial y doméstico y, además, por irregularidades administrativas.

**Servicios Públicos Complementarios: Comunicaciones, Oficinas Públicas, Limpia y Panteones.**

El sistema de comunicaciones se ha dividido convencionalmente en Servicio Postal, Servicio Telegráfico, Radio, Televisión y Telefonía. En el primero, a pesar de que ha sido objeto de mejoramiento en su infraestructura, existe desconocimiento operativo que obstaculiza su mecanización en detrimento del público usuario.

La Única oficina de telégrafos opera con limitaciones técnicas considerables, lo que sumado al mal estado en que se encuentra el equipo y las instalaciones ocasiona que el servicio --brindado no cumpla los requisitos mínimos de calidad, eficacia y eficiencia.

El servicio telefónico consta de 293 líneas con 330 --aparatos, de las que sólo una sirve como caseta de larga distancia. Asimismo, presenta problemas de escaso mantenimiento de las casetas públicas y operativos en las líneas telefónicas, lo que --ha impedido ampliar la cobertura hacia otras latitudes.



Los servicios de radio y televisión cubren su función recreativa y de esparcimiento, al tiempo que coadyuvan en la formación educativa básica de la población, sin embargo, es deseable ampliar sus beneficios a zonas marginadas que carecen de este medio de comunicación.

En el rubro de oficinas públicas, Ciudad Serdán cuenta con las adecuadas para el funcionamiento del Ayuntamiento y atención al público, presentando una correcta distribución del espacio en los bienes muebles que ocupa el personal para el desempeño de sus labores. Los inmuebles utilizados como oficinas son propios.

En el caso del servicio de limpia, funciona suficientemente aunque se carece de unidades y personal necesario para su prestación. Esto último por el escaso presupuesto asignado y por las ínfimas remuneraciones a los trabajadores.

Finalmente, el servicio de panteón cumple hasta el momento con los requerimientos de capacidad, sin embargo, se requiere además de ampliarlo, proceder a la regularización de la propiedad de lotes, con objeto de prestar este servicio con mayor eficacia.

Es conveniente puntualizar que el funcionamiento, en muchos casos, irregular de los servicios públicos en este Municipio, responde a limitantes de orden jurídico, financiero y administrativo que no pueden soslayarse.

En el primer aspecto, la obsolescencia manifiesta de disposiciones jurídicas a nivel estatal y la actuación de las propias autoridades estatales y municipales al margen de los preceptos establecidos en sus Constituciones y Leyes Orgánicas.

Desde el punto de vista financiero, el escaso espacio de maniobra de la hacienda pública municipal y de fuentes alternas de ingresos públicos distintas de las tradicionales participaciones federales, limitan las posibilidades de expansión de los servicios públicos.

En materia administrativa, el desconocimiento parcial o total de normas y procedimientos, por parte de los funcionarios municipales que regulen la prestación de servicios de acuerdo con las actividades productivas existentes.

Para la mejor implementación de los servicios públicos en el Municipio de Ciudad Serdán debe considerarse lo siguiente:

1. Efectuar los estudios socioeconómicos, financieros y administrativos que se requieran para definir el traslado de los servicios al Municipio, que estén actualmente a cargo de la Federación y de los Estados.
2. Definir las bases y procedimientos para la expropiación, concesión, municipalización, ocupación e intervención de bienes y demás modalidades a la propiedad privada que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos municipales.
3. Reglamentar el funcionamiento y alcances de los servicios públicos, definir su financiamiento y señalar porcentajes o cantidades mínimas que se deban asignar a los servicios correspondientes.
4. Definir y determinar en la ley local la forma de participación, concurso e intervención que deba tenerse.

ner el Estado en la prestación de los servicios públicos a cargo del Municipio.

5. Definir formas y mecanismos de coordinación, asociación y cooperación entre los Municipios del Estado para la prestación de servicios públicos a su cargo.
6. Determinar las posibilidades de fomentar la creación de comités, empresas u organismos descentralizados municipales que presten los servicios públicos fuera de la administración regular, con ámbito de ejercicio intermunicipal, en cuyo caso, deberán regularse por leyes estatales y reglamentarse en el ámbito municipal.

### **3.2. FORMAS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

De acuerdo a la ponencia sobre Administración de Servicios Públicos<sup>17</sup> existen cinco mecanismos básicos:

- a. **Por administración directa.**- Cuando el Ayuntamiento presta directamente los servicios a la comunidad, -- utilizando los recursos propios del gasto normal u -- otras fuentes de ingresos complementarias, asumiendo la organización, dirección y ejecución de las actividades inherentes a la prestación del servicio en --- cuestión.
- b. **Por colaboración.**- Aquéllas en que agrupaciones, -- asociaciones de colonos y/o juntas de vecinos colaboran directamente, ya sea con materiales, equipo, ma-

no de obra o dinero, en la prestación del servicio y en coordinación con las autoridades municipales. La dirección de las actividades debe ser llevada a cabo por las autoridades del Ayuntamiento, y la organización y ejecución pueden llevarse a cabo en coordinación con la comunidad.

- c. **Por concesión.**- Por motivos de insuficiencia técnica o económica el Ayuntamiento, en algunos casos, -- otorga en concesión a particulares la prestación de algún servicio. La concesión es el acto por el cual la autoridad municipal concede a particulares el manejo y explotación de un servicio público, cuando és ta carece de capacidad económica y técnica para su administración. La concesión se hará mediante subasta pública y quedará sujeta a las condiciones que el Ayuntamiento establezca mediante un contrato. La -- ejecución de las acciones debe estar sujeta a las -- disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y cuando se excedan de periodos de gestión municipal deberán ser aprobadas por las legislaturas locales.
  
- d. **Por expropiación.**- Es la administración producto de la acción del gobierno que, por beneficio público, enajena parte o el todo de la propiedad de personas físicas o morales, implica una indemnización material o económica, mediante la cual se compensa al afectado en la medida en que su propiedad fue expropiada
  
- e. **Por asociación intermunicipal.**- Cuando se concertan convenios entre Municipios vecinos conurbados y, -- por consiguiente, comparten problemas en materia de servicios públicos, lo que los obliga a llevar a ca-

do coordinada y mancomunadamente las acciones de mantenimiento y mejoramiento de los mismos.

### **3.3. LA REGLAMENTACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

A efecto de reglamentar el funcionamiento y cobertura de los servicios públicos municipales, se modificó el texto constitucional en el sentido de definir los servicios de carácter municipal, así como las Leyes Orgánicas Municipales; sin embargo, no se especifica claramente en las Constituciones Estatales las modalidades que habrá de adoptar la prestación de los satisfactorios; los derechos y obligaciones tanto de las autoridades municipales como de otras instancias; asimismo, se requiere determinar las formas de financiamiento obedeciendo a las condiciones particulares de cada tipo de servicio y dentro de cada servicio, el caso específico de la norma en que se preste.

En ese sentido, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas ( INDETEC ) elaboró en 1983 un Catálogo de Servicios Públicos Municipales que, considerando la diversidad de condiciones del Municipio mexicano, totaliza y establece el conjunto de servicios que actualmente son prestados por la mayoría de éstos, así como las funciones que deben cumplir.

### **3.4. LA PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.**

La intervención del Estado de Puebla en la organización y operación de los servicios públicos municipales, no sólo debe es

tablecería a través de la celebración de convenios de colaboración administrativa, sino que debe definirla claramente la Ley Orgánica Municipal; en otros casos, se precisa únicamente del apoyo técnico y económico del Gobierno del Estado de Puebla para la instalación de los servicios de infraestructura en las colonias que integran el Municipio de Ciudad Serdán o, finalmente, colaborar en la capacitación del aparato técnico-administrativo de este Ayuntamiento para la administración de los ingresos que deriven de la prestación de los servicios.

Por otra parte, la rentabilidad y eficacia de importantes servicios públicos exige su prestación bajo el concurso de varios Municipios, entre ellos los de Ciudad Serdán y Libres, cuyo campo de acción debe extenderse a tareas de abastecimiento de agua, energía eléctrica, gas, control ambiental, bosques, producción -- agropecuaria, planes de urbanización, edificación de vivienda, control de abastos, servicios de transporte, así como de otros de menor rentabilidad, pero no menos importantes como los servicios de sanidad, atención médica, campos deportivos, obras sociales, escuelas, centros culturales, etc.

De esta manera, dado que la prestación de los servicios adquiere cada vez mayor importancia a nivel local, y dada la grave crisis política y financiera de los Municipios, es necesario crear por medio de una ley, un sistema de cooperación intermunicipal dentro de la Región III Tepeaca, para apoyar a las municipalidades en su modalidad de entes económicos, sociales y promotores del cambio social.

A través de la cooperación intermunicipal de Ciudad Serdán y Libres que se propone, se pretende subsanar sus deficiencias administrativas, técnicas, económicas y financieras, vía la instrumentación de técnicas más eficaces en la administración de los ser

vicios, reduciendo con ello los costos y gastos de realización de las obras e instalación, explotación y prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, la cooperación intermunicipal que se propone entre los Municipios de Ciudad Serdán y Libres, puede llegar a constituir una respuesta efectiva a la llamada "pulverización municipal" que, en nuestro país ha sido la creación de Municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia -tal sería el caso de Oaxaca con 570 Municipios cuyas condiciones de existencia son verdaderamente deplorables-, por ello... "la orientación que se dé a las mancomunidades debe promover la reordenación del mapa municipal en el país, de tal manera que los Ayuntamientos formen verdaderas unidades naturales mediante su reagrupamiento, con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados".<sup>18</sup>

Una vez establecidos los objetivos de la coordinación horizontal<sup>19</sup> entre los citados Ayuntamientos, importa precisar cuáles serían los lineamientos a seguir para el cobro de los servicios públicos en el caso de las zonas conurbadas de la región III Tepeaca, Puebla.

En resumen, dadas las grandes diferencias económicas -entre las regiones de nuestro país, existen posibilidades diferentes de financiar sus servicios públicos; sin embargo, sería deseable que los Municipios o regiones de mayor actividad económica del Estado de Puebla y, por ende, de mayores recursos económicos y técnicos, renunciaran a una parte proporcional de los ingresos provenientes de los servicios públicos, a efecto de subsanar las graves deficiencias que presenta la región III Tepeaca, de menor desarrollo.

#### 4. LA EMPRESA PUBLICA MUNICIPAL

En virtud de las limitadas captaciones de ingresos por las reducidas participaciones federales y estatales, y las aún escasas posibilidades tributarias del Municipio de Ciudad Serdán, - se propician graves deficiencias en los servicios y en la calidad de vida de la comunidad; por ello se propone como alternativa para su desarrollo y cooperación, respectivamente, la creación de - empresas públicas municipales, entendidas como la organización de los factores de la producción, dirigidas a producir o distribuir bienes y/o servicios en el mercado.

Dentro del esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática, las empresas públicas han de participar en forma -- coordinada con los Municipios en tareas tales como la construc-- ción de escuelas, el empleo de mano de obra local fijando una política salarial adecuada y, de manera prioritaria, contribuir a - la prestación de servicios públicos como electrificación, agua, - alcantarillado, pavimentación y desarrollo de programas de cons-- trucción de viviendas.

Con objeto de instrumentar la creación de estas empre-- sas en el ámbito municipal, se requiere llevar a cabo un análisis de viabilidad que precise el potencial productivo de la región -- III Tepeaca, Puebla; determinar condiciones y magnitud de la po-- blación; posibilidades de incorporación de la fuerza de trabajo; disponibilidad de capacitación de recursos humanos; posibilidad de captación de ingresos propios, etc. En el Municipio urbano, - donde el crecimiento y la complejidad de los servicios es mayor, existen amplias perspectivas para la proliferación de empresas pú-- blicas.



Para su creación es deseable observar las siguientes medidas:

- a) Elaboración previa de proyectos de inversión que establezcan objetivos y metas precisos, con estudios de la estructura financiera potencial de las unidades de producción y de servicios.
- b) Establecimiento de índices económicos y financieros que permitan en diversas escalas precisar precios, tarifas, beneficios y subsidios.
- c) Proposición de patrones para evaluar la eficacia y eficiencia productiva y financiera de estas entidades.
- d) Establecimiento de normas para el control del sector paramunicipal a través de las cuentas públicas estatales.

## 5. PANORAMA ACTUAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y SUS PERSPECTIVAS

Una de las características de la época actual ha sido indiscutiblemente la creciente concentración poblacional en los centros urbanos. Ante este acelerado crecimiento de los asentamientos humanos en las ciudades y poblados, la Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, ha tenido que reglamentar e intervenir en forma incisiva para regular esta compleja problemática; situación que ha representado para el Municipio la necesidad de crear nuevas colonias con un mínimo de servicios como son: agua potable,

calles y banquetas, alumbrado público, etc., y que implica necesariamente, el buscar fuentes adicionales de ingresos para la solución de los problemas inherentes al fenómeno urbanístico.

Habida cuenta de la heterogeneidad de condiciones socioeconómicas de los Municipios en México, es posible concluir las siguientes relaciones:

- A. Existe mayor disponibilidad de servicios públicos - en las localidades mayores que en las de menor tamaño, por el fenómeno de la urbanización.
- B. Cuanto mayor es el grado de aislamiento geográfico de la localidad tanto menor es la presencia de servicios públicos.
- C. El número de servicios disponibles en las localidades es mayor para aquéllas con ingresos per cápita altos que para las de bajos ingresos.
- D. Las inversiones industriales y sociales son esencialmente de naturaleza urbana, en tanto que las inversiones que se destinan al medio rural no están orientadas directamente a la producción; en consecuencia, los Municipios rurales están subequipados en servicios públicos respecto de las localidades urbanas o de mayor tamaño. "El proceso de concentración industrial pone de manifiesto que las inversiones en las actividades básicas del desarrollo se orientan preferentemente a los bienes de producción pues son fácilmente recuperables, mientras que las inversiones para el equipamiento colectivo no son fáciles de adoptar la forma de ingreso para el inversionista".<sup>20</sup>

- E. La industrialización del Municipio urbano y el número de servicios no siempre guarda una relación constante. "En las ciudades cuyo nivel de actividad económica es importante, es evidente la cada vez mayor incidencia del sector servicios o terciario en la generación del Producto Interno Local, de tal manera que la demanda de servicios es creciente en forma más que proporcional al incremento de los ingresos de la población. Así la producción de servicios es naturalmente intensiva en mano de obra y más costosa en términos relativos al observarse el crecimiento económico. En esta situación se encuentran los servicios de administración, educación, salud, seguridad social, servicios asistenciales y culturales, etc. La magnitud dentro del gasto público total estatal de este tipo de servicios es relevante: en el D.F. del 65%, en Jalisco el 62.3%, en Nuevo León el 85% y en Puebla el 81%".<sup>21</sup>
- F. Desigual orientación de las inversiones básicas y sociales, mayor inversión del Gobierno Federal en las regiones de mayor demanda y desarrollo, en detrimento de otras menos favorecidas.<sup>22</sup>
- G. La única fuente importante de financiamiento para el desarrollo de las inversiones en servicios públicos y de fomento es el Gobierno Federal. Por tanto existe la tendencia de los Estados y Municipios a disminuir los gastos en obras públicas y de fomento e incrementar los gastos de administración. "Con el advenimiento de la crisis económica los servicios públicos han escapado de las posibilidades presupuestales de los Municipios. Ello ha provocado -

un divorcio entre las fuentes de financiamiento disponibles para construcción, obras públicas y la solvencia de los Municipios".<sup>23</sup>

Es posible concluir que la función fiscal y financiera en torno a los servicios públicos municipales se encuentra limitada por errores de concepción, en la medida en que establece como condicionante para la expansión de los servicios públicos en el campo, el equipamiento colectivo de servicios en los Municipios - urbanos y, de instrumentación, por la importante y tradicional -- concentración de recursos en las regiones de mayor desarrollo económico, político y cultural.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Semanario Judicial de la Federación.- Tomo XV, Págs. 1251 y -- 1252.- Martínez López Luis.- Primera Edición, Ed. Porrúa, 1954 pág. 5
2. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.- Tomo IV, 1953, pág. 646
3. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983.- pág. 7
4. Ibid. pág. 7
5. Faya Viesca, Joaquín.- Finanzas Públicas.- México D.F., Ed. Porrúa.- 1981, pág. 186
6. Faya Viesca, Joaquín.- Las Tasas y las Tarifas de los Servicios Públicos en los tres niveles de Gobierno.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal # 1.- Ed. INAP.- Enero-Marzo de 1981, pág. 19
7. Ibid, pág. 19
8. Ibid. pág. 27
9. Ibid. pág. 27
10. Keynes J. M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- México, F.C.E.- séptima edición 1965.- Traducción de Eduardo Hornedo.- revisión de Angel Martín Pérez.
11. Faya Viesca, Joaquín.- Las Tasas y las Tarifas de los Servicios Públicos en los tres Niveles de Gobierno.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal # 1.- Ed. INAP.- Enero-Marzo de 1981, pág. 28
12. Gobierno del Estado de Chiapas.- Manual de Planeación Municipal.- 1982-1988.- 1983, pág. 90
13. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983.- pág. 7
14. Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal.- 1983-1988.- pág. 324

15. Departamento de Estadística 1980.- Secretaría de Fomento Económico.- Gobierno del Estado de Puebla.
16. Dirección General de Estadística.- Censo General de Población 1980.- Gobierno del Estado de Puebla.
17. Comisión de Desarrollo Social del Estado de Puebla.- Curso de Capacitación para Presidentes Municipales del Estado de Puebla.- Ponencia: Administración de Servicios Públicos.- 8 y 9 de febrero de 1984.- Huauchinango, Puebla,- pág. 13
18. Márquez C. Luis.- La Cooperación Intermunicipal.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal # 3. - Editorial INAP.- Julio-Septiembre de 1981, pág. 24
19. La relación horizontal se establece entre los Estados miembros de la Federación y de los Municipios entre sí que, en conjunto, forman un Estado Federal. La relación es ciertamente complicada pues aunque convergen niveles gubernamentales semejantes en lo jurídico y político, difieren en lo económico en virtud de los recursos de que disponen; se trata de "formaciones físicas y económicas que no sólo producen diferencias en las zonas de un mismo Estado, sino que determinan cambios en las regiones de un mismo país, proyectando en tales circunstancias que la política de relaciones verticales (Federación-Estados-Municipios) que intenta dar igual tratamiento a lo que es esencialmente distinto, producirá efectos económicos muy diversificados".  
Valencia C. Salvador.- La Nueva Estructura Constitucional del Municipio.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal # 8-9, Ed. INAP.- Octubre de 1982 a Marzo de 1983.
20. Rufz Dueñas, Jorge.- La Colaboración Intermunicipal.- Ponencia sobre el Fortalecimiento Municipal.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal # 5-6. Ed. INAP.- Enero-Junio de 1982, pág. 169
21. Jiménez Regina-Ottalengo.- Los Municipios en México, México D.F., Ed. UNAM. pág. 185
22. La inversión pública federal realizada en el sector bienestar social (incluyó los rubros de salud, seguridad social, educación, cultura, ciencia y tecnología) fue del orden siguiente: al D.F. el 37.5%, a Oaxaca el 1.7%, a Nuevo León el 10% y a Puebla el 2.4%.  
Fuente: Presidencia de la República, Informe de Gobierno. - Sector Política Económica.- 1983

23. Ponencia: "Las Finanzas Públicas Locales en México: Análisis y Perspectivas".- Camacho Gaos, Carlos.- IEPES, P.R.I. Abril de 1982.

## CAPITULO III

### EL PATRIMONIO MUNICIPAL

Los recursos públicos que forman el patrimonio del Estado Mexicano, constituyen una unidad económica ligada insolublemente a la soberanía del Estado. Dicho patrimonio está formado tanto por los bienes de dominio Público y Privado de la Federación, como por los bienes de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de los Municipios; parte de este patrimonio es de carácter intrasmisible, otro tiene como fin la inversión pública y otra más destinada al uso público y, en algunos casos, para particulares.

Gran parte del orden jurídico de la Federación, de los Estados y de los Municipios, depende de la estructura, regulación y destino de estos recursos estatales.

Según diversos autores, el patrimonio del Estado se constituye por el conjunto de los derechos y acciones de que es titular, los cuales son susceptibles de valoración pecuniaria sumados a las obligaciones que los gravan, encaminados a la realización de sus fines.

Para Andrés Serra Rojas, el Patrimonio Estatal es:

- a) "Un conjunto de bienes, recursos, inversiones y demás derechos sobre las cosas que integran el dominio Público y Privado de la Federación.
- b) Que se valora pecuniariamente y estimulan el intercambio o tráfico de bienes.



- c) Afectadas a una finalidad pública, interés general o utilidad pública que se traduce en la prestación de servicios a cargo del Estado.
- d) Que forman una unidad, de la cual es titular el Estado, o las Entidades Públicas, por el creadas o reconocidas".<sup>1</sup>

La noción de dominio público es muy amplia, comprende la totalidad de bienes muebles e inmuebles que pertenecen por disposición de la Ley, a la Federación, D.F., Estados y Municipios, y cuya regulación se ordena en un régimen de Derecho Público y sólo por excepción, en un régimen de Derecho Privado, afectados a la utilidad pública.

## 1. EL CONCEPTO DE PATRIMONIO ESTATAL

En las Entidades Federativas la clasificación de los bienes es similar a la existente a nivel federal, para ello se tomó como ejemplo los ordenamientos jurídicos de tres Estados de la República, además del de Puebla.

La Constitución Política del Estado de Guanajuato señala en su artículo 102 como bienes del dominio público y que conforman el patrimonio del Estado.

I. Los de Uso Común

II. Los destinados por el Gobierno del Estado a servicios públicos.

III. Los inmuebles de valor histórico y cultural, y

IV. Los demás que señalen las leyes respectivas.

Los bienes de dominio privado son los que actualmente -  
le pertenecen en propiedad o que en el futuro ingresen a su patri-  
monio, por cualquier forma de adquisición de la propiedad no pre-  
vistas en el capítulo precedente (Artículo 103).<sup>2</sup>

La Constitución Política del Estado de Morelos hace re-  
ferencia a tales bienes de la siguiente manera:

La Hacienda Pública estará integrada por:

I. Los bienes propiedad del Estado.

II. Los ingresos provenientes de impuestos (Artículo 80)<sup>3</sup>

La Constitución Política del Estado de Puebla expresa:  
La Hacienda Pública, se formará con el producto de las contribucio-  
nes, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participa-  
ciones que determina la Ley Fiscal y con las donaciones, legados  
y reintegros que se haga o se deje al tesorero público (Reformado  
por Decreto del 15 de abril de 1974). Artículo 106<sup>4</sup>

Para el caso de que no existan leyes específicas que re-  
gulen en la materia, suele acudir al Código Civil del Estado --  
respectivo:

Los bienes son de dominio del poder público o de pro-  
piedad de los particulares (Artículo 764).

Son bienes del dominio del poder público los que perte-  
necen a la Federación, Estados o Municipios (Artículo 765).

Los bienes del dominio del poder público se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y - bienes propios (Artículo 767).

Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas (Artículo 768).

Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios, pertenecen en pleno dominio a la Federación a los - Estados o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados (Artículo 770 Código Civil del Estado de Guerrero).<sup>5</sup>

De acuerdo con el análisis de algunas Leyes Orgánicas, la autoridad que corresponde llevar el control de los bienes estatales son: en el caso del Estado de Guanajuato al Oficial Mayor, en el Estado de Sinaloa a la Secretaría de Finanzas, y en - el Estado de Puebla la Dirección General de Planificación (Artículo 13 Ley de Desarrollo Urbano para el Estado Libre y Soberano de Puebla),<sup>6</sup> cuyas atribuciones son las siguientes:

- I. Conocer y dictaminar sobre las proposiciones de - provisiones, reservas, destinos y usos de las áreas predios del Estado, que sometan los Ayuntamientos a la aprobación del ejecutivo estatal.
- II. Regular el mercado de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

- III. Dictar las medidas necesarias a que deben sujetar se las áreas y predios no urbanizables, y por tratarse de regiones arqueológicas, agrícolas, mineras, forestales o de otra índole.

## 2. EL CONCEPTO DE PATRIMONIO MUNICIPAL

Por regla general, la definición de bienes patrimoniales ha quedado consagrada en la Constitución Local y, asimismo, suele hacerse tal mención en la Ley Orgánica Municipal en los siguientes términos:

La Hacienda Municipal se formará con los impuestos, productos y aprovechamientos que determinen la Ley de Ingresos del Municipio y con las participaciones que le correspondan (Artículo 52 Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla).<sup>7</sup>

Para el control de dichos bienes, la propia Ley prevé de competencias a las autoridades siguientes:

Artículo 42, fracción IV. Corresponde al Presidente Municipal formar inventarios minuciosos y justipreciados de todos los bienes municipales muebles o inmuebles.

Artículo 58, fracción VIII. Corresponde al Tesorero Municipal administrar los bienes del dominio privado del Ayuntamiento.<sup>8</sup>

Como derivación de lo anterior, la Legislación Federal marca la pauta y el espíritu general de las normas estatales y municipales con relación a los bienes que conforman su patrimonio.

Ello se ha traducido en una relativa homogeneización de la mayor parte de la normatividad con el esquema marcado por la Ley Federal. Sin embargo, es factible proponer una mayor uniformidad de las leyes estatales y municipales -a través de las reformas y adiciones necesarias- a efecto de que éstas manifiesten la intención original que motivó su creación.

Existen casos en los que a nivel estatal o municipal no se ha legislado en forma clara y suficiente en la materia, no obstante se considera salvado el problema de la definición de los bienes patrimoniales, al ser factible acudir a fuentes supletorias tales como los Códigos Civiles Estatales.

Con el propósito de ser congruentes con las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, resulta necesario efectuar adecuaciones a la Constitución Política del Estado de Puebla, a efecto de precisar que los Municipios que le conforman poseen patrimonio propio, que lo manejarán de acuerdo a la Ley; hacer lo propio en la Ley Orgánica Municipal con objeto de precisar el tipo, las bases y las limitaciones que supone el manejo de los bienes patrimoniales, y en las Leyes Estatales y Municipales de Desarrollo Urbano, para regular su participación en la creación y administración de sus reservas territoriales, así como en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Adicionalmente, el manejo de los fondos y bienes municipales por parte de los empleados y funcionarios, deberá expresamente normado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos a efecto de precisar la responsabilidad y causión en el ejercicio de sus funciones.

### 3. PATRIMONIO MUNICIPAL Y EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

De las iniciativas presentadas por el Congreso en Diciembre de 1982 con objeto de reformar el artículo 115 Constitucional<sup>9</sup> destaca fundamentalmente aquellas que regulan y norman en materia hacendaria el patrimonio municipal.

Las razones que determinaron la necesidad de modificar y examinar la estructura constitucional de la Hacienda Pública Estatal y Municipal, son obvias, el deseo de emprender una auténtica reforma económica del Municipio y del Estado, a fin de convertirlos en eficaces instrumentos de desarrollo, más que en factores de rezago.

En tal sentido se orienta el texto vigente del artículo 115, fracción IV, en la que no solamente se preserva el concepto originario que prescribe la libre administración de la Hacienda - por parte de los Municipios, sino que delimita el marco que ha de proteger su autonomía económica.

La importancia de esta innovación, reside precisamente en darle una connotación más amplia a la idea de la libre disposición del patrimonio municipal; hasta entonces la Constitución no había sido clara en este precepto, ya que únicamente hablaba de administrar libremente su Hacienda entendida tradicionalmente como los ingresos que por vía de Derecho Público obtienen los Municipios, es decir: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, (la actual legislación prevé otra importante fuente de ingresos: participaciones federales y estatales), y se identificaba -- ese concepto con el de ingresos fiscales, igualmente, los conceptos de Hacienda y Fisco los identificaba la doctrina.

En este sentido, el concepto de Hacienda Municipal se hace extensivo a los bienes del patrimonio municipal. Así lo establece, el Código Fiscal del Estado de Puebla, en su artículo 10.:

"De acuerdo con la Constitución Política del Estado, la Hacienda Pública, se integra con las contribuciones que anualmente decreten el Departamento Legislativo y con el patrimonio público y privado y los productos de ambos, que de hecho y por derecho, le correspondan conforme a la legislación vigente; y se regulará por los preceptos de este Código y por los Reglamentos que en su caso, expida el Ejecutivo".<sup>10</sup>

#### 4. DETERMINACION DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

En virtud de que los Ayuntamientos no tienen autonomía, los ingresos que perciben son determinados por el Poder Legislativo Local, tal como lo ordena el artículo 115 Constitucional, fracción II.

La totalidad de Municipios elaboran una iniciativa de Ley de Ingresos que, posteriormente, es aprobada por la Legislatura Local, situación que implica ceder parte de sus decisiones al poder estatal y les limita para determinar su situación hacendaria. En algunos casos, esto ha obedecido a presiones políticas y económicas de los Gobiernos Federal y Estatal.

Frente a tal estado de cosas, a raíz de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, la anterior fracción II pasa a ser parte de la nueva fracción IV, con la modalidad de que se establece la llamada "esfera económica mínima", que enumera con toda claridad los ingresos -citados en el primer capítulo- que --

percibirán los Municipios.

La presente reforma es sustancial, ya que precisa claramente la fuente de recursos del Municipio. Lo fortifica económicamente y le da posibilidades reales de planear su desarrollo económico y social.

Adicionalmente, se obliga la participación del Estado - mediante convenios, en caso de que el Municipio desee que el Estado se haga cargo de alguna función de recaudación o administración fiscal y se obliga, asimismo, al gobierno municipal a presentar para su aprobación leyes de ingresos y, el pueblo, a través - de sus representantes (los diputados locales), se obliga a revisar la cuenta pública.

La Ley de Ingresos del Estado de Puebla<sup>11</sup> clasifica sus recursos en:

- . Impuestos
- . Derechos
- . Productos
- . Aprovechamientos y
- . Participaciones (antes aportaciones para mejoras)

Los impuestos se clasifican en:

1. Predial sobre terrenos de común repartimiento
2. Impuesto sobre Adquisición de Bienes Inmuebles
3. Impuestos al Comercio y a la Industria en general.
4. Impuesto adicional del 10%

La Ley de Ingresos Municipal,<sup>12</sup> por su parte, los divide básicamente en:



- 1.- Actividades Mercantiles e Industriales
- 2.- Diversiones y espectáculos públicos
- 3.- Rifas, Loterías, Sorteos y toda clase de juegos per  
mitidos.
- 4.- Anuncios comerciales y propaganda.

En materia de Derechos los ingresos se causan por los -  
siguientes conceptos:

- 1.- Agua y drenaje (Cooperación para obras Públicas).
- 2.- Empadronamiento y refrendo de toda actividad econó-  
mica.
- 3.- Licencias para construcciones y alineamientos de --  
obras materiales.
- 4.- Alumbrado Público
- 5.- Expedición de certificados
- 6.- Rastro.
- 7.- Panteones.
- 8.- Servicios Especiales.

En materia de Productos, se establecen los ingresos si-  
guientes:

- 1.- Mercados
- 2.- Carga y descarga de Mercanca.
- 3.- Ocupación temporal de la vía Pública.
- 4.- Ocupación del subsuelo para construcciones
- 5.- Rentas de bienes propios del Ayuntamiento.

Los ingresos por Aprovechamientos:

- 1.- Rezagos
- 2.- Recargos
- 3.- Multas diversas

- 4.- Sanciones por violación de disposiciones
- 5.- Gastos de ejecución

## 5. CONTRIBUCIONES A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Con objeto de dar al Municipio la autosuficiencia económica que se pretende, robustecer su autonomía política y aquellas facultades que habfan venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación, las últimas reformas al artículo 115 Constitucional, reiteran en su fracción IV, la libre administración de su hacienda y por otra parte, incluyen una fórmula de descentralización, de redistribución de conceptos en materia fiscal, asignando a sus comunidades los impuestos o contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria.

Entre estas contribuciones a la propiedad inmobiliaria, se encuentra el impuesto sobre Adquisición de Inmuebles o transferencia de dominio, que grava la adquisición del suelo y de las construcciones adheridas a él, así como los derechos relacionados con los mismos.

### 5.1. EL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES

#### MARCO NORMATIVO

Las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, acorde con la fracción IV del citado artículo, deben ser de orden Municipal, y por tanto deben estar claramente especificadas en las Leyes de Ingresos y de Hacienda Municipales; quién lo establece es la Legislatura de cada Entidad Federativa a iniciativa del Ejecu-

tivo Estatal y de los propios ayuntamientos.

En este sentido, las Legislaciones Estatales habrán de efectuar las modificaciones necesarias, en lo relativo a establecer que la administración y el rendimiento del impuesto, corresponden íntegramente al Municipio. Esta adecuación de las Leyes - estatales en relación al Impuesto sobre Traslación de Dominio, -- puede implicar excepcionalmente una modificación a la estructura del impuesto, en virtud de que las bases normativas son las mismas variando el destinatario de este impuesto. Cabe señalar que la modificación a la estructura del impuesto estará en función de la capacidad económica-administrativa del Municipio en cuestión; y que en esencia seguirá los lineamientos que la Ley Federal establece en la materia.

La transferencia de los impuestos a la propiedad raíz - del Estado a sus Municipios, implica un análisis de adecuaciones y reformas fiscales a nivel estatal y la integración de un nuevo sistema tributario. Los objetivos de tales modificaciones son -- los siguientes:

- 1.- Administración y rendimiento integral del impuesto al Municipio.
- 2.- Derogar disposiciones legales, que pudieran contener exenciones o subsidios al impuesto.
- 3.- Determinar la aplicación de Leyes locales a nivel municipal en materia del impuesto.

Por lo anterior, se precisa modificar los siguientes ordenamientos:

- La Constitución Política Local

- Leyes de Ingresos y de Hacienda Estatales
- Leyes de Ingresos y de Hacienda Municipales
- Código Fiscal del Estado
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley Orgánica Municipal.

El Código Fiscal del Estado de Puebla en su artículo 199, señala la obligación del pago del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles a las personas físicas o morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y construcciones adheridas a él, ubicadas dentro del territorio del Estado; así como los derechos que con ellos se relacionen.<sup>13</sup>

El impuesto se calculará aplicando la tasa y las modalidades que señale la Ley de Ingresos Municipal.

Una vez que se ha autorizado el traslado de dominio, deberá hacerse el pago de impuestos correspondiente por Notario Público, quien a su vez dará aviso a la Secretaría de Finanzas del Estado o a la Oficina Recaudadora respectiva acerca de las modalidades que seguirá el pago del impuesto y características del predio.

## **5.2. LA COORDINACIÓN EN MATERIA DEL IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES.**

Uno de los principales propósitos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, establecido en la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, ha sido el dar cada vez mayor robustecimiento financiero a las haciendas públicas, tanto estatales como municipales.

Como parte de la estrategia adoptada, se cuenta la implantación - de la coordinación de la Federación con las Entidades Federativas en materia del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles y por otra parte, la nueva estructura del artículo 115 Constitucional, que en su fracción IV incluye la asignación a los Municipios de las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria.

El concepto de coordinación gira en torno al propósito de evitar la concurrencia impositiva y al de crear un sistema de justa distribución de los recursos entre Federación, Estado y Municipio. Cabe señalar que más adelante se discutirá sobre la -- coordinación en esta materia que consideramos lesiva para la au tonomía financiera del Municipio.

En 1982 el Ejecutivo Federal introduce en la citada Ley una nueva vía de armonización fiscal, consistente en suspender el cobro del Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles en las entidades que implementen en su legislación estatal los lineamientos que la Ley Federal establece. Como efecto, se implanta en la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles las correspondientes reformas, a efecto de introducir el sistema que permite a los Estados coordinarse con la Federación en esta materia, sin sacrificio de ninguno de sus ingresos, pero con la obligación de -- adecuar su legislación en la materia a las características de la Ley Federal.<sup>14</sup>

Una segunda fase de esta coordinación en materia del Im puesto sobre Adquisición de Inmuebles, resulta de las reformas -- efectuadas en 1983 a la Ley de Coordinación Fiscal, misma que se crea con el propósito de lograr la armonización tributaria, incre mentar los ingresos de las Entidades Federativas y propiciar la - colaboración administrativa para el manejo de los impuestos federales coordinados.<sup>15</sup>

En tal sentido, el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal hubo de ser reformado con objeto de crear una participación adicional a la que se otorga a las Entidades Federativas y Municipios de los fondos en la propia Ley establecidos, consistente en el 80% sobre la recaudación del Impuesto sobre Tenencia o - Uso de Vehículos, en la parte que colaboren en la recaudación de dicho impuesto, la participación adicional será para aquéllas Entidades Federativas con las cuales la Federación se encuentre -- coordinada en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. A su vez, estos Estados deben participar a los Municipios de ese incremento, por lo menos en un 20%.

Cabe señalar que el mecanismo para la coordinación en - materia del citado impuesto corresponde iniciarlo a la Legislatura Estatal, toda vez que ésta solicita a la Federación la coordinación y, por consecuencia, debe seguir las normas básicas que la - Ley Federal dispone. Por lo anterior, compete al Gobierno del Estado obtener la correspondiente declaratoria de coordinación de - la Federación y al Municipio administrar y aprovechar el rendimiento de las contribuciones a la propiedad raíz; sin embargo, la mayoría de éstos carecen de la infraestructura necesaria para administrar esta nueva facultad.

Bajo las condiciones actuales de recaudación que mantiene el Gobierno de Puebla, se calcula que por cada peso que ingresa vía impuesto predial el costo de administración varía de 10 a 100 pesos, haciendo más oneroso el servicio conforme disminuye la capacidad económica del Municipio. Lo anterior supone que la estructura de recaudación habrá de ser erogaciones especiales adicionales.

Al respecto, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 dispone que los Municipios cuya capaci--

dad administrativa sea insuficiente, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Frente a esta situación, resulta de vital importancia - para el Municipio, independientemente de su capacidad técnico-administrativa, que desarrolle ciertas funciones, pues no serfa de justicia tributaria que el Estado concentrará el rendimiento de - las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, para hacer la distribución del mismo atendiendo a programas prioritarios, pues la atención serfa acaparada por aquellos Municipios que por la importancia de su actividad económica, bien por factores poblacionales (conurbados), bien por la influencia política de sus gobernantes, serfan objeto de trato preferencial.

Podría pensarse en un sistema que atendiendo a la circunstancia de cada Estado y Municipio, compense las diferencias - existentes no sólo privilegiando criterios de asignación de mayo- res recursos a los Municipios donde se concentra la actividad económica del Estado, sino que también utilice criterios de redistribución del ingreso.

Esto es, la recaudación de las contribuciones serfa realizada dentro de cada circunscripción territorial en el Municipio, el cual informaría al Estado del monto de la misma mediante un -- procedimiento de rendición de cuenta comprobada formal de los ingresos obtenidos por estos conceptos y la compense, en su caso, contra el monto de las participaciones que por concepto de impuestos federales el Estado les debe entregar. Los Estados, a su vez, entregarfan a los Municipios de menor recaudación lo que les co--rresponde por contribuciones a la propiedad y lo que les deben en tregar por concepto de participaciones federales.

De lo anterior se puede colegir que si bien la coordinación en materia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles no -- contraviene las disposiciones del artículo 115 constitucional en el sentido de fortalecer al Municipio, ya que se otorga al mismo el rendimiento íntegro del impuesto, no se considera adecuado que en virtud del sacrificio fiscal que representa para el Estado el dejar de percibir el ingreso derivado de la traslación de dominio, tenga que corresponderle el 80% (porcentaje tan elevado) que por concepto del impuesto sobre tenencia de vehículos le participa -- la Federación y al Municipio únicamente el 20%.

Finalmente, es conveniente puntualizar que las contribuciones a la propiedad inmobiliaria no constituyen una fuente de -- ingresos exclusiva a los Municipios, en la medida en que la Federación puede establecer impuestos federales sobre tales conceptos, como lo dispone el artículo 73, fracción VII de la Constitución -- Federal; esto implica que existan disposiciones que limitan a las Entidades Federativas para establecer el impuesto sobre Traslación de Dominio. Tal es el caso de la Ley del Impuesto sobre Adquisiciones de Inmuebles, cuyo artículo 2o. fracción III contempla exenciones al pago de este impuesto sobre los bienes de dominio público de la Federación, Estado y Municipios.<sup>16</sup> Y por otra parte, el artículo 115 fracción IV, penúltimo párrafo, dispone -- que las Leyes Federales no limitarán la facultad de los Estados -- para establecer las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, -- ni les concederán exenciones.<sup>17</sup>

### **5.3. EL IMPUESTO PREDIAL Y LA FUNCIÓN DEL CATASTRO EN EL MUNICIPIO**

Se ha dejado asentado que la transferencia de la recaudación de ciertos impuestos federales como es la traslación de impuestos a la propiedad raíz a los Municipios, implica no solamente



adecuar la legislación estatal dentro de un nuevo esquema tributario sino, fundamentalmente, el propiciar la congruencia de las ac ciones municipales con los planes estatales.

En respuesta a lo anterior, la aplicación de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria necesita apoyarse en valores ca tastrales uniformes en los diversos Municipios de un Estado.

La función catastral constituye un derecho dentro de -- las contribuciones estatales que afecta a la propiedad raíz; no só lo se circunscribe a la valuación de los terrenos, sino comprende también otro tipo de actividades tales como las de apoyar el desa rrollo urbano planificado, el control de asentamientos, etc.

Cuando el Estado ejerce su potestad tributaria y establece impuestos, surge necesariamente la necesidad de administrar los, esto es, adoptar sistemas y medidas para percibirlos adecuada y oportunamente.

En la administración del Impuesto Predial intervienen - los siguientes elementos:

#### A. EL REGISTRO

Comprende la formación del padrón fiscal, para lo cual es necesario establecer mecanismos administrativos adecuados que permitan contar con la información necesaria para la recaudación, periodicidad del pago, la notificación y el control de los créditos fiscales.<sup>18</sup>

En este sentido, puede decirse que la base de todo plan de desarrollo urbano es el ordenamiento de su territorio, es decir, el suelo es elemento indispensable de la vida social, econó-

mica y política de la comunidad; por ello se requiere de un aprovechamiento óptimo y racional a través de la planeación de su uso, destino y aplicación tomando en consideración las necesidades de la población y la disponibilidad del suelo.

Sin embargo, un grave problema al que se enfrentan los gobiernos estatales y municipales y otras dependencias es el de las zonas habitacionales irregulares: son 2 las acciones que se han emprendido para solucionarlo:

- 1) La regularización de la tenencia de la tierra con la entrega de títulos de propiedad a las personas que habitan y poseen terrenos en estas zonas.
- 2) La regeneración física de las zonas a través de apoyo técnico y financiero para mejorar o construir sus viviendas.

El procedimiento que se sigue para regularizar la tenencia de la tierra puede ser según se trate de terrenos particulares invadidos o bien de terrenos ejidales o comunales. En el primer caso, la autoridad estatal por sí o a petición de la autoridad municipal, expropia o compra el terreno, formula un programa de regularización y plan de desarrollo y celebra un convenio general con la comunidad a fin de iniciar la medición de terrenos y realizar los planos de lotificación, con lo que se define la superficie que tiene en su poder cada habitante.

En el segundo caso, la autoridad interesada solicita la intervención de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que se encarga de solicitar la expropiación ante la Secretaría de la Reforma Agraria y mediante convenio con las autoridades estatales procede a la regularización de los terrenos.

La importancia de la regularización de la tenencia de la tierra al incorporar las zonas irregulares al régimen legal y tributación establecidos, beneficia, por una parte, a los poseedores de los terrenos ya que al transformarse en propietarios adquieren seguridad y pueden ser sujetos de crédito por parte de las -- instituciones de fomento, lo que permite a las autoridades recaabar ingresos a través de los impuestos y contratar financiamientos; recursos que podrá destinar a la introducción de servicios y a la urbanización de la zona.

Existe otra forma de adquisición a través de la compra-venta de un predio. Con base en el plan de desarrollo urbano, se localiza el predio que se desea comprar para llevar a cabo determinado proyecto; mismo que será enviado por conducto del gobernador del Estado para su aprobación a la legislatura local y que, en términos generales, debe contener la información que muestre los motivos que justifiquen la realización de la obra, los beneficios que recibiría la comunidad, las especificaciones técnicas y económicas, las modalidades de pago, presupuesto y costo total, el padrón de propietario de los predios propuestos y la forma en que se hará el financiamiento de la obra.

Una vez adquirido el predio se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad del Estado y bajo el régimen del Código Civil Local.<sup>20</sup>

Este procedimiento es relativamente más rápido que la expropiación y presenta la ventaja de poder obtener créditos de las instituciones de financiamiento. En este caso el Gobierno Estatal puede servir de aval o incluso financiar la adquisición de la propiedad.

Los terrenos que se expropián pueden ser pagados por el

Gobierno a un precio mayor que el catastral, pero menor al comercial por razones de indisponibilidad inmediata de recursos.

Al realizar la obra proyectada en un área expropiada -- los predios vecinos aumentan su valor, lo que permitirá una revaluación catastral, un aumento de la recaudación por concepto de impuesto predial, así como la recuperación de la inversión inicial que hizo el Gobierno.

Por otra parte, para los efectos del pago del Impuesto Predial, el Código Fiscal del Estado de Puebla consideraba como valor catastral, el que fijaba a los bienes inmuebles la Dirección de Impuestos a la Propiedad Razf de la Tesorería General del Estado.

El impuesto predial se causará sobre las bases gravables establecidas que son:<sup>21</sup>

#### Artículo 162

- I. El valor catastral del predio
- II. La renta que produzca o sea susceptible de producir el predio.
- III. Los valores que fijen los propietarios a los predios urbanos o rústicos, por manifestación expresa o con motivo de operaciones de ventas, de hipoteca o cualquier otra por la que se determine un valor distinto del que aparezca en los padrones o registros fiscales, si el nuevo valor es superior al que se encuentra registrado.

Actualmente, las tasas del Impuesto Predial se pagarán con base en las cuotas que señale la Ley Municipal del Impuesto

Predial a expedir, que regule su administración directa por el -- Ayuntamiento con asesoría técnica y en coordinación con el Gobierno del Estado.

**Nota:**

Los Ayuntamientos poblanos tendrán a su cargo el avalúo catastral de todos y cada uno de los predios urbanos y rústicos y serán auxiliados por la Dirección General de Obras Públicas, la Dirección del Impuesto a la Propiedad Rafz, las Oficinas Recaudadoras, las Juntas Municipales y la Comisión Agraria Mixta.

Parte de estos mecanismos se contemplan en el convenio de colaboración de funciones entre Estado y Municipio, cuyo contenido genérico será analizado posteriormente.

**B. LA RECAUDACION**

Constituye el conjunto de operaciones que empieza con la información al contribuyente de sus obligaciones fiscales, la emisión de recibos y finalmente, la percepción y registro del pago.

**C. LA NOTIFICACION Y COBRANZA**

Comprende la aplicación, de acuerdo a las disposiciones legales de cada Entidad, del Procedimiento Administrativo de Ejecución para la liquidación de los créditos fiscales.

Por otra parte, la actividad catastral la conforman 3 elementos básicos: el legal, el técnico y el administrativo.

El marco legal aún no está plenamente definido pues -- existen 2 criterios, uno que sugiere la necesidad de dotarle además del apoyo fiscal, una legislación y su Reglamento respectivo, a fin de cumplir adecuadamente sus funciones y responsabilidades. El otro, solamente requiere de un capítulo especial dentro de la Ley de Hacienda del Estado.

El elemento técnico alude a los trabajos ejecutados por catastro y que son:

- a) La localización y levantamiento de predios.
- b) La elaboración de la Cartografía Catastral.
- c) La formulación de Proyectos de Tablas de valores unitarios.
- d) Valuación Catastral.
- e) Deslinde Catastral.

Finalmente, la notificación comprende al sistema de recepción y envío de documentos relacionados con traslación de dominio, manifestación de nuevas construcciones, ampliación y modificaciones, inconformidades, notificación de avalúo, solicitud de construcción, aviso de terminación de obras, etc.

De esta manera, la realización de esta operación precisa no sólo elemento humano técnicamente calificado sino recursos financieros elevados; así como de que a nivel estatal se determinen políticas de valuación territorial, en virtud de ello se plantean las opciones de un manejo autónomo de la función catastral - por parte del Municipio y del Estado, en forma separada, o bien - que esta función sea manejada coordinadamente por ambos niveles de Gobierno.

Por otra parte, un catastro bien estructurado y aplica-

do adecuadamente puede ser elemento condicionante para un mejor rendimiento de la propiedad inmobiliaria, en la medida en que incida en la disminución de los costos de los procedimientos de cálculo de la deuda que corresponde a cada contribuyente. Asimismo, permitiría definir los montos de las contribuciones de acuerdo a los beneficios recibidos por la obra o servicio público, así como en relación al valor de la propiedad.

#### **5.4. MANEJO DEL CATASTRO**

La siguiente clasificación pretende destacar las ventajas y desventajas que representa el manejo autónomo o coordinado del catastro por el Municipio y el Estado, desde el punto de vista administrativo, y legal.

##### **A) EL CATASTRO LO MANEJA EL ESTADO, PROPORCIONANDO CIERTOS SERVICIOS DE APOYO A LOS MUNICIPIOS.**

El catastro en esencia seguirá funcionando en la misma forma en que se encuentra actualmente en los Estados, con la variante, en algunos casos, de proporcionar apoyo técnico, administrativo y legal a los Municipios. Dicho apoyo tendría un costo a cargo del Municipio usuario del servicio.

Lo anterior le permitirá al Estado mantener el control del movimiento inmobiliario, el conocimiento del uso y destino -- del suelo, así como el poder utilizar la información catastral en múltiples fines, amén de contar con valores homogéneos para efectos de la valuación.

Desde el punto de vista administrativo, se contaría con sistemas de control, administración y procesamiento de información

uniformes, así como con la experiencia de personal técnico administrativo y equipo de que disponen cada uno de los catastros en los Estados.

Las desventajas que representa para los Municipios estas alternativas se resume como sigue:

1. En el aspecto técnico: Participación escasa en la fijación de los valores unitarios, tanto de la tierra - como de la construcción, de acuerdo a sus necesidades y características propias.
2. Aspecto Administrativo: Constante desplazamiento del personal técnico a los distintos Municipios, para realizar la integración y actualización del Padrón; así como la verificación de la información que éste proporciona en relación a las características de los predios. Lo anterior incide en pérdidas innecesarias de tiempo e incremento de costos tanto para el técnico - como para los contribuyentes, pues estos tendrían que acudir a las oficinas centrales a efectuar el pago.

En relación al Impuesto Predial, el apoyo de catastro -- del Estado al Municipio se resume en: actualización y mantenimiento del Padrón siguiendo criterios homogéneos y procedimientos de recaudación uniformes, el costo de estas actividades de apoyo que realiza el Estado sería a cargo del Municipio, el cual realiza las funciones finales que conforman la administración de este impuesto; mayor control de las obligaciones de los contribuyentes (en tiempo y costo relativamente menores); así como de las medidas correctivas, igualmente, cubriría un costo por el apoyo recibido del Estado.



## B) EL CATASTRO ES MANEJADO EN FORMA COORDINADA POR EL ESTADO Y - LOS MUNICIPIOS

Aún cuando el Estado maneja el catastro, podría solicitar a los Municipios de la Entidad su colaboración para realizar algunas funciones. Lo anterior permitirá agilizar la realización de las funciones catastrales, así como una disminución en los costos propiciando, además, una participación más activa de los Municipios.

La participación del Municipio se circunscribe a los aspectos operativos de localización y levantamiento de la información, que representaría menor costo y tiempo ya que su personal - estaría en contacto con los contribuyentes de los predios. Sin - embargo, lo anterior requiere que se implementen programas de capacitación en la materia, elevando costos para el Municipio. Las funciones de cartografía son efectuadas por el Estado, así como la parte técnica de la valuación participando el Municipio en la integración de la información para efectos de elaborar la tabla de valores unitarios tanto de la tierra como de la construcción. Asimismo, representaría para el Estado una disminución de los problemas con los contribuyentes, ya que las notificaciones y los --avaldos serían aplicados por el Municipio representando un costo menor.

En el aspecto administrativo, el Estado sigue proporcionando los lineamientos de normatividad, así como la ordenación, - sistematización y procesamiento de la información que el Munici-pio provea en relación a las modificaciones de las caracterfsti- cas del predio, para efectos de integración del Padrón Catastral.

# CONTENIDO GENERICO DE UN CONVENIO DE COLABORACION EN MATERIA DE ADMINISTRACION TRIBUTARIA MUNICIPAL

## I N T R O D U C C I O N

Con motivo de las reformas al artículo 115 Constitucional, concretamente la relativa a la fracción IV, por medio de la cual se busca reestructurar la economía del Municipio, se otorgó a éste el rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y en atención a lo dispuesto en el segundo párrafo de la misma, se prevé la posibilidad para aquéllos que carecen de la infraestructura necesaria para administrar dichas funciones, de celebrar convenios con sus respectivos Estados, a efecto de que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.<sup>22</sup>

## C O N T E N I D O

En las cláusulas del proyecto se precisan las modalidades que presentaran las contribuciones que serán objeto del convenio, así como las funciones operativas de recaudación, notificación y cobranza, autorizaciones, fiscalización, determinación de impuestos, imposición y condonación de multas y los recursos administrativos a cargo del Estado por delegación expresa del Municipio.

Se establecen las directrices conforme a las cuales el Municipio deberá cubrir al Estado, un porcentaje determinado por las actividades de administración fiscal que éste realice de los

ingresos recaudados por concepto de contribuciones, recargos y -- multas establecidas sobre la propiedad inmobiliaria en la circunscripción territorial del mismo Municipio.

Por otra parte, se señalan como obligaciones del Estado: llevar y mantener actualizado el catastro de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción del Municipio, la elaboración de -- los instrumentos administrativos y normas de carácter general que regulen las contribuciones.

Asimismo, la obligación que tiene el Estado de informar periódicamente al Municipio del avance que guarda los asuntos encomendados en materia de recaudación, por concepto de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria y de enterar al mismo, por -- conducto de la Institución Bancaria que al efecto se designe, el importe de lo recaudado.

Finalmente, el Estado deberá proporcionar al Municipio capacitación técnica en la administración de las contribuciones, a efecto de que éste asuma con posterioridad, la administración integral de las citadas contribuciones.

Cabe señalar la posibilidad de que algunos Municipios -- realicen la función de recaudación de las contribuciones siendo necesario, en tal caso, establecer un sistema de compensación de fondos con objeto de lograr una distribución equitativa del rendimiento de los ingresos municipales entre los Municipios de la Entidad, de acuerdo a los porcentajes que al efecto señale la Legislatura Estatal y compensado a través del pago de participaciones al Municipio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa.- 1982
2. Congreso del Estado de Guanajuato.- Constitución Política del Estado de Guanajuato.- 1982
3. Congreso del Estado de Morelos.- Constitución Política del Estado de Morelos.- 1982
4. Congreso del Estado de Puebla.- Constitución Política del Estado de Puebla.- 1983
5. Código Civil del Estado de Guerrero.- 1982
6. Ley de Desarrollo Urbano para el Estado Libre y Soberano del Estado de Puebla.- 1983
7. Congreso del Estado de Puebla.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.- 1982.- Pág. 23
8. Ibid.- Pág. 21
9. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 3 de febrero de 1983
10. Periódico Oficial.- Decreto de Reformas y Adiciones al Código Fiscal del Estado de Puebla.- 1981
11. Periódico Oficial.- Ley de Ingresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal de 1984
12. Periódico Oficial.- Ley de Ingresos Municipal del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal de 1984.
13. Periódico Oficial.- Decreto de reformas y adiciones al Código Fiscal del Estado de Puebla.- 1981
14. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.- Diario Oficial de la Federación.- 31 de diciembre de 1979
15. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Ley de Coordinación Fiscal.- 1o. de Enero de 1983, México
16. Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.- Diario Oficial de la Federación.- 31 de Diciembre de 1979

17. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- 3 de febrero de 1983, pág. 9
18. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.- Seminario sobre las Implicaciones e Instrumentación del Artículo 115 en materia hacendaria Estatal y Municipal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1983
19. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Agenda del Presidente Municipal.- Desarrollo Urbano Municipal.- México 1979, pág. 32
20. SAHOP. Op. Cit. pág. 33
21. Decreto de Reformas y Adiciones al Código Fiscal del Estado de Puebla.- Periódico Oficial.- 1981
22. Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de Puebla.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de Noviembre de 1983

## CAPITULO IV

### LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL MUNICIPIO

#### 1. LA COORDINACION FISCAL Y SU ORIGEN

La coordinación fiscal tuvo su origen, entre otros factores, en la existencia de estructuras impositivas federales y estatales que se traslapaban, originando el fenómeno de la doble -- tributación. Antes que se pensará en un esquema de coordinación fiscal, la multiplicidad de gravámenes en los niveles local y federal, originaba serias distorsiones en el sistema fiscal del -- país, siendo algunos de los inconvenientes:

- La duplicidad de normas tributarias obligatorias para los contribuyentes que se encuentran bajo la potestad de los niveles de gobierno que están gravando la misma fuente impositiva.
- La falta de armonía entre los sistemas fiscales que produce insuficiencia de recursos para los tres niveles de gobierno.

De esta manera, se hizo necesario buscar acuerdos para que sólo uno de ellos gravara en determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación.

Así "la coordinación en el campo de las finanzas públicas nacionales, se ha pretendido mediante esquemas de coordinación, en los que por concertación de voluntades los Estados y Municipios se adhieran a un esquema tributario nacional participando del rendimiento de la recaudación federal, cuando eliminen o -

dejen de aplicar tributos locales que resulten inadecuados o dificulten la instrumentación de la estrategia económico-global".<sup>1</sup>

En este contexto, la Ley de Coordinación Fiscal de 1984 establece una serie de procedimientos que tienden a homogeneizar los distintos impuestos aplicados en las diferentes jurisdicciones en que está dividido el país.

### 1.1. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL.

Es pertinente citar los antecedentes legales e históricos que dieron origen a esta ley, con objeto de ubicar con precisión los problemas que fue necesario considerar para su configuración actual y efectos en las finanzas municipales.

La Constitución de 1917 establece en lo general la concurrencia fiscal entre la Federación y las Entidades Federativas, para imponer las contribuciones a fin de cubrir los gastos públicos; sin embargo a lo largo del siglo en el Congreso de la Unión ha residido la competencia exclusiva para legislar y, por lo tanto, gravar en materia de impuestos específicos. Ello hizo evidente un proceso de discriminación a favor del Gobierno Federal; situación que originó problemas, ya que si bien jurídicamente son facultades distintas las que ejercen la Federación y los Estados al establecer impuestos, el problema relativo a la denominada doble o triple tributación surge cuando se trata de gravar fuentes específicas que evidencien la capacidad económica de los contribuyentes.<sup>2</sup>

Otros autores se refieren al problema en los siguientes términos..."la concurrencia fiscal (que dos o tres niveles de go-

bierno gravan la misma fuente tributaria), surge porque fuera de las limitaciones al Artículo 73 Constitucional y de los Artículos 117 y 118 para los Estados, el resto de los campos tributarios no es privativo de ninguno de los niveles de gobierno de acuerdo con la Ley. La concurrencia fiscal en sí misma, no es conveniente, - pues significa diferencias de carga fiscal por regiones que afectan la economía de algunas Entidades y además, duplica los gastos de administración para el fisco y los causantes".<sup>3</sup>

Como solución al problema, la Convención Nacional Fiscal formuló claramente la coordinación fiscal entre los poderes tributarios instituyéndose en 1934, la participación de Estados y Municipios en los impuestos federales sobre energía eléctrica, -- así como nuevas facultades al Congreso para establecer contribuciones sobre el Comercio Exterior, recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos e impuestos especiales.

Por lo que toca a los Municipios, han sido destinatarios de participaciones otorgadas por la Federación, a veces directamente, como en el caso de la derogada Ley del Impuesto sobre Producción y Consumo de Cerveza, a veces en forma indirecta, estableciéndose en la Ley Local el porcentaje correspondiente a los Municipios en los ingresos del Estado por concepto de participaciones, vgr. en materia de energía eléctrica (Artículo 73, fracción XXIX).

En ocasiones el porcentaje que deberfan recibir los Municipios, lo fijaba la Ley Federal, es el caso del derogado Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles en el cual de las participaciones que recibfan los Estados por el 45% del impuesto federal, deberfan destinar a los Municipios un mínimo de 20%.<sup>4</sup>

Es en 1947, a raíz de la III Convención Nacional Fiscal,



que se abandona la idea de la exclusividad en materia tributaria y se implanta un impuesto Único, otorgando participaciones a los niveles de gobierno involucrados.

Los ordenamientos legales derivados de esta Convención fueron básicamente:

- Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas
- Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953.

Esta última establecía las restricciones al comercio de Estado a Estado, así como la creación de una Comisión Nacional de Arbitrios que fungiría como órgano de orientación y consulta en materia tributaria entre los Gobiernos Federal y Local; gestionaría el pago oportuno de las participaciones y el otorgamiento de créditos para la promoción de obras y servicios en las Entidades Federativas.

Cabe señalar que este órgano cumplió parcialmente con tales atribuciones, efectivamente, "no tuvo un carácter promocional, ni de vigilancia del sistema de participaciones, simplemente subrayaba las restricciones de los Estados en relación con los deseos de suprimir los procedimientos alcabulatorios en la República".<sup>5</sup> Parte importante de dicha convención, fue el fijar estímulos adicionales para los Estados que voluntariamente se coordinasen en el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, siempre -- que suspendieran sus propios impuestos al comercio e industria; -- entre otros, su descentralización y fiscalización hacia las tesorías estatales motivó a las Entidades Federativas a coordinarse. En 1973 se establece una tasa general del 4% para redistribuir el

rendimiento del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, de la cual, el 55% correspondería a la Federación, el 45% para el Estado y el 20% de éste a los Municipios.

Fue así como se otorgó a los Estados una participación y se descentralizó la administración de los siguientes gravámenes: "sobre producción de aguardientes y sobre envasamiento de bebidas alcohólicas, alcohol y cabezas y colas; el impuesto sobre la renta por los conceptos de ingreso global de las empresas causantes menores; a los causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agrícolas, ganaderas y de pesca; el impuesto sobre productos del trabajo retenido a dichos causantes; el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección de un patrón que deben cubrir también esos causantes y sobre tenencia o uso de automóviles".<sup>6</sup> Por otra parte, la Coordinación Fiscal ha operado mediante convenios celebrados entre los Estados y la Federación, que no obstante que su diseño obedeció a la necesidad de unificar los criterios de participación de estos entes, se suscitaron problemas en relación a --- cuestiones de incompetencia de los titulares tanto de la tesorería de los Estados como de los funcionarios de menor jerarquía, para liquidar diferencias de impuestos, recargos e imponer sanciones.

La práctica de invalidar dichas funciones y que al margen de la Legislación Fiscal Estatal se continuaron, en virtud de que "la delegación de facultades del Secretario de Hacienda se hacía estrictamente en favor del Gobernador del Estado y esas funciones por ser de carácter federal, no podrían ser delegadas con base en ordenamientos estatales".<sup>7</sup> Lo anterior, "junto con la falta de adiestramiento de las autoridades fiscales estatales para practicar visitas de auditoría, liquidar impuestos y sancionar, - acarreo que los causantes de los impuestos administrados por las Entidades Federativas, evadieran el cumplimiento de sus obligaciou

nes fiscales en grave detrimento de los planes de gobierno".<sup>8</sup>

En otro renglón, pese a la tendencia creciente del monto total de recursos federales canalizados a los otros niveles de gobierno por vía de la coordinación fiscal, éste fue comparativamente menor que la recaudación federal total, es altamente significativa la concentración en la distribución de los recursos en unos cuantos Estados, en detrimento de la gran mayoría de éstos. Al respecto, "el 71% de las participaciones se destinaba sólo a 8 Entidades Federativas (D.F. y Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila, Chihuahua), mientras que el 29% restante lo compartían las otras 24 que integran la Federación Mexicana. Esta realidad, era consecuencia lógica del -- criterio fundamental que prevalecía en el reparto de participaciones basado en el origen geográfico de los ingresos. En sentido estricto, el esquema de coordinación fiscal acentuaba los desequilibrios espaciales de la sociedad mexicana, habida cuenta de que no operaba como elemento redistribuidor de los ingresos públicos a nivel regional".<sup>9</sup>

En virtud de ello, se buscó emplear criterios fundados en el grado de desarrollo de cada Entidad Federativa a través de un Fondo de Nivelación; sin embargo, el proyecto no prosperó ya que no logró definirse los impuestos federales cuyos rendimientos lo integrarían, además de la resistencia de los Estados ricos en recursos naturales estratégicos y que mayor grado de desarrollo presentaban.

Derivado de lo anterior, se buscó modificar la distribución de recursos antes basada en la aplicación de reglas establecidas en forma particular por cada impuesto, unificándolas en -- 1978 en la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA) y en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980; la primera en sustitución del Impues

to Federal sobre Ingresos Mercantiles y, la segunda como columna vertebral del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

## 2. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Creada dentro del marco del Convenio Unico de Coordinación en 1978, la Ley de Coordinación Fiscal establece en su Capítulo I denominado de las Participaciones a los Estados, Municipios y D.F. en Ingresos Federales, la nueva mecánica para distribuir recursos participables de la totalidad de impuestos a Estados y Municipios a partir de los siguientes fondos:

- A. **Fondo General de Participaciones.**- Se constituyó con el 13% del total de la recaudación federal, a cambio de la cual los Estados no impondrían gravámenes en las Leyes Federales relativas a impuestos participables.
  
- B. **El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.**- Formado con el .37 del total anterior y distribuido en forma inversa a lo que los Estados recibieron por Fondo General, por gasto educativo y apoyos financieros de la Federación, tomando en cuenta la población de cada Entidad.

A partir de esta mecánica se logró simplificar el procedimiento para determinar la cuantía del total de recursos federales distribuibles, que anteriormente resultaba complejo por las numerosas leyes federales y Convenios de Coordinación.

## 2.1. ASPECTOS RELEVANTES DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL DE 1980

En el Artículo 2o. de la Ley de Coordinación se otorgan participaciones a los Estados y Municipios sobre la base de recargos y multas derivados de los impuestos federales. Se excluye de los Fondos aquéllos recursos provenientes de los bienes nacionales ubicados en el territorio de cada Entidad, así como los relacionados con las tasas del Impuesto General de Exportaciones e Importaciones, y la del Impuesto General de Exportaciones de Petróleo -- Crudo, Gas Natural y sus derivados, mismos que continúan entregándose directamente por la Federación a los Estados y Municipios.

El criterio empleado para determinar la parte proporcional que debe otorgarse anualmente a cada Entidad Federativa del total de recursos del Fondo General, adoleció de una grave deficiencia, en virtud de que ésta se calculaba en función del lugar donde se generaban los impuestos, de tal forma les correspondía mayor cuantía a las Entidades Federativas de mayor nivel de desarrollo.

Otras disposiciones contenidas en el Capítulo I se refieren a la posibilidad de autorizar el pago de anticipos a cuenta de participaciones, así como el que éstas no estén sujetas a retención, salvo para el pago de deudas contraídas registradas -- por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de finanzas municipales, el artículo sexto establece que por lo menos el 20% del total de participaciones -- que reciba cada Estado, deberá canalizarse entre los Municipios -- que lo conforman y, de acuerdo a lo establecido por la Legislatura correspondiente; de esta manera se suprime la relación directa entre la Federación y los Municipios, mismos que para tal efecto habrán de coordinarse con el Estado.<sup>10</sup>

## 2.2. CONVENIOS DE ADHESIÓN

El Capítulo II denominado del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, instituye los Convenios de Adhesión como requisito indispensable que los Estados coordinados habrán de cumplir, -previa aprobación de la Legislatura y publicado en el Diario Oficial de la Federación. En las cláusulas de dichos convenios, la fórmula para el reparto del Fondo General establece los impuestos federales que habrán de calcularse tomando en cuenta el lugar del Estado en donde son generados: 1.- Impuesto al Valor Agregado; 2.- Sobre Producción y Consumo de Cerveza; 3.- Sobre Envasamiento de Bebidas Alcohólicas; 4.- Sobre Compraventa de Primera Mano de -- Aguas Envasadas y Refrescos; 5.- Sobre Tabacos Labrados; 6.- Sobre Venta de Gasolina; 7.- Sobre Enajenación de Vehículos Nuevos; 8.- Sobre Tenencia o Uso de Automóviles y 9.- Sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas; sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón; sobre la renta por la prestación de servicios personales subordinados que deba ser retenido y al valor agregado, correspondientes a causantes menores del impuesto sobre la renta y a causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación".<sup>11</sup>

## 2.3. CONVENIOS DE COORDINACIÓN

El Capítulo III de la Ley de Coordinación Fiscal establece la celebración de Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, con objeto de que las autoridades fiscales estatales cumplan funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de determina-

dos impuestos federales; recibiendo éstos o sus Municipios las -- percepciones pactadas.

Estos convenios señalan las atribuciones delegadas a -- los Estados con motivo de los impuestos cuya administración se -- descentralice tales como: el Impuesto al Valor Agregado; sobre Te -- nencia o Uso de Automóviles; sobre la Renta al Ingreso Global de las Empresas causantes menores y a los causantes personas físicas sujetas a bases especiales de tributación en actividades agríco -- las, ganaderas, de pesca y conexas; sobre la Renta por la Presta -- ción de Servicios Personales Subordinados sujetos a retención por los Causantes referidos; y sobre Remuneraciones al Trabajo Personal Prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, que de -- ben pagar dichos causantes.

## 2.4. ORGANIZACIÓN FISCAL

El Capítulo cuarto de la Ley de Coordinación Fiscal se -- ñala los organismos que participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:

1. La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales
2. La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales
3. El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Hacien -- das Públicas (INDETEC)

Entre las facultades de la Reunión Nacional de acuerdo al Artículo 19 de la misma Ley, destaca la de "proponer al Ejecu -- tivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a los Gobiernos de los Estados, por conducto del titular de su órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actua --

lizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal".<sup>12</sup> El segundo constituye el órgano de vigilancia de la operación del régimen de participaciones y, el INDETEC se encarga de los estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como de promover el desarrollo técnico de las Haciendas Públicas Municipales y de la capacitación de técnicos y funcionarios fiscales.

La Ley de Coordinación Fiscal que formalmente operó a partir del 1o. de enero de 1980, abrogó los ordenamientos de la "Ley de Coordinación Fiscal de 1953 y la Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebren Convenio de Coordinación en Materia del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles".<sup>13</sup> En ese mismo año, se determina la vigencia de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, previéndose que para las Entidades Federativas que decidan no adherirse al Sistema Nacional instituido, así como para sus Municipios, se considerarán vigentes las disposiciones contenidas en las Leyes Federales que fuesen derogadas por aquél ordenamiento.

En diciembre de 1980 se introducen importantes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal en los siguientes términos:

1. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se incrementa de .37 al .50% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos.
2. Se adiciona el 1% sobre el Impuesto General de Exportaciones de Petróleo Crudo, Gas Natural y sus Derivados, para efecto de integración de los fondos.

Con el 95% del rendimiento de la recaudación de dicho impuesto adicional se canalizarán participaciones a los Municipios



con base en dos criterios vigentes a partir de 1983:

- a) El 10% se destinará a aquéllos en los cuales se encuentran aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectúe la exportación.
  - b) El 90% se utilizará para crear un Fondo de Fomento Municipal que se distribuirá bajo las mismas reglas que el Fondo Financiero Complementario de Participaciones por las Entidades Federativas.
3. Los Municipios podrán ejercer facultades fiscales en la administración de los impuestos coordinados, previo pacto entre Federación y Estado.

A raíz de dichas modificaciones y con objeto de que las administraciones municipales se beneficiaran con la descentralización en el manejo de ingresos federales, se incorporaron nuevos Anexos a los Convenios de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal, por los cuales se les delegan facultades de recaudación, cobranza, devoluciones, prórrogas, autorización y pago de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales, a cambio de una percepción importante en el rendimiento de ellas.

Asimismo, cambia la forma de distribución del Fondo Financiero Complementario de Participaciones, a saber:

- a) el 25% se repartirá entre todos los Estados y el D.F. por partes iguales.
- b) el 50% se distribuirá conforme a un porcentaje determinado para cada Entidad Federativa, en proporción -

inversa a las erogaciones por habitante que realice la Federación por concepto de participaciones en el Fondo General, por gasto educativo y apoyos financieros.

- c) el 25% restante se asignará en forma porcentual para cada Entidad, calculándose en función inversa de los recursos que perciban del Fondo General de Participaciones.

Lo anterior, con el propósito de fortalecer a los Estados de menor desarrollo relativo.

A nivel estatal se reafirma el compromiso de dejar en suspenso o derogar gravámenes estatales o municipales en materia del Impuesto al Valor Agregado. En atención a ello, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se compromete a rasar a cada Estado el monto de los recursos que deje de percibir, mismos que incrementarán el Fondo General de Participaciones.

Algunas cifras por concepto de participaciones a Estados y Municipios revelan que éstas, en la actualidad, constituyen el ingreso principal de sus tesorerías y han registrado un incremento anual muy superior al que tradicionalmente tenían ambos niveles de gobierno por participaciones federales y por la recaudación de contribuciones locales y municipales. "En 1976 los Estados incluyendo el D.F. recibieron en ingresos ordinarios, es decir, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, por la vía de participaciones 66.2%. En 1982 esa proporción subió al 85%".<sup>14</sup>

La estructura de ingresos del Estado de Puebla es ilustrativa de ello: mientras que en 1975-76 los ingresos vía impuesto estatal significó el 65.6% del total, en 1981 se redujo al --

4.3%. En tanto que el renglón de participaciones federales durante 1975-76 aportó al ingreso estatal entre un 10% y un 15% del global, en 1981 registra el 82.1% del mismo.<sup>15</sup>

### 3. REFORMAS A LA LEY DE COORDINACION FISCAL EN 1983

Uno de los aspectos sobresalientes de las reformas lo constituye el que las participaciones de las Entidades Federativas y Municipios se determinan no sólo con base en la recaudación de todos los impuestos federales, sino también de los derechos sobre hidrocarburos y los de minería.

- I. El Fondo General de Participaciones representa actualmente el 17% del total de la recaudación federal, este porcentaje se compone de la recaudación de los gravámenes locales o municipales que las Entidades suspendan y, adicionalmente, un .5% de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, extracción de petróleo crudo y gas natural y los de minería.

Su distribución se efectúa convirtiendo el 17 en 100% divisible entre 31 Entidades en forma proporcional a lo recaudado por cada una de ellas, incluyéndose la cantidad que les corresponda como resarcimiento del ingreso que dejaron de percibir al suspender ciertos gravámenes. Adicionalmente, se otorgan participaciones a Estados y Municipios sobre la base de impuestos, recargos y multas derivados de la administración que realizan los Estados.

En este rubro, el Convenio de Colaboración Tributaria - que estableció el Estado de Puebla publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de noviembre de 1983, señala una proporción de 35%, la cual resulta mínima, no obstante que el Estado realiza todo el esfuerzo y cubre la totalidad de los costos.

II. El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se forma además del .5% de los ingresos anuales que obtenga la Federación vfa impuestos y derechos - sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo - crudo y gas natural y los de minería, por el 3% del Fondo General de Participaciones y otro 3% con cargo a la Federación.<sup>16</sup>

III. El Fondo de Fomento Municipal, creado por adición al Artículo 2o., se integra por la 3a. parte del 95% -- que se distribuye a los Municipios por concepto del impuesto adicional del 3% sobre el Impuesto General de Exportaciones de Petróleo Crudo y Gas Natural y - sus Derivados, así como el derecho adicional de hidrocarburos. Las dos terceras partes incrementarán dicho fondo y sólo corresponderán a los Estados coordinados en materia de derechos.

Este fondo se distribuye de manera tal que cada uno de los Estados reciba anualmente hasta una cantidad igual a la que le correspondió en el año inmediato anterior, y el incremento resultante con relación a tal año se distribuirá en proporción a lo que los - Estados recibieron por Fondo General, gasto educativo y apoyos financieros de la Federación, tomando - en cuenta la población de cada Entidad.<sup>17</sup>

En el Estado de Puebla el Fondo quedó distribuido entre los 217 Municipios con los siguientes porcentajes:

- a.- Al Municipio de Puebla se entrega el 50% de la cantidad total del Fondo.
- b.- A los Municipios de Tehuacán, Teziutlán y Cd. Serdán se entrega el 30%, determinándose la cantidad correspondiente a cada uno de ellos de la siguiente manera: el monto que resulte del 30% se divide entre el número de habitantes de los tres Municipios, y el factor resultante se multiplica por el número de habitantes de cada uno de ellos".<sup>18</sup>

Por otra parte, el artículo 10-A señala los conceptos -- por los cuales las Entidades Federativas coordinadas no mantendrán en vigor: derechos estatales o municipales por licencias y en general, concesiones, permisos o autorizaciones; por registros a excepción del Registro Civil y de la Propiedad y del Comercio; por uso de vías públicas o la tenencia de los bienes sobre la misma, así como actos de inspección y vigilancia. Cabe decir que lo anterior, no será limitativo de la facultad de los Estados y Municipios para ejercer tales derechos.

Con relación a la mecánica de distribución de participaciones estatales a los Municipios, se presentan algunas consideraciones hacia la simplificación y transparencia en el cálculo de -- las mismas.

Desde 1981 las participaciones se determinaban exclusivamente de acuerdo a las recaudaciones que por concepto de los gravámenes participables efectuaba cada uno de los Municipios, criterio que si bien privilegiaba el esfuerzo fiscal realizado a través de

la capacidad contributiva de los habitantes, y recaudatoria de las autoridades municipales en el cobro de los ingresos estatales, acentuaba la injusticia e inequidad en la distribución, ya que el grado de desarrollo económico que registra un buen número de Municipios es infimo y evidentemente se refleja en el volúmen recaudado.

Con el propósito de lograr un desarrollo más equilibrado entre las distintas regiones de la entidad, tres son los criterios básicos que deben conformar dicha mecánica:

- 1.- Asignar un tercio de los fondos repartibles en relación directa a la recaudación neta que por concepto de impuestos estatales se realice en cada jurisdicción y que corresponda a determinado ejercicio fiscal.
- 2.- Distribuir un tercio de los fondos en relación directa a la población que registre cada uno de los Municipios. Lo anterior, permite distribuir el ingreso en proporción equitativa con los asentamientos humanos y cuantificar los requerimientos de servicios públicos de la localidad.
- 3.- Asignar la tercera parte en función de las prioridades regionales contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-88. Para tal efecto, la Secretaría de Finanzas del Estado daría a conocer los diversos grupos que se determinen y los coeficientes de ponderación aplicables a los mismos.

#### 4. LA ENTREGA DE PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES AL MUNICIPIO.

Las reformas al artículo 115 Constitucional suponen el fortalecimiento del pacto federal, al actuar éste como sistema de vinculación y coordinación de los tres niveles de gobierno, de re distribución de competencias y de recursos entre aquéllos; asimismo, las reformas están orientadas a lograr un equilibrio más racional entre dichas esferas de poder, desde el punto de vista político, económico, social y administrativo. En este contexto, -- destaca la necesidad de robustecer la instancia municipal, a través del fortalecimiento de su capacidad financiera y con ello proveer a sus órganos de gobierno de verdadera autonomía en lo económico y lo político.

##### 4.1 INCONGRUENCIA EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Cierta de la importancia que revisten las innovaciones constitucionales en la materia, pude detectar cierta inconsistencia en relación con el inciso b fracción IV del Artículo 115 Constitucional, que señala: "Las participaciones federales, serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados". El espíritu que animó al Congreso de la Unión a modificar el texto constitucional es claro en el sentido de transferir cada vez mayores e importantes funciones a los ámbitos estatal y/o municipal; sin embargo, se considera conveniente enfatizar el que la entrega de participaciones sea por conducto de las Entidades Federativas, tal como se realiza anualmente. -- Aún cuando la Ley de Coordinación Fiscal de 1984 establece claramente esta disposición en su artículo 6o., con justificada razón habrá de hacerse lo correspondiente a la fracción IV del artícu--

lo 115, así como también en los siguientes instrumentos jurídicos: Presupuesto de Egresos del Estado, Leyes de Ingresos Estatal y Municipal, Leyes de Hacienda Estatal y Municipal, y el Código Fiscal del Estado, precisando en ellos bases, montos y plazos en que han de ser cubiertas.

Algunas corrientes de opinión consideran deseable el -- que las participaciones federales de los diferentes fondos que se han integrado, sean cubiertas y enviadas directamente por la Federación a los Municipios, estableciendo exclusivamente un informe de las ministraciones efectuadas a las Tesorerías y Legislaturas Estatales para su conocimiento y control de la Cuenta Pública.

Lo anterior permitiría fortalecer los nexos existentes entre el Municipio y la Federación, siendo cada vez menor el control económico que ejercen los Gobiernos de los Estados sobre los primeros. La propuesta encuentra su origen, en el hecho de que -- la práctica política administrativa de los Gobiernos Federal y Estatales ha minado la vida política y económica del Municipio, al crearse un centralismo que restringe políticamente a los Ayuntamientos al tiempo que limita su capacidad y recursos económicos -- "obligando a las autoridades municipales a convertir su responsabilidad ejecutiva, su cometido de gestoría y su dignidad de libertad democrática en una actitud pedigruesa, servil, reprimida y antidemocrática para poder obtener los beneficios y favores de un -- gobernador o un funcionario federal".<sup>19</sup>

A ello se suma lo que se ha dado en llamar "el estilo -- personal de gobernar del Ejecutivo del Estado", éste en algunas -- ocasiones instrumenta programas de apoyo a los Municipios con -- obras o recursos económicos que no responden a acciones planeadas de desarrollo, pues carecen de coordinación y continuidad con los objetivos de pasadas administraciones o, en otros casos, la polí-



tica de asignación de participaciones no responde al criterio de apoyar a aquellos que presentan menor grado de desarrollo; no obstante lo anterior, el esquema propuesto resulta parcialmente correcto, pues la forma en que abordan el problema no se inscribe en el esquema de descentralización de funciones y recursos entre los tres niveles de gobierno, y lo que se pretende, en última instancia, es seguir robusteciendo los mecanismos de control de la Federación, en detrimento de la gestión estatal y su interrelación con los Municipios.

A continuación se señalan las ventajas de que la entrega directa de las participaciones federales sea por conducto de las Entidades Federativas.

#### 4.2. PROPUESTA PARA LA INTEGRACIÓN VERTICAL FISCAL

La integración vertical que apoyo se funda en razones de carácter político, administrativo y legal.

De orden político: Desde el punto de vista de los sistemas, las Entidades Federativas tanto en el plano político, como jurídico, constituyen unidades orgánicas. Es decir, instancias de poder y de cohesión, que así como estructuran las partes que integran al todo, establecen sin transgredir la autonomía Municipal y conforme a la normatividad vigente, las directrices políticas a seguir. De esta manera, el que la entrega de las participaciones federales se efectuase directamente por la Federación, "podría en la práctica vulnerar el principio de unidad estructural y directiva, debilitar los vínculos políticos internos entre Municipio y Estados, y entorpecer el cumplimiento de la obligación política y administrativa que las Entidades Federativas tienen en el

sentido de promover el desarrollo socioeconómico a niveles global, regional y sectorial".<sup>20</sup>

**De orden Administrativo:** Considerando que la entrega y recepción de participaciones federales a los Municipios debe efectuarse bajo factores de seguridad, operatividad, control y oportunidad, la ministración de los recursos por conducto de las tesorerías o secretarías de Finanzas de los Estados, presenta las siguientes ventajas:

- 1.- La mayor parte de las Entidades Federativas cuentan a la fecha con sistemas de comunicación, información y recursos administrativos adecuados para canalizar las participaciones en términos de eficiencia y oportunidad.
- 2.- Representa ahorro importante de recursos, dado que se emplea una infraestructura administrativa ya -- existente, sin necesidad de crear nuevos sistemas y procedimientos.
- 3.- Al ser más expeditos los procesos de comunicación e información, es factible ejercer un control y supervisión más efectivo de las operaciones y, en su caso, implementar los procedimientos que regulen las sanciones a que se hagan acreedores los gobiernos - locales cuando las participaciones no sean entregadas en la forma y oportunidad debida.

**De orden Legal:** Dentro de las funciones de vigilancia y control que las constituciones de los Estados otorgan a los gobiernos locales respecto al manejo de las haciendas y finanzas municipales, destaca la revisión de la cuenta pública, la aproba---

ción de los proyectos de leyes de ingresos de los Municipios, entre otras, y los actos jurídico-administrativos que éstas originan, responden a la necesidad de formularse dentro de esquemas de racionalidad, operatividad y eficacia. Resulta entonces adecuado que los Estados, al asumir la entrega directa de las participaciones que corresponden a los Municipios, absorban importantes funciones de la Federación y se constituyan en el vínculo necesario entre ésta y el Municipio.

#### 4.3. MECÁNICA DE LA ASIGNACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES AL - MUNICIPIO

El artículo 10. de la Ley de Coordinación Fiscal de 1984 establece el objetivo, que se encuentra precisado en el inciso c) fracción IV del artículo 115 Constitucional, de "coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y D.F. y establecer las participaciones que correspondan a sus haciendas -públicas en los ingresos federales". En atención a ello, y dado que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe hacer la entrega de las participaciones federales por conducto de los Estados a los Municipios, se considera necesario adicionar los ordenamientos jurídicos estatales y municipales, con capítulos que regulen específicamente la entrega de las mismas, determinándose una forma de aplicación práctica y acorde con las bases del sistema federal.

Por otra parte, la Constitución establece que la Federación deberá entregar a los Municipios -implícitamente por conducto de los Estados-, las participaciones que les correspondan con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen -- las Legislaturas Locales. En relación con tal disposición, los

Decretos de Distribución de Participaciones Federales otorgadas a los Municipios, presentan divergencia en cuanto a las disposiciones que regulan el pago de las mismas, en los lineamientos y políticas de distribución en cada entidad desconociéndose en muchos casos los indicadores que sirvieron de base para los porcentajes asignados, así como su periodicidad, en unos casos son anuales y se incluyen en las leyes de ingresos y presupuestos de egresos, en otros casos, son decretos de la legislatura local con vigencia indefinida. El carácter que han seguido los decretos para el Estado de Puebla es de prórroga, misma que presenta inconvenientes, en la medida en que los Municipios carecen de información transparente y periódica con la que se efectúa el cálculo de participaciones, y lo más grave, es que dada la imposibilidad de mantener comunicación inmediata con la Federación acerca de la distribución de las participaciones federales, no se formalizan los criterios de liquidación correspondiente, dejando éstos, consecuentemente, al libre albedrío de los Estados.

#### 4.3.1. DETERMINACIÓN DE BASES, MONTOS Y PLAZOS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES

Para efectos de precisar el concepto que por base habrán de entender las legislaturas locales, ésta "se constituye por el conjunto de requisitos jurídicos que fija la legislatura de cada Estado, para estimar los montos que deben asignarse a cada Municipio de acuerdo con sus características y necesidades".<sup>21</sup>

Este punto señalado actualmente en la Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 6o. que las legislaturas locales determinarán la distribución de participaciones entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

Como se observa, es conveniente reforzar tal disposición, a través de los siguientes aspectos:

1. Diseñar una metodología tipo, que sirva a las legislaturas de los Estados para orientar sus políticas de -- asignación de participaciones, misma que deberá emplear fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales; es decir, la población, condiciones territoriales y socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera, capacidad para destinar recursos a servicios públicos municipales, su porcentaje de contribución en la recaudación de impuestos estatales y/o federales, el gasto público que efectúe la Federación y el Estado en los Municipios, el grado de endeudamiento externo contraído por el Municipio, y demás factores que incidan para una asignación equilibrada, justa y proporcional de las participaciones.

En tal sentido, podría señalarse expresamente en los Decretos de Distribución de Participaciones Federales, los indicadores que se emplearon como base para el -- cálculo de los coeficientes o monto de las participaciones que corresponden a cada Municipio, utilizándose en cada caso, mecanismos de distribución que se -- apoyen en cifras estadísticas o datos de fácil obtención, actuales y precisos.

La Ley de Coordinación Fiscal establece únicamente en su Artículo 6o. que las participaciones que reciban -- los Municipios por concepto del Fondo General y Financiero Complementario de Participaciones, incluyendo -- sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado. Asimismo es --

recomendable, para efectos de difusión y mejor aplicación de los ingresos municipales, que los Gobiernos - de las Entidades Federativas publiquen en el periódico oficial respectivo, los montos estimados de participaciones federales que correspondan, determinándose su periodicidad y desglosando por concepto y Municipio, así como un resumen anual del año inmediato anterior con objeto de destacar los incrementos observados.

2. Reglamentar a las Legislaturas de los Estados para solicitar a los Municipios la información y la documentación que se requiera para la fijación de las bases y montos de las participaciones o, en su defecto, gestionar directamente con el Secretario de Finanzas y/o el mismo Ejecutivo Estatal.
3. Reglamentar a la Legislatura Estatal para facultarla en la recomendación de porcentajes mínimos que de las participaciones federales asignadas a los Municipios, deben destinarse a la realización de obras o prestación de servicios públicos. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que el ejercicio de la Cuenta Pública supone la revisión cuantitativa de un gasto público ya ejercido conforme a lo presupuestado, en tanto que lo que se persigue es que el Estado funja como órgano de apoyo y consulta a los Municipios en el previo uso y destino de los fondos y de acuerdo a las prioridades de los mismos. En última instancia, se pretende armonizar desde el punto de vista financiero los programas federales, estatales y municipales, de manera tal, que el gasto se encuentre en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, Planes de Desarrollo Estatal y los proyectos de inversión.

4. Reglamentar el procedimiento para que las autoridades hacendarias locales proporcionen anualmente a -- las autoridades hacendarias federales para su conocimiento, las disposiciones generales aprobadas debidamente por la Legislatura Local que contengan las bases, montos y plazos de distribución de participaciones federales entre los Municipios del Estado.

#### 4.3.2. DE LA FORMA PARA ENTREGA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS

Para la entrega de las participaciones federales ha de considerarse lo siguiente:

- 1.-Reglamentar que la entrega de las participaciones federales deberá efectuarse en el monto y plazo que ha ya señalado la Legislatura Local y, en todo caso, será con la misma periodicidad con que la Federación -- lo haga respecto de los Estados. La Ley de Coordinación Fiscal de 1984 es clara al establecer que la entrega se hará dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba, no así los Decretos de Distribución de Participaciones Federales que expiden las Legislaturas de los Estados.
- 2.-Diseñar un procedimiento de control de entrega de -- participaciones de los Estados a los Municipios, por medio del cual las autoridades hacendarias locales -- comprueben periódicamente ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las entregas correspondientes, en el plazo y monto señalado por las Legislatu-

ras, adjuntando a los informes la documentación comprobatoria, fehaciente y objetiva.

Parte importante de este procedimiento consistiría en la apertura de cuenta en una institución bancaria, -- con objeto de efectuar los depósitos de las cantidades participables, siendo el Estado el responsable de expedir las órdenes de pago en favor de los Municipios. De esta forma, para hacer constar montos y plazos de entrega a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se remitiría la documentación siguiente:

- Certificados de depósito
- Ordenes de pago en favor del Municipio
- Fichas de retiro y cobro por parte del Municipio

3.-En los casos de impuntualidad injustificada en la entrega de participaciones, incumplimiento o no remisión de informes con la respectiva documentación comprobatoria, la Ley de Coordinación Fiscal prevé para el primer caso, el pago de intereses por parte del Estado; sin embargo, no especifica el monto de la tasa de recargo, pudiendo ser, la que establece anualmente la Ley de Ingresos de la Federación. Cuando se suscite incumplimiento, "la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales" <sup>22</sup> Como puede observarse, la acción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se reduce a actuar como sucedáneo de la obligación estatal, sin formalizar algunas medidas correctivas o restrictivas a los mismos. En lo concerniente a la remisión de in--



formas de entrega por parte de los Estados a la Federación, la Ley citada no ha efectuado adición alguna. Asimismo, la práctica de cubrir las participaciones en obra y no en efectivo, con condicionamiento y deducciones por parte de los Estados, está expresamente proscrita en la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo, los Decretos de Distribución de Participaciones Federales omiten tales consideraciones.

- 4.- Cuando la legislatura o el Poder Ejecutivo Local según corresponda, en ejercicio de las facultades de vigilancia y control que les confiere la Constitución y demás leyes respectivas, determinen que hay un manejo inadecuado de los ingresos municipales, de manera que se incurra en desequilibrios financieros graves o se manifieste una administración deficiente o deshonesto que no satisfaga mínimamente los objetivos a que tales recursos estaban destinados, los citados poderes dentro de su esfera de competencia, podrán solicitar a la Federación la retención temporal de las participaciones hasta en tanto no se corrijan esas deficiencias.

## 5. CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Del análisis realizado sobre el Sistema de Coordinación Fiscal en nuestro país, se desprenden las siguientes reflexiones:

- 1.- La legislación tributaria está preponderantemente bajo la autoridad del Congreso de la Unión.

2.-El debilitamiento del Sistema Federal por la pérdida de poder tributario de las Entidades Federativas.

En el primer caso, la Federación persigue objetivos de Política Social y Económica en los que están contenidos objetivos específicos de creación de fuentes de empleo, de mantenimiento de la capacidad adquisitiva de las clases trabajadoras, de vivienda obrera y de interés social, de pago de precios remunerativos al sector agropecuario y de control de precios a artículos de consumo generalizado, entre otros.

Por ser la Política Fiscal un instrumento de Política Económica, se considera deseable que la Federación sea la que diseñe las directrices y finalidades de la primera, atendiendo a -- las necesidades reales de las otras instancias de gobierno. Es de mencionarse que la Reforma Fiscal de 1982 estableció por decisión del Gobierno Federal y del Congreso de la Unión, la posibilidad de coordinarse en materia de derechos a cambio de ofrecer participaciones a los Estados y Municipios, vgr. Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. Es evidente que dicha coordinación debe ser reorientada bajo criterios de selectividad. Asimismo, resulta inoperante en virtud de las reformas efectuadas al Artículo 115 Constitucional que señalan en la fracción IV, inciso a) la -- transferencia del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles o Traslación de Dominio a los Municipios, por parte del Estado.

Si bien es cierto que las fuentes de ingreso derivadas del citado impuesto no se establecen como exclusivas de los Municipios en la Legislación, considero que no existe razón de peso para que el Estado continúe suscribiendo la coordinación con la Federación y por tanto, seguir las normas básicas de la Ley Federal en la materia.

Aún cuando tácitamente no lo señale ningún ordenamiento jurídico, la Federación debe abstenerse de concurrir y mantener -- así impuestos federales sobre la Propiedad Raíz, ya que éste constituye una contraprestación por servicios otorgados, consecuentemente compete a la autoridad prestadora del servicio, en este caso Municipio, decidir de acuerdo a las características y costos -- del mismo y a sus posibilidades técnicas, económicas y administrativas, respecto al poder de legislar, administrar y aprovechar -- los rendimientos de los tributos establecidos.

En otro rubro, conviene recordar que los incrementos en las participaciones que entrega el Gobierno Federal por concepto del Fondo de Fomento Municipal, están condicionados por las fluctuaciones originadas en el precio del petróleo a nivel mundial y que, además, sus beneficios son minimizados por la constante tasa de inflación y de devaluación del peso mexicano, así como por las crecientes necesidades de obras y servicios municipales.

Considero que no es de sana naturaleza fiscal el que -- los ingresos propios estatales registren descensos en su participación para el financiamiento del presupuesto estatal y que los -- ingresos provenientes de participaciones federales, como consecuencia de la coordinación fiscal, observen índices de crecimiento dinámico en la totalidad de ellos. En el ámbito municipal, -- por el contrario, a partir de 1984 el renglón de impuestos ha adquirido importancia relativa en comparación con las participaciones estatales recibidas. Ello en virtud de la transferencia del Impuesto Predial al Municipio, señalada en las reformas al Artículo 115 Constitucional.

Por otra parte, hay quienes afirman que es en uso de la autonomía de la cual están investidos los Estados -- lo cual no implica llevar necesariamente una política financiera descoordinada

con la Federación que han optado por adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal. Tales opiniones resaltan el "carácter soberano o autónomo" de la decisión estatal de financiar los gastos locales más por la vía de las participaciones que por el cobro de gravámenes locales que se superpondrían con los de carácter nacional. Sin embargo, la coordinación es voluntaria formalmente, ya que, como afirma Pichardo Pagaza<sup>23</sup> "...el Estado que decidiera quedar fuera del sistema de coordinación, no recibiría participaciones - pues ya se suprimieron los impuestos federales sobre los cuales - podrían participar". Además si el Estado o Municipio recaudasen sus propios gravámenes, se aumentaría la carga fiscal a su población.

Es importante puntualizar, como se hizo en el Capítulo II, que hay renglones impositivos de soberanía local vulnerados - por decisiones de orden federal que lesionan los esfuerzos de ordenación y promoción del desarrollo de las Entidades Federativas, tal sería el caso de las disposiciones federales que eximen del pago de impuestos locales a organismos federales y empresas públicas, como parte de sus programas de fomento.

Dos características que sin duda reflejan los marcados criterios de concentración y desigualdad en la distribución de -- los recursos tributarios determinados en la Ley de Coordinación Fiscal, son en el primer caso, el hecho de que el monto de los recursos participables sea siempre menor que la recaudación total federal. Las siguientes cifras lo revelan:<sup>24</sup>

**1972**

Total de ingresos fiscales	122,615,068.456	
Federación		86.20%
Estados		12.4 %
Municipios		1.4 %

**1978**

Total de ingresos fiscales	1,048,418,200,000	
Federación		90.67%
Estados		8.15%
Municipios		1.17%

**1982**

Total de ingresos fiscales	2,233,000,000,000	
Federación		82.24%
Estados		14.52%
Municipios		3.24%

Con relación a la distribución por Entidad Federativa, ésta se efectúa en proporción directa a su grado de desarrollo, es decir a los Estados que por su actividad económica y mayor recaudación, les corresponde mayor monto. "Para tener una idea -- más clara de la concentración de recursos, basta indicar que cerca del 80% del monto total de participaciones, corresponde a 11 Entidades, incluyendo el D.F. y el 20% restante se distribuye entre 21 Entidades Federativas".<sup>25</sup>

Es necesario reconocer los objetivos alcanzados por la coordinación fiscal:

- Refuerzo de recursos económicos a Estados y Municipios.- Las haciendas públicas se han visto favorecidas en sus estructuras financieras con relación a etapas -- previas a la coordinación.
- Simplificación y armonización del sistema tributario federal y estatal.- Son evidentes los logros alcanzados para agilizar y eficientar la administración tributaria, así como el proveer a los contribuyentes

los canales adecuados para coadyuvar el gasto público.

- Desconcentración del aparato administrativo tributario.- Se ha facilitado al causante la realización de trámites necesarios para la recaudación, fiscalización y cobranza, vía la coordinación de acciones entre las autoridades estatales y municipales.

No obstante lo anterior, si el Federalismo se ejerce, - en la praxis, como la desconcentración del poder político, económico y social, el concepto vinculado al ámbito fiscal encuentra resistencias o prácticas administrativas que han tendido a centralizar aspectos fundamentales, de tal forma que la distribución de recursos, pese a los esfuerzos de coordinación, persiste en satisfacer prioritariamente requerimientos federales, estatales y finalmente, municipales.

En la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal vigente, se anuncia que en virtud de que el sistema de participaciones se desarrolló históricamente en diversas etapas y bajo diferentes criterios, adolece de poca uniformidad y armonía en cuanto a determinar adecuadamente el monto y procedimiento para distribuir las participaciones a los Estados y Municipios; pese a la justificación, existen razones de peso para creer que la política de coordinación fiscal entraña una serie de mecanismos que simulan un federalismo paternalista y dadivoso.

En ese contexto, las reformas fiscales instrumentadas en los últimos años responden a problemas coyunturales presentados - en los tres niveles de gobierno y cuyos resultados han sido parcialmente satisfactorios pues, por regla general, los cambios sugeridos han sido más bien de naturaleza cuantitativa que cualitativa. Ciertamente, uno de los problemas más graves de la estruc-

tura tributaria mexicana es la preeminencia de la imposición indirecta, es decir, aquélla que grava al consumo o que se aplica a las transacciones mercantiles, independientemente de la capacidad económica de los contribuyentes y, por tanto, más inequitativa, -- no así la imposición directa que grava el ingreso y riqueza de -- las personas físicas y morales y cuya carga fiscal responde a objetivos redistributivos de la riqueza. Pichardo Pagaza aporta algunos elementos para el diseño de la reforma fiscal.<sup>26</sup>

- 1.- Utilización del sistema tributario como instrumento de apoyo a la política económica del gobierno, mediante su vinculación en los tres órganos de gobierno.
- 2.- Incremento de la capacidad recaudatoria considerando la carga tributaria y los principios de equidad tributaria horizontal y vertical, así como en función de la capacidad contributiva.
- 3.- La coordinación fiscal deberá estructurarse de acuerdo a una correcta aplicación de las políticas de ingreso y gasto siendo función propia del Gobierno -- del Estado.
- 4.- Coordinación y apoyo con los fiscos municipales para incrementar en forma real su hacienda.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Merino Mañón, José.- Reunión Popular para la Planeación.- Tema: Modernización para la Administración Pública.- Ponencia: Soberanía Fiscal de los Estados y Municipios.- IEPEs.- PRI.- 1982
2. Equihua Angulano, Roberto.- Las Finanzas en el Sector Público.- Ed. Universitarias.- México, 1986
3. Benítez Treviño, Humberto.- Finanzas Públicas Estatales y Municipales.- Cuadernos de Cultura Municipal Vol. 4, Ed. BANO-BRAS.- 1982, págs.13-17
4. Paulin Cossio, J. Ignacio.- Tema: Financiamiento del Desarrollo.- Ponencia: Las Relaciones Fiscales Federación - Estados Municipios en México.- IEPEs.- PRI.- 1982, pág. 3
5. Paulin Cossio.- Op. Cit. pág. 4
6. Núñez Jiménez, Arturo.- Antecedentes y Características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Vol.4 Octubre - Diciembre de 1981.- Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.- pág. 92
7. De la Rosa Santoscoy, Arturo.- Convenios Fiscales y Pacto Federal.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Vol. 2 Abril - Junio de 1981.- Ed. Instituto Nacional de Administración Pública.- pág. 92
8. De la Rosa Santoscoy, Arturo. Op. Cit. pág. 120
9. Núñez Jiménez, Arturo. Op. Cit., pág. 94
10. Ibid, pág. 98
11. Núñez Jiménez.- Op. Cit., pág. 102
12. "Ley de Coordinación Fiscal", Diario Oficial de la Federación México, 27 de diciembre de 1978, pág. 4
13. Núñez Jiménez.- Op. Cit., pág. 100
14. Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción al Estudio de la Administración Pública de México.- Instituto Nacional de Admi-



- nistración Pública.- 1984, pág. 256
15. Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal - 1983 - 1988.- pág. 33
  16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Ley de Coordinación Fiscal 1984.- México, pág. 80
  17. Ibid. pág. 79
  18. Periódico Oficial.- Decreto que establece la forma de distribución del Fondo de Fomento Municipal entre los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.- 1983
  19. Ortiz Olvera, Claudio.- Administración, Integración y Disposición de la Hacienda Pública Municipal.- Desafío Municipal, Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29.- IPO-NAP-IEPES-ICAP.- México pág. 141
  20. Instituto de Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.- Seminario sobre las Implicaciones e Instrumentación del Artículo 115 en materia hacendaria, Estatal y Municipal.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1983
  21. INDETEC Op. Cit.
  22. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Ley de Coordinación Fiscal 1984.- México, 1984. pág. 81
  23. Pichardo Pagaza, Ignacio Op. Cit. pág. 93
  24. Almada F. Carlos.- La Administración Estatal en México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- México 1982, pág. 79  
Paulin Cossio, J. Ignacio Op. Cit. pág. 7
  25. Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. Cit. pág. 256
  26. Ibid. 258

## CAPITULO V

### EL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION A NIVEL ESTATAL Y MUNICIPAL

#### 1. CONCEPTUALIZACION DEL PROCESO DE PROGRAMACION-PRESUPUESTACION

El término presupuesto engloba el proceso presupuestario, es decir, significa planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar, implicando la función administrativa de asignar recursos y constituyendo así una importante herramienta destinada a influir en el desarrollo económico. Según Keynes, "el Estado es la piedra angular para el desenvolvimiento económico nacional al postular la intervención del gobierno a través de los gastos que realiza y considerando estratégicamente en el modelo descrito a través del gasto público, el cual a su vez se desarrolla a través de un presupuesto".<sup>1</sup>

Diversos son los factores que han determinado la evolución gubernamental, destacan las características de crecimiento económico y demográfico, el desarrollo de la tecnología, el progreso cultural, etc. Así, el Estado deja su posición "rezagada o limitada" para influir en el proceso de desarrollo a través de los diversos instrumentos de Política Económica de que dispone.

A partir de la crisis mundial de los años 30's en que se ve afectada la estabilidad de la estructura económica por problemas de sobreproducción, falta de liquidez, la especulación, el descenso en el consumo y desempleo, se aprecia el nuevo concepto de economía de bienestar y se destacan los efectos macroeconómicos de la acción gubernamental. "El Gasto Público empieza a ser

utilizado como instrumento altamente efectivo en la compensación de los ciclos económicos. Se considera la acción del presupuesto superavitario y deficitario como factores de equilibrio en las fases ascendentes y descendentes de la actividad económica nacional"<sup>2</sup>

El concepto de bienestar implica para el Estado jugar el papel de promotor de obras de infraestructura y beneficio social para sectores marginados de la población y, a raíz de estas nuevas funciones surge la necesidad de desarrollar nuevas técnicas presupuestales, a través de las cuales el gobierno adquiere gran responsabilidad en la generación de un nuevo producto e ingresos nacionales y en la determinación de otras variables económicas que inciden en una equitativa distribución de los satisfactores. Es pues de vital importancia el perfeccionamiento constante del presupuesto, no tan sólo desde el punto de vista técnico sino social, es decir, éste debe cuestionar la manera en que cada concepto de egreso coadyuva al logro de los objetivos nacionales y a cuanta gente va a compensar cada unidad monetaria invertida: cómo se va a medir el impacto costo-beneficio o el costo-eficiencia de cada unidad de recursos empleada. Benjamín Retchkiman, alude a la necesidad de aplicar el "principio del presupuesto" como medio para distinguir con base en referencias político-económicas, las necesidades sociales y los medios adecuados para satisfacerlas.<sup>3</sup>

La determinación de un presupuesto público orientado hacia el desarrollo económico y el bienestar social implica definir previamente un modelo de planeación del desarrollo a largo plazo.

El término "planear" como parte integrante del sistema programático-financiero busca la definición clara de objetivos, la coordinación horizontal de las acciones-para evitar duplicidad y consistencia a través del tiempo. Por esa razón, la planeación

y la programación están estrechamente vinculadas tanto técnica como operativamente. "Desde el señalamiento de los objetivos, sus prioridades implícitas, sus consideraciones en cuanto al término de realización (corto, mediano y largo plazo) así como las políticas y criterios generales que orientarán su realización. La planeación proporcionará los marcos previstos en los cuales la programación se inserta para su realización".<sup>4</sup>

Su manifestación clara es a través de un Plan Operativo Anual, por constituir la realización del mismo un ciclo determinado y los lineamientos generales vertidos en la planeación se concretan en un programa. La función programática dentro de la planeación adquiere un papel vital porque traduce las políticas y estrategias nacionales en proyectos, tareas y acciones calendarizadas, definiendo responsabilidades de su ejecución, el monto de los costos respectivos y la necesaria asignación de recursos.

De esta manera, la elaboración de diversos programas nacionales, sectoriales, regionales e institucionales constituye la parte operativa de la planeación.

El por qué de la importancia de estudiarlos en un ámbito microregional y en su interrelación con el proceso de programación-presupuestación federal radica en la innovación descentralizadora del Plan Nacional de Desarrollo 1983-88; en efecto, querer planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar desde las oficinas centrales, ha perdido objetividad y racionalidad administrativa, además de resultar obsoleto. Las fases de los procesos de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación deben emanar desde el nivel célula constituido por el Municipio, a fin de que estos adquieran conciencia de la responsabilidad que les corresponde y se integren de manera coordinada y no subordinada con los otros niveles de gobierno federal y -

estatal. Actualmente, los Municipios poseen plenas facultades para elaborar su presupuesto de egresos con base en sus ingresos -- disponibles (artículo 115, fracción IV).<sup>5</sup>

Por otra parte, todo proceso presupuestario exige una fase de seguimiento que consiste en el establecimiento de los mecanismos de ajuste y vigilancia para el cumplimiento de los objetivos y metas programadas.

El control y evaluación permiten determinar la medida y el modo en que se van alcanzando los objetivos, con lo cual se hace posible identificar incongruencias, desviaciones y deficiencias en el desarrollo y resultados de las acciones del gasto programado.

## 2. LA PROGRAMACION ESTATAL

La experiencia ha demostrado que la planeación a este nivel, presenta restricciones en cuanto a sus alcances y perspectivas, producto entre otras razones, de emplear metodologías diseñadas para operar a nivel nacional y que resultan poco funcionales por no ajustarse a las características propias del ámbito regional, estatal y municipal. "Las formas de operación inherentes al Sistema Nacional no pueden ser reducidas a escala para analizar los espacios, características de configuración, objetos de estudio y niveles de información, que de manera tan diferente se presenta en el nivel estatal. Como resultado de ello, el proceso de programación en los Estados centrado en las inversiones públicas, no ha tenido otro sentido que repetir los lineamientos de la programación sectorial que se da en el ámbito federal".<sup>6</sup>

Las Entidades Federativas no pueden seguir conduciéndose bajo los esquemas tradicionales de programación que se dan en el nivel federal a través de las Secretarías de Estado y del sector paraestatal, pues ello implicaría adoptar vicios que aún no se han logrado erradicar; asimismo, las actuales circunstancias económicas, políticas y sociales del país, están demandando que las Entidades Federativas adopten ciertas directrices pero adaptándolas a las peculiaridades geográficas, grado de avance y sistemas de administración estatales y municipales, con el fin de ofrecer soluciones a los problemas socioeconómicos que se generen.

En ese sentido, los PLADES (Planes de Desarrollo Estatal), encuentran fundamento en la programación de corto plazo como metodología específica de instrumentación para racionalizar, entre -- otras cosas, el esquema de programación de las inversiones públicas y los demás instrumentos de Política Económica a efecto de lograr su congruencia entre sí, sin trasgredir o crearle disfuncionalidad al modelo nacional.

Ante todo, la programación-presupuestación debe concebirse como parte integrante de una nueva concepción en el manejo de la Administración Pública que se oriente a optimizar la programación del gasto e ingresos públicos, racionalizando la administración presupuestaria con base a la selección y realización de objetivos y metas emanados del Plan Nacional de Desarrollo y los programas estatales de mediano y de corto plazo y, asimismo, debe tenerse presente la importancia de la congruencia entre lo planeado, lo programado y lo presupuestado, ubicando el control y la evaluación como partes integrantes e inseparables de un mismo proceso -- que retroalimentan los nuevos ciclos de la planeación.

El presupuesto adquiere particular importancia como instrumento de la Política Económica y de la planeación, y la adop---

ción de la técnica del presupuesto por programas se orienta a los siguientes propósitos:<sup>7</sup>

- responder a la nueva dinámica del proceso administrativo del gobierno.
- permitir contemplar en su estructura los objetivos y las metas congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo y anuales.
- posibilitar la medición y seguimiento de las realizaciones físicas y financieras.
- facilitar la congruencia con las acciones de los distintos órganos de la Administración Pública (Sector Central y Paraestatal).

## **2.1. LA PROGRAMACIÓN DE CORTO PLAZO Y EL PROCESO DE PLANEACIÓN ES TOTAL.**

### **ASPECTOS GENERALES**

La planeación en el ámbito temporal se enfrenta al problema de conjugar los aspectos de corto y mediano plazo. En ocasiones, el tratamiento a corto plazo se ha tendido a subvaluar -- con relación al diseño de planes y programas para el mediano plazo, porque aquéllos correspondían más a una expresión ideal que a una apreciación real que supone el manejo de variables monetarias y financieras en el corto plazo. En otros casos, la factibilidad de participar en decisiones de política económica para acciones de corto plazo, reducen la planeación de mediano plazo a proyecciones extrapoladas sin vinculación real con los cambios coyunturales.

En ambos contextos, la relación entre los programas de mediano plazo y su instrumentación en programas de corto plazo - ha sido siempre el escollo insuperable de todo esfuerzo de planeación, es decir, los objetivos expresados en los programas de mediano plazo no se coordinan suficientemente con las decisiones materializadas en los presupuestos, en las políticas de corto plazo y en los instrumentos que se aplican.

De ahí pues la necesidad de desarrollar la metodología de programación a corto plazo. Si bien, ésta esta en función y tiene sus antecedentes en la planeación a plazos mediano y largos, también posee elementos que la distinguen tales como:

- su temporalidad de un año
- su objeto de estudio, referido a analizar la coyuntura económica para elegir y evaluar las opciones más viables que permitan instrumentar, a través del Programa Operativo Anual, la política económica a seguir.
- su método, para vincular los planteamientos del plan con las disponibilidades financieras.
- su sistema de información, que le permite analizar la coyuntura y hacer proyecciones a futuro.
- sus resultados, expresados en elementos de juicio para la toma de decisiones.

En síntesis, "la programación a corto plazo se diferencia del proceso general de planeación, en tanto que es análisis, previsión, organización y decisión, que con referencia a un período no mayor a un año, se dá en el seno de una estructura administrativa. Dicho período se destina a la elección de los medios necesarios para alcanzar los objetivos definidos en el plan de mediano plazo, que a la vez que posibiliten su instrumentación permitan ajustar su realización de manera permanente".<sup>8</sup>



No obstante, cabe señalar que aún cuando un proceso de programación sea técnicamente adecuado y las decisiones económicas tomadas por el gobierno sean altamente racionales, quizá no lo sean en el aspecto político-social, pues en última instancia la programación se da en el marco de las determinaciones políticas en las que están en juego los intereses de diversos grupos sociales.

El esquema opuesto, de fincar la toma de decisiones -- económicas en aras de beneficiar a determinadas regiones y personalidades, resulta ser igualmente negativo porque propicia concentración, y sin embargo, es una práctica generalizada desde el Poder Ejecutivo hasta los Gobiernos Estatales y Municipales.

La Programación de corto plazo y la Planeación Estatal.

Si bien es cierto que los sistemas estatales de planeación deben configurarse en estructura y funcionamiento de manera homogénea al Sistema Nacional de Planeación Democrática, ello no implica que en el ámbito estatal se utilicen indistintamente las técnicas y métodos de que dispone la planeación nacional.

Los sistemas estatales deben adecuar éstos en su proceso inicialmente, a través de una participación real del aparato político y administrativo en la discusión de los problemas globales y sectoriales a nivel nacional y en la definición de la Política Económica para que ésta gradualmente se ajuste a un esquema espacial y temporal menor.

Se ha dicho, que un sistema estatal no puede prescindir de la programación a corto plazo y ésta a su vez es parte indisoluble de ese sistema. El fin básico de la programación a -- corto plazo consiste en el logro de los objetivos del plan esta-

tal y los programas de mediano plazo, y a la vez, de la conducción de elementos coyunturales a efecto de fortalecer la toma de decisiones en la Administración Pública Estatal.

En suma, vincula las líneas de estrategia a mediano plazo con los problemas que se generan en la contingencia para dar viabilidad a la instrumentación del plan de mediano plazo.

Etapas básicas de la Programación a Corto Plazo.

- El análisis socioeconómico del corto plazo ofrece una visión de coyuntura, a partir de integrar un conjunto de indicadores sobre la marcha de la economía, tales como el producto, la inversión privada, los precios, los salarios, el comercio, los ingresos y egresos del sector público, etc.
- La programación operativa anual.- El objetivo de esta etapa es de tipo operativo y constituye la estrategia para el corto plazo. Incluye el conjunto de programas y medidas de Política Económica que instrumentan anualmente el plan de mediano plazo y que deben incluir también las acciones de regulación coyuntural.

Ambas etapas permiten la instrumentación del PLADE (Plan de Desarrollo Estatal; la primera determinando el marco socioeconómico de la planeación anual y la segunda, destacando el papel de todos y cada uno de los sectores sociales y la necesidad de acciones conjuntas para cada programa.

La viabilidad de la programación a corto plazo y del proceso de planeación al interior de los Sistemas Estatales de Planeación está en función de los Comités de Planeación para el

Desarrollo del Estado (COPLADE), pues éstos constituyen el máximo órgano de decisión y participación de los Sistemas Estatales de Planeación que articulan a las tres instancias de gobierno y a los sectores social y privado y que debe instrumentar adecuadamente lo planeado a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUDE).

En esta materia los COPLADES se orientan a:<sup>9</sup> (Ver cuadro 5 ).

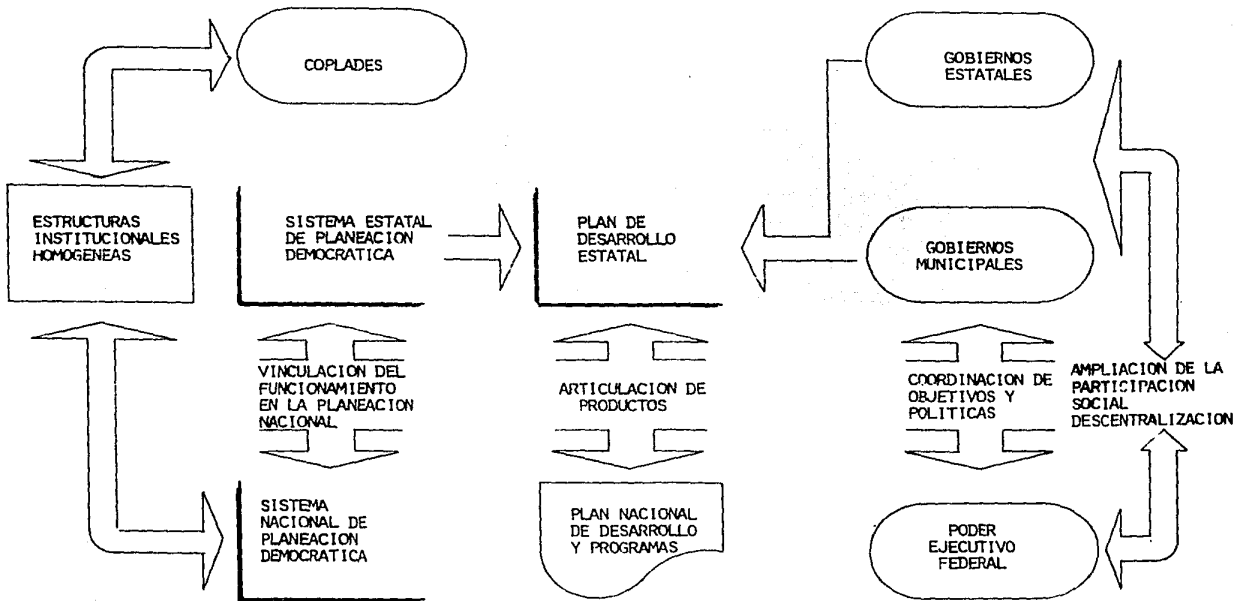
- proponer a los niveles de gobierno federal y estatal, programas anuales de inversión al Estado.
- promover el fortalecimiento de la función de planeación-programación y presupuestación al interior de los gobiernos locales.
- otorgar apoyo técnico a los órganos internos del gobierno local en la función de planeación-programación y presupuestación.

## 2.2. LA PROGRAMACIÓN DESCENTRALIZADA Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS COPLADE

La concentración y dispersión del gasto público pueden ser enfrentadas a través de un esquema de programación que vincule la organización sectorial de la Administración Pública Federal con las demandas de las Entidades Federativas, a la vez que propicie la simplificación administrativa y acerque las tareas de orden sectorial a las de nivel regional y estatal, desprendiéndose de este proceso lo que deben hacer tanto los tres órganos de gobierno, como los sectores social y privado.

PLANEACION ESTATAL EN EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA

(CUADRO NO. 5)



FUENTE DE INFORMACION: SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA, 1983

En otros términos, este proceso de programación persigue, por un lado, compatibilizar en el interior del COPLADE las propuestas de inversión que a nivel estatal presentan los organismos y dependencias centrales y los de carácter estatal, eliminando el paralelismo y la desvinculación que al respecto se había tenido. Asimismo, se busca asegurar la viabilidad en la ejecución de las obras que se proponen, al establecer una correspondencia entre el número de obras, sus costos y los recursos financieros de que se disponga para su realización.

El procedimiento diseñado para tal efecto, considera -- las etapas generales para la integración de propuestas de inversión en el seno del COPLADE y los responsables de llevarlas a cabo.<sup>10</sup>

Procedimiento para la integración y presentación al Ejecutivo Federal de las propuestas de inversión Federal a nivel estatal.

**1. Comunicación de normas y lineamientos.**

Las Secretarías de Estado presentan los planes y programas, normas, políticas y propuestas de obras y acciones.

Con la participación conjunta de las Delegaciones Estatales de las Secretarías de Estado, los Gobiernos Estatales y los COPLADE, se procede a la integración de la propuesta de inversión, estableciendo los términos de la participación de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado.

**2. Análisis de las propuestas en los COPLADES**

En el seno de los COPLADES se presentan los planes, programas y proyectos de desarrollo formulados y apro

bados por el Gobierno del Estado, así como los Programas Operativos Anuales Sectoriales de incidencia estatal formulados y aprobados por el Gobierno Federal.

Se presentan las propuestas de obras y acciones formulados por los Ayuntamientos, las comunidades y los órganos regionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Una vez integrada la propuesta inicial por Dependencia, programa y subprograma, se somete a un proceso de análisis y negociación en el seno de los COPLADE, de tal manera que sea posible realizar:

- el estudio de congruencia inter e intrasectorial, en el que cada Dependencia manifieste y explicita sus necesidades de apoyo de otras Dependencias de su sector o de otros sectores, a fin de que estos requerimientos de obras y/o servicios se incluyan en la propuesta de inversión, logrando con ello proyectos más integrados.
- el anteproyecto de inversión por Estado y organismo, mismo que incluye obras y acciones para las vertientes obligatorias, de coordinación y concertación.

Los productos que se obtienen en estas etapas son para:

- La vertiente obligatoria, el Programa Normal de la Secretaría y el Programa Normal de los Organismos -- Sectorizados.
- La vertiente de coordinación, la participación de la Secretaría en los Programas de Desarrollo Regional -

(P.D.R.) y Regionales de Empleo (P.R.E.), del Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.), así como en el Programa Estatal de Inversiones.

- Las vertientes de concertación e inducción, los Programas de Organismos Financieros y en su caso los Programas de Organismos no Sectorizados.

Los grupos de apoyo de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, en coordinación con los grupos de trabajo de los COPLADE, realizarán visitas a las comunidades para:

- verificar y validar con las comunidades las obras propuestas y definir las prioridades para las mismas.
- analizar la complementariedad de las obras propuestas con las existentes y la posible duplicidad de estas con los planes de inversión.
- detectar la existencia de factores sociales o técnicos que impidan la ejecución de las obras propuestas.

### 3. Integración de las propuestas en el seno de los COPLADES

Una vez compatibilizados los criterios de los sectores de la Administración Pública Federal con los del Gobierno del Estado, Ayuntamientos, comunidades y sector privado se integran las propuestas de obras y acciones del sector en los Estados, definiendo prioridades y rangos en el monto de los programas. Paralelamente, se verifica la problemática del en-

torno local y se promueve el establecimiento de convenios y compromisos con los sectores social y privado de los Municipios.

#### 4. Integración de la propuesta global de inversión

Para consolidar un proceso de programación único entre los organismos y dependencias centrales y los de carácter estatal y local, se establece a nivel central para la vertiente obligatoria el Programa-Presupuesto de Gasto e Inversión a nivel de programa, subprograma, obra o acción.

Se ajusta el programa-presupuesto del sector a nivel de obra, dejándose a las Delegaciones de las Dependencias la responsabilidad absoluta del ejercicio de los recursos presupuestales, salvo en aquellos casos en que la naturaleza de una obra o acción se derive de una problemática que requiere atención centralizada.

Los organismos del sector de conformidad con los rangos presupuestales establecidos por la S.P.P., definen su Programa Normal conjuntamente con las dependencias centrales correspondientes, de acuerdo con las prioridades y la normatividad establecidas por el C. Secretario del Ramo.



## 2.3. EL SISTEMA INTEGRAL DE PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN EN PUEBLA.

### ANTECEDENTES

En 1982 se contaba con un instrumento de promoción y -- ejecución de acciones de regulación, de infraestructura, de financiamiento y de distribución denominado Comisión Coordinadora de -- Apoyo a los Municipios (COCODAM); asimismo, se orientaba a fomentar la construcción de obras que generasen empleos y mejores ingresos.

Para el logro de tales objetivos, la Comisión desarrollaba las siguientes funciones:

- estudiar los problemas de los Municipios de los Estados y la solución de los mismos.
- señalar prioridades en los programas de inversión
- auxiliar a las dependencias federales y estatales en el tratamiento de los problemas
- asesorar a los Municipios en la implantación de sistemas administrativos y contables.

La Comisión contaba con 11 programas:

#### 1. Programa de Participación Municipal.

El objetivo de este programa consistía en hacer llegar con oportunidad a los Presidentes Municipales -- los recursos económicos para las obras, las cuales -- se realizaban con base en las necesidades prioritarias y al mayor número de habitantes beneficiados.

#### 2. Programa de Evaluación de la Participación Municipal.

Su propósito era mantener la supervisión de obras mu

nicipales para verificar el buen uso y destino de los recursos que la Federación y el Estado destinaban a los Municipios y auxiliar, además, a los Presidentes Municipales en la realización de las obras.

3. Programa de Estudios de Preinversión.

Detectaba, básicamente, los potenciales de los recursos naturales de la región y, de acuerdo a ello definía el tipo de inversión que debía emplearse. Además, determinaba la capacitación que requerían las autoridades municipales para habilitarlos como agentes promotores del desarrollo y diversificación de las actividades productivas.

4. Programa de Proyectos Productivos.

Se avocaba a formular tareas en las regiones y Municipios pilotos que permitieran el fortalecimiento económico de los Ayuntamientos.

5. Programa de Banco de Datos.

Se orientaba a la tarea de recopilar la información que contuviera aspectos sociales y económicos relevantes de los Municipios, con la finalidad de evaluar -- las necesidades de éstos y concentrar información básica para apoyar la formulación de estudios socioeconómicos de los Municipios y de la Entidad.

6. Programa de Implantación de Sistemas de Captación de Ingresos Propios.

Se orientaba a la tarea de localizar los canales de concentración de los recursos propios que fortalecieran la Hacienda Municipal.

7. Programa de Control Administrativo y Acciones Colaterales.

Se buscaba a través de este programa, implantar un sistema de computación municipal que permitiera contar con una amplia y expedita información de los 217 Municipios del Estado de Puebla, con el propósito de aumentar la eficacia y apoyo a los mismos.

No obstante que la formulación de los programas implicó el compromiso formal de autoridades estatales y municipales, éstos se desarrollaron parcialmente conforme a las metas establecidas -- por problemas internos de carácter financiero y, en otros casos, -- por ajustes presupuestales derivados de la endeble situación económica generalizada del país.

El Sistema Integral de Programación y Evaluación de Puebla.

El Sistema Integral de Programación y Evaluación se implantó como parte del proceso de instrumentación del Plan Puebla -- para tomar, en el transcurso del ejercicio presupuestal, las acciones preventivas y/o correctivas adecuadas para elevar la eficiencia del mismo.

Este sistema presenta dos componentes principales:<sup>12</sup>

1. Un sistema de matrices de programación y evaluación para asociar las metas de estrategia y producción de cada sector con las acciones que se presupuestan -- anualmente, obteniéndose una evaluación final, en la cual se registra el porcentaje de cumplimiento de ca

da meta respecto al porcentaje ejercido de los proyectos y los programas ejecutados.

2. Un programa de computación electrónica que mensualmente registra el avance físico y financiero de las acciones destinadas a cada programa. Las fuentes de información del Programa de Avances Físicos y Financieros (PAFF) son: las delegaciones en el Estado de las diversas secretarías, organismos descentralizados y -empresas de participación estatal del Gobierno Federal; las diversas secretarías y organismos descentralizados del Gobierno del Estado y algunos Municipios integrados al sistema.

La información registrada es renovada sistemáticamente en tres grupos:

- Por origen de los recursos.- Bajo dos rubros: por un lado incluyendo el crédito, el seguro y gasto corriente de las empresas paraestatales y por otro, excluyendo estos tres conceptos, por lo que registra recursos fiscales no retornables.

La presentación se realiza a través de programas o fuentes financieras:

- Programa Normal
- Programa de Coordinación Especial
- Programa de Recursos Directos del Estado, los Municipios y la iniciativa privada.

Dentro de cada categoría, la información se organiza por sectores de destino de acuerdo a la apertura programática de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

- Por destino de los recursos.- La información a nivel - de acciones se presenta con base en:
  - sector, subsector, función, subfunción, programa, -- subprograma, acciones y obras.
  - regiones y Municipios y dentro de éstos por sector, subsector, función, subfunción, programa, subprograma, acciones y obras.
  - Municipio y localidad, y al interior de éstos por -- sector, subsector, función, subfunción, programa, -- subprograma, acciones y obras.
  
- Por dependencia ejecutora.- Para cada dependencia se presenta la información separada inicialmente por origen de los recursos y dentro de éstos por sector, subsector, función, subfunción, programa, subprograma, acciones y obras. Además, se presenta un resumen para - el C. Gobernador en los tres grupos a niveles agregados, conteniendo la información de inversión programada, inversión autorizada y por avances físicos y financieros acumulados mensualmente.

Esta información, en el caso de las inversiones convenidas, se refiere a los resultados totales autorizados para cada acción y, por lo tanto, no desglosa la estructura de participación - financiera de los gobiernos federal, estatal y de los beneficiados.

Los productos del Programa de Avances Físicos y Financieros (PAFF) se destinan a:

- El C. Gobernador
- El Coordinador y Secretario Técnico del COPLADEP (Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Puebla).
- El Coordinador y el Secretario Técnico del COPLADEP
- El Coordinador de la Unidad de Control y Evaluación
- Los Coordinadores y los Secretarios Técnicos de cada Subcomité Sectorial; y
- Los encargados de cada dependencia ejecutora

Con base en las reuniones mensuales del COPLADEP, que -- preside el Gobernador, se toman decisiones encaminadas a eficientar el sistema de ejecución.

Se pretende implantar a corto plazo un sistema de computación con mayor capacidad para generar información a los Presidentes Municipales, los diputados federales, los diputados locales, - los coordinadores subregionales y Senadores por el Estado.

### **3. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA PROGRAMACION Y PRESUPUESTACION EN EL MUNICIPIO**

De las múltiples definiciones de la Administración Municipal, citaré la siguiente que, si bien es un tanto limitativa de su quehacer, responde a los fines de este capítulo. La Administración Municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la -- prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial.

Para la realización de su cometido, la instancia municipal se enfrenta a situaciones cada vez más complejas que se gene--

ran, entre otros aspectos, de las relaciones entre los distintos - entes participantes en el proceso de producción de bienes y servicios y de la demanda generalizada de un mínimo de satisfactores para sectores crecientes de la población. El fenómeno del aumento - en los gastos públicos plantea la necesidad de asignar los recursos disponibles en la cantidad y la forma adecuada; por ello, no sólo es deseable, sino necesario disponer de mejores elementos técnicos para el conocimiento de esas interrelaciones y, a través de la dirección adecuada en el manejo racional de los recursos, obtener respuestas y soluciones a los problemas que surgen en los ámbitos regional, estatal y municipal.

Es evidente que los límites económicos frecuentemente -- ahogan los buenos propósitos de toda acción gubernamental, y el Municipio, habida cuenta de su deteriorada capacidad económica, no podía estar exento de tales restricciones. De ahí pues, la razón de recurrir a los presupuestos, que para cualquier nivel de gobierno son una herramienta básica pues constituyen un programa amplio de acción para un período determinado y "fundamentalmente es un medio eficaz para asegurar la justa redistribución social del ingreso nacional".<sup>13</sup>

Bajo el supuesto inicial, la Administración del Municipio conforma un sistema político-administrativo dentro de un marco socioeconómico que actúa bajo un régimen jurídico. Este sistema, a través de diversos mecanismos, recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales, en forma prioritaria, son atendidas por los órganos administrativos del Municipio, y así se traducen en bienes o servicios para la comunidad.

Tal proceso de conversión, requiere los siguientes elementos:

- a) Estructuras
- b) Procedimientos y
- c) Recursos

- a) Las estructuras representan la división de las funciones mediante una organización administrativa y pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.
- b) Los procedimientos se orientan a la prestación de servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.
- c) Los recursos pueden ser humanos, técnicos y materiales.

En este caso, se enfatiza la importancia de las estructuras de regulación, pues son los mecanismos que dan coherencia a la acción del gobierno y permiten la racionalización y optimización - en la aplicación de los recursos públicos del Municipio.

En ellas se ubican las siguientes funciones:

1. Planeación
2. Programación
3. Presupuestación
4. Evaluación
5. Control
6. Estadística
7. Informática
8. Mejoramiento Administrativo

La asignación de tales funciones dentro de la Administración



ción Pública Municipal depende de la estructura de organización - que se ajuste a las características y necesidades propias del Municipio en cuestión.

Al respecto, se han diseñado diversas tipologías que, - de acuerdo a una serie de variables, definen una clasificación genérica de los Municipios en México. La desaparecida Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia formuló en - 1981 una clasificación atendiendo a los siguientes indicadores: -- a) el número de habitantes, b) las actividades económicas, c) los servicios educativos, d) los servicios públicos que proporcionan; e) el presupuesto de egresos; f) las características de los asentamientos humanos, etc. De esta manera, existen Municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos.<sup>14</sup>

En los Municipios urbanos y ciudades metropolitanas puede existir un órgano de regulación que tiene a su cargo básicamente las funciones de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control del destino de los recursos municipales y la -- formulación del presupuesto con base en esos programas.

A la unidad que asume dichas funciones, denominada comúnmente de programación y presupuestación y de acuerdo al Proyecto de Organización Funcional diseñado para estos Municipios, corresponde, entre otros aspectos: formular, con la participación - de las dependencias, el presupuesto de egresos y presentarlo al - Ayuntamiento, establecer un sistema de presupuesto por programas, así como de evaluación y avances de los mismos, etc. Estrechamente vinculadas con esta Unidad, la Tesorería Muni-

cipal, presenta las funciones de planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, formular el estado de origen y aplicación de fondos, ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados, contabilidad y estadísticas; tales funciones, por el carácter de los objetivos municipales relativos a la prestación de los servicios, -- constituyen las estructuras de operación. Otras funciones que se ubican dentro de esta clasificación son las de gobierno realizadas por la Secretaría del Ayuntamiento, Desarrollo Urbano, Servicios - Públicos y Obras Públicas.

Por otra parte, en los Municipios semiurbanos y rurales las funciones de programación y presupuestación, son ejercidas por la Tesorería Municipal. Se ha dicho que el Municipio de Ciudad -- Serdán, por las características de su población, niveles de actividad económica, infraestructura y servicios públicos que otorga, es de carácter rural, por tal razón, y con base en los resultados del diagnóstico practicado, se considera que las funciones de programación son prácticamente nulas, las de presupuestación del gasto público se realizan de manera incipiente y sin una efectiva coordinación con los programas que señalan los objetivos, las metas y las unidades responsables para su ejecución, situación que se explica en gran medida por dos razones:

1. Por la insuficiencia de ingresos municipales que no - permite contar con un esquema de administración financiera sólida, dado que se carece, además, de personal técnico que las instrumente adecuadamente.
2. El que por motivo de las últimas reformas al artículo 115 Constitucional sean los ayuntamientos los que formulen y aprueben sus presupuestos de egresos con base

en sus ingresos disponibles, puede provocar que algunos, al carecer de la infraestructura técnica y administrativa adecuada, ejerzan improvisaciones y mal manejo de fondos.

Finalmente, las estructuras de apoyo administrativo comprenden las funciones de apoyo interno y se identifican con las tareas de provisión de personal, recursos materiales y servicios generales.

### **3.1. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS-EGRESOS Y LA CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL**

#### **MARCO JURIDICO PARA SU EXPEDICION, APROBACION Y REVISION.**

La Reforma Municipal en el orden jurídico ha experimentado dos etapas fundamentales en su avance; la primera en 1983 -- con la reforma y adiciones al artículo 115 Constitucional y la segunda, a partir de 1984 con la adecuación de las constituciones y las Leyes Orgánicas de cada Municipio y demás Leyes Federales y Estatales.

Estos avances deben ser plasmados en ordenamientos concretos a nivel municipal que incorporen, de manera clara, las nuevas atribuciones de los ayuntamientos. La reglamentación interna es la última parte y posiblemente la de mayor trascendencia pues concreta la descentralización de los poderes municipales.

El último párrafo de la fracción IV del artículo 115 -- Constitucional establece que las Legislaturas de los Estados apro

barán las Leyes de Ingresos de los ayuntamientos y revisaran sus Cuentas Públicas<sup>15</sup>. Se obliga así, al Gobierno Municipal a presentar para su aprobación las leyes de ingresos cuya inserción en la ley correspondiente influye, en forma decisiva, en la financiación de los presupuestos de egresos.

Por otra parte, el artículo 115 otorga al Municipio la facultad de manejar su presupuesto de egresos sancionado por un Cabildo\*en sustitución por la Ley de Egresos que era aprobada por el Congreso del Estado. Esta facultad de los ayuntamientos de aprobar sus presupuestos de egresos debe ser con base en sus ingresos disponibles y sujetos, en todo caso, a las disposiciones de la Ley Local de Deuda Pública.

Si bien es cierto que los ayuntamientos establecerán las formas, métodos y políticas de gasto público se requiere, previamente, señalar los lineamientos normativos para la formulación de sus respectivos presupuestos y la regulación del financiamiento mediante los empréstitos públicos.

El marco jurídico que habrá de normar la integración y funcionamiento de los ayuntamientos debe contemplar las siguientes modificaciones:

1. El primer ordenamiento jurídico es la Constitución Política tanto Estatal como Municipal. En el orden estatal procede suprimir la facultad de las Legislaturas para determinar el presupuesto de los Municipios; así como suprimir la facultad de la Diputación Permanente para resolver sobre las modificaciones al Presu

\* Sesión de trabajo periódica que realizan algunos funcionarios del Ayuntamiento, para estudiar y resolver los asuntos más urgentes por medio de acuerdos y disposiciones que aprueban por mayoría de votos.

puesto de Egresos Municipal. En el caso municipal, se precisa facultar a los ayuntamientos a efecto de que aprueben sus presupuestos de egresos, estableciendo el requisito de que se adecúen a su disponibilidad de ingresos; asimismo, modificar la limitante a los Municipios, de que si un gasto no está considerado en el presupuesto, éste deje de ser aprobado por el Congreso del Estado y pase a dictamen y aprobación por el propio ayuntamiento.

2. La Ley Reglamentaria del Poder Legislativo requiere adecuar los términos en los que se refiere al Presupuesto de Egresos Municipal aprobado por la Legislatura del Estado, o a su remisión para aprobación.
3. La Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda - precisa suprimir la facultad de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado para exigir la presentación de los proyectos de presupuesto de egresos municipales, revisarlos y elaborar un dictamen al respecto - para que el Congreso los apruebe o modifique.

Es factible proponer la reestructuración de este órgano a fin de que asesoren técnica y contablemente a las tesorerías municipales en la presentación de sus presupuestos.

4. La Ley Orgánica Municipal requiere modificarse a fin de facultar a los ayuntamientos para que aprueben -- sus presupuestos de egresos y, asimismo, adecuar los términos de remisión del Presupuesto de Egresos Municipal para su aprobación en sesión plenaria de Cabildo.

5. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Estatal requiere considerar la facultad de los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos - de acuerdo a sus ingresos disponibles; así como precisar los mecanismos de formulación, integración y - aprobación correspondientes.
6. Las atribuciones de establecer el registro del personal civil que realice la ejecución del gasto público, las responsabilidades a que se hagan acreedores, así como la determinación del órgano encargado de la supervisión del manejo de fondos, deberán ser establecidas en las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y -- Gasto Público y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, a nivel estatal.
7. La expedición de una Ley Local de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal a efecto de contar con el marco jurídico que establezca los mecanismos de aprobación presupuestal por los ayuntamientos y - la revisión de sus Cuentas Públicas por parte de la Legislatura Local.<sup>16</sup>
8. La expedición de una Ley de Deuda Pública Municipal que establezca la facultad, previa autorización del Cabildo, de financiar mediante el uso del crédito - todas aquellas obras que directa o indirectamente - sean generadoras de recursos, cubriendo con sus ingresos directos el monto de sus respectivas amortizaciones.

### 3.2. PROPUESTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL EN LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO.

#### GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

El presupuesto en los diferentes niveles de gobierno -- constituye una estimación detallada de los egresos previstos para el siguiente ejercicio fiscal. El Presupuesto de Egresos es el resultado de un análisis de los programas y costos que las dependencias estatales y/o municipales proporcionen, y conforma un programa jerarquizado de los gastos que es indispensable ejercer.

En este sentido, el Presupuesto de Egresos del Estado y del Municipio, al igual que los planes, está expresado sectorialmente y contiene en un nivel operativo los objetivos y metas de -- aquéllos a fin de que, efectivamente, sirva de instrumento de ejecución de la planeación.

El Gasto Público Municipal comprende las erogaciones -- por concepto de gasto corriente, gasto de capital, de deuda pública, transferencias y asignaciones globales, suplementarias que realizan:

1. Las dependencias del Poder Ejecutivo Municipal
2. Los miembros del ayuntamiento
3. Las empresas públicas municipales, fideicomisos, y -- otros organismos sujetos a control presupuestal

A los Poderes, dependencias, empresas y fideicomisos se les denominará en esta Ley como Entidades.

La programación del Gasto Público Municipal se basará en las directrices que establezca el Ejecutivo Municipal, por conducto de una Unidad de Programación y Presupuesto e integrada al Plan de Desarrollo Municipal en coordinación con el Plan Estatal de Desarrollo.

Los lineamientos para su implementación son los siguientes:

1. La Unidad de Programación y Presupuesto será la encargada de regular las actividades de programación, control y evaluación del Gasto Público Municipal.
2. Las dependencias del Poder Ejecutivo Municipal coordinarán la planeación, programación y presupuestación del gasto de los organismos que queden ubicados en su sector.
3. El Gasto Público Municipal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.
4. La Unidad de Programación y Presupuesto al examinar los presupuestos cuidará que simultáneamente se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, en coordinación con la Tesorería.
5. El Presupuesto de Egresos Municipal será el que apruebe el Ayuntamiento, para expensar durante el período del 1o. de enero al 31 de diciembre del año considerado.



do las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

6. Para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipal, las entidades que deban quedar agrupadas en el mismo, elaborarán anualmente sus proyectos y los remitirán al Presidente Municipal por conducto de la Unidad de Programación y Presupuesto el 30 de agosto.
7. La Unidad de Programación y Presupuesto tiene facultades para formular el Proyecto de Presupuesto de las Entidades, previo acuerdo con el Presidente Municipal cuando no le sea presentado en los plazos que al efecto se les hubiere señalado.
8. El Presupuesto de Egresos Municipal se integrará con los documentos que se refieren a:<sup>17</sup>
  - I. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, así como su valuación estimada en costos por programas.
  - II. Explicación y comentarios de los principales programas y en especial de aquéllos que abarquen dos o más ejercicios fiscales.
  - III. La estimación de ingresos por parte de la Tesorería para el ejercicio fiscal correspondiente.
  - IV. La propuesta de gasto para el ejercicio fiscal con

la asignación correspondiente. En cualquier caso, este presupuesto no podrá exceder las previsiones de recaudación que estipule la Ley de Ingresos del Municipio.

- V. Ingresos y gastos reales del último ejercicio fiscal.
  - VI. Situación actual de la deuda pública incurrida por el Municipio y sus previsiones
  - VII. Estados financieros del último ejercicio fiscal y previsiones
  - VIII. Comentarios sobre las condiciones económicas, financieras y hacendarias actuales y las que se prevén para el futuro.
9. El anteproyecto de Presupuesto de Egresos Municipal deberá ser presentado al Presidente Municipal para su consideración, por conducto de la Unidad de Programación y Presupuesto y, a través de aquél al ayuntamiento.
  10. Una vez aprobado el Presupuesto de Egresos Municipal por el ayuntamiento, se procederá a su promulgación y publicación, la que habrá de realizarse a más tardar el 31 de diciembre de cada año.
  11. El ayuntamiento quedará obligado a entregar a la Legislatura Local, en plazo perentorio a su aprobación, copia autorizada del Presupuesto de Egresos Municipal.

#### 4. EL CONTROL Y LA EVALUACION PRESUPUESTAL EN LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

La magnitud y complejidad de los programas de obras y - servicios que se ejecutan a nivel estatal y municipal y la capacidad de respuesta de estas instancias para hacerlos posibles se ha reflejado, en algunos casos, en el incremento substancial de los instrumentos administrativos, financieros y técnicos.

Se ha dicho que el presupuesto es el instrumento a través del cual se traducen, definen y ejecutan las prioridades de - la planeación, así como de la Política Económica vfa la asignación de recursos en el corto plazo.

En tal sentido, el control y la evaluación constituyen la base fundamental para la elaboración de presupuestos, la toma de decisiones y la reformulación y actualización de planes y programas.

El control es indispensable ya que constituye una de -- las fases del proceso administrativo público, que complementa otras tres etapas básicas: la programación, la presupuestación y la ejecución, proporcionando información y elementos básicos para la toma de decisiones político-administrativas.

La etapa de evaluación permite determinar la medida y - el modo en que se van alcanzando los objetivos y estrategias nacionales, estatales y municipales, con lo cual se hace posible -- identificar incongruencias, desviaciones, incumplimientos y deficiencias en el desarrollo y resultado de las acciones e inversiones públicas.

No obstante, los mecanismos de control y evaluación puestos en ejecución por la Contraloría General de la Federación para medir y valorar el nivel de gestión de los órganos de gobierno, no han aportado los resultados óptimos; ello es resultado, entre otros aspectos de que el manejo de la información financiera generalmente atiende aspectos cuantitativos, es decir físico-financieros, dejando como cuestión secundaria la calidad de los logros obtenidos y las necesidades que se cubren.

## CONCEPTO

El control y la evaluación presupuestal son fases de la administración presupuestaria que forma parte de un proceso de medición, eficiencia y eficacia. Constituyen etapas en la que se -- lleva a cabo la verificación de las acciones emprendidas con el -- propósito de identificar la forma como se han ido cumpliendo cuantitativamente y, al detectar posibles desviaciones, sugerir las soluciones alternativas adecuadas.<sup>18</sup>

Cabe señalar que el proceso al que confluyen ambas fases no sólo abarca aspectos financieros y avances físicos sino fundamentalmente el grado de cumplimiento tanto jurídico como administrativo.

### Objetivos del Control y Evaluación

Los propósitos de la aplicación del proceso de control y evaluación presupuestaria deberán ser:

- Verificar y valorar el cumplimiento de objetivos y metas trazados previamente.

- Realizar una correcta medición de resultados
- Aplicar criterios de medición de eficacia, eficiencia y congruencia de las acciones desarrolladas con la utilización de unidades de medida, coeficientes de rendimiento y el uso de estándares.
- Delimitar responsabilidades en los distintos ámbitos y niveles de la administración presupuestaria.
- Contribuir al logro de objetivos, metas y al uso adecuado de los recursos.
- Determinar causas y grados de las desviaciones, así como tipificar y proponer medidas correctivas.
- Proporcionar información acerca de la factibilidad de cumplir con los objetivos y metas contenidos en los planes y programas.

En el marco de los Sistemas Estatales de Planeación se dispuso la necesidad de establecer los Sistemas Estatales de Control, cuya operación requiere de una estructura institucional mínima, a través del COPLADE. La creación de un órgano estatal con tales características, tiene como propósito obtener el mejor aprovechamiento de los recursos a través de la verificación del cumplimiento de los objetivos gubernamentales en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda pública, patrimonio, fondos y valores estatales.

Es importante señalar que la creación de estos órganos debe ser una acción apoyada a través de la implantación de órga-

nos de control a nivel municipal, previamente legitimada en las Le yes Orgánicas municipales en el capítulo referente a las "atribuciones de los ayuntamientos". Con ello se pretende que la totalidad de los Municipios tengan una participación importante en los - Sistemas Estatales de Control ya sea constituyéndose en mecanismos de vigilancia e información, y posteriormente como los responsa--- bles directos de la evaluación y control de gestión de las dependencias ejecutoras municipales.

Ello requiere definir previamente el tamaño del Munici-- pio, tanto en calidad como en cantidad de recursos naturales, los aspectos demográficos, así como la capacidad administrativa, técni ca y financiera.

Son pocos los Municipios que pueden promover la implanta ción de estos mecanismos. No obstante, tomando en consideración - las limitaciones que éstos enfrentan, es factible fortalecer los - Sistemas de Control a nivel municipal a través de la participación de la comunidad en la identificación de la problemática local que reporta el proceso de ejecución y operación de las obras, así como la presentación de quejas y/o sugerencias destinadas a mejorar la gestión pública en materia de control, evaluación y fiscalización del gasto público.

#### **4.1. PROGRAMA SECTORIAL CONCERTADO "PROMOCIÓN Y GESTIÓN PARA EL - ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL"**

Como resultado del Acuerdo de Coordinación celebrado en tre el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación y el Ejecutivo del Estado de Puebla en febrero de 1984, se implan-

tó el Programa Sectorial Concertado denominado "Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control".<sup>19</sup>

Este tipo de programas, siendo de carácter institucional de los sectores de la Administración Pública Federal, coadyuvan al logro de los objetivos sectoriales que requieren para su realización de la colaboración del Ejecutivo Estatal, en ellos se integran acciones de ambos órdenes de gobierno incluyendo, eventualmente, a los Municipios y a los sectores social y privado.

El Programa de Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control pretende ofrecer el apoyo técnico y jurídico a las Entidades Federativas y, a través de ellas a los Municipios, a efecto de establecer y operar en esos niveles, organismos de control del gasto en lo que se refiere a la asignación, ejercicio y comprobación de los recursos patrimoniales transferidos por la Federación al Estado, para su administración y los que éste, a su vez, transfiera a los Municipios.

Para tal efecto, el Estado propuso la creación de una Unidad de Control y Evaluación en el seno del COPLADE, que depende directamente del presidente de ese organismo y se integra con la participación del órgano estatal de control, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

El órgano estatal de control es el enlace informativo entre el Estado y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en los siguientes aspectos:

- distribución interna de los recursos autorizados
- modificaciones a los programas de inversión cuando éstos no hayan cumplido con las metas programadas.

- informes bimestrales de avances físicos y financieros del Sistema Integral de Programación y Evaluación y, reportes de evaluación y fiscalización de la inversión pública transferida al Estado.
- cierres anuales de ejercicio y datos requeridos para la presentación de la Cuenta Pública Federal, Ramo -- XXVI debidamente validados por el Ejecutivo Estatal.

#### 4.2. EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS MUNICIPAL

Las innovaciones constitucionales pretenden introducir al Gobierno Municipal una serie de mecanismos de planeación, programación y presupuestación que redunden en un mejor funcionamiento. No obstante, en materia de seguimiento y control del Gasto Público Municipal no se han registrado importantes avances.

Considero adecuado que siga siendo facultad de la Legislatura Local la revisión de la Cuenta Pública Municipal ( Artículo 115, Fracción IV ), no así el procedimiento que para tal efecto se lleva a cabo.

La revisión de la Cuenta Pública Municipal no debe seguir limitándose a la simple comprobación documental del gasto o justificación contable en un Estado de Recursos y Aplicación de Fondos. Se requiere la comprobación documental, de tal manera que el gasto se ajuste a las diversas partidas que componen el presupuesto; en este sentido, es claro el precepto constitucional, al establecer que no podrá ejercerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto de egresos o determinado por ley posterior.



Con objeto de ampliar las facultades del Municipio, sería conveniente adicionar esta fracción con la obligación de realizar en sesiones de cabildo públicas la rendición de las Cuentas Públicas Municipales que, en su mayoría, debería hacerse con carácter mensual y previas a su presentación.

Por otra parte, se ha podido detectar que en algunas Entidades Federativas la Contaduría Mayor de Hacienda de los Congresos Locales, órgano encargado de la revisión de la Cuenta Pública Municipal y Estatal, esta integrada por un sólo funcionario. Al respecto, la propuesta sería la reestructuración adecuada de dicho órgano para estar en capacidad de asesorar técnica y contablemente a los tesoreros municipales, a fin de que los presupuestos no adopcen el carácter, común en algunos Estados y Municipios, de un simple reporte contable a fin de mes. Asimismo, es menester que se tomen medidas a nivel nacional a fin de que dicha revisión se lleve a cabo a través de un equipo de profesionistas con especialidad en contabilidad gubernamental, en cada una de las Entidades Federativas. Con relación al seguimiento y la evaluación del gasto público municipal, deberá diseñarse metodologías para evaluar los presupuestos por programas, tanto de gasto corriente como de inversión, a fin de fortalecer su programación.

La evaluación del gasto corriente significa dar seguimiento al proceso de programación-presupuestación de las dependencias del Ejecutivo Municipal, la cual debe realizarse en forma bimestral para que sus resultados mejoren los sistemas de programación-presupuestación en la etapa de formulación del presupuesto de egresos en base a programas.

La evaluación del gasto de inversión significa dar seguimiento al programa de inversiones del Municipio y los convenios --

con el Estado y la Federación (a través del Convenio Unico de Desarrollo), cuyos resultados permitirán corregir desviaciones detectadas en la construcción y operación de las obras y servicios públicos.

Es importante destacar que los Municipios, especialmente aquéllos cuyo monto de ingresos es relativamente reducido, destinan gran parte de éste a gastos que no le reportan beneficios tangibles, es decir, gasto corriente (nómina de empleados y funcionarios, artículos de oficina, papelería y otras erogaciones de carácter administrativo), en detrimento de los proyectos de inversión (obras de infraestructura social y económica o en el mejoramiento de los servicios públicos a su cargo).

Lo anterior se agrava cuando las autoridades municipales no se ajustan estrictamente a las partidas que, previamente, se han determinado en sus respectivos presupuestos.

Por otra parte, es conveniente diseñar una programación - cada vez más circunscrita a un determinado ámbito de gobierno o, - en todo caso, cuando ésta cubra el territorio de dos o más Estados, no interfieran en virtud de los presupuestos que tienen asignados, el cumplimiento de las atribuciones conferidas constitucionalmente a los Gobiernos de los Estados y Municipios.

Debe tenerse presente que la implementación de medidas - de mejoramiento administrativo no constituyen la panacea para erradicar totalmente las desviaciones presupuestales y las prácticas - deshonestas de funcionarios públicos pues, ante todo, el Municipio y los obstáculos evidenciados en su crecimiento económico, son con secuencia de factores de carácter estructural cuyo origen se sitúa en el esquema centralista que hoy continúa vigente.

No obstante lo anterior, la solución a la problemática - que enfrentan implica todo un proceso gradual y medurado de acciones en las cuales la toma de conciencia de los servidores públicos es vital, en ocasión del impulso que se ha venido dando a la desconcentración como etapa previa a la descentralización de facultades, recursos y decisiones hacia los ámbitos de gobierno estatal y municipal.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Keynes, J. M., Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- México, F.C.E.- séptima edición, 1965
2. Semestre Municipal.- 1er. Seminario Estatal y Municipal sobre Administración Presupuestaria.- México, Ed. BANOBRAS.- 1982, - pág. 11
3. Retchkiman, Benjamín.- Introducción al Estudio de la Economía Pública, México, 1972.- Ed. UNAM, Textos Universitarios, p. 20
4. Saldaña, Adalberto.- Presupuesto por Programas, Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un caso concreto, México 1977.- Instituto Nacional de Administración Pública pág. 136
5. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983
6. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Planeación Democrática, Año 2, No. 17, México 1984, pág. 49
7. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Planeación Democrática, Año 2, No. 18, México 1984 pág. 53
8. Planeación Democrática No. 17.- Op. Cit. pág. 50
9. Núñez Jiménez, Arturo.- Aspectos Administrativos e Institucionales del Desarrollo Regional en México.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.- No. 10-11, Abril-Diciembre de 1983, pág. 89
10. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual para la Operación a nivel regional del proceso de programación-presupuestación 1984.
11. Partido Revolucionario Institucional.- Reunión Nacional de Solidaridad Municipal.- La República, México 1982, p. 30
12. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Planeación Democrática.- Año 3, No. 23, México 1985. Suplemento.
13. Faya Viesca, Jacinto.- Finanzas Públicas.- México, Ed. Porrúa, 1981, p.223

14. Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal 1981,p.40
15. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983
16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Seminario sobre Implicaciones e Instrumentación del Artículo 115 Constitucional en materia hacendaria estatal y municipal.- 1983
17. Congreso del Estado de Puebla.- Ley Estatal de Presupuesto, -- Contabilidad y Gasto Público.- 1983
18. Faya Viesca, Op. cit. p. 386
19. Acuerdo de Coordinación que celebran el Ejecutivo Federal, a través de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación y el Ejecutivo del Estado de Puebla, para la realización del Programa Sectorial Concertado denominado "Promoción y Gestión para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control".- Diario Oficial de la Federación.- 6 de Febrero de 1984.

## CAPITULO VI

### LA POLITICA FINANCIERA EN EL MUNICIPIO

En las dos últimas décadas, la población urbana del país pasó del 50 al 66%. De los 76 millones de habitantes, el 32% se asienta en ocho Entidades Federativas: Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Norte y Baja California Sur, Sonora, Coahuila, Tamaulipas y Sinaloa y generan el 51% del Producto Interno Bruto -- (PIB), en tanto que en otras 14 Entidades (Morelos, Nayarit, Querétaro, Guanajuato, San Luis Potosí, Puebla, Chiapas, Quintana Roo, Michoacán, Guerrero, Zacatecas, Hidalgo, Oaxaca y Tlaxcala) habitadas por 40% de la población, se genera solamente 16% del P.I.B.\*

El crecimiento urbano en México no ha sido producto de una acción planeada y de una administración eficiente de los recursos que inserte a los Estados, ciudades y regiones en un marco de equilibrio y racionalidad. La acelerada urbanización y la inequitativa concentración son producto de la migración de una población joven en busca de una mejora en sus niveles de vida; ello impacta obviamente la esfera de gobierno municipal al verse en la magna tarea de proveer más y mejores bienes y servicios públicos que absorben cuantiosos montos de inversión en infraestructura, operación y mantenimiento.

Ante la imposibilidad de satisfacer adecuadamente la creciente demanda con fuentes propias de financiamiento, las autoridades se ven en la necesidad de solicitar apoyo del Gobierno Federal vía subsidios y/o transferencias, ello no obstante que a través de las reformas al artículo 115 Constitucional de febrero de 1983, se

\*Censo de Población y Vivienda 1980, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

busca propiciar que los Estados y Municipios dependan cada vez menos de los recursos provenientes de la Federación. Un claro ejemplo se presenta en la mayoría de las áreas urbanas y regiones del país: en 1970 el 65% de los recursos del Distrito Federal y su zona metropolitana provenían de fuentes locales; para 1979 la proporción se redujo al 30%, por lo que la Federación tuvo que transferir el 70% restante.

Cabe señalar que el deterioro de las Finanzas Públicas - locales no se debe exclusivamente al acelerado aumento de la demanda, sino además a otros factores de carácter administrativo que inciden negativamente en sus sistemas recaudatorios, o bien, producto de la irracional distribución de los asentamientos humanos en el territorio nacional y de la constante elevación de los costos en la provisión de los servicios más elementales a la población.

## 1. SU IMPORTANCIA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

El sistema financiero tiene un papel medular en el apoyo al proceso de desarrollo de cualquier sistema económico. El uso de la moneda y el crédito han sido una señal inequívoca de progreso y modernidad de los pueblos para facilitar el intercambio de bienes y servicios entre los habitantes de una comunidad. Como tal, el nivel de desarrollo o crecimiento de una comunidad puede medirse por el grado de avance y eficiencia de sus instituciones crediticias. Mientras más y mejores servicios preste el sistema financiero, mayor es la generación de ahorro y, consecuentemente, más amplio el volumen de la inversión, la generación de empleo y el bienestar de la sociedad.

Un sistema financiero organizado alrededor de un sistema bancario eficiente, permite obtener congruencia entre el destino - del crédito y las prioridades determinadas en los planes y programas del Gobierno Federal, Estatal y Municipal.

No obstante, tradicionalmente la Banca y el Crédito han constituido mecanismos de intermediación financiera cuyas relaciones se han normado bajo criterios patrimonialistas, es decir, bajo las leyes de la oferta y la demanda, lo cual coincide con el enfoque de la Economía Clásica cuyos postulados más importantes son:

- la implantación de un programa mínimo de Gasto Público
- la eliminación de los empréstitos como una forma anormal de financiamiento, y de los subsidios
- la inconveniencia de crear empresas del Estado, reservando el servicio de la banca y el crédito exclusivamente a los particulares
- el establecimiento del librecambismo y
- la no injerencia del Estado en la formación de monopolios financieros por parte de los particulares

En el plano financiero, tal es el esquema del liberalismo económico y que en México aún cuando la banca privada ha manejado el servicio del crédito de manera concesionada, éste no ha operado con la eficiencia requerida. Lo cierto es que la Banca se ha caracterizado por constituirse en una Banca Comercial más alejada de la idea de una Institución de Desarrollo.

A partir de septiembre de 1982 se consideró necesario re formular el proyecto de desarrollo del país con base en el control de la banca y el crédito por parte del Estado, así como la medida del control generalizado de cambios para remediar, de manera radi



cal, las deformaciones del sistema financiero provocadas por la irrestricta libertad en los criterios de distribución del crédito y en la fijación de las tasas de interés bancarias impidiendo, en consecuencia, verdaderos alcances en los diversos proyectos industriales y agropecuarios.

Esta visión que corresponde a la concepción moderna de las Finanzas Públicas, se apoya en la idea de una banca pública y en la política de subsidios y de fomento a los proyectos productivos como parte esencial del ejercicio del Gasto Público.

No es propósito de la presente investigación debatir sobre la justificación política y ética de la nacionalización bancaria o los aspectos de carácter técnico-operativo que ha implicado, así como tampoco cuestionar los alcances de la medida con relación a los objetivos prefijados. Antes bien, se orienta a señalar los aspectos relevantes de la evolución de la banca y el crédito a fin de comprender la configuración actual de los diversos instrumentos de financiamiento públicos y su incidencia en la realización de los planes, programas y proyectos estatales y municipales.

En última instancia, resulta importante afirmar que si el Estado tomó la decisión de suplantar a los particulares en el manejo del crédito público, es menester que éste sea capaz de concebir y operar una Banca de Desarrollo, es decir, una banca orientada a la transformación global lo cual implica no sólo modificar y corregir los graves vicios de nuestra estructura productiva, sino además, transformar la calidad de las relaciones entre el capital y el trabajo, entre crecimiento económico y justicia social, la expansión industrial y la defensa del medio ambiente, en fin, una banca al servicio de las grandes prioridades nacionales y al consumo de productos que eleven la calidad de vida de la población media.

## 2. DESARROLLO Y EVOLUCION

A partir de la segunda década del presente siglo, el sistema crediticio ha venido siendo utilizado por el Estado Mexicano como un instrumento de Política Monetaria y de desarrollo para la canalización de recursos financieros, además de las políticas de gasto público y los subsidios.

De esta manera, las facultades económicas del Estado de asumir la conducción directa de las actividades ligadas a la producción de bienes y servicios ha implicado un proceso de ordenamiento financiero del Sector Público incluyendo, como elemento indispensable, la actualización de la Banca Pública sobre todo por lo que se refiere a la congruencia en la inversión de los planes a mediano y largo plazo, considerados estratégicos y que pueden orientar a la economía en beneficio del sector social -fundamentalmente para provocar el estímulo de otras actividades, entre las que destaca el dotar de infraestructura social a la población.

En este contexto, el Gobierno Federal en 1926 radicó en el Banco de México el primer Fondo de Fomento, creando así el primero de un conjunto de mecanismos especializados con el fin de estimular la inversión del sector privado dirigido a expandir cler--tas actividades prioritarias; paralelamente a la creación de numerosas instituciones bancarias y como aspecto relevante de su evolución, en 1957 se empieza a prever la necesidad de integrar en instituciones especializadas las diversas tareas de depósitos, ahorro, financieras e hipotecarias.

No es sino hasta 1976 cuando se regula formalmente el establecimiento y operación de los Bancos Múltiples, es decir, aqué-

llos que operan los diversos instrumentos de captación de recursos a plazos y en mercados diferentes, ofreciendo a su clientela servicios financieros integrados incluyendo crédito a diferentes plazos; esta acción fue precedida por la fusión de bancos con diferentes especialidades.<sup>1</sup>

El 1o. de septiembre de 1982 se produce la nacionalización bancaria que suponía la expropiación de los bancos privados y cuyo proyecto de Ley Reglamentaria del 30 de noviembre de 1982, establecía de manera más precisa la función -de las ahora llamadas Sociedades Nacionales de Crédito- de canalizar recursos de acuerdo con los planes de gobierno. Los bancos serían parte del Sistema Nacional de Planeación y, en particular, las instituciones de Banca de Desarrollo prestarían el Servicio Público de Banca y Crédito acorde a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, de acuerdo a los Programas Sectoriales y Regionales y a los Planes Estatales y Municipales para promover y financiar las actividades y sectores que le son encomendados en la presente Ley.

Respecto de la estructura de capital, establecía los límites porcentuales totales de las tenencias de las acciones fuera del Gobierno Federal, las de serie B no más del 34% del total. Fija en 1% del total los límites máximos de tenencia individual (sólo de nacionales) dentro de ese 34% y señala quiénes pueden adquirirlas buscando la diversificación individual y geográfica de sus tenedores.

En el renglón que nos ocupa, la macrocefalia que hoy caracteriza el territorio nacional ha provocado que la disponibilidad financiera para llevar a cabo obras de infraestructura y servicios públicos tienda a concentrarse en los centros urbanos más im-

portantes del país, ocasionando déficits considerables en la cobertura de los mismos hacia los poblados rurales.

Asimismo, es común que las inversiones destinadas a proyectos de investigación científica y tecnológica, aún cuando revisten una alta rentabilidad social, no han sido lo suficientemente -expandidos por carecer de mecanismos adecuados de canalización de recursos y recuperación de fondos que les hace incompetentes en el mercado financiero.

En este sentido, la política de financiamiento del desarrollo regional, estatal y municipal reviste importancia real no -sólo desde el punto de vista del origen de los recursos para inversión, es decir, monto y fuente, sino también la manera de asegurar que este financiamiento una vez obtenido, fluya efectivamente ha--cía las actividades que son prioritarias en función de los objetivos de bienestar social de la región, Estado y/o Municipio.

Como respuesta a lo anterior, el Gobierno Federal ha destinado un grupo de apoyos financieros en las Instituciones Naciona--les de Crédito, mediante los cuales los Ayuntamientos pueden cap--tar recursos a través de préstamos ya sea con cargo a sus ingresos propios -impuestos, productos, aprovechamientos y participaciones- o bien, con la aportación o contribución que los vecinos de la Entidad deberán cubrir.

La creación del Banco Nacional de Obras y Servicios Pú--blicos en 1933 obedeció a la necesidad del Estado -dada la aguda -escasez de recursos humanos y materiales en la provincia- de racionalizar y hacer una mejor disposición de los recursos a su alcance, casi siempre concentrados en la Capital de la República.

Actualmente, después de haber experimentado profundas mutaciones en su estructura y formas de operación, BANOBRAS está capacitado para financiar cualquier obra o servicio público que produzca directa o indirectamente ingresos para pagar su costo y que sean socialmente necesarios; por lo tanto, sólo quedan fuera de la posibilidad de ser financiados aquéllas obras que sean suntuarias o socialmente estériles. Así lo establece la Ley Orgánica del Banco en su artículo tercero "...tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales, Municipales y sus respectivas Entidades Públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción".<sup>2</sup>

Al reconocerse la debilidad financiera de la gran mayoría de las Haciendas Públicas Municipales es preciso destacar las reformas a la fracción Octava del Artículo 117 Constitucional, presentadas ante el Congreso Permanente Ordinario de la Legislatura correspondiente a la Administración del Licenciado José López Portillo 1976-1982. Dicha reforma deja de lado el criterio que había predominado de que los créditos se podrían obtener siempre que fueran para obras autorrecuperables. La reforma a la Fracción Octava del 117 sostiene un nuevo concepto de inversión pública productiva y hace caso omiso de criterios utilitaristas inmediatos y de recuperación propia; es decir, dada la naturaleza de las obras públicas no es factible medir su productividad cuantitativamente, antes bien a través de éstas se facilita el tránsito y movimiento de las actividades económicas del Municipio, Estado o Región de -- una forma armónica y que, a la vez, sirve de sólida estructura sobre la que estas actividades pueden apoyarse.

Las citadas reformas, acción sin precedente en la histo-

ría de la economía municipal, adquieren capital importancia toda vez que en el anterior esquema de funcionamiento del sistema financiero, el otorgamiento del crédito estaba íntimamente vinculado -- con las garantías que pudiera ofrecer el acreditado, con lo que el apoyo crediticio discriminaba los proyectos que aún siendo rentables, carecían de los requisitos necesarios.

En la nueva circunstancia, es factible que el Sistema -- Bancario Nacional opere con menores garantías y extienda los beneficios del crédito a la Institución Municipal y a los campesinos y ejidatarios de bajos ingresos, siendo necesario para asegurar su -- adecuada rentabilidad y recuperación, el apoyo a los acreditados -- mediante la supervisión y asesoría técnica en los proyectos.

La facultad concedida a los Municipios y Entidades Federativas para contratar financiamientos destinados a inversiones públicas socialmente productivas, se inscribe en el propósito de lograr la firmeza financiera de sus Haciendas para que puedan llevar a cabo con recursos suficientes la prestación de los servicios públicos que la comunidad le ha encomendado.

Cabe puntualizar que en cumplimiento con los objetivos y lineamientos que persigue el Plan Nacional de Desarrollo y, en especial, los Planes de Desarrollo Estatales, el Banco ha abierto líneas de crédito con casi todos los Gobiernos de los Estados los -- que, a su vez, han concertado con los Ayuntamientos diversos convenios de asistencia y colaboración para la realización de obras públicas de indiscutible necesidad social.

### 3. LOS PROGRAMAS DEL SECTOR PUBLICO Y SU FINANCIAMIENTO

El Sistema Nacional de Planeación Democrática busca coordinar las acciones que, en materia de planeación del desarrollo, corresponden a las dependencias y entidades del sector público y a las Entidades Federativas para fortalecer la capacidad de los tres órganos de gobierno: federal, estatal y municipal.

La Ley de Planeación que fundamenta jurídicamente al Sistema Nacional de Planeación Democrática sienta las bases de su integración y funcionamiento, y la participación de los diversos sectores sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.<sup>3</sup>

Así, el Plan Nacional de Desarrollo como el instrumento que fija los grandes objetivos nacionales y las prioridades en materia de desarrollo económico y social, indica los programas y su contenido en el contexto del S.N.P.D., mismo que define el establecimiento de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales de mediano plazo y los Operativos, de corto plazo que son los Programas Operativos Anuales.

Dentro de los programas especiales se encuentra el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (P.N.F.D.), cuya elaboración es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### 3.1. EL PROGRAMA NACIONAL DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Como expresión financiera del Plan Nacional de Desarrollo, este programa representa un esfuerzo de planeación a mediano

plazo al establecer los lineamientos, objetivos y metas de la política de financiamiento para el período 1983-1988. Constituye el instrumento básico que coordina las acciones que, en materia de financiamiento del desarrollo, realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en especial, las del Sector Financiero.

## EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL DE FINANCIAMIENTO

En apego a la Ley de Planeación se elaboró el Programa Operativo Anual de Financiamiento (POAF), que establece la instrumentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, al incluir los aspectos administrativos y sustantivos de la política de financiamiento que permitan su congruencia con los programas operativos de los distintos sectores.

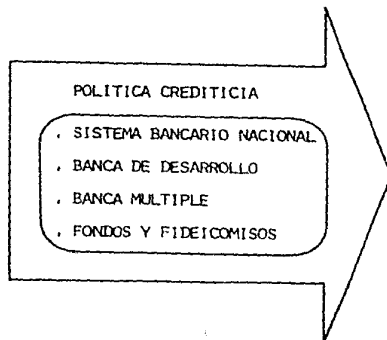
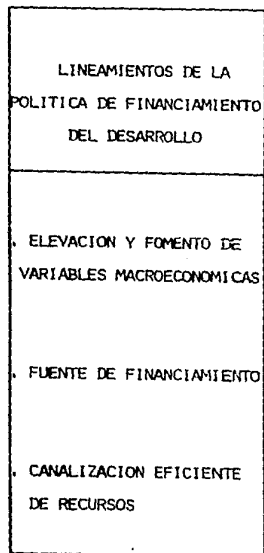
Rige además, todas las actividades del Sector Financiero y de las entidades coordinadas y sirve de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anual.<sup>4</sup>

La política de financiamiento del desarrollo como ámbito de la política económica, ha venido procurando que los procesos de generación, asignación y canalización de recursos sean congruentes con los objetivos de la estrategia económica y social, es decir, - busca un equilibrio adecuado entre los recursos disponibles y aquellos canalizados para sustentar la producción, los objetivos de mayor rentabilidad social y la expansión económica. (Ver cuadro 6)

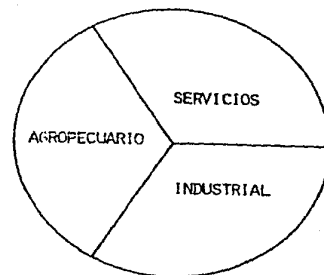
De esta manera, el Programa Operativo Anual de Financiamiento especifica la adecuación de las disponibilidades con los requerimientos financieros globales de los distintos programas sectoriales, regionales y especiales. Es decir, precisa los objetivos



(CUADRO NO. 6)



SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA



R.G./86

y metas de la estrategia de financiamiento del desarrollo durante el año en cuestión y define las políticas del sector financiero, los programas internos de cada dependencia y entidad, las acciones concretas, los responsables de realizarlos y los recursos asignados.

El Programa Operativo Anual de Financiamiento se constituye entre otros elementos, por la programación global del financiamiento para el desarrollo, que se articula con el P.N.D. y con los Programas Operativos Sectoriales.<sup>5</sup>

En la programación global que se realiza en estrecha -- coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal --en especial con la S.P.P.-- se definieron a nivel macroeconómico, los parámetros y metas de generación, asignación y canalización de recursos disponibles tanto para la economía en su conjunto como para el sector público en particular.

De esta forma, se racionalizan y asignan los recursos financieros que requieren los programas sectoriales y el Sector Público para su operación. Además, se establecen en forma coordinada, los recursos financieros que deberán canalizarse a los Estados y a los sectores social y privado.

La programación global del financiamiento incluye e integra diversos componentes que orientan el POAF, entre los que -- destacan: el anteproyecto de la ley de ingresos, el anteproyecto del presupuesto de egresos, el programa de ingresos del sector paraestatal, el programa de deuda pública, los programas financieros de la banca y fideicomisos de fomento y de la banca múltiple.<sup>6</sup>

La Ley de Ingresos de la Federación contiene específica

ciones para la orientación de las políticas de ingresos, estímulos fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y deuda pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación.

La integración de esta Ley debe atender los lineamientos de la política de financiamiento que propone la estrategia de desarrollo del P.N.D., para asegurar que sea congruente con los recursos financieros disponibles y las necesidades de financiamiento de los proyectos de inversión y gasto corriente.

El Presupuesto de Egresos de la Federación expresa financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especifica las metas y responsables de su ejecución tomando en consideración las políticas de gasto público que fija el Ejecutivo Federal, las políticas y directrices del Programa Anual Global del Sector Público Federal, las evaluaciones de las realizaciones físicas y actividades financieras del ejercicio anterior, el programa financiero que elabora la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los acuerdos de concertación con los sectores social y privado, los convenios de coordinación con los gobiernos estatales y las políticas y directrices establecidas en los Programas Operativos Anuales preliminares.

### **3.2. EL PROGRAMA OPERATIVO ANUAL DE FINANCIAMIENTO Y EL C.U.D.**

Para lograr coordinación con las Entidades Federativas - en materia de financiamiento, el Programa Operativo Anual de Financiamiento se apoyará en la celebración de los Convenios Unicos de Desarrollo.

De igual forma, las actividades relacionadas que desarrollen los sectores social y privado serán objeto de convenios de -- concertación.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD) constituye el instrumento operativo para la realización de las acciones conjuntas - de la Federación y los Estados, dentro del cual se incorporan compromisos para que los ejecutivos estatales promuevan la creación - de los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, y se fortale<sup>z</sup>can los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, como - órganos de coordinación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Para la aplicación de la estrategia de descentralización dentro del CUD se precisa:

- una mayor cobertura de acciones y programas a descen-- tralizar.
- los compromisos específicos para que el Gobierno Federal transfiera a cada entidad, y con la supervisión de ésta a los Municipios, servicios de educación, salud - pública y agua potable, entre otros y
- una estrategia de fortalecimiento municipal mediante - la cual los Gobiernos Federal y Estatal se comprometen a coordinar sus acciones con las autoridades municipa- les.

### **3.3. LÍNEAS Y ÁREAS PROGRAMÁTICAS**

Los Programas Federales, Sectoriales y Regionales que -- operan a través de financiamiento, orientan fundamentalmente sus - acciones hacia tres líneas programáticas: productiva, social y de

apoyo.<sup>7</sup>

- . El área programática productiva.- Se caracterizan por ser de alta prioridad social para las comunidades y - otras organizaciones quiénes participan en su construcción, manejo, administración y operación posterior. - Las líneas programáticas son las siguientes: apoyo a la agricultura de temporal, incremento y capitalización de la agricultura de riego, fomento a la actividad agropecuaria y promoción a la actividad agro-industrial.

El área programático-social.- Incluye las líneas programáticas que de manera directa buscan mejorar las condiciones de vida de la población rural: abasto popular y acopio, desarrollo comunitario, educación y salud.

- . El área programática de apoyo.- Se orienta a resolver aspectos que han sido limitativos al desarrollo de la región, buscando su equilibrio. Se incluyen -- las líneas programáticas que buscan apoyar el desarrollo de la infraestructura necesaria tanto para la producción como para el bienestar social, así como al -- rescate y difusión de tecnologías apropiadas: comunicaciones, transportes e investigación y desarrollo -- tecnológicos.

Las asignaciones presupuestales para la realización de dichos programas deben tomar en consideración la configuración -- que el Convenio Unico de Desarrollo da a las inversiones públicas de la región. Cabe aclarar que la gestión de dichas inversiones,

una vez terminadas las obras, son factibles de determinarse por la organización económica -en el caso de las zonas o Municipios rurales- por los campesinos, determinándose además, una política para el capital fijo de las inversiones y para el capital de organización que requiere la gestión de la inversión productiva, social o de apoyo.

La ejecución de las obras y la prestación de los servicios públicos que desarrollan los Programas Regionales a través de la descentralización de las inversiones y gastos federales al Ejecutivo Estatal, podrán realizarse con fondos provenientes de los presupuestos de egresos de la Federación, del Estado, con los empréstitos que otorguen al mismo las Instituciones Nacionales de Crédito, los fondos permanentes de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal y con las aportaciones que, en efectivo o en especie, hagan los sectores social y privado.

#### EL PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y SU FINANCIAMIENTO.

En el marco del Convenio Unico de Desarrollo, a través de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), el PRONADRI incorpora la participación y responsabilidad --conjunta del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas en el desarrollo de las actividades productivas y de bienestar social.

En ese contexto, el Sistema Bancario Mexicano canaliza recursos financieros en apoyo al sector y aplica los subsidios para el fomento de las actividades agropecuarias en las regiones de mayor deterioro económico.

La Banca de Desarrollo, los Fideicomisos y las Asegura-

doras operan en forma complementaria para fomentar las actividades forestales, agrícolas y de vivienda rural en los ámbitos regional, estatal.

El financiamiento de los programas de desarrollo regional que se efectúe total o parcialmente con fondos provenientes -- del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá instrumentarse con apego a la normatividad establecida en materia presupuestal y bajo cualquiera de las formas que aparecen en el Cuadro No. 7.

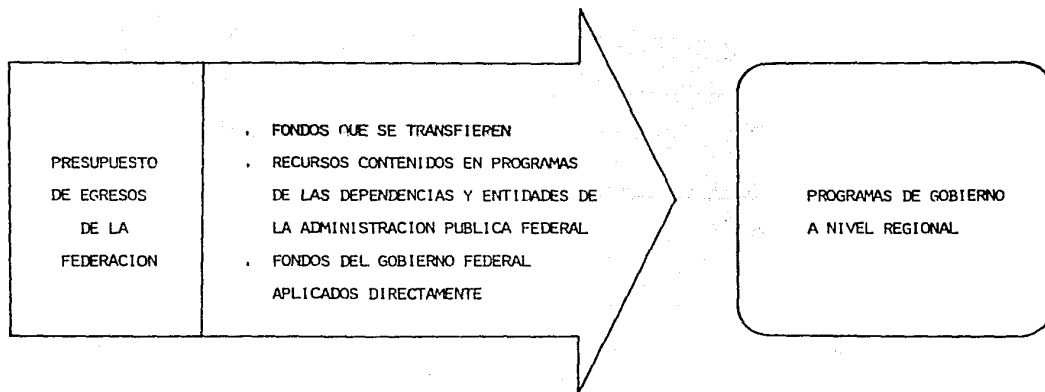
### 3.4. MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

En líneas anteriores se había señalado que cuando se recurra al financiamiento externo, el Congreso de la Unión sentaba las bases para la celebración de empréstitos a través de la Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 73 Constitucional y las que anualmente pueda establecer la -- Ley de Ingresos de la Federación, en cuyo artículo 20. destina los montos de estos empréstitos para el financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación. Asimismo, el artículo 10 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal expresamente ordena que sólo se podrán concertar créditos para financiar programas incluidos en los presupuestos de las entidades a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII del artículo 20 de la misma ley, programas que previamente tendrán que ser aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto e incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.<sup>8</sup>

La Comisión de Gasto-Financiamiento es el órgano que a través de la participación de la S.P.P., S.H. y C.P. y S.E.C.O.G.-E.F., se orienta a definir el origen de los recursos de cada pro-

FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO  
EN EL MARCO DEL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO

(CUADRO No. 7)



FUENTE: CONVENIO UNICO DE DESARROLLO  
CAPITULO VIII, DE LOS PROGRAMAS DE  
DESARROLLO REGIONAL Y SU FINANCIAMIENTO



grama y todos aquéllos en su conjunto. En términos simples, determina los recursos que se necesitan, de donde provienen, qué proporción tendrá su origen en recursos propios u ordinarios del gobierno y cuáles de ellos requerirá financiamiento por la vía del endeudamiento y, finalmente, la manera de distribuir los recursos crediticios disponibles entre las necesidades de financiamiento de todos los programas del Sector Público Federal.

Los Programas Federales, Sectoriales y Regionales son -- susceptibles de financiarse externamente a través de los préstamos que, en forma directa o a través de las Instituciones de Banca de Desarrollo, canalizan los organismos financieros internacionales -- tales como, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, la Asociación Internacional de Fomento, el Banco de Exportaciones e Importaciones, la Agencia para el Desarrollo Nacional, etc., mismas que tienen definidas políticas fundamentalmente de fomento económico, orientadas hacia el financiamiento de grandes obras productivas, ciudades medias o hacia el equipamiento industrial.

De esta manera, se destina al Gobierno Federal financiamiento extraordinario a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que éste haga frente a sus compromisos de gasto y amortización de deudas con el exterior, y/o por descensos en las corrientes de divisas y aumentos en el costo del dinero.

A través de la Banca de Fomento, se orientan recursos a las Secretarías de Estado y, vía el aval que le otorgan como garante ante los acreedores del exterior, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal pueden obtener créditos externos.

### 3.5. EL SISTEMA BANCARIO Y LA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO INDUSTRIAL.

La política de financiamiento a la industria se ha considerado elemento fundamental de fomento dadas las limitaciones existentes para acceder al crédito interno y externo.

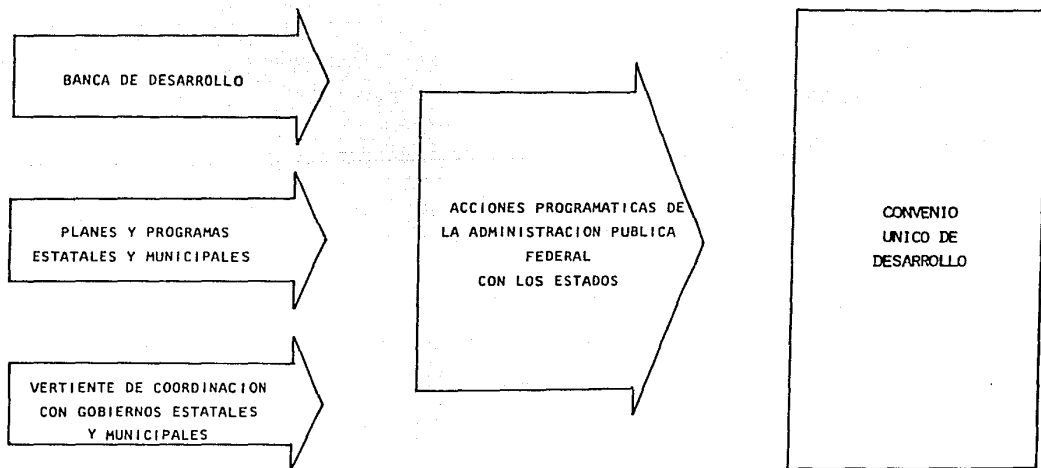
El Sistema Bancario canaliza así, crédito preferencial - bajo criterios de rentabilidad económico-social de los proyectos - de desarrollo y, los intermediarios financieros no bancarios, a través de inversiones de capital que efectúan los particulares o extranjeros, aportan capital de riesgo a efecto de vincular el financiamiento a los programas globales de fomento del sector público o privado.

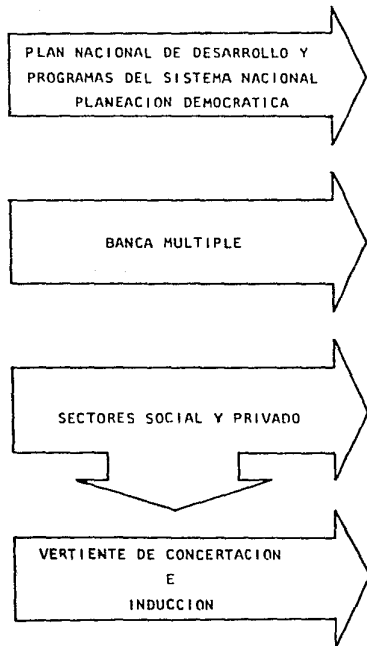
La Banca de Desarrollo a través de NAFINSA y el Banco Nacional de Comercio Exterior, destina financiamiento a la industria paraestatal; los Fondos y Fideicomisos de fomento existentes compatibilizan su especialización con los lineamientos de esta política y la Banca Múltiple apoya la creación de empresas industriales en actividades prioritarias, aportando capital de riesgo y especializándose regionalmente en las distintas áreas prioritarias.<sup>9</sup>

Así, mientras la Banca de Desarrollo posibilita la compatibilidad de las acciones entre la Federación y los Estados, al proveer el financiamiento vinculado a la ejecución y operación de obras y prestación de servicios; el financiamiento que destina el Gobierno Federal a través de la Banca Múltiple induce el comportamiento de los sectores social y privado, con objeto de que hagan congruentes sus acciones con lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo y sus Programas. (Ver Cuadro No. 8)

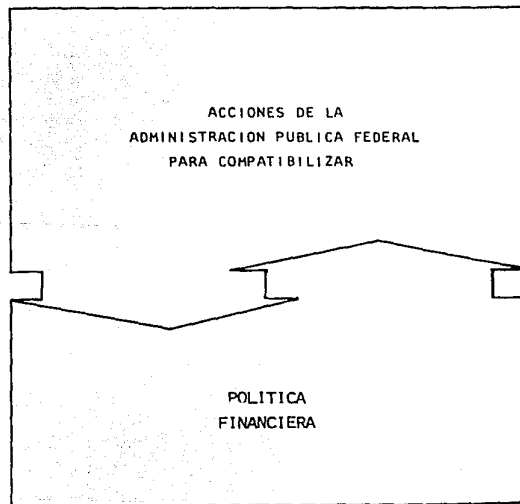
VERTIENTES DE ACTUACION DEL SISTEMA  
BANCARIO NACIONAL

(CUADRO NO. 8)





(CUADRO NO. 8-A)



R. G. / 86

Al respecto, se ha visto que los programas y las políticas de financiamiento presentan una marcada orientación al sector industrial, en menor medida a la expansión del sector servicios y, en franca desatención de los programas agropecuarios.

De acuerdo a las cifras del Banco de México, la distribución del crédito según la actividad económica en 1985, reportó para el sector gobierno e industrial, el 41% y el 20.2% del total, respectivamente. El 17.6% fue absorbido por el renglón de servicios, actividades agropecuarias y vivienda de interés social. El restante 21% se canalizó al comercio. Asimismo, el destino de los fondos internos de la Banca de Desarrollo a los Gobiernos Estatales y Municipales, representaron a diciembre de 1985 el 0.18% con relación al Producto Interno Bruto (PIB), por lo que hace a la Banca Comercial, la proporción fue de 0.14%.<sup>10</sup>

Por ello, resulta obligado cuestionar si efectivamente la generalidad de los Municipios Mexicanos, habida cuenta de sus características rurales o semiurbanas, pueden tener acceso a los beneficios que la política de financiamiento -a través del Sistema Bancario Nacional y de los Fondos y Fideicomisos de Fomento- hace posible.

Es evidente que los beneficios alcanzan sólo a aquéllos Estados y Municipios que cuentan con una relativa infraestructura industrial y siempre que se trate de proyectos prioritarios y rentables.

El Cuadro número 9 revela que únicamente tres Entidades Federativas: México, Jalisco y el Distrito Federal alcanzan una participación importante en la distribución de establecimientos de la industria mediana y pequeña, y que el D.F. concentra seis veces más que el promedio, conformado por Puebla, Michoacán, Gua.

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA INDUSTRIA MEDIANA Y PEQUENA EN ENTIDADES FEDERATIVAS SELECCIONADAS

(CUADRO NO. 9)

CONCEPTO ENTIDAD	NO. DE ESTABLECIMIENTOS DE LA I.M.P.		PERSONAL OCUPADO		VALOR AGREGADO				
	(*)	(**)	(*)	(**)	(1)	(*)	(**)		
DISTRITO FEDERAL	29 136	24,6	98,0	301 419	17,6	61,0	26 929	15,0	48,0
MEXICO	10 097	8,5	96,0	122 823	7,1	45,0	13 361	7,0	37,0
JALISCO	9 261	7,8	99,0	90 026	5,3	78,0	4 936	3,0	43,0
VERACRUZ	6 034	5,1	99,0	22 826	1,3	36,0	689	0,4	10,0
PUEBLA	5 714	4,8	99,0	38 166	2,2	59,0	2 935	2,0	46,0
MICHOACAN	5 319	4,5	99,6	18 460	1,1	70,0	633	0,3	47,0
GUANAJUATO	5 155	4,3	99,0	35 031	2,1	77,0	1 474	1,0	53,0
SAN LUIS POTOSI	5 085	4,3	99,5	16 036	1,0	57,0	366	0,2	22,0
NUEVO LEON	4 500	3,8	97,0	56 206	3,3	42,0	5 153	3,0	26,0
OAXACA	3 851	3,2	99,6	10 741	0,6	63,0	352	0,2	52,0
YUCATAN	2 988	2,5	99,5	19 574	1,1	73,0	639	0,3	48,0
TAMAULIPAS	2 392	2,0	98,0	18 412	1,1	61,0	1 004	1,0	45,0
TLAXCALA	2 289	1,9	99,0	9 270	0,5	68,0	482	0,3	58,0
GUERRERO	2 275	1,9	99,7	5 690	0,3	64,0	153	0,1	42,0
ZACATECAS	1 888	1,6	99,9	2 179	0,1	43,7	979	0,5	85,3
TOTAL	90 096	80,8		766 868	44,7		61 046	34,3	

(\*) % DE LA INDUSTRIA NACIONAL (118 643 ESTABLECIMIENTOS) EXCLUYE ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

(\*\*) % DE LA INDUSTRIA DE LA ENTIDAD. (1) MILLONES DE PESOS

FUENTE. X CENSO INDUSTRIAL, 1976. S. P. P.

najuato y San Luis Potosí.

Por otra parte, se ha visto la conveniencia de que las Sociedades Nacionales de Crédito penetren en los mercados internacionales de capital, consiguiendo financiamiento a largo plazo, desafortunadamente éste es muy escaso, en virtud de que los gobiernos de los países de América Latina y, especialmente el nuestro, carecen generalmente de la capacidad financiera para respaldarlos. Además, es común que los términos de estas operaciones financieras no sean dados a conocer en forma suficiente.

La realidad es que este tipo de préstamos presentan -- cláusulas que obligan a comprar ciertas mercaderías y a que éstas sean transportadas, utilizando los servicios de compañías de transporte y seguros del país que otorga el préstamo. Por ello, sería deseable que a nivel internacional se alentara a los organismos financieros a cambiar sus políticas crediticias, para no atar los créditos a determinadas compras, considerando que este tipo de -- contratos bancarios se rigen por el Derecho Público, con respeto a la soberanía de los países receptores y no en calidad de operaciones de tipo mercantil, como es frecuente.

A nivel interno, el punto de partida consiste en saber el carácter y la amplitud de las operaciones de fomento, segundo, conocer si las instituciones públicas financieras de fomento están dotadas del marco jurídico suficiente y de los recursos humanos y financieros para que puedan funcionar apropiadamente como instrumento de ejecución de los sectores de actividad, para recibir y utilizar adecuadamente los recursos del extranjero.

Asimismo, es menester que el Gobierno de la República ejerza una permanente vigilancia sobre las instituciones de fomento cuidando que no se aparten de los objetivos, metas y prio-

ridades nacionales.

En este sentido, debe analizarse la política de los tipos de interés preferencial de los bancos de desarrollo, no sólo en cuanto a su eficacia para mantener la viabilidad comercial de determinado proyecto de desarrollo, sino a la efectiva ejecución y control de las asignaciones de inversión planeadas y, fundamentalmente, en función de ampliar la cobertura de sus servicios a las regiones prioritarias y/o productores de bajos ingresos.

La existencia de una política de ahorro-crédito regionalizada que promueva o mantenga el equilibrio regional, es fundamental en todos los países con sistemas bancarios ligados al proceso productivo y/o a las prioridades nacionales como el nuestro. La acción parece simple, entre mayor acceso se tenga al crédito, mayores posibilidades de observar aumento en la producción y consecuentemente, mayor generación de empleos se tendrá.

No obstante, nuestro país enfrenta actualmente serias --condicionantes derivadas del desorden creado por las crisis internacionales de la moneda y de los energéticos, mismas que han transtornado gravemente las economías de los países menos fuertes y causado una inflación acelerada y desempleo creciente. La deuda externa de México asciende a 98 mil millones de dólares.<sup>11</sup>

Los Estados y Municipios no podían estar exentos de estas restricciones económicas, son precisamente estos niveles de gobierno los que ven seriamente afectados y limitados sus posibilidades y programas de crecimiento y expansión, al estar sujetos a ajustes severos de carácter presupuestal y en el financiamiento que, en --condiciones normales, podrían obtener para atender las necesidades que la sociedad civil le demanda.



Por las razones expuestas, si bien los recursos provenientes del empréstito público constituyen una forma normal y no extraordinaria que el Estado utiliza para obtener recursos, la orientación de la política financiera deberá tomar en consideración la coyuntura política, económica y social que atraviesa el país, es decir, canalizar los recursos para revitalizar y fortalecer ciertos sectores productivos de la economía nacional, estabilizar los precios y no permitir una inflación acelerada, atendiendo los proyectos económicos y sociales. Su empleo sensato y racional debe determinar un acrecentamiento de la riqueza nacional y no en sentido inverso.

#### 4. LA BANCA DE DESARROLLO Y EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDAN

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito establece las modalidades de las Sociedades Nacionales de Crédito en Instituciones de Banca Múltiple e Instituciones de Banca de Desarrollo, previendo en ambos casos, su carácter de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Las Instituciones de Banca de Desarrollo contarán con Leyes Orgánicas debiendo sujetarse los decretos correspondientes del Ejecutivo Federal, a lo que el Congreso de la Unión disponga en dichos ordenamientos.<sup>12</sup>

En este marco, la Banca de Desarrollo es definida como aquellas instituciones financieras públicas creadas por el Gobierno Federal con la expresa finalidad de prestar asistencia financiera para el desarrollo de determinados sectores de la actividad económica.<sup>13</sup> Tal es el caso del Banco Nacional de Crédito Rural, el de Obras y Servicios Públicos, la Nacional Financiera, las instituciones para la pesca, azúcar, etc.

Asimismo, los Reglamentos Orgánicos y reglas generales de la Banca prevén dos tipos de aportación patrimonial: los serie "A" que pueden ser sucritos en todos los Bancos por el Gobierno Federal y que representan invariablemente el 66% del capital de la Sociedad, y los de serie "B" que representan el 34% del capital -- restante y podrán ser suscritos por aquéllas personas físicas o morales que se ajusten a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito, estableciéndose la obligación de registro en las Instituciones Nacionales de Crédito, los nombres y tenedores, inclusive a las Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos de los Estados y los Municipios quiénes estarán facultados para invertir en las Instituciones hasta el 5% del capital pagado por cada entidad bancaria, Institución de Banca Múltiple, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>14</sup>

Esta nueva modalidad de inversión a través de la captación de bonos o certificados, si bien permite a los Estados y Municipios allegarse recursos extraordinarios o complementarios para atender las necesidades que su crecimiento demanda, se considera que su participación podría ser más elevada a fin de contar con recursos adicionales de mayor monto que les procurarán menor dependencia del crédito, hoy enormemente restringido.

Como quedó asentado, dentro del proceso de racionalización de la Banca se han reestructurado y liquidado algunas Instituciones Nacionales de Crédito con el propósito de obtener economías de escala y de fortalecer su estructura financiera. En este contexto, también se ha promovido la desconcentración de la Banca Regional a través de los Comités Regionales Consultivos y de Crédito --siendo actualmente 500-- mismos que, a fin de lograr mayor coordinación con las Sociedades Nacionales de Crédito, han integrado cin

co comisiones permanentes de crédito sectorial, agropecuario y pe  
quero, industria mediana y pequeña, industria mayor, vivienda y tu  
rismo.<sup>15</sup>

Hecho importante fue la creación del Consejo Nacional de  
Financiamiento para el Desarrollo, como medio de Consulta para la  
formulación del Programa Nacional de Financiamiento para el Desa-  
rrollo.

A raz de estos cambios, se dispuso a principios de 1984  
que la Banca de Desarrollo recibiera el 3% de la captación de la -  
Banca Múltiple, mismo que se ha canalizado en aras de lograr mayor  
eficiencia en la distribución de los recursos. Además, se hace ex  
tensivo el sistema de encaje legal -que tiene establecido el Banco  
Central- a la Banca de Desarrollo, quedando sujeta a las mismas re  
glas aplicables a los demás bancos en la materia.

Esta medida si bien permite contar con mayores recursos  
al tener una nueva fuente de financiamiento, no es, sin embargo, -  
garantía para que la Institución destine los recursos, en forma re  
gular, a atender las necesidades de las regiones, Estados y en me-  
nor medida, a los Municipios, toda vez que el apoyo al Federalismo  
por parte del Sistema Bancario se constriñe a la participación de  
algunas Instituciones de Crédito, tales como el Banco Nacional de  
Obras y Servicios Públicos, S.A., Nacional Financiera, S.A., etc.  
asimismo, si consideramos que el primero atiende proy  
ectos destina-  
dos al Sector Servicios, se puede afirmar que las posibilidades --  
del Municipio de Ciudad Serdán de ampliar sus fuentes de financia-  
miento son a todas luces limitadas.

Por lo anterior, sería conveniente fomentar, además de -  
la participación de todo el Sistema Bancario incluyendo las Insti-

tuciones de Seguros y Fianzas, la incorporación al régimen obligatorio del encaje legal, un cajón específico para el otorgamiento de créditos que financien proyectos de corto plazo en este Municipio.

Ello no sólo solucionaría necesidades básicas apremiantes de sus comunidades locales, sino que facilitaría el cumplimiento de uno de los objetivos de la política crediticia de descentralizar los recursos; coadyuvaría de manera directa a la elevación del nivel de vida local, al financiar obras autorrecuperables de beneficio colectivo y trascendería los efectos meramente económicos, al fortalecer el pacto federal.

En este orden de ideas, existe consenso en el hecho de que cualquier actividad estatal, salvo situaciones excepcionales, precisa de recursos financieros complementarios para realizar sus funciones públicas. Las excepciones están dadas en el caso de aquellos Municipios autosuficientes, generalmente de países desarrollados que, no obstante que tienen una capacidad de crédito aceptables y se mantienen dentro de su límite legal de empréstito, se abstienen, en la mayoría de los casos, de aumentar su deuda pasiva por la naturaleza costosa del interés, recurriendo a la política de sufragar los gastos con los ingresos corrientes de sus haciendas.

O bien, el caso de los Municipios rurales de nuestro país, en los que las escasas funciones públicas se desempeñan casi honoríficamente, por carecer de los ingresos mínimos indispensables.\*

\* De acuerdo con información económica de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el ingreso Per Cápita en el Estado de Puebla a 1980 fue entre 40 y 60 mil pesos anuales.

De ahí pues que la necesidad de financiamiento para el desarrollo de las funciones del Municipio de Ciudad Serdán resulta impostergable, toda vez que el número de requerimientos de inversión para los servicios públicos crece en forma geométrica, -- comparativamente a las posibilidades del erario estatal y del propio Municipio.

#### 4.1. LINEAMIENTOS PARA LA CANALIZACIÓN DE CRÉDITOS BANCARIOS

Hemos visto en capítulos anteriores que dada la insuficiencia de los ingresos ordinarios en el Municipio -impuestos, de rechos, productos, aprovechamientos y participaciones- para financiar su gasto público, o bien para enfrentar el pago de gastos extraordinarios o imprevistos, éste se ve en la necesidad de obtener recursos complementarios mediante la contratación de créditos y empréstitos internos o procedentes del exterior, que significan pasivos a su cargo por el monto del capital que se le prestó e imponen el pago de intereses sobre dicho capital. Los empréstitos, préstamos o financiamientos bancarios, pueden ser por su origen -internos o externos, éstos últimos son otorgados por las instituciones financieras internacionales, siempre que el Gobierno del Estado someta a la necesaria aprobación del Congreso de la Unión la propuesta para celebrar empréstito.

Bajo este concepto, es fundamental para el Municipio de Ciudad Serdán definir con precisión el tipo de financiamiento deseable para atender los servicios públicos que gestiona directamente, así como el cuándo y bajo qué términos recurrir y pactar el endeudamiento.

#### 4.2. EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN Y EL CRÉDITO INTERNO

Los proyectos de financiamiento bancario interno cuentan invariablemente con la anuencia del Gobierno del Estado que, a través de la garantía otorgada, respalda el crédito con la afectación de las partidas presupuestales que le corresponden por concepto de impuestos federales; es decir, la garantía que éste otorga al Municipio de Ciudad Serdán está avalada por la cantidad que del Presupuesto Federal se asigne al propio Estado.

En forma complementaria, el Ayuntamiento elabora un Programa de Trabajo que presenta las características del proyecto de inversión que se pretende realizar, su factibilidad técnico-económica y el impacto social que se espera lograr en términos de cobertura del servicio y/o obra pública, mismo que es puesto a consideración del Banco de Desarrollo (BANOBRAS) para su estudio y, en su caso, aprobación.

Partiendo de la consideración de que la Banca de Desarrollo no es, exclusivamente, un ente de intermediación financiera, sino que esencialmente participa en la acumulación, movilización y uso eficiente del capital hacia los sectores prioritarios del país en los ámbitos estatales y/o municipales, sería deseable que existiera una auténtica retroalimentación con dichos niveles de gobierno en materia de administración, asistencia técnica y supervisión del proyecto y, por lo tanto, en la toma de decisiones; ello enriquecería la importante función de beneficio social que cumplen estas Instituciones.

Reflexionar sobre lo anterior, remite necesariamente a plantearse el que los préstamos continúen siendo un medio al que el Gobierno Federal puede recurrir para controlar indirectamente

las finanzas estatales. Ello sólo ha sido posible, toda vez -- que BANOBRAS tiene como misión fundamental la de proveer las necesidades de financiamiento de los Estados y Municipios. Además de que los Estados están obligados a inscribir en el registro de la Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los préstamos susceptibles de comprometer sus participaciones federales.<sup>16</sup>

Este procedimiento prácticamente equivale a hipotecar -- sus ingresos, pues las Instituciones de crédito desean normalmente asegurarse que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aceptará la inscripción de la deuda antes de conceder un crédito importante, ya que así reciben todas las garantías de recuperarlo.

A ello se suma la exagerada lentitud a la que se enfrentan los Ayuntamientos para la contratación de créditos, por los numerosos trámites que las autoridades municipales deben realizar ante las oficinas centrales de las instituciones financieras con relación al breve período de la Administración Municipal, lo cual impide cumplir con la eficiencia y oportunidad debidas los programas de trabajo trazados. Esta situación tiene un costo político muy -- elevado, en virtud de que el retraso de los trámites se puede traducir en una pérdida de credibilidad de los ciudadanos hacia su -- Presidente Municipal, pues es frecuente que estos se comprometan -- ex-ante, pública y políticamente con la gente para la realización de una obra pública importante.

Tocante al primer problema, citaré el caso de la experiencia belga cuyo crédito comunal en el que el Municipio y las -- provincias son sus sólo accionistas y clientes, facilita a las -- entidades locales los medios financieros necesarios para la reali -- zación de su misión y les ofrece también con celeridad y en condi

ciones ventajosas toda clase de servicios bancarios y garantías suplementarias, sobrepuestas a las ya prestadas por el Municipio y el Estado, lo cual permite a los Municipios individualmente o en grupos, poder efectuar créditos en condiciones favorables.<sup>17</sup>

La realidad de nuestro Municipio de estudio hace poco -- factible implantar modelo similar por los bajos ingresos públicos y per cápita que registra.

Por otra parte, sería deseable que la contratación de -- créditos de la Banca Pública operase por medio de un aval diferente del que otorga el Gobierno del Estado. En este caso se limitaría el respaldo del Gobierno Estatal a aquéllos Municipios que careciendo de una fuente de ingresos estable, no garantizarán el pago de los correspondientes intereses a las Instituciones de Banca de Desarrollo. Ello con el doble propósito de no comprometer los ingresos federales de los Gobiernos Estatales haciéndolos menos dependientes del Gobierno Federal y, por otra parte, evitaría la sobre protección de los Estados a los Municipios fuertes, al fomentarles la responsabilidad de cumplir cabalmente con los compromisos -- por ellos contraídos. Cabe señalar que lo anterior no implicaría menoscabo de la necesaria aprobación del Congreso Local.

En el segundo aspecto, BANOBRAS cuenta en su actual esquema de desconcentración con Delegaciones Regionales de Banca de Fomento, con la expresa finalidad de prestar servicios complementarios a los entes de servicio público a través del otorgamiento de créditos y asesoría para el desarrollo de las obras y los servicios de infraestructura económica y social.<sup>18</sup>

No obstante que estos órganos operativos representan la avanzada de acercamiento del Banco para conocer las necesidades -



financieras de las Entidades, también es cierto que la descentralización no se limita al traslado de recursos humanos o materiales, sino esencialmente implica delegar facultades decisorias.

Por lo anterior, diversos Centros de Estudios Municipales de algunos Estados de la República realizaron las siguientes propuestas de simplificación administrativa al Gobierno Federal.<sup>19</sup>

- Otorgar a las Delegaciones Regionales de las Instituciones Financieras, facultades ejecutivas tanto para conceder el crédito como para desarrollarlo.
- Establecer términos perentorios para que las Delegaciones Regionales determinen, previo análisis del programa de trabajo presentado por el Municipio, la factibilidad de extender el crédito.

#### 4.3. EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDÁN Y EL CRÉDITO EXTERNO

Cuando el Municipio recurre al crédito externo, éste debe apoyarse en un estudio exhaustivo y global de su situación económica, las características, el costo y las bondades del proyecto que se pretende realizar, así como la proyección esperada de ingresos públicos para el año inmediato posterior, toda vez que no se podrán contraer obligaciones pagaderas que excedan a su ejercicio.

El procedimiento para llevar a cabo la contratación del empréstito con la Institución Financiera Internacional, inicia con la autorización de los miembros del Cabildo, para que el Presidente Municipal someta a consideración del Gobernador del Estado y a

aprobación del Congreso Local, el proyecto crediticio.

Posterior al Decreto correspondiente del Congreso Local, el proyecto es presentado al Congreso de la Unión para emitir la - aprobación final, las bases e instancia responsable de pactar el - empréstito en los términos del Artículo 73 Constitucional, Fracción VIII.

Al respecto, es posible que el Estado de Puebla proponga al Congreso Local algunas modalidades en la contratación del em---préstito, en términos de la administración financiera y asistencia técnica del proyecto que pudieran otorgar las Instituciones de Banca de Desarrollo tratándose de financiamiento mixto, e inclusive, otorgar facultades al Municipio de Ciudad Serdán para gestionar en forma directa los empréstitos, siendo necesario contar nuevamente con la aprobación del Congreso de la Unión.

Es conveniente señalar que las bases y especificaciones que acompañan estos créditos internacionales, generalmente no son definidos en forma unilateral por los Gobiernos de los Estados que se ven directamente beneficiados, ya que las Instituciones Financieras que los otorgan suelen condicionar los préstamos a determinados renglones, sectores de actividad, obras o servicios que no - siempre responden a satisfacer necesidades sociales apremiantes y que si implican una alta rentabilidad.

#### 4.4. BANOBRAS EN EL DESARROLLO ESTATAL Y MUNICIPAL

En párrafos anteriores se ha dicho que la acción de esta Institución consiste en facilitar el acceso al crédito público

a los Gobiernos Estatales y Municipales estimulando el proceso de inversiones directamente productivas y la generación de empleos - que induzcan la obtención de ingresos suficientes, permitiendo a estas instancias de gobierno garantizar el acceso a los satisfactores mínimos para el bienestar del mayor número de habitantes.

El desarrollo de los servicios públicos para crear condiciones de habitabilidad, el mejoramiento del medio ambiente y el equipamiento urbano de apoyo a las funciones productivas, constituyen el campo de acción y los objetivos perseguidos por BANOBRAS a través de los financiamientos que brinda a la construcción de obras y servicios.

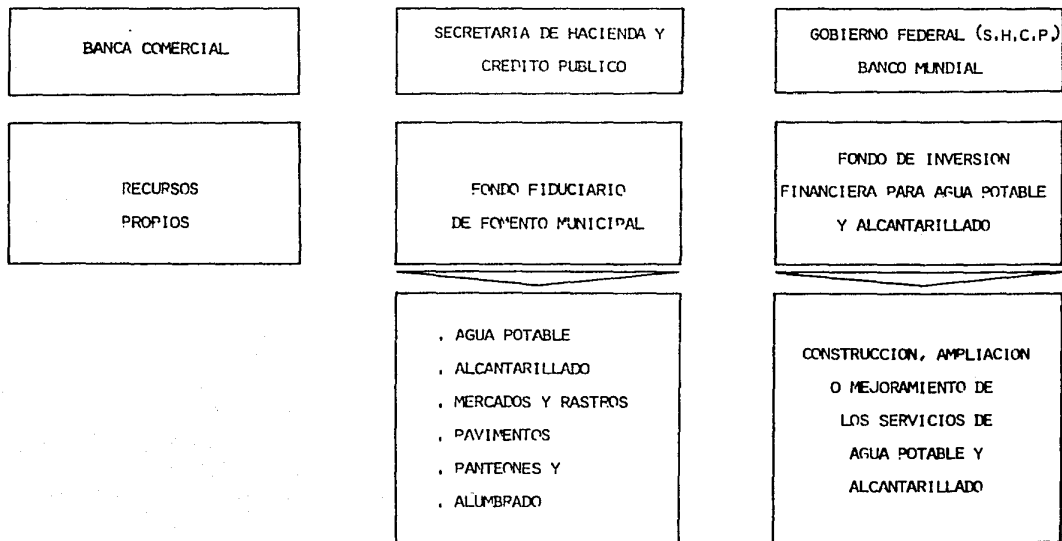
El otorgamiento de créditos por BANOBRAS se realiza de acuerdo con un sistema de jerarquización de las condiciones, en apego a lo que establece el Sistema Nacional de Planeación, esto es, la naturaleza de las obras a financiar, la masa de recursos requeridos, la clase de garantías constituidas, los plazos para la recuperación del capital y las tasas de interés correspondientes. Estas últimas son fijadas bajo parámetros sensiblemente inferiores a los predominantes en el mercado del dinero nacional.

Para el financiamiento de las obras de desarrollo urbano y sus servicios públicos, BANOBRAS ha determinado tres líneas de recursos:

- a) Recursos propios de la Institución, obtenidos de la captación directa de los ahorradores
- b) Recursos del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal (F.M.) y
- c) Recursos del Fondo de Inversión Financiera para Agua Potable y Alcantarillado (F.I.F.A.P.A.) Ver Cuadro - No. 10

LÍNEAS DE RECURSOS DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

(CUADRO NO. 10)



R.G./86

Los primeros son obtenidos por las Sucursales de Banca - Comercial de la Institución a través de los servicios complementarios que presta.

Los segundos, a través del Fondo Fiduciario se orientan a apoyar en forma directa a aquéllas localidades que no son atendidas con recursos federales, de recursos limitados y con poblaciones menores a los 50 mil habitantes. El financiamiento se destina usualmente a obras y servicios y las tasas de interés y plazos son variables en función de las disposiciones que gire el fideicomitente y de la capacidad de pago de la misma obra.<sup>20</sup>

Este fondo ha dispuesto nuevas fórmulas de apoyo crediticio a los Municipios de menores recursos económicos, obteniendo importantes avances en el otorgamiento diligente de apoyos financieros, la ampliación de su operación a nivel regional y la posibilidad de contar y utilizar nuevas fuentes de captación de recursos.

Los terceros, provenientes del Fondo de Inversión Financiera para Agua Potable y Alcantarillado se destinan a la atención de poblaciones de más de 50 000 habitantes. El Gobierno Federal - con una aportación del 60% y otra del Banco Mundial por 40% restante instituyó este Fondo en 1975 y actúa como agente fiduciario de BANOBRAS.

Estas obras son proyectadas, aprobadas y efectuadas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y los créditos se garantizan con los productos derivados de la operación de los sistemas de agua y alcantarillado y, eventualmente con la afectación de las participaciones en impuestos federales que le corresponda a la Entidad Federal en cuestión. Estos programas tienen la peculiaridad de otorgarse como créditos a los Municipios que lo soliciten mediante el aval del Gobierno de su Estado.

## PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACION DE CREDITOS AL MUNICIPIO.

El procedimiento que debe seguirse de acuerdo con el Manual de Administración Municipal es el siguiente:<sup>21</sup>

1. El Presidente Municipal, previa garantía del Estado, solicita al Banco su cooperación técnica y financiera, informando del monto requerido, la obra a realizar y la forma en que se recuperará la inversión.
2. Con esa información el Banco efectúa un estudio socio económico y análisis financiero, para determinar el costo total del proyecto y si éste es factible de recuperación, señalando el monto del préstamo, el tipo de interés y período de amortización, así como la cuota mensual que deberán cubrir los interesados.
3. Una vez que el Presidente Municipal expresa su conformidad, el Banco extiende el crédito y así lo comunica al Ayuntamiento y al Gobierno Estatal, para que aquél resuelva, en sesión de Cabildo, autorizar al Presidente Municipal para que actúe como gestor del crédito, convenir en el destino del mismo, cubrir el importe total de las obligaciones en el plazo pactado y autorizar al Ejecutivo Municipal para que en garantía y como fuente del pago del crédito afecte en fideicomiso irrevocable en y a favor del Banco los ingresos -- que por cualquier concepto produzca la obra en que se invertirá el crédito.
4. El Congreso Local expide un Decreto en la Gaceta Oficial en el que autoriza al Ayuntamiento a contratar -

el crédito, y también al Gobierno del Estado para que se constituya en deudor solidario por las obligaciones que contraiga el Ayuntamiento.

5. Previa firma del contrato de préstamo, el Gobierno -- del Estado debe inscribir su compromiso en el Registro de Deuda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informar a los beneficiarios de las obras de las características del proyecto y las tarifas que deberán cubrir para la realización de la obra.
6. El Ayuntamiento procede a contratar y pagar los gastos derivados de los estudios, cálculos y presupuestos de la obra, misma que es sujeto de concurso a fin de obtener las mejores condiciones de calidad, precio y plazo de entrega. (Ver Cuadro No. 11)

La acción de BANOBRAS en el Desarrollo Urbano del Municipio.

Cabe resaltar como aspecto fundamental de las reformas - al artículo 115 Constitucional, la fracción V que en materia de desarrollo urbano faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de Desarrollo Urbano, en la creación de sus reservas territoriales y en el control y vigilancia del uso del suelo.<sup>22</sup>

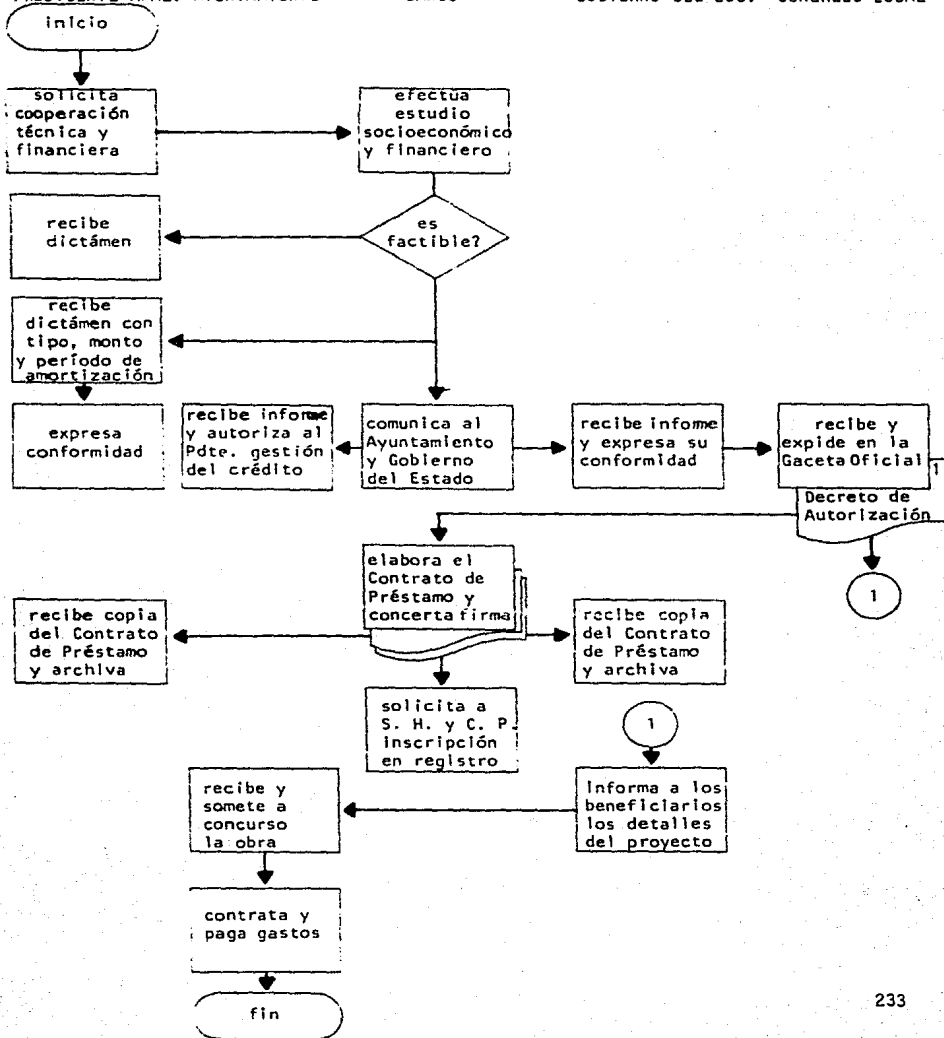
Dichos Planes de Desarrollo Urbano le permiten contar con un inventario de necesidades y recursos y, a través de estudios físicos, geográficos y técnicos, detectar deficiencias y carencias en materia de infraestructura y equipamiento urbano, así como identificar prioridades y proponer soluciones de acuerdo con la capacidad de gestión y recursos con que cuenta, buscando la congruencia

(CUADRO NO. 11)  
 PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACION DE CREDITOS CON BANOBRAS

PRESIDENTE MPAL. AYUNTAMIENTO

BANCO

GOBIERNO DEL EDO. CONGRESO LOCAL





con las políticas y objetivos estatales, regionales y nacionales.

Las obras de infraestructura urbana a cargo del Municipio son básicamente: el drenaje pluvial y de aguas negras, los sistemas de agua potable, las guarniciones y banquetas, la pavimentación o empedrado, la electrificación y alumbrado público, el acondicionamiento de áreas comunes y de servicios públicos, la construcción de aulas y espacios educativos y el acondicionamiento de parques industriales.

#### 4.5. ALGUNAS LIMITANTES PARA LA EJECUCIÓN DE OBRAS PÚBLICAS EN EL MUNICIPIO

Los planes de referencia han iniciado un proceso de auto planeación del desarrollo económico y social y las cifras de inversión federal por concepto de obra pública municipal, vfa los Convenios Unicos de Desarrollo, se han elevado sustancialmente permitiendo ampliar la cobertura de atención a las poblaciones más alejadas de los centros de producción y de consumo. No obstante, los Municipios rurales y semiurbanos y aún los urbanos presentan agudos problemas por la carencia de servicios básicos en ciertas áreas, situación que es consecuencia, en buena medida, de la inercia centralista en lo político, económico y administrativo que condiciona y limita los esfuerzos en este sentido.

En efecto, cuando se habla de fortalecer al Municipio y a sus autoridades implica el que éstas tengan un ámbito de competencia real y preciso, que los organismos promotores u otros niveles de gobierno no creen confusiones en el ejercicio del poder público municipal y que se cuente con el apoyo y los mecanismos que

aseguren la cooperación de la comunidad en torno a sus funcionarios, pero es evidente el predominio de las instancias federal y estatal en el manejo de los asuntos municipales, la escasa comunicación y coordinación respecto de la realización de obras federales o estatales y, en otros casos, el impacto de inversiones sin previsión - que distorsiona al Municipio y le produce graves desequilibrios entre el crecimiento económico y el desarrollo social.

Es común que las obras que construye la Federación en -- los Estados y Municipios se realicen de manera altamente centralizada en donde no participan las autoridades ni los técnicos locales; los proyectos se hacen y se aprueban en la capital del país y aunque las obras se llevan a cabo en la circunscripción local no se consideran las circunstancias económicas, geográficas y técnicas - de la región y del Municipio en particular.

En ocasiones, los Programas Federales suelen constituir un gravamen para la Entidad Federativa y Municipio, pues se orientan a obtener beneficios a corto plazo y a reducir costos con la - ubicación de la obra donde el terreno le resulte más barato, sin - prever las dificultades posteriores para prestar los restantes servicios, ya que no se consideró la lejanía de la obra con relación a la localidad y su acceso a la misma, siendo más redituable a largo plazo, pagar esa misma obra en un predio céntrico donde a cam- bio del alto costo del suelo, la dotación de servicios resulta más económica y accesible a la población.

Finalmente, es deseable que en la operación y manteni--- miento de las obras participe la comunidad y técnicos de la propia localidad. Esto permite que la gente este familiarizada con los - métodos y equipos de construcción empleados y, posteriormente con el apoyo oficial, establecer grupos de técnicos estatales y municipales para propiciar su autosuficiencia.

Es necesario pues, que el Municipio sea capaz de conocer sus potencialidades a fin de plantear metas concretas de explotación de las fuentes de riqueza que le permitan captar recursos adicionales de inversión destinados a mejorar su nivel de vida y a generar empleos para la comunidad.

#### EL FINANCIAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD SERDAN.

Partiendo del hecho de que el Municipio es la instancia territorial económica, política y jurídica idónea para alimentar el desarrollo del país, es factible considerarlo el entorno ideal para impulsar al máximo su capacidad empresarial, concretamente a través de las empresas públicas municipales e incluso, las empresas familiares.

En el primer caso, algunas Entidades Federativas tratan ya de promover y canalizar inversiones conjuntas de los Ayuntamientos y de los sectores social y privado para la formación y operación de empresas municipales tendientes a la explotación de recursos, prestación de servicios locales y generación de empleos productivos con la premisa que incluyan rentabilidad económica.

En el segundo caso, si bien las microempresas son una alternativa poco ligada a nuestro modelo de economía, su implementación permitiría recuperar o darle sentido práctico a dos instituciones básicas que son la familia y el Municipio y, a partir de ellas lograr una economía social de mercado. La formación y penetración de este tipo de empresas representa la oportunidad para formar el patrimonio familiar y asimismo, la opción de generar empleos productivos para la propia comunidad poblana.

## 5. FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONOMICO

El Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. es otra Institución de Banca de Desarrollo del ámbito paraestatal que funciona en los sectores financiero y agropecuario, a través de 12 bancos regionales estratégicamente ubicados en toda la República. Su propósito fundamental es orientar racionalmente los recursos destinados a las actividades productivas del campo a través de préstamos de habilitación o avío, créditos refaccionarios, créditos prendarios y los aplicados al consumo familiar.

Entre los fondos y fideicomisos que la Institución maneja en apoyo de las actividades agropecuarias, se encuentran: los Fideicomisos de Servicios para Estudios y Planes de Desarrollo Agropecuario y Programas de Crédito Agrícola (FEDA), que se orienta a la realización de estudios de preinversión; para Organización y Capacitación Campesina (FOCC); para obras de Infraestructura Rural (FOIR), destinado a sujetos de crédito específico que dedican recursos a programas como subsuelo, rastreo, desmontes y proyectos de infraestructura.

Existen otras instituciones de fomento, tales como los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), cuyo crédito se destina fundamentalmente a la producción de artículos básicos para la alimentación.<sup>23</sup>

En el sector industrial destacan los fondos operados -- por Nacional Financiera, S.A., el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (FOGAIN), el Fondo Nacional de Fomento Industrial (FOMIN), el Fondo Nacional de Estudios y Proyectos (FONEP), el Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales (FIDEIN) y el --

Programa de Apoyo Integral a la Industria Mediana y Pequeña (PAI), que especializan sus mecanismos de crédito y otorgan asistencia -- técnica para el desarrollo de actividades estratégicas productivas en las regiones del país. En el mismo rubro se encuentra el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

El Fondo de Garantía y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fondo de Garantía y Apoyo para la Vivienda de Interés - Social (FOGA), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), son representativos del sector servicios.

Si bien a través de estos mecanismos el crédito se destina directamente a los ejidos, comunidades, cooperativas, sociedades de producción rural, pequeños propietarios, colonos, así como sus asociaciones y uniones, las autoridades municipales pueden y deben desempeñar un papel importante como promotoras incluso gestoras, en caso necesario, en el uso de estos recursos, ya que las aportaciones financieras inciden en el mejoramiento económico y social del Municipio.

Asimismo, el Ayuntamiento debe -en función de las facultades que le otorga la Ley Orgánica Municipal- promover cuando estime conveniente para el progreso del Municipio, la participación en la realización y administración de las obras de interés colectivo financiadas, así como en la recuperación de la inversión que se lleve a cabo.

En este orden de ideas, la acción de los fondos y fideicomisos de fomento económico enunciados, se inscribe en el propósito de propiciar el desarrollo económico del Municipio, a través -- del otorgamiento de créditos preferenciales, capital de riesgo y/o

asistencia técnica de proyectos de desarrollo en el que participen la comunidad y sus colaboradores para solventar sus necesidades locales y mejorar su calidad de vida. (Ver Cuadro No. 12)

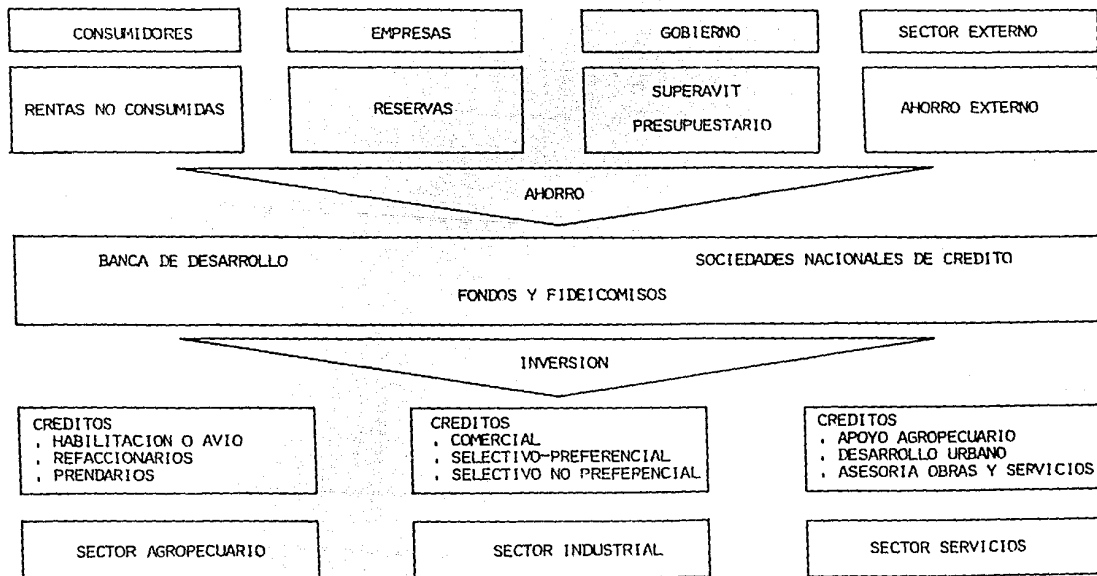
No obstante, los recursos que capta la Banca de Fomento se canalizan en forma no siempre acorde a las prioridades del desarrollo, calidad de los recursos (plazos y costos), ni usos y, por otra parte, en los criterios de otorgamiento de créditos predominan las garantías reales con que cuentan los clientes y no la contribución de los proyectos al desarrollo regional; ello ha tenido como efecto la escasa canalización del financiamiento a sectores y actividades socialmente productivas.

Algunas medidas tendientes a mejorar la distribución y flujo de los recursos de estas Instituciones de Fomento, pueden ser las siguientes:

- Redefinir la política del Gobierno en cuanto a la --- prioridad de apoyar a los Estados y Municipios, de manera que se aumente sustancialmente la proporción de recursos que vía inversión pública y créditos, dedica al bienestar social y al fomento de actividades productivas.
- Dar mayor apoyo legislativo y financiero a la política de créditos selectivo que se realiza a través de estos Fondos de Fomento Económico, haciendo extensiva la normatividad a los recursos propios de la Banca -- de Desarrollo.
- Mejorar y establecer los servicios de supervisión necesarios a fin de disminuir o evitar el riesgo de dis

## ORIENTACION CREDITICIA

(CUADRO NO. 12)



torsión en la aplicación del crédito que destinan.

- Reorientar la política de apoyos crediticios dada la escasez de recursos hacia aquellas empresas, proyectos u obras que generen más empleos por unidad de financiamiento y que sean más eficientes en el uso de los recursos.
- Vincular, en la mayoría de los casos, los Fondos y Fideicomisos Financieros al Banco de Fomento más afín con sus propósitos.
- Promover una mayor vinculación de los intermediarios financieros no bancarios (mercado de valores, compañías de seguros, afianzadoras, sociedades de inversión, etc.) con el sector público a efecto de incrementar los recursos del ahorro que se destinen a inversión productiva en las regiones, Estados y Municipios.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Márquez, Javier.- La Banca en México 1830-1983. El Trimestre - Económico.- Vol. 4 Edit. Fondo de Cultura Económica.- 1983.- - Pág. 1905
2. Decreto que establece la Ley Orgánica del Banco Nacional de -- Obras y Servicios Público.- Diario Oficial de la Federación, - 20 de enero de 1986.- Pág. 16
3. Ley de Planeación.- Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983
4. Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1983-1988.- Serie Documentos de Planeación Financiera No. 7.- Secretaría - de Hacienda y Crédito Público.- 1983.- Pág. 10
5. Ibid. pág. 18
6. Ibid. pág. 19
7. Programa de Desarrollo Rural Integral de las Mixtecas Oaxaqueñas.- Planeación Democrática, S.P.P. 1984.- Pág. 34
8. Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción al Estudio de la Administración Pública en México.- INAP.- 1984.- Pág. 66
9. Poder Ejecutivo Federal.- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.- Pág. 140
10. Informe Anual, Banco de México, 1985.- Fuentes y Usos del Sistema Financiero.- Pág. 95
11. Ibid. pág. 48
12. Decreto de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito.- Diario Oficial de la Federación.- 14 de enero - de 1985
13. Faya Viesca, Jacinto.- Finanzas Públicas.- Pág. 1978
14. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. En su artículo 7o. Fracción V se le faculta el tomar a su cargo o garantizar las emisiones de valores y de títulos de crédito en serie emitidos o garantizados por los Estados y Municipios previa autorización de la S.H. y C.P.- Diario Oficial de la Federación, 30 de julio de 1985

15. Segundo Informe de Ejecución 1984, Plan Nacional de Desarrollo, Poder Ejecutivo Federal
16. Decreto del 4 de julio de 1935, reformado el 7 de diciembre de 1940 y el 24 de junio de 1944
17. Luis Márques Carbo.- La Cooperación Intermunicipal.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.- septiembre de 1981
18. Renato Vega Alvarado.- La Participación de BANOBRAS en los Programas de Fortalecimiento.- Cuadernos de Cultura Municipal BANOBRAS, 1982, Pág. 17
19. Excélsior, Sección Economía y Finanzas, 18 de marzo de 1985
20. Semestre Municipal BANOBRAS, Pág. 42
21. Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal 1981.- -- Págs. 72-75
22. Decreto por el que se reforma y adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983
23. Gobierno del Estado de Chiapas.- Manual de Planeación Municipal 1982-1988, Pág. 106

## CONCLUSIONES

1. La alta concentración espacial del desarrollo mexicano tiene - sus raíces en 1910 con la implantación del Federalismo como mo delo político. Asimismo, en la delimitación de las Entidades Federativas no privaron criterios de equilibrio y ordenamiento, antes bien las demarcaciones existentes desde la colonia deter minaron los límites político-administrativos de los Estados, - conservando en la actualidad incongruencias con las regiones - económicas existentes.
2. La aplicación de las políticas económicas de 1924 a la fecha y particularmente el proceso de industrialización de los 40's, - aunado al rezago de las actividades agropecuarias, han imprimi do rasgos marcadamente centralistas a la estructura social mexicana. De esta manera, la utilización del gasto público como uno de los principales instrumentos de política económica, ha orientado en forma irracional e indiscriminada las inversiones básicas y sociales en las regiones de mayor demanda y desarrollo, en detrimento de otras menos favorecidas.
3. La Institución Municipal se crea originalmente con fines políticos, económicos y sociales definidos. No obstante, la ten-- dencia histórica centralizadora de recursos, decisiones y facultades ha limitado seriamente los alcances de sus propósitos de garantizar la satisfacción plena de las necesidades de su - comunidad. En esa medida, es dable afirmar que aún cuando goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, presenta un - reducido margen de maniobra de su hacienda pública.
4. La escasez, irregularidad e inestabilidad de los ingresos muni

cipales y la progresiva disminución de sus capacidades financieras, son expresión lógica del proceso centralizador. La -- agudización de su debilidad económica se combina, asimismo, -- con mecanismos de control financiero por parte de los gobiernos federal y estatal que lesionan la vida económica, política y social del Municipio.

5. La congruencia en la operación y funcionamiento de los servicios públicos que presta Ciudad Serdán, requiere el apoyo técnico y económico del Gobierno del Estado para la instalación - de obras públicas y, de la capacitación del aparato técnico-administrativo de este Ayuntamiento en el manejo de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Ciudad Serdán puede apoyarse, en forma paralela, en organismos auxiliares de colaboración a la gestión municipal, como las -- Juntas Locales, para atender con mayor eficiencia las necesidades de su población.

6. La cooperación intermunicipal es una alternativa que puede subsanar deficiencias administrativas y responder a la excesiva - atomización municipal de algunos Estados, con base en la reorientación del mapa municipal. El reagrupamiento de los ayuntamientos debe ponderar factores políticos, jurídicos y socio-económicos que definan una ocupación más homogénea y geopolíticamente más estable del territorio.

La participación coordinada de Ciudad Serdán con el Municipio de Libres, es factible por las condiciones afines tanto en las actividades productivas que generan, como en los servicios e - instalación de obras públicas que proporcionan.

7. El actual Sistema de Coordinación Fiscal ha permitido, ciertamente un incremento sustancial en los recursos financieros de los Estados y Municipios del país, en contrapartida con una -- disminución de la fiscalidad propia de sus gobiernos. El problema no radica en demandar mayor financiamiento via participaciones federales, sino esencialmente implica redistribuir las atribuciones y competencias fiscales que promueven el enriquecimiento de la hacienda pública estatal y municipal, a través de su propio esfuerzo fiscal.
8. Algunas disposiciones federales en materia tributaria modifican, limitan o suprimen las fuentes impositivas reservadas a - Estados y Municipios. Resulta entonces, parcialmente exacto - hablar de fuentes de ingresos exclusivas para los Municipios, ya que la Federación al controlar y gravar por facultad constitucional los ingresos más importantes de la nación, sus decisiones vulneran frecuentemente, renglones impositivos de soberanía local.
9. La legislación tributaria -al diseñarse preponderantemente bajo la autoridad del Congreso de la Unión- ha privado a los Estados de la facultad de orientar el sistema impositivo en apoyo de sus estrategias de desarrollo y ha mermado así, su capacidad de negociación social, limitando la acción estatal y municipal al aspecto puramente administrativo de los tributos.
10. Las reformas fiscales han evidenciado cambios cuantitativos -- más que de naturaleza cualitativa. La estructura tributaria - mexicana precisa cambios estructurales que modifiquen los criterios que gravan el consumo del contribuyente con independencia de su capacidad económica, por los de imposición directa - al ingreso y riqueza de las personas, ello en atención a los -

objetivos de redistribución equitativa de las cargas públicas y de la riqueza nacional.

11. La Legislación del Estado de Puebla precisa un análisis de -- adecuación y reformas fiscales que se orienten a integrar un nuevo esquema tributario, que establezca que la administración y el rendimiento de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria corresponde íntegramente al Municipio de Ciudad Serdán.

Las características que le configuran como un Ayuntamiento de tipo rural, con capacidad económico-administrativa incipiente, hacen necesaria la coordinación con la Federación, debiendo tener las autoridades locales una amplia y efectiva participación en la recaudación de los gravámenes.

12. Son numerosos los Municipios que enfrentan limitaciones para implantar y mantener sistemas modernos de programación-presupuestación. Su instrumentación debe requerir -además de los recursos financieros indispensables- superar inercias centralizadoras, prácticas administrativas anquilosadas y la participación coordinada de la comunidad en la identificación de - problemas, quejas y/o sugerencias destinadas a mejorar la gestión pública en materia de control, evaluación y fiscalización del gasto público.

13. La inadecuada asignación de prioridades en el gasto público y las desviaciones y desajustes presupuestales son realidad constante del Municipio en México. La sólo adopción de medidas - de mejoramiento administrativo o técnico no constituyen la panacea para erradicar la estrechez financiera de su hacienda - pública y las prácticas deshonestas de los servidores públicos. Los obstáculos que evidencia el crecimiento económico de los

Estados y Municipios responde a la lógica de las leyes de la Administración Pública capitalista y, en última instancia son consecuencia de factores de carácter estructural cuyo origen se sitúa en el esquema centralista existente hasta la fecha.

14. La participación de los Estados y Municipios en la definición de las modalidades de su financiamiento es mínima. El Gobierno Federal asume predominantemente la gestión de éste, y su negociación se efectúa en forma unilateral por parte de las Instituciones Financieras del país, cuyas políticas responden a la lógica de la rentabilidad, más que a criterios de apoyo a las estrategias de desarrollo de las instancias estatal y municipal.
15. La legislación del Estado de Puebla debe considerar el otorgamiento de créditos blandos a los pequeños artesanos o empresarios de sus municipalidades, sin mayores garantías en contrapartida, y tendientes a la compra de los insumos requeridos y a la comercialización de su producción. La mayor captación de impuestos y comisiones que ello genere, se traducirá en el fortalecimiento de las arcas públicas, la realización de las obras que le exige la comunidad y, posiblemente, en la solución a los graves problemas de desempleo y migración de las zonas rurales a las grandes concentraciones urbanas.
16. La Descentralización Administrativa y la Reforma Municipal -aún contadas sus limitaciones- deben necesariamente acompañarse de una democratización integral del Sistema Político Mexicano y de su brazo electoral el PRI, que permita el libre juego de los partidos políticos, de manera que representen un contrapeso real y un dique a la autoridad federal, estatal o municipal, en su caso.

## BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. Almada, Carlos F.- La Administración Estatal en México.- México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- 1982
2. Assael, Héctor.- Ensayos de Política Fiscal.- México.- Fondo de Cultura Económica.- 1973.- CEPAL
3. Boiser, Sergio.- Política Económica y Economía Política del Desarrollo Regional.- Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Programa de Capacitación.- 1979
4. Carrillo Arronte, Ricardo.- Ensayo Analítico-Metodológico de Planificación Interregional en México.- México.- Fondo de Cultura Económica.- 1973
5. Castorena, Jesús J.- El Problema Municipal Mexicano.- México.- Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal.- -- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.- 1982
6. Córdova, Arnaldo.- La Formación del Poder Político en México.- México.- Editorial Era, S.A., 1972.- Segunda Edición
7. De la Peña, Sergio y Bassols Batalla, Angel.- Seminario sobre Regiones y Desarrollo en México.- México.- Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México. 1973
8. Equihua Anguiano, Roberto.- Las Finanzas en el Sector Público. México.- Ediciones Universitarias.- 1968
9. Faya Viesca, Joaquín.- Finanzas Públicas.- México.- Editorial Porrúa.- 1981
10. Groves, Harold, M.- Finanzas Públicas.- México.- Editorial Trillas. 1973.
11. Herschel, Federico.- Política Económica.- Editorial Siglo XXI. Tercera Edición.- México.- 1981
12. Jiménez Castro, Wilbur.- La Administración Pública para el Desarrollo Integral.- Tercera Edición.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- México.- 1980
13. Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge.- Los Municipios de México.- Instituto de Investigaciones Sociales.- Universidad Nacional Autónoma de México.- 1978



4. Keynes, J. M.- Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero.- México.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- -- Séptima Edición 1965.- Traducción de Eduardo Hornedo, revisión de Angel Martín Pérez.
15. Márquez, Javier.- La Banca en México.- 1830-1983.- El Trimestre Económico Vólvmen 4.- Editorial Fondo de Cultura Económica 1983
16. Pichardo Pagaza, Ignacio.- Introducción al Estudio de la Administración Pública de México.- Instituto Nacional de Administración Pública 1984.
17. Reinhard, Liehr.- Ayuntamiento y Oligarquía en Puebla 1787-1810, Tomos I y II.- México.- 1969, corregido en 1970.- Editorial -- Setseptentas.
18. Retchkiman, Benjamín.- Introducción al Estudio de la Economía Pública.- México.- 1972.- Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, Textos Universitarios.
19. Saldaña, Adalberto.- Presupuesto por Programas, Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México.- Un caso concreto, México.- Instituto Nacional de Administración Pública.- -- 1977
20. Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa 1982
21. Somers, Harold M.- Finanzas Públicas e Ingreso Nacional.- Editorial Fondo de Cultura Económica.- 1981
22. BANOBRAS.- Cuadernos de Cultura Municipal No. 1-4.- México --- 1981-1982
23. Comisión de Desarrollo Estadístico de Puebla (CODESEP).- Estadísticas Municipales.- Puebla.- 1975-1980
24. Coordinación General de Estudios Administrativos.- Presidencia de la República.- Manual de Administración Municipal.- 1981
25. Congreso del Estado de Guanajuato.- Constitución Política del Estado de Guanajuato.- 1982
26. Congreso del Estado de Morelos.- Constitución Política del Estado de Morelos.- 1982
27. Congreso del Estado de Puebla.- Constitución Política del Estado de Puebla.- 1983

28. Congreso del Estado de Puebla.- Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.- 1982
29. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Congreso de la Unión.- Editorial Trillas.- México.- 1984
30. Gobierno del Estado de Chiapas.- Manual de Planeación Municipal 1982-1988.- 1983
31. Gobierno del Estado de Puebla.- Plan de Desarrollo Estatal -- 1983-1988.- 1983
32. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Partido Revolucionario Institucional.- IV Reunión Preparatoria - de Consulta Popular.- Financiamiento para el Desarrollo.- 1982
33. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Partido Revolucionario Institucional.- Bases para un Estudio Socio-Económico. Ciudad Serdán.- Puebla.- 1980
34. Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Partido Revolucionario Institucional.- Reunión para la Planeación.- Modernización de la Administración Pública.- 1982
35. Instituto Nacional de Administración Pública.- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.- Vols. 1, - 3, 4, 8 y 9.- 1981-1983
36. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- 1983
37. Informe Anual.- Banco de México.- 1983
38. Instituto Político Nacional de Administración Pública.- Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales.- Instituto de Capacitación Política.- El Desafío Municipal.- Cuadernos - de Política y Administración Pública No. 29.- México.- 1982
39. Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Coordinación.- - Diario Oficial de la Federación.- 6 de diciembre de 1976
40. Poder Ejecutivo Federal.- Convenio Unico de Desarrollo.- Diario Oficial de la Federación.- 19 de junio de 1984
41. Poder Ejecutivo Federal.- Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.- México.- 1983

43. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Diario Oficial de la Federación.- 3 de febrero de 1983
43. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto que establece la Ley Orgánica de BANOBRAS.- Diario Oficial de la Federación.- 20 de Enero de 1986
44. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto que aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.- Diario Oficial de la Federación.- 13 de Agosto de 1984
45. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto que aprueba el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988.- Diario Oficial de la Federación.- 20 de Septiembre de 1984
46. Poder Ejecutivo Federal.- Decreto de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y el Crédito.- Diario Oficial de la Federación.- 14 de Enero de 1985
47. Poder Ejecutivo Federal.- Segundo Informe de Ejecución 1984.- Plan Nacional de Desarrollo
48. Poder Ejecutivo Federal.- Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles.- Diario Oficial de la Federación.- 31 de Diciembre de 1979
49. Poder Ejecutivo Federal.- Ley de Coordinación Fiscal.- Diario Oficial de la Federación.- 1o. de Enero de 1984
50. Poder Legislativo Estatal.- Publicación Trimestral de Leyes y Decretos.- Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.- Puebla, México.- 1981-1982
51. Ponencia: Administración de Servicios Públicos.- Curso de Capacitación a Presidentes Municipales del Estado de Puebla.- Febrero de 1984
52. Partido Revolucionario Institucional.- La República.- Reunión Nacional de Solidaridad.- México.- 1982
53. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.- Agenda del Presidente Municipal.- SAHOP, México.- 1981-1982
54. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Sistema Nacional de Planeación Democrática.- Principios y Organización, México 1982.

55. Secretaría de Programación y Presupuesto.- Manual para la Operación a nivel regional del proceso de Programación-Presupuestación. México.- 1984.
56. Revista de Planeación Democrática.- México.- 1983-1985
57. Revista "Semestre Municipal".- Primer y Segundo Semestre.- México.- 1982
58. Revista del CEPES, D.F..- Julio-Agosto de 1985
59. Excélsior, Sección Economía y Finanzas.- 18 de Marzo de 1985.