



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y
SOCIALES

COORDINACION FISCAL INTERGUBERNAMENTAL Y
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL.
EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
ADY PATRICIA CARRERA HERNANDEZ

ASESOR: GUSTAVO MARTINEZ CABANAS

SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

A MI MADRE

Porque desde el principio de los tiempos,
tu amor y ternura estaban reservados para
conducirme en esta vida; fortaleciendo así
los lazos que, gracias a un designio
superior, siempre nos mantendrán unidas.

Tu hija:

Paty

INDICE

	PÀGINA
Presentación	1
Introducción	4
I. ANTECEDENTES DE LA COORDINACIÓN FISCAL EN	
MÉXICO	6
1.1 Independencia y porfiriato (1824 - 1910) ..	6
1.2 Evolución de las relaciones fiscales	
(1918 - 1979)	13
1.2.1 Las Convenciones Nacionales Fiscales .	17
1.2.2 Las Reuniones Nacionales de Tesoreros	
Estatales y Funcionarios de la Secretaría	
de Hacienda y Crédito Público	23
Citas del Capítulo	30

II. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y LA HACIENDA

MUNICIPAL 32

2.1 Creación del Sistema Nacional de Coordinación

Fiscal 32

2.1.1 Objetivos 35

2.1.2 Marco jurídico 36

Ley de Coordinación Fiscal 38

Convenio de Adhesión al Sistema

Nacional de Coordinación Fiscal 42

Convenio de Colaboración

Administrativa 49

2.1.3 Fondos de Participaciones 55

2.2 Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal

y su impacto en la vida municipal 61

2.3 Información estadística sobre las participa

ciones otorgadas a estados y municipios 67

Citas del Capítulo II 64

Fuentes de los cuadros 68

III. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO	98
3.1 Datos generales de la entidad federativa ...	98
3.2 Tipología de los municipios mexiquenses	102
3.3 La coordinación fiscal en el Estado de	
México	117
3.3.1 El Estado de México y las participacio-	
nes federales	117
3.3.2 El Sistema de Coordinación Fiscal del	
Estado de México	120
Datos estadísticos sobre las partici-	
paciones correspondientes a los muni-	
cipios mexiquenses	157
3.4 Los casos de cuatro municipios mexiquenses .	160
3.4.1 El caso de un municipio rural : San	
Felipe del Progreso	164
Datos generales del municipio	164

Análisis de sus ingresos y egresos de	
1980 a 1990	167
3.4.2 El caso de un municipio semiurbano :	
Jilotepec	173
Datos generales del municipio	173
Análisis de sus ingresos y egresos de	
1980 a 1990	176
3.4.3 El caso de un municipio urbano : Valle	
de Bravo	182
Datos generales del municipio	182
Análisis de sus ingresos y egresos de	
1980 a 1990	185
3.4.4 El caso de un municipio conurbado :	
Atizapán de Zaragoza	191
Datos generales del municipio	191
Análisis de sus ingresos y egresos de	
1980 a 1990	194
Citas del Capítulo III	207

Fuentes de los Cuadros	213
CONCLUSIONES	227
COMENTARIO FINAL	252
ANEXO DEL CAPÍTULO II	256
CITAS DEL ANEXO	299
BIBLIOGRAFÍA	301
HEMEROGRAFÍA	308
PERIÓDICOS OFICIALES	311

PRESENTACION

El tema de la tesis que ahora se presenta corresponde a una área poco atendida en la formación de los administradores públicos : el gobierno municipal. La problemática de este último es tan vasta que puede ser abordada desde múltiples puntos de vista como el político, el administrativo o el jurídico, por mencionar sólo algunos de ellos. La investigación desarrollada en este trabajo pretende analizar uno los aspectos más importantes de la vida municipal, su hacienda pública.

Los gobiernos municipales se allegan de recursos por diferentes conceptos tales como los impuestos, los derechos o los empréstitos; sin embargo, entre todos ellos destaca particularmente uno : las participaciones que recibe por la vía del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicho sistema, que entró en vigor en 1980, tienen por objetivo distribuir equitativamente los ingresos nacionales entre los tres ámbitos de gobierno que coexisten en el Estado mexicano, el federal, el estatal y el municipal.

El objeto de esta investigación es analizar los efectos que la operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha traído para la hacienda municipal, poniendo especial énfasis en la situación de los municipios que integran al Estado de México. Las hipótesis del proyecto son las siguientes :

imposible llevar a cabo este proyecto; su amistad es uno de los mejores regalos que me ha dado la vida. De igual manera quiero agradecer a los familiares y amigos que me estimularon para alcanzar esta importante meta, en particular a Lourdes Romo y Patricia Avendaño, porque desde que las conozco su presencia, comprensión y cariño han nutrido mi corazón e inteligencia.

Finalmente, mi mayor reconocimiento a los catedráticos de nuestra Alma Mater cuya desinteresada entrega a la docencia hacen posible que nuevas generaciones de profesionales egresen de sus aulas para demostrar que en ellas aún se puede adquirir una formación del más alto nivel.

Ciudad Universitaria, abril de 1994.

INTRODUCCION

La debilidad de la hacienda municipal es uno de los factores que han obstaculizado la vigorización de este ámbito de gobierno. Por ello, es necesario examinar la situación que actualmente guardan las finanzas municipales, para determinar alternativas de solución a su problemática. La presente investigación aspira a contribuir en este sentido, aunque sea de manera mínima; su objetivo es analizar la influencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la hacienda municipal.

El trabajo se desarrolla en tres capítulos, en el primero de ellos se reseñan sucintamente los antecedentes de la coordinación fiscal intergubernamental en el país. El período que cubre esta primera parte va de 1824, año en el que México se constituye en un país independiente, hasta 1979.

En el segundo capítulo de la investigación se describe detalladamente qué es y cómo funciona el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, así como las reformas que ha experimentado desde su entrada en vigor hasta 1994, destacando aquellas que han impactado la hacienda de los municipios. Dicha información se complementa con datos estadísticos que proporcionan un panorama claro de las haciendas municipales.

I. ANTECEDENTES DE LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO

1.1 Independencia y porfiriato (1824 - 1910)

El federalismo se instauró en nuestro país en 1824, como lo señala el Acta Constitutiva del 31 de enero de ese año. De esta manera se consumó su independencia jurídica, sin embargo, la situación económica en que se encontraba el nuevo país, era muy difícil. El Acta Constitutiva no señalaba los ámbitos de competencia entre la federación y sus diversas entidades para el establecimiento de contribuciones. Así pues, se propició la coincidencia en materia fiscal entre ambas instancias de gobierno, ya que solamente prohibía a los estados establecer derechos de tonelaje, gravar las importaciones y las exportaciones sin el consentimiento del Congreso General. Meses más tarde, el mismo Congreso Constituyente emitió el 4 de agosto del mismo año, la Ley de Clasificación de Rentas en la que se limitaba expresamente la competencia federal en materia fiscal, reservando a los estados las fuentes no atribuidas a la federación, fijando una cantidad que las 16 entidades federativas que existían entonces, debían cubrir al gobierno federal. Entre las más importantes rentas conferidas a la federación se encontraban : " (...) los impuestos al comercio exterior, el derecho de internación, las rentas provenientes de los estancos del tabaco y la pólvora, la alcabala que pagaba el tabaco en las entidades de su cosecha, las rentas de correo, de la lotería, etc..." (1).

La cantidad que los estados debían pagar a la federación se fijó en 3'143,500 pesos, la que se distribuyó proporcionalmente, de acuerdo con la capacidad de cada entidad; en un decreto posterior se preveía que en el caso de que algún estado se opusiera al pago de dicha cantidad, el gobierno federal podía intervenir su oficina de rentas para cubrir el adeudo.

Al promulgarse la Constitución, el 4 de octubre de 1824, se ratificó el sistema federal, pero en materia fiscal no estableció ninguna distribución de ingresos. Además, se abrogó la Ley de Clasificación de Rentas, restaurando la coincidencia en materia fiscal, con las excepciones que se señalaron en el primer párrafo, y la cantidad que los estados debían proporcionar al gobierno federal.

La falta de un sistema fiscal adecuado y el decrecimiento de las diversas actividades económicas, producto de la guerra, trajo como consecuencia la insuficiencia de recursos financieros. Aparecen entonces los primeros déficits que el gobierno trata de solucionar a través del endeudamiento interno y externo en condiciones muy desventajosas para el país, y que a la larga acarrearían agudos problemas políticos. A todo esto hay que añadir que la mayor parte de los recursos federales se invirtieron en gastos de guerra, lo que hizo crecer los déficits presupuestales. Los estados optaron por establecer alcabalas para financiarse, con lo que entorpecieron el comercio interno, manteniéndose así el estancamiento de la economía nacional.

Las Leyes Constitucionales de 1835 y 1836 revocaron la estructura federal instaurando un Estado de corte centralista. Con respecto al fisco se produjo la centralización de rentas; las Juntas Departamentales que se establecieron tenían facultad para iniciar leyes fiscales. En abril de 1837, a través de un decreto, se dispuso que el gobierno central siguiera percibiendo los ingresos que hasta entonces había recibido, al mismo tiempo se facultó al Congreso para determinar las rentas del gobierno.

A las Leyes Constitucionales se antepone el sentimiento federalista a así, en 1841 se firman las Bases de Tacubaya que inician un breve período liberal, al que se pone término en 1843 con la expedición de las Bases de Organización Política de la República Mexicana. Estas bases reinstauran la estructura centralista de 1836 conservando las Asambleas Departamentales, a las que se dota de amplias competencias administrativas y fiscales, con relativa independencia financiera y potestad legislativa limitada. Las rentas son divididas en generales y departamentales, la Ley Reglamentaria se expide el 6 de agosto de 1845, asignando las contribuciones directas a los Departamentos y un porcentaje en el rendimiento de los ingresos del gobierno central.

Los Departamentos, antes entidades federativas, podían establecer gravámenes que aprobaría el Congreso Nacional, no obstante, el Presidente de la República podía suspender esta recaudación, informando inmediatamente al Congreso; las

Asambleas Departamentales también debían aprobar los ingresos y los gastos municipales.

En 1846 el país retornó al sistema federal y se restableció la Constitución de 1824, retomándose la asignación de determinadas rentas para la federación y se otorgaron a los estados las fuentes fiscales no reservadas para la misma, de acuerdo con la Ley de Clasificación de rentas del 17 de septiembre de 1846. Entre los ingresos destinados a la federación encontramos : " (...) los establecidos sobre el comercio exterior, el impuesto del 4 % sobre moneda; los productos de las rentas del tabaco, correos, lotería nacional, papel sellado, así como los ingresos que se percibían en el Distrito Federal y en los territorios." (2) También se restableció una cantidad a cargo de los estados para compensar su amplio poder impositivo disponiéndose, al igual que en 1824, que en caso de incumplimiento se intervendrían las rentas de la entidad en cuestión.

Sin embargo, los déficits presupuestales no se acabaron, en 1846 las entidades federativas son privadas de las contribuciones sobre fincas rústicas, y en 1847 los impuestos directos pasan a la federación. Aunado al sistema tributario ineficaz, la inestabilidad política, el estancamiento económico y la corrupción administrativa, nuestro país sufre entonces la invasión norteamericana, perdiendo aproximadamente la mitad del territorio nacional. En 1851 se crea la Junta de Gobernadores, en la que se congregaron los representantes de los gobiernos locales y del federal a fin

de examinar la organización de las finanzas públicas del país.

Nuevamente es derrocado el sistema federal, y en 1853 se restablece el centralismo al expedirse las Bases para la Administración de la República; en ese año se centralizan también todas las contribuciones y rentas generales de los estados y territorios, los municipios siguieron percibiendo sus ingresos de acuerdo con las disposiciones expedidas con anterioridad. En 1854 se proclamó el Plan de Ayutla para desconocer la dictadura santanista y así, en 1855, Ignacio Comonfort asume la dirección del país.

La Constitución de 1857 restableció el federalismo pero no ordenó las relaciones fiscales, ya que no distribuyó los ingresos entre la federación y los estados. Sólo estableció, como exclusivos para el gobierno federal, las rentas derivadas de la propiedad raíz, la industria fabril y el comercio exterior. Los estados tenían prohibido establecer gravámenes al comercio exterior, y fijar derechos de tonelaje, ni algún otro de puerto sin autorización del Congreso. El 12 de septiembre de ese mismo año, el legislador ordinario emitió la Ley de Clasificación de Rentas, en donde se subordinó el poder tributario de los estados a la federación, estableciendo dos clases de ingresos, los generales y los estatales.

La competencia fiscal federal fue limitada, fijándose además un contingente del 20 % de las rentas de los estados para

complementar el gasto público federal. Los ingresos estatales podían comprender cualquier materia, siempre que no se opusieran a la Constitución y leyes federales; así, por leyes emitidas por el Congreso Federal, los estados no podían gravar la misma fuente, con lo que se limitó su poder tributario.

Con el Plan de Tacubaya de diciembre de 1857, se desconoce la Constitución de este año y se inicia la Guerra de Reforma. En 1858, el grupo conservador centralizó nuevamente todas las rentas, al triunfar los liberales en 1861 se restituyó la contribución federal. Durante el segundo imperio, Maximiliano centralizó todos los ingresos, menos los municipales, aunque estos eran decretados por el emperador con base en los proyectos que le enviaban los ayuntamientos.

En 1856 se expidió una nueva Ley de Clasificación de Rentas, la que estableció las materias en las que la federación tenía competencia fiscal exclusiva, además ésta tenía la facultad de imponer todas las contribuciones que fueran necesarias para financiar el gasto federal. También ratificó la contribución de los estados, a la federación, del 25 % de sus rentas, en todas las demás materias existía concurrencia fiscal. En 1879 la Suprema Corte consagró dicho sistema de coincidencia tributaria entre la federación y sus entidades, lo que contribuyó en gran medida al proceso de centralización que sufre México.

Porfirio Díaz asume la presidencia en 1887, su gobierno puede dividirse en dos grandes períodos : la etapa de déficit, hasta 1894, y la de superávit, de 1895 a 1911. Durante los 35 años de su gestión la coordinación fiscal fue nula, durante su régimen, el federalismo y las relaciones intergubernamentales en lo fiscal y financiero fueron letra muerta.

Hasta ahora se han referido básicamente las relaciones fiscales entre el gobierno federal, o central, y las entidades federativas, o departamentos; por ello, se hará una breve recapitulación sobre la situación del municipio desde la independencia hasta el porfiriato.

Durante el siglo XIX el municipio mexicano se caracterizó por su debilidad política y administrativa. Las constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 lo ignoraron, y paradójicamente, las constituciones conservadoras y centralistas de 1836 y 1843 si lo tomaron en cuenta. En la Sexta Ley Constitucional de 1836 se consagró como constitucionales a los ayuntamientos; los ramos a su cargo fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.

Por su parte, la Constitución de 1857 instituyó la forma de organización de México basada en una república representativa, democrática y federal; pero el municipio como institución básica no fue contemplado más que como una organización propia del Distrito Federal y de los territorios. Durante el porfirismo, el municipio desapareció, quedó sepultado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos. La instauración del municipio libre fue un lema frecuentemente esgrimido por la oposición al porfirismo; se encontró en el Programa del Partido Liberal Mexicano (1906) y en las Adiciones al Plan de Guadalupe (1914).

1.2 Evolución de las relaciones fiscales (1918 - 1979)

En 1910 inició el movimiento revolucionario que dio origen a la Constitución de 1917. Esta, en materia fiscal, conservó la herencia de su predecesora de 1857, ya que estableció la concurrencia de facultades entre la federación y los estados para imponer las contribuciones necesarias a fin de sufragar los gastos públicos.

En el artículo 31, fracción IV, señala la obligación de "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". En el artículo 7, fracción VII, autoriza al Congreso a "imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto". Refiriéndose a los estados determinó, en su artículo 115, que

"adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre "; posteriormente se hablará de la importancia de este artículo en la historia del municipio mexicano. En las fracciones I y II del mismo artículo se expresaba que "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

La Constitución de 1917 limitó la libre imposición de los estados al atribuir al Congreso federal la capacidad de "legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industrias, cinematografía, comercio ...", etc. (artículo 73); y para "establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre recursos naturales de las tierras y aguas de la nación" (artículo 27); "sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos ..." (artículo 73). Además prohibió a los estados ejercer un gran número de facultades en materia tributaria (ver artículo 117 y 118).

Así pues, la nueva Constitución convirtió al gobierno federal en el conductor de la política fiscal nacional, limitando la capacidad de los gobiernos estatales para allegarse recursos, y estableció la dependencia de los gobiernos municipales con respecto de las legislaturas locales. El Congreso

Constituyente no logró establecer una apropiada distribución de competencias en materia impositiva entre las tres instancias de gobierno : federal, estatal y municipal. Esto provocó una concurrencia tributaria en donde la federación se apropió del lugar preponderante.

Con respecto al artículo 115, es importante destacar que Venustiano Carranza incluyó el precepto de Municipio Libre en su proyecto de Constitución; sin embargo, el proyecto carrancista no mencionaba nada con respecto a la autonomía financiera del municipio. Por ello, los diputados constituyentes miembros de la Segunda Comisión de Constitución, se dieron a la tarea de asegurar realmente la autonomía financiera del municipio.

La fracción II del artículo 115 fue objeto de un largo y acalorado debate; el 29 de enero de 1917, dos miembros de la Comisión, Paulino Macherro Narváez y Arturo Méndez propusieron un proyecto, en el que se enumeraban los rubros económicos que integrarían la hacienda municipal. Este proyecto fue el mejor que se presentó a la consideración del Constituyente, pero desgraciadamente un asunto tan importante fue decidido por el cansancio. El 30 de enero de 1917, a las tres y media de la mañana, se aprobó, por 58 votos a favor y 52 en contra, la redacción de la fracción II del artículo 115. Al facultar a los gobiernos federal y estatal para intervenir en la mecánica financiera de las fuentes tributarias del municipio, se amputó a este la única

facultad, la de autodeterminación financiera, que podía haberle garantizado su plena libertad.

"El municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo" (3). A pesar de esto no podemos pasar por alto la gran importancia que tuvo la promulgación de la Constitución de 1917 para la evolución del municipio mexicano. Esta Constitución estableció, por primera vez, una regulación sistematizada del gobierno municipal.

En 1918 se publicó un estudio realizado por el Dr. Henry Alfred D'Chandler sobre el sistema fiscal mexicano, algunas de sus conclusiones más importantes fueron las siguientes :

- "El sistema hacendario recoge del antiguo sistema la multiplicidad de impuestos, cuyo resultado ha sido una masa confusa de impuestos insignificantes y mal combinados.
- "Una parte sustancial de la riqueza nacional está ligeramente gravada, o desgravada por completo.
- "Gran parte de la riqueza productora la controlan extranjeros no residentes.
- "La riqueza nacional está en unas cuantas manos, y el peso de la carga tributaria recae sobre las clases bajas.

- "El consumo y no la propiedad o la renta es una de las bases impositivas más comunes.

- "En la actual distribución, el gobierno federal retiene casi privativamente más fuentes generales de ingresos que los gobiernos centrales de la mayoría de los países. Es ésta, sin duda alguna, la causa de lo increíblemente bajo de los ingresos estatales y de la multiplicidad de pequeños impuestos.

- "No se trata de que el gobierno federal deje de controlar las fuentes de ingresos, sino de que otorgue a los gobiernos locales y estatales una participación justa" . (4)

1.2.1 Las Convenciones Nacionales Fiscales

Ante la caótica situación en que se encontraban los sistemas impositivos y de tributación del país, y ante la carencia de preceptos constitucionales que delimitaran técnicamente los distintos campos de imposición de las tres diferentes esferas de gobierno, se recurrió a la coordinación fiscal; para ello se convocaron las Convenciones Nacionales Fiscales.

El gobierno de Plutarco Elías Calles convocó la Primera Convención Nacional Fiscal el 10 de agosto de 1925, en ella participaron autoridades hacendarias federales y representantes de las entidades federativas. Sus objetivos fueron :

" a) Delimitar las competencias de los estados y la Federación en materia de impuestos;

" b) Determinar un plan nacional de arbitrios para simplificar el sistema fiscal; y

" c) Crear un órgano permanente encargado de estudiar las necesidades de la economía nacional y de proponer las medidas que deban adoptarse en materia fiscal, y vigilar el plan único de los impuestos que se establezcan. " (5)

Existían entonces más de 100 impuestos diferentes, sin contar los gravámenes municipales, ya que además del sistema tributario federal, cada estado tenía el suyo propio que con frecuencia recaía sobre los mismos objetivos. Aunque el fin más importante de esta Convención fue delimitar gravámenes exclusivos para cada nivel de gobierno, no fue posible lograrlo. Las conclusiones de la Convención fueron recogidas, y en diciembre, el Presidente envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a los artículos 118 y 131 de la Constitución y de adiciones al artículo 74, las cuales fueron rechazadas.

Otro de los resultados de esta Convención fue que en 1928, el Presidente Calles informó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el establecimiento de un programa mediante la expedición de leyes por las cuales se daba a los estados una participación en el producto de los impuestos federales, de acuerdo a ciertas bases y por medio de la celebración de acuerdos con los gobiernos locales, para alcanzar una armonía

en la tributación. Esta política la inició el estado de Nuevo León y el de Querétaro.

La Segunda Convención Nacional Fiscal se celebró entre el 20 de febrero y el 14 de marzo de 1933 bajo la administración del Gral. Abelardo L. Rodríguez. Sus objetivos fueron :

- " a) Revisar las conclusiones de la primera asamblea;
- " b) Estudiar nuevamente el problema de la delimitación de las jurisdicciones fiscales ;
- " c) Sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal ; y
- " d) Analizar los medios adecuados para la puesta en práctica de decisiones de la asamblea, y constituir el órgano más capacitado para su ejecución. " (6)

Entre las recomendaciones más importantes destacan : el mantenimiento uniforme y generalizado de los impuestos al comercio e industria; encomendar a la comisión permanente el estudio de las necesidades mínimas locales y municipales en materia impositiva a la industria y al comercio; calendarización de impuestos; mayor agilidad en el flujo de información fiscal intergubernamental; conceder a los estados y municipios una participación en el impuesto sobre la renta, por vía de ensayo. Desafortunadamente las recomendaciones de esta Segunda Convención tampoco se llevaron a cabo.

En enero de 1934 se reformó la fracción X del artículo 73 constitucional otorgándose al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre energía eléctrica, además se instituyó la participación de estados y municipios en los impuestos federales sobre este concepto. En 1938 se promulgó el Código Fiscal de la Federación que estableció las reglas básicas aplicables a todos los impuestos de la federación; en ese mismo año se crea el Tribunal Fiscal de la Federación. En 1941 se emite una nueva Ley del Impuesto sobre la Renta. En 1942 se adicionó la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, en el que se establecieron las materias en las que la federación tiene competencia para establecer contribuciones.

Entre 1922 y 1930, los estados y municipios recibieron diversos apoyos financieros a través de subsidios y participaciones. En 1924 el Ejecutivo Federal concedió un 40 % del impuesto sobre propiedad a aquellos municipios donde estuviesen localizados los fondos mineros. En este mismo año surgió el Impuesto sobre la Renta, el que era participable a estados y municipios en el 10 % de su recaudación. En 1927, los estados y municipios recibieron el 30 % del impuesto federal a la explotación de madera y bosques. Para 1947, de acuerdo a lo estipulado en la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, los estados y municipios recibirían participaciones en su rendimiento.

No obstante estos apoyos, la carencia de fuentes propias de financiamiento mantuvieron a los municipios en una situación

de pobreza permanente, la necesidad de un cambio era palpable. Por ello, Valentín López González escribió, refiriéndose a la fracción II del artículo 115 Constitucional :

" Este texto sugiere vaguedad e imprecisión, pues no señala las fuentes de ingresos propios de los municipios (...), la expresión 'suficientes para atender a sus necesidades', no es más que una frase que recomienda al legislador local, pues a éste le queda a su arbitrio el cumplirla o no, y no se establece un recurso legal del que puedan hacer uso los ayuntamientos por el incumplimiento o violación del mandato constitucional, dejando así en forma indefensa a los mismos.

" (7)

Durante la gestión de Miguel Alemán se celebró la Tercera Convención Nacional Fiscal, del 10 al 20 de noviembre de 1947, cuyos objetivos fueron :

" a) Establecer un sistema nacional de distribución de los gastos públicos entre los contribuyentes.

" b) Planear la forma en la que debía distribuirse entre la federación, los estados y los municipios, la facultad de establecer y administrar los impuestos en relación con el costo de los servicios públicos a cada uno encomendados, y en relación con su capacidad de control sobre los causantes respectivos;

" c) Determinar bases ciertas de colaboración entre las diversas autoridades fiscales, y de mejoramiento de la administración tributaria. " (8)

Esta tercera Convención se propuso un objetivo muy diferente al de sus predecesoras : establecer un sistema en el que la federación y los estados no se distribuyeran las fuentes de gravamen sino que las aprovecharan mediante la coordinación. Se concluyó que lo mejor era implantar un impuesto único y darle participaciones a cada instancia de gobierno; también se modificaron la gran cantidad de impuestos que la federación, estados y municipios ejercían sobre el comercio y la industria.

De esta Convención también surgieron los ordenamientos jurídicos que regularon y dieron contenido a la coordinación fiscal en México en el período comprendido entre 1947 y 1979 :

- 1) La Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (1948);
- 2) La Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas (1948);
- 3) La Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados (1953); y
- 4) La Ley que Otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que Celebren Convenios de Coordinación en Materia del Impuesto Federal Sobre Ingresos Mercantiles (1954).

Entre 1948 y 1970 sólo 15 de los 29 estados que entonces existían, habían suscrito Convenios de Coordinación con la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del impuesto federal sobre Ingresos Mercantiles.

1.2.2 Las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En 1973 se modificó la regla para distribuir el rendimiento del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, según Ricardo Cavazos Galván " no había ninguna modificación en términos cualitativos, simplemente era una unificación de criterios, en procedimientos administrativos y en simplicidad para el causante." (9)

Este nuevo sistema de coordinación fue uno de los primeros resultados de las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se llevaron a cabo de 1972 a 1980. Posteriormente otros impuestos fueron incluidos en este sistema de coordinación, sus ventajas también fueron extendidas a actividades de fiscalización. A fin de unificar todos los convenios que se habían formalizado hasta entonces con cada estado para la coordinación de diversas actividades e impuestos, en 1978 se empezaron a celebrar los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal, los cuales después se ampliaron a todas a las entidades.

Del seno de las Reuniones Nacionales surgieron la Comisión Permanente de Tesoreros Estatales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).

Con motivo de los esfuerzos de coordinación fiscal llevados a cabo por la federación y estados, algunos de estos últimos empezaron a hacer intentos para establecer una relación de coordinación similar con sus respectivos municipios. Para 1975 las legislaturas de las diferentes entidades buscaban una mayor precisión con respecto a las finanzas municipales. La Constitución de Baja California, Chiapas y Morelos determinaban cuáles eran los bienes propios del municipio; o los bienes destinados a un servicio público municipal, como la de Guerrero.

La Constitución de Sinaloa dedicaba un capítulo a la competencia fiscal; estados como Guanajuato, Hidalgo y Coahuila establecieron normas en materia hacendaria. La Constitución de Chihuahua era la única que establecía en forma específica, los elementos que integraban la hacienda pública de los municipios. En la mayoría de las entidades existían ya leyes de hacienda municipal cuyo contenido y distribución se semejaba bastante al Código Fiscal de la Federación.

Mientras tanto, los mecanismos de coordinación fiscal entre los estados y la federación se iban perfeccionando, pero los municipios se iban quedando a la zaga. El problema lo planteó muy claramente Juan Delgado Navarro después de la Primera

Reunión Nacional de Tesoreros Estatales en 1973 : " (...) si en los estados ha sido necesario y urgente emprender la reforma técnica y administrativa tributaria para ajustarla a la exigencias del desarrollo económico y social del país (...) lo es todavía más apremiante el llevarla a cabo en los municipios (...) ".

" Apenas si hemos tocado a los municipios en las reuniones anteriores. Los tenemos presentes sólo al hablar de porcentajes de participación estatal o federal, pero nos falta penetrar en su problemática; estudiar sus fuentes de tributación; sus sistemas de trabajo, a menudo anacrónicos y hasta obsoletos; establecer las vinculaciones necesarias con la hacienda estatal y federal y en fin, hacer una evaluación objetiva entre la autonomía que les concede la Constitución y su alto grado de dependencia económica y fiscal ante los Estados y la Federación." (10)

El crecimiento del país, además de agudizar los antiguos problemas municipales, trajo nuevos requerimientos a los ayuntamientos : abastecimiento de agua potable; drenaje y alcantarillado; pavimento, empedrado y alumbrado público; habitación popular, construcción de escuelas, centros hospitalarios y asistenciales; guarderías infantiles, unidades deportivas y centros recreativos, combate a la contaminación ambiental; apertura de vías de comunicación; vigilancia policiaca y seguridad pública; facilidades para el tránsito de vehículos y peatones y muchas otras necesidades más.

Debido a que en nuestro país los municipios presentan un mosaico heterogéneo, su problemática puede asumir diferentes formas. En los municipios grandes y medianos se enfrentan a nuevos gastos en creación, funcionamiento y conservación de un sinnúmero de servicios y obras que antes no pesaban sobre el presupuesto municipal. Por su parte, los municipios rurales, que son la gran mayoría, son incapaces de proporcionar a su población los servicios públicos más elementales como agua potable y energía eléctrica.

Los elementos que conforman la problemática municipal en nuestro país, hasta 1980, son muy diversos, pero podemos resumirlos de la manera siguiente :

1. Las grandes limitaciones que tiene en materia de recursos fiscales. Al no tener fuentes de ingresos propias, el municipio sobrevive gracias a las participaciones federales y estatales, las cuales se han venido reduciendo drásticamente en los últimos años. Durante el gobierno de Calles, los municipios recibieron el 8 % de la recaudación total del país; con Lázaro Cárdenas, el 6 %; con Manuel Avila Camacho, el 4 %; con Miguel Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos, el 3 %; con Díaz Ordaz y Echeverría, el 1.6 %; hasta llegar al año de 1980 en que recibieron el 1.1 % . (11)

De acuerdo con las estadísticas, para 1970 su nivel de gastos fue el equivalente al doble de lo recaudado (12). Por otra parte, para lograr financiamiento directo dependen del aval

de las autoridades estatales, que a menudo manejan más bien criterios políticos que económicos.

2. El crecimiento explosivo de la población, que trae consigo un incremento proporcional de necesidades sociales, como educación, vivienda, servicios públicos, etc.; con lo que también se incrementan problemas sociales como la delincuencia.

3. La existencia de un enorme número de municipios que carecen de recursos financieros para atender las exigencias de su comunidad. El número de municipios que existe en cada entidad es producto de factores histórico - políticos, y no de criterios más adecuados como el número de habitantes, territorio o recursos económicos.

4. Aquellos municipios que poseen los recursos necesarios para mantener una estructura administrativa, por lo general, presentan sistemas y procedimientos obsoletos. El personal administrativo con el que cuentan, en su mayoría, es improvisado, y por lo tanto, poco capacitado, con lo que el municipio se encuentra en un círculo viciosos en el que las deficiencias administrativas obstaculizan el aprovechamiento integral de sus escasos recursos.

Con base en la reseña realizada sobre la situación de las relaciones fiscales intergubernamentales en México, en el período comprendido de 1824 a 1979, se pueden obtener algunas conclusiones. Es posible afirmar que durante el siglo XIX, independientemente de los principios políticos del gobierno

en turno, la desorganización y concentración de facultades y recursos del gobierno federal o central fueron una constante. La continua inestabilidad política del país fue delineando un sistema fiscal caracterizado por la centralización política y económica, así como por la concurrencia impositiva.

Al finalizar el movimiento revolucionario que inició en 1910, la Constitución Política estableció un gobierno federal; sin embargo, la ley fundamental no lo dotó de la base económica para lograr su consolidación. De hecho, como pudo apreciarse, la Constitución de 1917 heredó muchos de los principios de sus predecesoras : la concentración de facultades fiscales por parte del gobierno federal, y la concurrencia impositiva entre este y los estados.

Los gobiernos postrevolucionarios se dieron a la tarea de racionalizar y sistematizar el marco tributario en el que se desenvolvían las relaciones intergubernamentales, ya que la Carta Magna no determinó la distribución de competencias fiscales entre los distintos ámbitos de gobierno. Por ello, se trató de delimitar gravámenes exclusivos para cada ámbito de gobierno, lo cual no pudo lograrse, por lo que se optó por crear un sistema del que federación, estados y municipios participaran conjuntamente. Con ellos se creó la coordinación fiscal intergubernamental en México, la cual se fue afinando entre 1947 y 1979.

En el capítulo siguiente se describirá la integración y funcionamiento del sistema que actualmente rige las

relaciones fiscales intergubernamentales en México, el cual fue diseñado por el gobierno federal con base en las experiencias señaladas en esta primera parte.

CAPITULO I

CITAS :

- 1.- Gerardo Gil Valdivia, "La distribución de competencias en materia fiscal en el Estado federal mexicano", p. 37
- 2.- Gerardo Gil Valdivia, "El federalismo y la coordinación fiscal en México", p. 65
- 3.- Jorge Carpizo McGregor, "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", p. 140
- 4.- Raúl Martínez Almazán, Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México, p. 30
- 5.- Gustavo Martínez Cabañas, La administración estatal y municipal de México, p. 166
- 6.- Id., p. 267
- 7.- Valentín López González, "La hacienda municipal", p. 33
- 8.- Raúl Martínez Almazán, Ob. cit., p. 39
- 9.- Ricardo Humberto Cavazos Galván, "Las relaciones intergubernamentales y la coordinación fiscal", p. 38
- 10.- Juan Delgado Navarro, "Problemática fiscal de los municipios", p. 3

11.- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), El desafío municipal, p. 13

12.- Fernando Rodríguez de la Mora, "El fortalecimiento económico de los municipios", p. 19

II. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL Y LA HACIENDA MUNICIPAL

2.1 Creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Durante el período presidencial de José López Portillo se llevó a cabo una de las reformas fiscales más importantes en la historia del país, la que trajo cambios cualitativos en materia de coordinación fiscal y de coordinación intergubernamental. Esta reforma se plasmó en la Ley de Coordinación Fiscal, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978.

Varios fueron los motivos que propiciaron dicha reforma, como se señaló al final del capítulo I, entre 1973 y 1978 se firmaron los primeros Convenios de Coordinación Fiscal, lo que aumentó significativamente el monto de los recursos federales canalizados a los otros dos ámbitos de gobierno. Sin embargo, aunque los montos aumentaron, el porcentaje que representaban, con respecto del total de la recaudación federal, mostraba anualmente fluctuaciones significativas. Esto se debía a que el régimen de participaciones que existía entonces incluía sólo algunos gravámenes, excluyendo generalmente los más elásticos y dinámicos de la estructura tributaria.

A lo anterior hay que añadir que los recursos canalizados a los estados eran concentrados por unos cuantos : el 71 % de las participaciones se destinaba a sólo 8 entidades (Distrito Federal, estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua), mientras que el 29 % restante se distribuía entre las otras 24 (1). La causa de esta situación fue que el principal criterio para la asignación de participaciones era el origen geográfico de los ingresos participables, es decir, el estado donde se obtenía mayor recaudación era el que recibía mayor porcentaje de recursos, con lo que se acentuaban los desequilibrios regionales.

Otro aspecto a considerar fue el hecho de la sustitución del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, por el impuesto al valor agregado (I.V.A.), de continuar con la misma lógica de distribución de las participaciones se hubiera agudizado la concentración de estos recursos, baste señalar que el IVA se ha constituido en la segunda fuente más importante de recaudación de impuestos (2).

Por último, el significativo aumento de la producción de hidrocarburos hubiera acrecentado aún más la concentración de participaciones en algunos estados, ya que los beneficios por el auge petrolero y por el consiguiente crecimiento sin precedente del impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados iban a ser aquellos en donde se producían estos productos.

Ante este panorama, en 1978 el Ejecutivo federal presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de la Ley de Coordinación Fiscal. En la Exposición de Motivos se señalaba que la creación de la nueva ley se fundamentaba en las siguientes consideraciones (3):

- En la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos no se establece las fuentes de tributación que corresponden a cada ámbito de gobierno, con la excepción del artículo 73, fracción XXIX, que señala algunas exclusivas para la federación.

- El mismo artículo 73, fracción VII, permite al gobierno federal establecer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto de gastos, sin que esto quedara limitado a los gravámenes enumerados en la fracción XXIX del propio artículo. De igual manera, el artículo 124 otorga la misma facultad a los estados; y el artículo 115 autoriza a las legislaturas locales para decretar los impuestos destinados a cubrir los gastos públicos municipales.

-El hecho de que la Constitución general no delimite los campos impositivos correspondientes a cada esfera de gobierno, propició que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados pudieran establecer contribuciones sobre las mismas fuentes, con lo que se ocasionó la doble o múltiple tributación.

- Por la situación señalada en el punto anterior, el Congreso de la Unión y las legislaturas locales acordaron reservar ciertos gravámenes para la federación y otros para los estados.

- De igual forma, los legisladores federales y estatales habían establecido convenios para que sólo uno de los gobiernos gravara determinada materia, compartiendo el producto de su recaudación y estableciendo las bases de colaboración administrativa con el que se abstuvo de ejercer su facultad impositiva. Así fue como se creó el procedimiento de participaciones, que se convirtió en una de las principales soluciones al problema de la concurrencia impositiva.

- La abstención de los gobiernos estatales de no ejercer su facultad impositiva no constituía una restricción que vulnerara su soberanía, por el contrario, esta se manifiesta y se ejerce cuando una entidad federativa suspende la aplicación de sus propias leyes a cambio de recibir participaciones en el gravamen establecido por la federación.

- Aunque el sistema de participaciones beneficiaba a los gobiernos estatales y municipales, su desarrollo histórico se produjo en diversas etapas y por lo tanto bajo diferentes criterios, por lo que al conjunto del sistema tributario federal le faltaba racionalidad en cuanto a la determinación de los impuestos en los que si se otorgaba participación a los estados y aquellos cuya recaudación era exclusiva para la

federación. Faltaba también armonía en cuanto al monto y procedimiento para la distribución de las participaciones entre las entidades federativas.

- Por último, y como ya se ha mencionado, la transformación del impuesto federal sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado (IVA), obligaba a revisar todos los procedimientos de participación para unificarlos y constituir un sólo sistema : el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.1.1 Objetivos

La Ley de Coordinación Fiscal, columna vertebral del nuevo sistema creado en 1978, señalaba en su artículo 10. los siguientes objetivos (4) :

- Coordinar el sistema fiscal de la federación con los de los estados, municipios y Distrito federal.
- Establecer la participación que correspondiera a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Distribuir entre ellos dichas participaciones.
- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Con el establecimiento del nuevo sistema se consiguió :

- Establecer nuevas bases de distribución de participaciones más dinámicas.
- Que todas las entidades federativas gozaran de mayor oportunidad para disfrutar la riqueza derivada del desarrollo nacional.
- Crear un régimen globalizador de participaciones con una gran simplificación en sus mecanismos administrativos, mayor fluidez y oportunidad en los pagos.
- Asociar el crecimiento de los recursos de los estados y municipios, provenientes de participaciones, al crecimiento del total de la recaudación federal (5).

Lo más importante del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue que, por primera vez en la historia tributaria de México, se distribuyeron participaciones a estados y municipios del rendimiento del total de impuestos federales y no sólo de unos cuantos, lo que pudo llevarse a cabo por dos razones fundamentales : no existía restricción constitucional; y no había razón, desde el punto de vista económico, para que unos impuestos fueran participables y otros no.

2.1.2 Marco jurídico

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal está basado en los ordenamientos jurídico - administrativos siguientes :

- Ley de Coordinación Fiscal;
- Convenio de Adhesión y sus Anexos;
- Convenio de Colaboración Administrativa y sus Anexos;
- Declaratoria de Coordinación en Materia Federal de Derechos; y
- Declaratoria de Coordinación en Materia Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Estos instrumentos legales son los que establecen el funcionamiento del sistema; sin embargo, existen otros que también intervienen en su regulación, tales como : la Ley Federal del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Sobre Producción y Servicios, Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles y Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada en diciembre de 1978, consta de 23 artículos y se divide en cuatro capítulos:

- I.- De las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en ingresos federales.

II.- Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

III.- De la colaboración administrativa entre las entidades y la federación.

IV.- De los organismos en materia de coordinación.

El capítulo primero señala los objetivos de la Ley, que ya fueron mencionados; también establece que para adherirse al Sistema, los estados deben firmar un Convenio con el gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el fin de participar en el total de los impuestos federales. Además, indica los Fondos mediante los cuales se distribuyen los ingresos y las fórmulas para dicha distribución. El tema de los Fondos creados por el Sistema es sumamente importante por lo que se analizará más adelante en un apartado específico.

De acuerdo con el capítulo segundo, las legislaturas locales deben aprobar los Convenios celebrados entre su respectivo estado y la SHCP, y dado el caso, también lo podrán dar por terminado. Dicho Convenio debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico Oficial del estado. Asimismo, señala que la adhesión al Sistema es integral y no sólo en relación con algunos de los ingresos de la federación. Los estados que decidieran no adherirse participarían en los impuestos especiales referidos en el inciso 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional.

En el mismo capítulo se prevé el caso en el que alguna entidad federativa violara el Convenio, recaudando ingresos sobre cualquier materia a la que hubiera renunciado. La SHCP, tomando en cuenta el dictamen técnico de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y después de oír al propio estado infractor, emitiría una resolución. Una vez conocido dicho dictamen, la entidad cuenta con tres meses para corregir esa situación en el entendido de que de no hacerlo dejaría de estar adherida al Sistema. Si el estado afectado estuviera inconforme, puede acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la nación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 105 de la Constitución federal. En el juicio, tanto la SHCP como el estado afectado deben ofrecer pruebas y las documentales de que dispongan; después de que en una audiencia se formulen alegatos, la Suprema Corte emitirá su fallo, el que debe ser publicado en el Diario Oficial de la Federación.

La colaboración administrativa entre el gobierno federal y los estados adheridos al sistema se formaliza a través de la firma del Convenio, según lo establecido por el Capítulo Tercero de la Ley. Este Convenio en materia de administración de ingresos federales comprende las funciones de : registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración; dichas funciones son ejercidas por las autoridades fiscales de cada entidad. En el Convenio se debe especificar los ingresos de que se trate, las facultades a ejercer, así como sus limitaciones. Este instrumento jurídico

también debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del estado; tanto la entidad federativa como el gobierno federal están facultados para darlo por terminado, parcial o totalmente.

En los Convenios se fijan los gastos de administración que recibirán los estados por sus actividades de administración fiscal; las autoridades fiscales de las propias entidades federativas son consideradas, en el ejercicio de las funciones a que se refiere el Convenio, como autoridades fiscales federales. La SHCP conserva la facultad de fijar a los estados los criterios generales de interpretación y de aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa señaladas en el Convenio.

También se señala en el Capítulo Tercero, que la recaudación de los impuestos federales sólo puede llevarse a cabo en las oficinas autorizadas por la SHCP o por los gobiernos estatales, de acuerdo con lo establecido en el Convenio. Los ingresos recaudados por la entidad federativa deben ser concentrados a la SHCP rindiendo cuenta pormenorizada de la recaudación. Posteriormente, la Secretaría mencionada pagará directamente al estado la cantidad que le corresponda de acuerdo con los porcentajes determinados por la Ley, poniendo a su disposición la información correspondiente.

En caso de no realizarse la entrega de dinero en los plazos establecidos, la entidad o la federación según fuera el caso, tendrá que cubrir recargos de acuerdo con la tasa fijada por

la Ley de Ingresos de la Federación, para el caso de prórroga de créditos fiscales. La SHCP puede compensar las cantidades no concentradas por el estado con los recursos que a este le correspondan de los Fondos de participaciones establecidos.

El Cuarto y último capítulo de la ley señala los órganos a través de los cuales el gobierno federal, por conducto de la SHCP, y los estados adheridos al Sistema, por medio de su órgano hacendario, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) :

I.- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales : integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal, y por el titular del órgano hacendario de cada estado. La Reunión debe sesionar, cuando menos una vez al año, en un lugar del territorio nacional que elijan sus integrantes, a convocatoria del Secretario de Hacienda o de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Sus facultades, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley, son entre otras:

- Aprobar los reglamentos de funcionamiento de la propia Reunión Nacional, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas.

- Proponer al Ejecutivo federal, por conducto de la SHCP, y a los gobiernos de los estados, por conducto del titular de su

órgano hacendario, las medidas que estime convenientes para actualizar o mejorar el SNCF.

II.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales está formada por la SHCP y ocho entidades federativas, éstas actúan a través del titular de su órgano hacendario o por la persona que este designe para suplirlo. Las entidades que integren la Comisión Permanente serán elegidas una por cada grupo de los ocho que se señalan en el artículo 20 de la Ley:

Grupo Uno : Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa.

Grupo Dos : Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

Grupo Tres : Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala.

Grupo Cuatro : Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

Grupo Cinco : Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

Grupo Seis : Distrito Federal, Guerrero, Estado de México y Morelos.

Grupo Siete : Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

Grupo Ocho : Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

Los estados que conformen la Comisión Permanente durarán en su encargo dos años y se renovarán anualmente por mitad, pero continuando en función aun después de terminado su período,

en tanto no sean elegidos los que deban sustituirlos. La Comisión Permanente puede ser convocada por el Secretario de hacienda y Crédito público, por el Subsecretario de Ingresos o por tres de los estados miembros de dicha Comisión. Entre las facultades más importantes de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley, destacan :

- Preparar las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales y establecer los asuntos de que deban ocuparse.

- Vigilar la creación e incremento de los Fondos de participaciones señalados en el artículo 20. de la Ley, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que de dichos Fondos formule la SHCP.

- Formular los dictámenes técnicos a que se refiere el artículo 11 de la Ley.

III.- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios; de acuerdo con el artículo 22 de la Ley, tiene entre sus funciones las siguientes :

- Realizar estudios relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

- Hacer estudios permanentes de la legislación tributaria vigente en la federación y en cada una de las entidades, así como de las respectivas administraciones.

- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local para lograr la más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades.

- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

- Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

Para el desempeño de las funciones indicadas, el Instituto podrá participar en programas con otras instituciones u organismos que realicen actividades similares.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1978 contaba con seis artículos transitorios, en ellos se señalaba que la Ley entraría en vigor a partir del 1o. de enero de 1980, salvo lo dispuesto en el Capítulo IV que entró en vigor el 1o. de enero de 1979. Abrogaron, a partir del 1o. de enero de 1980, la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados del 28 de diciembre de 1953, la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas del 29 de diciembre de 1948 y la Ley que Otorga Compensaciones de Coordinación en Materia de Impuestos Federales sobre Ingresos Mercantiles del 28 de diciembre de 1953.

Los artículos transitorios también señalaban ciertas consideraciones con respecto a los Fondos creados por la Ley, aunque como ya se señaló, éstos serán un tema tratado en el siguiente apartado.

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Coordinación Fiscal señala en sus artículos 2o. y 10o. que la adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se realizará mediante un Convenio celebrado con la SHCP. El Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal " es el instrumento jurídico y administrativo mediante el que la federación y los estados establecen como objetivos:

- Armonizar el Sistema Fiscal Nacional, evitando la sobreposición de gravámenes federales, estatales y municipales.
- Fortalecer las haciendas públicas, con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios. " (6)

Es importante resaltar dos consideraciones que forman parte del Convenio de Adhesión:

- " Que el pacto federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución de recursos fiscales entre federación, estados y municipios; pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de

los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la soberanía de los estados y la autonomía política y administrativa de los municipios.

- " Que dotar de mayores recursos a los estados otorga a estos la base económica para que se haga lo mismo con sus municipios ya que el fortalecimiento de la institución municipal constituye la base y garantía de nuestro desarrollo democrático. " (7)

Las partes que aparecen como signatarios en el citado Convenio son, por una parte, la SHCP, representada por su titular y por el representante del área de ingresos de dicha Secretaría; por la otra, el representante del Poder Ejecutivo de la entidad de que se trate, el Secretario de Gobierno y el de Finanzas o el tesorero del Estado.

En el Convenio aparecen los fundamentos jurídicos, tanto federales como estatales, para la celebración del mismo ; consta de una parte de Considerandos, en los que se basa la justificación y los motivos para su celebración. En el clausulado del Convenio se señala el alcance de lo previsto en los artículos de la Ley de Coordinación, sobre todo en lo relativo a la precisión de términos tales como : "ingresos totales anuales que obtenga la federación por concepto de impuestos", cuáles son los impuestos federales cuyo origen por entidad federativa son plenamente identificables, reglas que se aplican para la identificación del IVA, así como de los otros impuestos a que se refiere el Convenio.

Quedaron señalados también los mecanismos para la entrega de los anticipos mensuales del Fondo General de Participaciones a los estados, a partir de enero de 1980; así como las reglas para la distribución entre las entidades federativas del Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Se previó así mismo, el caso de información no oportuna, para la determinación de los coeficientes o porcentos de participaciones. Por último, se señaló que al ser considerado el Distrito federal como una entidad federativa, e incorporado por la Ley al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal le serían aplicables las mismas reglas que al estado, en materia de cálculos y distribución de participaciones, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal.

El Convenio requirió, para tener vigencia, contar con la autorización o aprobación del Congreso del estado, de igual forma, con autorización de la legislatura podría darse por terminado. De otra parte, existe también la obligación legal, para su publicación, en el Diario Oficial de la Federación y el Periódico Oficial del estado, del texto del Convenio celebrado, así como también , de la publicación de los Decretos de la legislatura por los que se autoricen o aprueben dichos actos.

Cómo resultado de las adaptaciones realizadas en materia de administración tributaria, se han incorporado al Convenio de Adhesión cinco documentos llamados Anexos :

- Anexo No. 1, o De Gravámenes Suspendidos.

- Anexo No. 2, o de Tratamiento Especial a Estados Petroleros.
- Anexo No. 3, o De Suspensión de expediciones y Cobro del Derecho de Pasaportes.
- Anexo No. 4, o De Apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
- Anexo No. 5, o De Reformas a la Ley del I.V.A.

Convenio de Colaboración Administrativa

La Ley de Coordinación Fiscal señaló la posibilidad de que los estados que se hubieran adherido al SNCF podrían celebrar Convenios de Coordinación en Materia de Administración de Ingresos federales. Las relaciones de coordinación fiscal entre la federación y los estados, en lo relativo a la colaboración administrativa, no fue en realidad algo novedoso, puesto que ya existían antecedentes al respecto. lo que si constituyó una innovación fue dejar asentado en la Ley, la normatividad para la colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

El Convenio de Colaboración Administrativa tiene "como objetivo general coordinar las acciones del gobierno federal con los gobiernos estatales, para lograr un mejor y más eficiente manejo de la hacienda pública mediante la uniformidad de los sistemas, procedimientos y disposiciones tributarias. " (8)

Los Convenios de Colaboración Administrativa, al igual que los de Adhesión, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial del estado, empezando a surtir sus efectos al día siguiente de su publicación. La terminación del Convenio, que podría ser hecha tanto por la federación o el estado, podría ser parcial o total, con la obligación de que apareciese publicada en los diarios oficiales de ambos gobiernos.

En este Convenio quedaron señalados los fundamentos jurídicos federales y estatales para su celebración. Consta de una parte de considerandos y un clausulado, en el que se establecen las reglas que van a normar dicha colaboración y en las que se indicó detalladamente cuáles serían las labores de administración que los estados coordinados desarrollarían en cada una de las funciones operativas, tales como registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración.

Quedó establecido en el Convenio de referencia, qué facultades estarían reservadas exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aclarándose que las atribuciones no conferidas al estado en los términos del Convenio, quedarían reservadas a la misma Secretaría; señalándose también que en determinadas materias, aun cuando hayan sido conferidas al estado, la Secretaría podría ejercitarlas también.

En el Convenio se hace constar la autorización de la SHCP, a las oficinas receptoras del estado, para la recaudación de los impuestos federales. También se establece con detalle los incentivos económicos que los estados, o sus municipios, recibirán por la colaboración administrativa que lleven a cabo. De igual forma queda descrito el procedimiento que deben seguir los estados para concentrar los recursos que provengan de ingresos federales.

Asimismo, se indicó la obligación de la federación de pagar a los estados, a través de la SHCP, las cantidades que les correspondiesen de acuerdo a los Fondos que estableció la Ley de Coordinación. También quedó descrito el acuerdo entre la Secretaría y el estado, de compensar las cantidades no concentradas por la entidad, la forma y los términos.

Es importante resaltar que el Convenio de referencia fue firmado por las entidades federativas en noviembre de 1979, y surtió sus efectos a partir de 1980; posteriormente el texto de ese documento fue varias veces modificado, lo que dio lugar a distintos Convenios. Así, se tuvieron el de 1983; en 1985 se firmó por la SHCP y los tesoreros y/o Secretarios de Finanzas de los estado, un documento denominado : "Compromisos de las entidades federativas y la federación"; en 1989 el Convenio fue nuevamente retocado, y el que actualmente se encuentra vigente data de 1990.

Dentro de los motivos que dieron lugar a las reformas de este último documento, resulta interesante destacar lo expuesto

por la SHCP en algunos de los considerandos del convenio : se consideró oportuno modificar la forma de administrar los impuestos federales a cargo de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer sus ingresos y los del gobierno federal. Para lograrlo era necesario reformar los procesos de recaudación y fiscalización del impuesto al valor agregado, con esto se pretendía mejorar las participaciones en ingresos federales que por ley se otorga a los estados, así como también fortalecer las finanzas municipales.

Por otra parte, en virtud de que las entidades federativas al manejar los recursos que se derivan de la administración de impuestos federales, habían gozado de un beneficio importante, ya que eso les permitía contar con liquidez para cubrir sus compromisos, a través del nuevo Convenio se pretendía no sólo conservar, sino ampliar la presencia fiscal de los estados ante sus contribuyentes y establecer una mecánica en el flujo de los recursos que les permitiría conservar la liquidez con que habían venido contando.

De acuerdo con el Convenio de 1990, dentro de los ingresos federales sujetos a la coordinación administrativa se encontraron :

1. El impuesto al valor agregado.
2. El impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, excepto aeronaves.

3. Multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del estado, excepto las impuestas por la Secretaría y sus organismos desconcentrados. También se exceptúan las destinadas a un fin específico y las participables con terceros.

En relación con la materia de multas, se convino que el estado podría delegar a las autoridades municipales las actividades de notificación, determinación de accesorios y recaudación de las mismas, incluso a través del procedimiento administrativo de ejecución, cuando los infractores tengan su domicilio en el municipio. Por lo que toca a las multas impuestas por las autoridades de tránsito federal, su importe corresponderá al municipio en donde físicamente se cubran, es decir, no se tomará en cuenta el domicilio del infractor. El municipio podrá hacer la devolución de cantidades pagadas indebidamente; asó como conceder autorizaciones para el pago de parcialidades de las multas y sus accesorios, para esto deberá garantizarse el interés fiscal.

En diferentes cláusulas del Convenio se detalla la forma en que se llevarán a cabo las distintas facultades que el estado tiene en relación con los ingresos coordinados. Por lo que se refiere a las facultades de planeación, normatividad y evaluación de los ingresos federales coordinados, aquellas le son expresamente reservadas a la SHCP. También se establecen

los lineamientos del sistema de compensación de Fondos y de la rendición de cuenta comprobada por

parte del estado y de los municipios, estos últimos por lo que se refiere a la recaudación en su circunscripción territorial por multas impuestas por las autoridades administrativas federales no fiscales y sus accesorios.

La federación, por su parte, se obliga a entregar al estado anticipos a cuenta de las participaciones federales que les corresponden en un mes, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y el Convenio de Adhesión al SNCF.

En el rubro correspondiente a la vigencia y cumplimiento del Convenio, quedó señalado que los programas de trabajo y fijación de metas para el ejercicio de las funciones relacionadas con los ingresos coordinados, serían acordados por la Secretaría y los estados. Se indicaron también las formalidades que dichos acuerdos deberían de reunir, con la especificación de que a falta de programas o cuando el estado no ejerza alguna de las funciones que asuma conforme al Convenio, la Secretaría dará su apoyo, llevando a cabo temporalmente dicha función.

Quedaron establecidas las reglas que operarían en el caso de que el estado incurra en el incumplimiento de alguna de las obligaciones señaladas en el Convenio; así como cuando el estado quisiera dejar de ejercer alguna o algunas atribuciones, o diera por terminado el Convenio.

Al igual que el Convenio de Adhesión, el de Colaboración administrativa se complementa con varios Anexos, los cuales son :

- Anexo No. 1, o Por la Concesión del Uso o Goce de Inmuebles en la Zona Federal Marítimo - Terrestre.
- Anexo No. 2, o Por Fiscalización del I.V.A.
- Anexo No. 3, o Sobre Recaudación del I.V.A. POR LA SHCP.
- Anexo No. 4, o Por Reformas al I.S.R. (Régimen Transitorio).
- Anexo No. 5, o Del Derecho de Cinco al Millar por Obra Pública.
- Anexo No. 6, o De Vigilancia en el Cumplimiento de Obligaciones Fiscales.
- Anexo No. 7, o De Administración del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Anexo No. 8, o Por Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (Verificación de Vehículos de Procedencia Extranjera y Actualización del Registro Estatal Vehicular).
- Anexo No. 9, o Del Programa de Anticipos de Pagos a Cuenta de Participaciones.

2.1.3 Fondos de participaciones

De acuerdo con la ley de Coordinación Fiscal de 1978, los estados y el Distrito Federal recibían las participaciones que les correspondían, del total de los impuestos federales, a través de dos Fondos :

A) Fondo General de Participaciones

B) Fondo Financiero Complementario de Participaciones

A) Fondo General de Participaciones.

El artículo 2o., fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal señalaba que el Fondo General de Participaciones se integraba con el 13 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos. En la misma fracción se estipulaba que dicho Fondo se incrementaría, en un porcentaje igual al que representase en los ingresos federales, la recaudación obtenida en un ejercicio por concepto de los gravámenes locales o municipales que cada estado estuviera de acuerdo en derogar al adherirse al SNCF.

La cantidad que le correspondía a cada entidad federativa, por concepto del Fondo General de Participaciones, se determinó, de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley, de la forma siguiente :

1.- Se dividía el monto de las participaciones que le habían correspondido al estado el año anterior, entre la cantidad

recaudada por el gobierno federal en la entidad en ese mismo período.

2.- El monto de la recaudación federal a obtener en la entidad en el año para el que se realizaba el cálculo, se dividía entre la recaudación federal a percibir en todo el país ese mismo año.

3.- Se multiplicaban las cantidades obtenidas en los dos puntos anteriores.

4.- Una vez realizada la operación anterior, se sumaban los resultados obtenidos, para todos los estados, y se determinaba el porcentaje que a cada uno le correspondía del total. Ese porcentaje era la proporción en que la entidad federativa participaría, en ese año, del Fondo General.

Es importante recordar que la recaudación federal estaba integrada por los impuestos federales cuyo origen por estado fuera plenamente identificable; los impuestos al comercio exterior no cumplían con este requisito, y por lo tanto, no formaban parte de dicha recaudación.

En los artículos transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal que entró en vigor en 1980, había algunas disposiciones especiales con respecto al Fondo general de participaciones. En el artículo 2o., al hablar de los gravámenes que los estados o municipios convinieran en derogar al adherirse al SNCF, se referían al año de 1978 en el que se aprobó la Ley, y a los gravámenes que estuvieron en

vigor durante el mismo. También establecían que para 1980 el Fondo General no se distribuiría de acuerdo con lo señalado en el artículo 3o., sino que se procedería de la siguiente manera :

1.- Se sumaron todas las cantidades que cada estado percibió en 1973, por concepto de participaciones en impuestos federales, tanto las que le correspondieron a la propia entidad federativa como las que la federación pagó directamente a los municipios, con excepción de las relativas a los impuestos adicionales de 3 % y de 2 % sobre importaciones y exportaciones, respectivamente, y el monto de la recaudación obtenida por el estado ese mismo año, por gravámenes locales o municipales, que no debieran mantenerse al entrar en vigor la nueva Ley.

2.- La recaudación se determinó por el total de impuestos que en 1973 obtuvo la federación en toda la república.

3.- Se dividió la cantidad obtenida para cada estado en el punto 1, entre el monto arrojado en el punto 2.

4.- Se sumaron los resultados del punto anterior, las de todas las entidades federativas y se determinó el porcentaje que del total correspondió a cada una. Ese porcentaje fue el que le correspondió, a cada estado para 1980, del Fondo General de Participaciones.

De acuerdo también con los artículos transitorios, a partir de 1981 se aplicaría la fórmula establecida en el artículo 3o. de la Ley para la distribución de dicho Fondo.

B) El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Este Fondo, establecido en la fracción II del artículo 2o. de la Ley de Coordinación, se constituía con el 0.37 % de los ingresos totales anuales que obtenía la federación por concepto de impuestos. Su distribución tenía como objetivo favorecer a los estados en los que hubieran resultado menores los gastos de la federación por concepto de participaciones en impuestos federales, y gasto corriente en educación primaria y secundaria. También se tomaba en cuenta la población de cada entidad federativa, conforme al procedimiento que se establecía en el Convenio que los estados celebraron con la federación.

Los cálculos de participaciones, por concepto del Fondo General y del Fondo Financiero Complementario, se elaboraban para todos los estados, aunque alguno de ellos no se encontrara adherido al SNCF.

La parte que les correspondía a estos últimos se deducía de ambos Fondos.

En su artículo 9o., la Ley estableció que las participaciones correspondientes a las entidades federativas eran inembargables, no podían afectarse a fines específicos, ni estaban sujetas a retención, salvo para el pago de deudas

contraídas por el estado con alguna institución de crédito o para pagar préstamos u otros financiamientos otorgados por la federación.

Adicionalmente, los gobiernos locales participaban en :

- Lo recargos sobre impuestos federales y en las multas por infracción a las leyes federales, cuyo porcentaje se señalaba en los Convenios o acuerdos respectivos.

- En los productos de la federación relacionados con bienes o bosques definidos por la ley como nacionales, que estuvieran ubicados en el territorio de cada estado; el que recibiría el 50 % del monto cuando provenía de venta o arrendamiento de terrenos nacionales, de la explotación de los mismos o de bosques nacionales.

La Ley de 1978 sólo hacía referencia directa sobre las haciendas municipales al señalar que las participaciones correspondientes a los municipios que se hubieran hecho cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales, sobre los impuestos adicionales del 3 % sobre importaciones, y del 2 % sobre exportaciones, no formaban parte de los Fondos señalados ya que la federación los siguió pagando directamente a los ayuntamientos.

Asimismo, en el artículo 6o. de la Ley se señalaba que los gobiernos municipales debían recibir, como mínimo, el 20 % del monto del total de participaciones que hubiera obtenido el estado por parte de la federación. Las legislaturas

locales fueron señaladas como las responsables de establecer los criterios para la distribución de esa cantidad entre los municipios.

2.2 Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y su impacto en la vida municipal

A partir de 1980, año en el que entró en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal se ha reformado cada año, con muy pocas excepciones. En este apartado se reseñarán brevemente, por año, aquellas modificaciones que hayan incidido directamente en la hacienda pública municipal. Si se desea conocer con mayor amplitud el contenido de cada una de ellas, se recomienda acudir al Anexo del Capítulo II, que se encuentra al final del documento.

Reformas para 1981

- Incremento del Fondo Financiero Complementario.
- Participación de los gobiernos municipales en los impuestos adicionales.
- Creación del Fondo de Fomento Municipal.
- Participación de los gobiernos municipales en la colaboración administrativa, en cuyo caso sus autoridades fiscales serían consideradas como federales.

- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales recibió la facultad de vigilar el pago de participaciones a los municipios (9).

Reformas para 1982

- Creación de la Coordinación en materia de derechos.
- Incremento del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal para los estados y municipios que se coordinaran en materia de derechos.
- Ampliación de la facultad de los municipios para afectar sus participaciones para el pago de obligaciones contraídas con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.
- Expedición del Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (10).

Reformas para 1983

- Creación de la Coordinación en Materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, a través de la cual los estados que se coordinaran participarían del 80 % de la recaudación que logaran en su territorio por concepto del Impuesto Sobre Uso o Tenencia de Vehículos, con la obligación de canalizar el 20 % de la cantidad recibida hacia sus municipios. (11).

Reformas para 1984

- Participación de las entidades federativas y municipios en la recaudación de los derechos sobre hidrocarburos y minería.
- Incremento en el Fondo General de Participaciones y modificación en la determinación de los coeficientes utilizados para su distribución.
- Aumento del porcentaje que integraba el Fondo Financiero Complementario y establecimiento de nuevos criterios para su repartición.
- Acrecentamiento del Fondo de Fomento Municipal y transformación del procedimiento para su asignación a cada estado.
- Adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal a la reforma realizada en 1983 al artículo 115 constitucional, la cual se reflejó básicamente en la entrega de participaciones a los municipios, el pago de intereses en su caso, y la obligación de los gobiernos estatales de publicar las participaciones entregadas a sus municipios. (12).

Reformas para 1985 y 1986

En estos dos años no se registraron modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, sin embargo, hubo dos importantes hechos que se dieron como resultado de disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal para 1984, por lo que se

recomienda remitirse al Anexo del Capítulo II para conocerlos con detalle.

Reformas para 1987

- Participación de los municipios, que tuvieran aduanas fronterizas o marítimas, en el rendimiento de contribuciones.
- Cambio en la composición del Fondo de Fomento Municipal (13).

Reformas para 1988

- Nueva integración del Fondo General de Participaciones.
- Creación del Fondo Ajustado.
- Establecimiento de la Reserva de Contingencia (14).

Reformas para 1989

En la Ley de Coordinación Fiscal para 1989 no se dieron cambios sustantivos.

Reformas para 1990

- Variación en la composición del Fondo General de Participaciones.
- Desaparición del Fondo Financiero Complementario y del Fondo Ajustado.
- Determinación de un nuevo procedimiento para la distribución del Fondo de Fomento Municipal.

- Creación de la Junta de Coordinación Fiscal como otro de los organismos en materia de coordinación.
- Transformación de los términos de distribución de la Reserva de Contingencia (15).

Reformas para 1991

- Cambios en la composición y distribución del Fondo General de Participaciones.
- Modificación de la forma para repartir el Fondo de Fomento Municipal.
- Establecimiento de dos Reservas Financieras : la de Contingencia y la de compensación.
- Incremento de la participación de los estados, del 80 al 100 %, por lo recaudado por concepto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (16).

Reformas para 1992

En 1992 no se produjeron transformaciones en la Ley de Coordinación Fiscal.

Reformas para 1993

- Determinación de la facultad de los estados y municipios en donde existan puentes de peaje, para convenir en crear fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación y

ampliación de obras de viabilidad en los municipios donde se ubiquen dichos puentes (17).

Reformas para 1994

- Cambios en la composición de la recaudación federal participable.
- Aumento del Fondo General de Participaciones.
- Variación en la integración y distribución de las participaciones de los municipios en el rendimiento de contribuciones.
- Transformación de la composición del Fondo de Fomento Municipal.
- Incremento de la Reserva de Compensación.
- Ampliación de los derechos que los estados coordinados en esta materia no pueden mantener en vigor, y establecimiento de un nuevo procedimiento para dejar sin efecto dicha coordinación por parte de la federación (18).

2.3 Información estadística sobre las participaciones otorgadas a estados y municipios

Desde su entrada en vigor en 1980, el SNCF ha experimentado diversas modificaciones, las cuales fueron analizadas en el apartado 2.2 del presente capítulo. Estas reformas impactaron diferentes elementos del Sistema, como los Fondos a través de los cuales se canalizan las participaciones a estados y municipios, los porcentajes que los integran, y las fórmulas de distribución, entre otros. Sin embargo, de acuerdo con las exposiciones de motivos que los precedieron, todos estos cambios han tenido un objetivo común : lograr una mayor equidad en la repartición de los ingresos nacionales, y sobre todo, fortalecer a los gobiernos estatales y municipales a través de sus haciendas públicas.

Con base en las consideraciones anteriores se estimó conveniente

analizar si todas las transformaciones del SNCF se han reflejado efectivamente en una mayor cantidad de recursos financieros canalizados a estados y municipios.

En primer lugar, se examinó qué cantidad del Presupuesto de Egresos de la Federación le ha correspondido a los estados y municipios de 1980 a la fecha. Así pues, se encontró que para 1980, los recursos asignados a estos ámbitos de gobierno representaron tan sólo el 4.7 % del presupuesto. En 1981 esta cantidad experimentó un notorio incremento pues significó el 10.5 %, el que se mantuvo en 1982 con el 10.1 %. A partir de

1983 este monto disminuyó en más de un 3 %, ya que sólo les fue presupuestado a entidades federativas y municipios el 6.7 % del total de egresos federales.

En los siguientes siete años no se registraron cambios significativos: en 1984 dicho concepto fue del 7 %; para 1985, 7.1 %; durante 1986, 6.5 %; en 1987, el 5.2 %; 1988, 6.2%; y durante 1989, fue del 5.9 %. Al iniciarse la década de los noventa, las participaciones otorgadas a estados y municipios empezaron a incrementarse, en 1990 fueron del 9.3 %; para 1991, del 10.7 %; durante 1992, 12.1 %; y en 1993 alcanzaron el porcentaje más elevado desde 1980: el 12.3 %. En el Presupuesto de Egresos Federal de 1994 representan el 12 % (véase el Cuadro 2.1).

Los datos mencionados correspondían a las cantidades presupuestadas a principio de cada año para los estados y municipios; en el Cuadro 2.2 se estudió la relación existente entre el Presupuesto de Egresos de la Federación y el monto de los recursos financieros realmente canalizados a los mismos. Como puede observarse, la diferencia no es significativa ya que en 1980 las participaciones estatales y municipales representaron el 6.7 % ; para 1981, aumentaron al 10.7 %; y en 1982, significaron el 11.6 % . Al igual que en el Cuadro 2.1, en 1983 disminuyeron al 7.4 %, para aumentar en 1984 al 8 %. Apartir de 1985, año en el que representaron el 7.7 % , empezaron adisminuir : en 1986 fueron del 6.9 %; durante 1987, el 5.7 %; para 1988, el 5.4

CUADRO 2. 1
(EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

AÑO	MONTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES CANALIZADAS A LOS ESTADOS	% QUE REPRESENTAN CON RESPECTO DEL P.E. FEDERAL
1930	1'653,412.335 ¹	30,000,000 ²	4.7
1931	1'440,724.000 ³	152,500,000 ⁴	10.5
1932	2'216,316.070 ⁵	224,000.000 ⁶	10.1
1933	7'574,061.778 ⁷	513,139.000 ⁸	6.7
1934	11'364,334.306 ⁹	306,000.000 ¹⁰	7.0
1935	17'601,396.361 ¹¹	1'250,000.000 ¹²	7.1
1936	30'601,413.300 ¹³	1'992,000.000 ¹⁴	6.5
1937	32'317,135.200 ¹⁵	4'350,246.600 ¹⁶	5.2
1938	204'116,626.300 ¹⁷	12'742,100.000 ¹⁸	6.2
1939	241'279,636.000 ¹⁹	14'429,541.000 ²⁰	5.9
1940	134'136,214.400 ²¹	18'200,000.000 ²²	9.3
1941	234'632,542.600 ²³	25'320,933.500 ²⁴	10.7
1942	251'175,656.400 ²⁵	30'530,221.400 ²⁶	12.1
1943	277'253,443.600 ²⁷	34'329,300.000 ²⁸	12.3
1944	314'355,590.000 ²⁹	37'756,100.000 ³⁰	12.0

CUADRO 2.2
(EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

AÑO	MONTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION	MONTO DE LAS TRANSFERENCIAS REALIZADAS A LOS ESTADOS	% DE REPRESENTACION CON RESPECTO AL P.D. FEDERAL
1980	1'533,412.335 ¹	113,753.720 ²	6.7
1981	1'440,724.000	155,033.498 ³	10.7
1982	2'216,316.070	259,307.364 ⁴	11.6
1983	7'574,061.778	561,737.230 ⁵	7.4
1984	11'364,334.306	913,791.365 ⁶	8.0
1985	17'601,396.361	1'356,563.452 ⁷	7.7
1986	30'601,413.800	2'113,512.345 ⁸	6.9
1987	32'317,135.200	4'702,950.034 ⁹	9.7
1988	204'116,026.300	11'031,234.380 ¹⁰	5.4
1989	241'279,636.000	13'345,407.302 ¹¹	5.7
1990	194'193,214.400	19'377,900.504 ¹²	10.2
1991	234'092,542.600	25'371,659.325 ¹³	10.8

FALLA DE ORIGEN

%, y en 1989, el 5.7 %. En 1990 se registró un incremento significativo pues los estados y municipios recibieron el 10.2 % de los egresos federales; y en 1991, el 10.8 %. Lamentablemente no fue posible obtener información sobre los recursos realmente canalizados a entidades federativas y municipios en 1992, y los correspondientes a 1993 y 1994 no han sido elaborados.

Como puede deducirse del análisis de los Cuadros 2.1 y 2.2, el monto de las participaciones otorgadas a los estados y municipios no representa una cantidad muy importante con respecto del total de los egresos federales. En este punto es necesario considerar que, salvo algunas excepciones, los primeros destinatarios de estos recursos son los gobiernos estatales, los cuales una vez que los han recibido, le entregan sus participaciones correspondientes a sus municipios. Lo anterior debe ser examinado parte por parte, y para iniciar se debe estudiar la distribución que se ha dado de estas participaciones entre las diferentes entidades federativas.

Al principio de este capítulo, en el apartado 2.1, se mencionó que antes de entrar en vigor el SNCF, el 71 % de los recursos canalizados a entidades federativas era concentrado por ocho de ellas : D.F., Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua. De acuerdo con información de la Coordinación de Entidades Federativas de la SHCP, de 1980 a 1991 la situación no varió mucho; en

1980, el 63 % de las participaciones fue absorbido por siete entidades, en orden decreciente : D.F., 23 %; Estado de México, 11 %; Tabasco, 7%; Jalisco, Veracruz y Nuevo León, 6 % cada uno; y Chiapas, 4 % (Cuadro 2.3). En contraparte, los siete estados que menos recursos recibieron ese mismo año fueron : Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, 1 % cada uno; y Baja California Sur, Colima, Tlaxcala y Quintana Roo, el 0.4 % cada uno (Cuadro 2.4); es decir, tan sólo el 4.6 % del total de participaciones federales.

Durante 1981, el 63 % de los recursos federales canalizados a estados y municipios fue absorbido nuevamente por las mismas entidades que el año anterior, con muy poca diferencia en su distribución : D.F., 22 %; Estado de México, 11% ; Tabasco y Veracruz, 7 % cada uno; Jalisco y Nuevo León, 6 % cada uno; y Chiapas 4 % (Cuadro 2.5). De la misma manera, exactamente los siete estados que recibieron menos participaciones el año pasado, fueron los que recibieron las menores cantidades en 1981 ; el 5 % del monto total, y con muy pocas variaciones en su repartición : Guerrero, Oaxaca e Hidalgo, 1 % cada uno; Colima, 0.6 %; Baja California Sur y Tlaxcala, 0.5 % cada uno; y Quintana Roo, 0.4 % (Cuadro 3.6).

Situación similar a la de los dos años anteriores se registró durante 1982 y 1983, ya que las mismas entidades : D.F., Estado de México, Tabasco, Veracruz, Jalisco, Nuevo León y Chiapas, recibieron el 62 % de las participaciones en ambos ejercicios fiscales, y casi en las mismas proporciones

CUADRO 2 . 3
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1980
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTID.
DISTRITO FED.	26,477 ¹	23.0
ESTADO DE MEX.	12,473	11.0
TABASCO	7,390	7.0
JALISCO	7,105	6.0
VERACRUZ	6,392	6.0
NUEVO LEON	6,370	6.0
CHIAPAS	4,473	4.0
TOTAL	72,190	63.0

CUADRO 2 . 4
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1980
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
GUERRERO	1,653 ¹	1.0
OAXACA	1,163	1.0
HIDALGO	953	1.0
B. C. SUR	529	0.4
COLIMA	516	0.4
TLAXCALA	492	0.4
QUINTANA ROO	456	0.4
TOTAL	5,767	4.6

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 5
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1981
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	34,439 ¹	22.0
ESTADO DE MEX.	16,540	11.0
TABASCO	10,476	7.0
VERACRUZ	10,102	7.0
JALISCO	9,540	6.0
NUEVO LEON	9,162	6.0
CHIAPAS	5,992	4.0
TOTAL	96,191	63.0

CUADRO 2 . 6
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1981
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
GUERRERO	2,302 ¹	1.0
OAXACA	1,641	1.0
HIDALGO	1,335	1.0
COLIMA	913	0.6
B. C. SUR	317	0.5
QUINTANA ROO	741	0.4
TLAXCALA	731	0.5
TOTAL	8,580	5.0

FALLA DE ORIGEN

(Cuadro 2.7 y 2.9). Análogamente, los siete estados que menos recursos absorbieron fueron los mismos en 1982 y en 1983 : Nayarit, Zacatecas, Aguascalientes, Colima, Tlaxcala, Quintana Roo y Baja California Sur. En el primer año, el porcentaje que acumularon fue de 4.6, y en el segundo, de 4.9 (Cuadro 2.8 y 2.10).

A partir de 1984, la concentración de recursos disminuyó someramente; en este año el 57 % de los recursos financieros correspondientes a estados y municipios se dividió entre siete entidades en la proporción siguiente : D.F., 21 %; Estado de México, 10 %; Tabasco, 7 %; Veracruz y Jalisco, 6 % cada uno; Chiapas, 4 %; y Sinaloa, 3% (Cuadro 2.11). La situación de los siete estados que menos participaciones recibieron no cambió en casi nada, pues entre ellos se repartieron el 5.1 % del total de participaciones federales : Morelos, 1 %; Tlaxcala y Aguas Calientes, 0.9 %; Colima, 7 %; Baja California Sur y Quintana Roo, 6 % cada uno; y Nayarit 0.4 % (Cuadro 2.12).

Durante 1985, el total de recursos financieros absorbidos por las siete entidades que mayor cantidad recibieron fue del 54 % ; distribuido entre D.F., 20 %; Estado de México, 10 %; Tabasco, 7 %; Jalisco y Nuevo León, 5 % ; Chiapas, 4 %; y Sonora 3 % (Cuadro 2.13).

Ese mismo año, los estados que menor proporción de participaciones concentraron fueron : Campeche y Nayarit, 1 % cada uno; Aguascalientes, 0.9 %; Tlaxcala, 0.8 %; Colima, 0.7

CUADRO 2 . 7
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1982
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	53,173	22.0
ESTADO DE MEX.	26,707 ¹	10.0
TABASCO	17,604	7.0
VERACRUZ	17,014	7.0
JALISCO	15,498	6.0
NUEVO LEON	14,758	6.0
CHIAPAS	10,157	4.0
TOTAL	159,911	62.0

CUADRO 2 . 8
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1982
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
NAYARIT	2,235 ¹	0.9
ZACATECAS	2,071	0.8
AGUASCALIENTES	1,931	0.7
COLIMA	1,751	0.6
TLAXCALA	1,556	0.6
QUINTANA ROO	1,447	0.5
B. C. SUR	1,315	0.5
TOTAL	12,306	4.6

CUADRO 2 . 9
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1983
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	126,539 ¹	23.0
ESTADO DE MEX.	57,667	10.0
TABASCO	37,355	7.0
VERACRUZ	34,816	6.0
JALISCO	33,454	6.0
NUEVO LEON	31,882	6.0
CHIAPAS	21,609	4.0
TOTAL	343,322	62.0

CUADRO 2 . 10
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1983
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
NAYARIT	4,773 ¹	0.8
ZACATECAS	4,606	0.8
AGUASCALIENTES	4,325	0.8
COLIMA	3,761	0.7
TLAXCALA	3,439	0.6
QUINTANA ROO	3,293	0.6
B. C. SUR	3,254	0.6
TOTAL	27,501	4.9

CUADRO 2 . 11
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1984
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDADES	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	190,670 ¹	21.0
ESTADO DE MEX.	92,061	10.0
TABASCO	63,374	7.0
VERACRUZ	54,395	6.0
JALISCO	51,691	6.0
CHIAPAS	32,791	4.0
SINALOA	26,567	3.0
TOTAL	511,549	57.0

CUADRO 2 . 12
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1984
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
MORELOS	9,463 ¹	1.0
TLAXCALA	7,957	0.9
AGUASCALIENTES	7,944	0.9
COLIMA	6,554	0.7
B. C. SUR	5,667	0.6
QUINTANA ROO	5,607	0.6
NAYARIT	3,365	0.4
TOTAL	46,557	5.1

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 13
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1985
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	273,859 ¹	20.0
ESTADO DE MEX.	134,073	10.0
TABASCO	39,930	7.0
JALISCO	73,921	5.0
NUEVO LEON	70,312	5.0
CHIAPAS	51,560	4.0
SONORA	46,467	3.0
TOTAL	740,622	54.0

CUADRO 2 . 14
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1985
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
CAMPECHE	14,336 ¹	1.0
NAYARIT	13,677	1.0
AGUASCALIENTES	11,903	0.9
TLAXCALA	11,780	0.8
COLIMA	9,349	0.7
QUINTANA ROO	3,655	0.6
B. C. SUR	8,622	0.6
TOTAL	78,322	5.6

%, Quintana Roo y Baja California Sur, 0.6 % cada uno; en total, un 5.6 % (Cuadro 2.14). De 1986 a 1991, se observó una situación análoga tanto con las entidades que mayor cantidad de participaciones recibieron, como con las que menor proporción captaron, ya que en ambos casos, fueron exactamente los mismos estados, con porcentajes globales y distribución muy similares. Dado lo anterior, a continuación sólo se detallará la información referente a 1986, y en los siguientes años únicamente se mencionará el porcentaje total captado por los siete estados que más, y menos, recursos financieros recibieron. Si se desea conocer cuál fue la distribución por estado, consúltense los Cuadros respectivos.

En 1986, las siete entidades que mayor proporción de participaciones percibieron, en total 56 %, fueron : D.F., 21 %; Estado de México, 9%; Tabasco, Veracruz y Jalisco, 6 % cada uno; Nuevo León, 5 %; y Chiapas, 3 % (Cuadro 2.15). El mismo año, el 5.4 % de las participaciones federales se distribuyó así:

Morelos, 1 %; Nayarit, 0.9 %; Aguascalientes y Tlaxcala, 0.8 % cada uno; Colima, 7 %; Quintana Roo y Baja California Sur 0.6 %.

Durante 1987 el mayor y menor porcentaje absorbido por las respectivas siete entidades fue de : 58 y 5.6 % (consúltense los Cuadros 2.17 y 2.18); en 1988, el 57 y 6 % (Cuadros 2.19 y 2.20); para 1989, 56 y 5.7 % (examine los Cuadros 2.21 y 2.22); 55 y 6% durante 1990 (analícese los Cuadros 2.23 y

CUADRO 2 . 15
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1986
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	451,219 ¹	21.0
ESTADO DE MEX.	200,233	9.0
TABASCO	136,006	6.0
VERACRUZ	129,532	6.0
JALISCO	120,524	6.0
NUEVO LEON	112,639	5.0
CHIAPAS	73,402	3.0
TOTAL	1,223,660	56.0

CUADRO 2 . 16
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1986
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
MORELOS	22,453 ¹	1.0
NAYARIT	19,339	0.9
AGUASCALIENTES	17,506	0.8
TLAXCALA	17,196	0.8
COLIMA	14,411	0.7
QUINTANA ROO	12,895	0.6
B. C. SUR	12,652	0.6
TOTAL	116,452	5.4

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 17
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1987
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	369,750 ¹	20.0
ESTADO DE MEX.	419,192	10.0
TABASCO	281,727	7.0
VERACRUZ	260,795	6.0
JALISCO	242,023	6.0
NUEVO LEON	221,840	5.0
CHIAPAS	178,084	4.0
TOTAL	2'473,411	58.0

CUADRO 2 . 18
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1987
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
CAMPECHE	46,323 ¹	1.0
NAYARIT	42,718	1.0
AGUASCALIENTES	40,828	0.9
TLAXCALA	36,156	0.8
COLIMA	29,428	0.7
B.C. SUR	28,131	0.6
QUINTANA ROO	25,988	0.6
TOTAL	249,572	5.6

CUADRO 2 . 19
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1938
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	2'334,200 ¹	20.0
ESTADO DE MEX.	1'133,500	10.0
TABASCO	773,100	7.0
VERACRUZ	699,500	6.0
JALISCO	647,000	5.0
NUEVO LEON	607,300	5.0
CHIAPAS	482,600	4.0
TOTAL	6'727,200	57.0

CUADRO 2 . 20
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1938
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
ZACATECAS	133,400 ¹	1.0
CAMPECHE	131,600	1.0
NAYARIT	114,500	1.0
AGUASCALIENTES	113,200	1.0
B. C. SUR	79,100	0.7
COLIMA	79,000	0.7
QUINTANA ROO	72,100	0.6
TOTAL	722,900	6.0

CUADRO 2 . 21
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1989
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	2'399,800 ¹	20.0
ESTADO DE MEX.	1'296,900	9.0
TABASCO	875,700	6.0
VERACRUZ	849,700	6.0
JALISCO	799,600	6.0
NUEVO LEON	759,800	5.0
CHIAPAS	562,700	4.0
TOTAL	3'044,200	56.0

CUADRO 2 . 22
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1989
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
CAMPECHE	156,900 ¹	1.0
NAYARIT	139,200	1.0
AGUASCALIENTES	132,500	0.9
TLAXCALA	116,000	0.8
COLIMA	99,600	0.7
B. C. SUR	98,000	0.7
QUINTANA ROO	92,100	0.6
TOTAL	834,300	5.7

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 23
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1990
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
DISTRITO FED.	3'913,500 ¹	19.0
ESTADO DE MEX.	1'805,200	9.0
VERACRUZ	1'234,300	6.0
TABASCO	1'166,800	6.0
JALISCO	1'131,000	6.0
NUEVO LEON	987,900	5.0
CHIAPAS	812,200	4.0
TOTAL	11'050,900	55.0

CUADRO 2 . 24
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1990
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTIDS.
ZACATECAS	239,100 ¹	1.0
NAYARIT	207,300	1.0
AGUASCALIENTES	196,100	1.0
TLAXCALA	135,400	0.9
QUINTANA ROO	154,300	0.7
COLIMA	150,000	0.7
B. C. SUR	135,400	0.7
TOTAL	1'268,100	6.0

2.24); y en 1991, 54 y 5.9 % respectivamente (consúltense los Cuadros 2.25 y 2.26). Los datos referentes a 1992 no pudieron ser obtenidos, aunque se presume que deben ser muy similares a los de 1991 ya que en este último año se estableció una nueva fórmula, y a pesar de ello no cambiaron en nada los porcentajes asignados a los estados. La información con respecto a 1993 y 1994 aún no ha sido elaborada.

El análisis de la información descrita en los últimos 24 Cuadros examinados, muestra que de 1980 a 1991, más de la mitad de las participaciones federales ha sido captada, salvo algunas excepciones, por las mismas siete entidades federativas. Lo que prueba que a pesar de los cambios realizados a las fórmulas de distribución, la mayor parte de las participaciones federales sigue siendo concentrada por un pequeño grupo de entidades. Con respecto a estas últimas, vale la pena resaltar que es el D.F. el que ha absorbido durante estos doce años el 25 %, casi, de los recursos federales. También es necesario señalar que los estados que menos participaciones recibieron, con pocas excepciones, también han sido los mismos, y si bien es cierto que dichos recursos han aumentado en números absolutos, no ha sido así en términos reales, como se desprende del análisis de los cuadros referidos.

Una vez conocida la situación que existe con respecto a la distribución de las participaciones federales entre las entidades, toca ahora estudiar el monto de las que les

CUADRO 2 . 25
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MAS PARTICIPACIONES EN 1991
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTDS.
DISTRITO FED.	4'320,600 ¹	19.0
ESTADO DE MEX.	2'398,600	9.0
VERACRUZ	1'637,600	6.0
JALISCO	1'500,900	6.0
TABASCO	1'253,200	5.0
NUEVO LEON	1,224,800	5.0
CHIAPAS	1'051,300	4.0
TOTAL	13'337,500	54.0

CUADRO 2 . 26
 ENTIDADES QUE RECIBIERON MENOS PARTICIPACIONES EN 1991
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

ENTIDAD	MONTO DE LAS PARTICIPACIONES RECIBIDAS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE PARTIC. OTORGADAS A ENTDS.
ZAGATECAS	310,500 ¹	1.0
AGUASCALIENTES	271,200	1.0
NAYARIT	266,900	1.0
TLAXACALA	235,100	0.9
QUINTANA ROO	197,300	0.7
COLIMA	193,000	0.7
B. C. SUR	166,100	0.6
TOTAL	1'640,600	5.9

FALLA DE ORIGEN

corresponden a los gobiernos municipales. Aquí es pertinente explicar la enorme dificultad que existe para obtener la información relativa a la distribución de participaciones entre los estados y municipios. La fuente más confiable la constituye la Coordinación de Entidades Federativas de la SHCP, y dicha unidad guarda total hermetismo en lo referente a esos datos, los cuales solamente le son proporcionados al INDETEC, el que los publica en su revista pero no con la periodicidad debida. Por ejemplo, la información correspondiente a 1993, en caso de darse a conocer, aparecerá a finales de 1994 o posteriormente.

En el Cuadro 2.27 se ha analizado la relación que existe entre el Presupuesto de Egresos de la Federación, y las participaciones otorgadas a los municipios. Desafortunadamente, por las razones ya señaladas, sólo se consiguieron estos últimos datos para seis años del período 1980 - 1991. En 1980, los recursos correspondientes a los municipios representaron el 1 % del Presupuesto de Egresos de la Federación; lo que concuerda con la información mencionada en la última hoja del capítulo I del presente documento (apartado 1.2.2); para 1981 aumentaron, aunque no muy significativamente, al 1.6 % ,cifra que se conservó durante 1982.

Para 1988, disminuyeron casi a la mitad, ya que alcanzaron el 0.9 % de los egresos federales; lo que volvió a ocurrir en 1989. En el año de 1990 las participaciones captadas por los

CUADRO 2 . 27
(EN MILLONES DE NIEVOS PESOS)

AÑO	PRESUPUESTO DE GASTOS DE LA FEDERACION	PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS	% QUE REPRESENTAN LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS P.
1980	1'683,412.335 1	17,135 7	1.0
1981	1'440,724.000	24,337 3	1.6
1982	2'216,316.070	37,374 4	1.6
1983	204'116,136.300	1'949,314 5	0.9
1989	231'273,812.100	2'321,110 6	1.0
1990	194'193,214.400	3'413,956 7	1.7

CUADRO 2 . 28
(EN MILLONES DE NIEVOS PESOS)

AÑO	PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS ESTADOS EN EL PRESUP. E. FED.	PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS	% QUE REPRESENTAN LAS PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS CON RESPECTO A LOS ESTADOS.
1980	113,754 1	17,135 7	15.2
1981	155,033 2	24,337 3	15.6
1982	250,307 3	37,374 4	14.9
1983	11'031,234 4	1'949,314 5	17.6
1989	13'345,437 5	2'321,110 6	17.4
1990	19'277,950 6	3'413,956 7	17.7

SECRETARÍA DE ECONOMÍA
ESTADÍSTICA

municipios ascendieron casi al doble, pues representaron el 1.7 % del presupuesto federal. Al no disponerse de la información correspondiente a 1992 en adelante es imposible saber si esta tendencia positiva se conservó.

No obstante los pocos datos de que se dispone, resulta evidente que la cantidad de participaciones federales que reciben los gobiernos municipales es casi simbólica, ya que en el mejor de los casos presentados, han llegado a representar menos del 2 % del presupuesto de egresos federal. A lo anterior hay que añadir que para la mayoría de los municipios del país, esos recursos constituyen su principal ingreso, calcúlese pues lo limitado de la capacidad financiera de los ayuntamientos para dar respuesta a las necesidades de su población.

Como se señaló, la mayor cantidad de las participaciones federales es canalizada primero a los estados, los cuales, con base en los procedimientos señalados por su legislatura, distribuyen las correspondientes a sus municipios. Para conocer la proporción que existe entre los recursos recibidos por las entidades, y los efectivamente otorgados a sus municipios, se preparó el Cuadro 2.28 ; el que tiene las mismas limitaciones, respecto al número de datos, que el cuadro anterior. Sin embargo, puede resultar interesante revisar su contenido.

En 1980, los recursos financieros canalizados a los municipios representaron el 15.2 % del total que recibieron

las entidades por el mismo concepto. Para 1981, aumentaron al 15.6 %; y en el año siguiente, disminuyeron al 14.4 %. El dato correspondiente a 1988 muestra un incremento del 3 %, pues en ese año significaron el 17.6 %; en 1989, el 17.2 %; y para 1990, el 17.1 % .

El Cuadro 2.29 expresa, con base en información del INEGI, la correspondencia que existe entre el total de ingresos percibidos por los gobiernos municipales y el porcentaje que representan en ellos las participaciones. En 1980 estas significaron el 26.3 % . con respecto del total de ingresos municipales, y en 1981, el 29.3 % . Para 1982 se registró un aumento significativo ya que el porcentaje se elevó al 45,7 % ; y en 1983 se alcanzó la más elevada participación registrada en el período 1980 - 1990, el 64.3 % . A partir de 1984 hasta 1990, los porcentajes no se modificaron sustantivamente : en 1984, 59.1 %; 1985, 57 %; para 1986, 59.4 % ; durante 1987, el 57.2 %; en 1988 no se dispone de información; para 1989, el 50.9 %; y en 1990, por primera vez desde 1982, las participaciones representaron menos de la mitad del total de los ingresos municipales, el 48 % .

Estos últimos datos revelan que todos los municipios del país dependen, por lo menos para obtener la mitad de sus ingresos, de las participaciones federales. Sin embargo, esto es una media estadística, es decir, un promedio. Esta supeditación puede ser mayor o menor, dependiendo del grado de desarrollo del municipio de que se trate; en términos generales existe

CUADRO 2 . 29
(EN MILONES DE VIEJOS PESOS)

ANO	INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS	FONTO DE LOS INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES POR CONCEPTO DE PARTICI	% QUE REPRESENTAN EN LOS INGRESOS MUNICIPALES LAS PARTICIPACIONES
1980	27,532 1	7,245 11	26.3
1981	41,409 2	12,144 12	29.3
1982	62,033 3	23,392 13	45.7
1983	120,711 4	77,703 14	64.3
1984	262,602 5	155,232 15	59.1
1985	423,325 6	241,635 16	57.0
1986	677,520 7	402,609 17	59.4
1987	1'436,553 8	851,599 18	57.2
1988	#	#	#
1989	5'007,562 9	2'553,218 19	50.9
1990	7'445,284 10	3'579,339 20	48.0

FALLA DE ORIGEN

una relación inversamente proporcional entre ambas variables, es decir, a mayor desarrollo de un municipio corresponde una menor dependencia de los recursos federales y viceversa.

Los Cuadros 2.30 al 2.47 muestran el monto de los ingresos recibidos por 18 municipios del país, 17 de ellos capitales de sus respectivos estados, y la relación que existe entre dichos ingresos y el porcentaje que en ellos representan las participaciones; y la proporción que de los mismos es destinada a gastos administrativos. Es importante resaltar que esta información fue proporcionada por cada ayuntamiento, y por lo tanto, es del todo confiable (véase Fuentes de los Cuadros al final del capítulo).

Naucalpan de Juárez, en el Estado de México, es un ejemplo típico de un municipio con un alto grado de desarrollo; de hecho, es uno de los más importantes a nivel local y nacional por la intensa actividad económica que en él se desarrolla. De acuerdo con el Cuadro 2.40, apartir de 1982, ha ido disminuyendo la importancia de las participaciones federales en el total de sus ingresos. Mientras que en 1982 representaron el 72 %, para 1990 sólo alcanzaron el 33.4 %. La diferencia es sustantiva, no obstante, durante diez años, esos recursos han significado poco más de una tercera parte de sus ingresos, el 36.8 %; y de los 18 municipios analizados es el promedio más bajo.

En el otro extremo se encuentra el municipio de Oaxaca, capital del estado del mismo nombre, y que por lo tanto,

recibe mayor cantidad de recursos que el resto de los 570 que integran la entidad. Para dicho municipio el porcentaje más bajo que han alcanzado las participaciones en el total de sus ingresos ha sido en el año de 1981, el 71 %; y el más alto en 1986, un 90.7 % (Cuadro 2.41). Para este municipio, en el que se observa un bajo grado de desarrollo, el promedio que han logrado las participaciones en relación con sus ingresos totales, entre 1980 y 1990, ha sido del 84.6 % ; el más elevado de la muestra estudiada.

Resulta ilustrativo que de los 18 casos examinados, en doce de ellos las participaciones representan más de la mitad de sus ingresos :Campeche, 71.6 % (Cuadro 2.30); Colima, 62.3 % (Cuadro 2.31);Durango, 61.2 % (Cuadro 2.35); Guadalajara, 54.5 % (Cuadro 2.36);Hermosillo, 51.8 % (Cuadro 2.37); Oaxaca, 84.6 % (Cuadro 2,41);Mérida, 66.1 % (Cuadro 2.38); Querétaro, 54.4 % (Cuadro 2.45);Villahermosa, 84.3 % (Cuadro 2.46); Xalapa, 77 % (Cuadro 2.47);Mexicali, 55.7 % (Cuadro 2.39); y Othón P. Blanco (Chetumal), 72 % (Cuadro 2.42). Mientras que sólo seis perciben, por el mismo concepto, menos de la mitad de sus ingresos : Culiacán, 40.3% (Cuadro 2.32); Chihuahua, 47.6 % (Cuadro 2.33); Chilpancingo, 45.5 % (Cuadro 2.34); Naucalpan, 36.8 % (Cuadro 2.40); Puebla, 46.5 % (Cuadro 2.44);y La Paz, 48.7 % (Cuadro 2.43). El promedio general del total de la muestra es de 58.9 %, es decir, las dos terceras partes de sus ingresos provienen de las participaciones.

Es necesario considerar que todos estos municipios son capitales de estado, y que por lo tanto, perciben mayor cantidad de ingresos que el resto de los que conforman cada entidad, y cuya dependencia con respecto de los recursos federales debe ser aun mayor.

Otro dato que es interesante resaltar es el porcentaje de los ingresos municipales que es destinado a cubrir gastos administrativos. En algunos casos, esos egresos han absorbido el total de los ingresos; por ejemplo, en el municipio de Campeche en 1989 (Cuadro 2.30); o el de Puebla en 1984 (Cuadro 2.44). Campeche, con el 85.1 % (Cuadro 2.30); Othón P. Blanco (Chetumal), 90.2 % (Cuadro 2.42); Durango, 91 % (Cuadro 2.35); y La Paz, con el 92 % (Cuadro 2.43), son los municipios en donde los gastos administrativos consumen la mayor parte de los recursos financieros.

Aquellos que menor cantidad destinan para ese concepto son :Mexicali, 39.8 % (Cuadro 2.39); Colima, 41.1 % (Cuadro 2.31); Villahermosa, 47.1 % (Cuadro 2.46); Chilpancingo, 48.4 % (Cuadro 2.34); y Culiacán, 48.8 % (Cuadro 2.32).

El promedio general de los 18 municipios en la relación ingresos -gastos administrativos es del 63.9 % . Lo anterior significa que para ellos, casi dos terceras partes de sus ingresos son invertidos en gasto corriente; es decir, en cubrir el costo de sueldos, recursos materiales y servicios generales. De ello se deriva que el monto destinado a gasto de inversión o pago de deuda pública es mínimo y que la mayor

parte de la infraestructura y equipamiento en un municipio debe ser cubierto a través de créditos o por recursos federales y/o estatales.

En este capítulo se han examinado diversos elementos que proporcionan sustento a las hipótesis planteadas en la Presentación de este documento. En primer término, se describió el contexto en el que se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal así como su integración y funcionamiento. A partir de este análisis se evidenciaron dos grandes ventajas que trajo consigo el nuevo sistema, como lo es el hecho de que puso fin a la desorganización tributaria que existía, es decir, sistematizó la recaudación y administración de los impuestos federales; y además terminó formalmente con la concurrencia impositiva.

Sin embargo, son muchas las desventajas que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha traído para los gobiernos estatales y municipales, y sobre todo, para estos últimos. El Sistema consolidó el rol del gobierno federal como aquel que concentra las facultades tributarias más importantes, y derivado de ello, el mayor monto de ingresos. La información estadística analizada muestra que las participaciones canalizadas a los estados representan una parte mínima con respecto de los egresos de la federación, en el mejor de los casos el 12.3 % . A pesar de lo anterior, esos recursos constituyen la principal fuente de ingresos para todos los

estados, lo que propicia una relación de dependencia de las entidades federativas con respecto del gobierno federal.

A pesar de todas las reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal de 1981 a la fecha, la distribución de las participaciones federales entre las 32 entidades que integran al Sistema no reflejan ningún cambio sustancial. De acuerdo con los datos recabados, de 1980 a 1990, más de la mitad de ese dinero ha sido concentrado por las mismas siete entidades. De igual forma, los estados que menos recursos han recibido son también los mismos, de lo que se concluye que los criterios del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para el reparto de las participaciones reproducen el proceso de concentración que efectúa la federación, en este caso por parte de los estados más desarrollados.

Por lo que corresponde a los municipios, las cifras revelan claramente que han resultado los menos beneficiados por el SNCF. La información con la que se cuenta indica que en relación con los egresos federales, el mayor porcentaje logrado por las participaciones destinadas a los gobiernos municipales en el período de 1980 a 1991, ha sido del 1.7 %. A lo anterior hay que añadir que por disposición del Sistema los recursos se hacen llegar primero a los gobiernos estatales y es el Congreso local el que decide los criterios con base en los cuales se va a distribuir ese dinero entre los municipios.

Así pues, la cantidad de participaciones federales que se le hace llegar a los municipios es ínfima, y a pesar de ello, al igual que en el caso de las entidades federativas, la mayor parte de los gobiernos edilicios dependen de ellas para obtener el total o la mayor parte de sus ingresos. Esto explica la pobreza eterna en la que se encuentra el grueso de los municipios mexicanos, lo que les impide ejercer efectivamente las facultades que les señala la Constitución Política de nuestro país.

Asimismo, la normatividad del Sistema ha propiciado la subordinación de los gobiernos municipales ante el estado, dada la facultad que este tiene, a través de uno de sus órganos de gobierno, de decidir el reparto de los recursos entre los municipios. También debe destacarse que al distribuir las participaciones, generalmente el municipio capital de la entidad junto con los más desarrollados concentran el mayor monto, en perjuicio de los demás.

Toda esta problemática que vive el municipio en relación con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se debe, entre otras causas, a que dicho ámbito de gobierno carece de representación en los órganos encargados del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema. A lo anterior habría que sumar el desconocimiento que con respecto al funcionamiento de este último prevalece tanto en las autoridades como en los funcionarios municipales, e incluso entre los estatales. También debe considerarse la carencia de

información, en relación con los montos de las participaciones, que existe en todos los niveles, lo que refuerza la debilidad del municipio y le imposibilita denunciar el incumplimiento de la ley.

Hasta aquí se ha determinado los efectos que la creación del SNCF ha traído, de manera general, para las haciendas públicas de los estados y municipios. Basados en el Sistema examinado en este capítulo, algunos gobiernos estatales se han dado a la tarea de diseñar su propio sistema de coordinación fiscal con base en el cual realizar la distribución de las participaciones federales entre sus municipios. En la última parte de este trabajo se describirá cómo funciona el creado por el gobierno del Estado de México para conducir sus relaciones fiscales con los municipios que lo integran. Asimismo, se estudiarán cuatro casos de municipios mexiquenses, a fin de conocer la situación de sus haciendas y la influencia que en ellas ha tenido la coordinación fiscal.

CAPITULO 2 . 10
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE LA PEÑE, CA PEÑE

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE TERMINO PACIO NES	% QUE RE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING.	INGRESOS EN GASTOS ADMINISTRA TIVOS	% QUE RE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING.
1980	55 ¹	24	43.6	52	34.5
1981	112	39	73.4	63	60.7
1982	223	0	0	34	37.6
1983	521	439	34.2	173	34.1
1984	1,215	377	30.3	361	29.6
1985	1,831	1,199	73.5	731	44.8
1986	3,076	2,253	73.2	1,537	49.9
1987	7,167	5,124	71.4	5,030	70.1
1988	15,455	11,255	72.3	12,365	53.0
1989	23,403	16,640	71.1	25,740	109.9
1990	30,658	23,980	71.2	27,018	30.2
	86,541	62,708	71.6	73,664	85.1

FOLIO 1 A DE 10

DE 1930 A 1990
 (EN MILLONES DE VIENTOS MIL PESOS)
 MUNICIPIO DE GOITIA, CHILE

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	PORCENTAJE DE PARTICIPACIONES AL TOTAL DE LOS INGRESOS	DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	DE LOS INGRESOS MUNICIPALES TOTALES
1930	271	23	8.5	248	91.5
1931	124	67	54.1	57	45.9
1932	131	120	91.6	11	8.4
1933	354	433	122.3	121	34.2
1934	1,200	303	25.2	897	74.8
1935	1,346	1,117	82.9	229	17.1
1936	2,031	1,501	73.9	530	26.1
1937	4,043	3,024	74.8	1,019	25.2
1938	4,400	6,400	145.5	1,770	40.2
1939	13,303	3,553	26.7	9,750	73.3
1990	24,242	11,131	45.9	13,111	54.1
	24,242	11,131	45.9	13,111	54.1

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.32
 (EN MILLONES DE PESOS)
 MUNICIPIO DE CULIACAN, SINALOA

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS
1990	301	129	56.0	156	67.5
1991	403	264	64.7	276	67.6
1992	539	334	64.7	406	67.7
1993	1,556	335	53.6	331	56.4
1994	2,242	1,064	47.4	1,716	75.5
1995	3,000	1,611	52.5	2,025	65.4
1996	5,203	2,600	49.9	2,233	45.0
1997	15,533	6,327	41.1	6,315	38.0
1998	34,793	14,354	41.5	12,474	35.9
1999	47,966	13,145	37.3	20,747	43.2
2000	70,855	27,433	39.1	41,247	53.7
	132,825	73,705	40.5	39,331	48.1

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 3.3
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE CHUMBELO, QUINDIÓ

ANC	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN DEL TOTAL	GASTOS MUNICIPALES	% QUE REPRESENTAN DEL TOTAL
1980	154 ¹	157	74.4	113	61.4
1981	233	211	74.0	172	61.3
1982	442	292	66.0	372	69.9
1983	363	723	34.3	533	61.7
1984	1,913	1,245	64.9	994	61.8
1985	2,302	1,762	76.6	1,736	61.1
1986	5,147	2,722	54.0	3,242	60.7
1987	12,274	7,421	51.1	7,915	61.4
1988	32,224	17,427	54.1	18,605	61.4
1989	43,332	19,869	45.8	19,532	45.0
1990	66,119	36,903	40.6	32,510	43.7
	165,691	75,322	47.6	53,711	30.1

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.3
 (EN MILLONES DE VESUVIADOS)
 MUNICIPIO DE CHILEMUNINGO, VERDE

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE SE PRESENTAN EN EL TOTAL MUNICIPAL	INGRESOS EN DATOS NO INICIALIVOS	% QUE SE PRESENTAN EN EL TOTAL MUNICIPAL
1980	19	3	15.7	16	84.3
1981	34	9	26.4	25	73.6
1982	68	13	19.1	55	80.9
1983	142	33	23.2	109	76.8
1984	153	91	59.5	62	40.5
1985	722	417	57.7	305	42.3
1986	1,461	1,033	71.0	428	29.0
1987	3,675	1,922	52.2	1,753	47.8
1988	7,420	5,107	68.8	2,313	31.2
1989	11,044	5,503	49.8	5,541	50.2
1990	13,493	5,516	40.9	7,977	59.1
	43,241	19,091	44.1	24,150	55.9

SECRETARIA DE ECONOMIA

CUADRO 2. 15

(EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)

MUNICIPIO DE DURANGO, DURANGO

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE SE PRESENTAN EN EL TO DAL DE ING	EGRESOS EN COSTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE SE PRESENTAN EN EL TO DAL DE ING
1950	411	37	42.0	64	72.7
1951	454	66	50.3	100	76.3
1952	392	121	64.3	177	57.6
1953	345	260	67.5	321	83.3
1954	993	646	71.1	661	73.1
1955	1,154	802	71.3	1,134	93.6
1956	2,337	1,623	67.9	2,132	89.3
1957	4,414	2,991	67.7	4,321	97.3
1958	11,070	7,424	67.0	9,515	86.0
1959	13,770	9,430	68.2	12,936	83.6
1960	23,553	12,173	51.7	21,593	91.0
	31,172	35,000	51.2	52,477	91.0

FALLA DE ORIGEN

GRABEO 2 . 36
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE GUADALAJARA, JALISCO

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS	INGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS
1980	1,301 ¹	333	61.5	737	57.5
1981	1,974	1,056	55.0	1,225	62.0
1982	3,175	3	0.2	1,764	55.5
1982	6,402	4,188	64.8	4,385	67.8
1984	16,530	9,072	53.3	11,669	70.3
1985	27,540	16,339	59.3	19,603	71.1
1986	56,932	34,013	59.7	40,362	70.8
1987	51,206	30,534	59.6	25,303	49.4
1988	105,759	63,626	64.3	60,366	57.6
1989	158,125	92,313	58.7	64,139	40.5
1990	233,283	114,077	45.0	119,435	47.2
	682,397	372,294	54.5	349,608	51.2

FALLA DE ORIGINAL

CUADRO 2.37
 (EN MILLONES DE VENEZOLANOS)
 MUNICIPIO DE HUYA, ZULIA

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE SE IMPLEMENTAN EN EL TOTAL DEL INGRESO	ESTRUCOS EN TALLOS ADMINISTRATIVOS	% QUE SE IMPLEMENTAN EN EL TOTAL DEL INGRESO
1980	300 ¹	171	57.0	64	21.3
1981	437	241	55.1	85	19.4
1982	1,214	444	36.5	93	7.6
1983	1,286	592	46.1	351	27.3
1984	2,145	1,310	60.9	1,036	48.3
1985	4,467	1,979	44.3	2,170	48.6
1986	6,709	3,284	49.0	5,124	76.4
1987	14,302	7,320	51.2	11,398	79.6
1988	33,331	13,395	40.2	20,000	60.0
1989	47,225	23,203	49.1	36,486	77.2
1990	56,035	29,551	52.6	44,238	78.9
	163,714	87,510	53.5	131,700	80.5

FALLA DE ORIGEN

GRÁFICO 1. 38
 (EN MILLONES DE NUEVOS PESOS)
 GOBIERNO DE MARIKURU, 1980-1990

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% DEL RECURSO FISCAL EN EL TOTAL DE INC.	INGRESOS DE TASAS ADMINISTRATIVAS	% DEL RECURSO FISCAL EN EL TOTAL DE INC.
1980	241 ¹	91	37.7	150	62.3
1981	421	117	27.7	304	72.3
1982	373	124	33.2	249	66.8
1983	645	465	72.0	180	28.0
1984	1,048	802	76.5	246	23.5
1985	3,000	2,656	88.5	344	11.5
1986	4,332	3,458	79.7	874	20.3
1987	13,334	9,863	73.9	3,471	26.1
1988	22,324	15,873	71.1	6,451	28.9
1989	27,423	17,749	64.7	9,674	35.3
1990	40,057	23,893	59.6	16,164	40.4
	112,297	74,901	66.7	37,396	33.3

FALLA DE IMPRESIÓN

CUADRO 2.39
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE MEXICALTÁN, BAJA CALIFORNIA

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIO NES	% QUE SE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRA TIVOS	% QUE SE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING
1980	331 ¹	144	37.7	204	79.7
1981	757	103	13.9	656	39.0
1982	1,004	480	47.3	474	47.2
1983	1,732	1,129	63.0	828	46.2
1984	3,072	2,124	69.1	1,511	49.1
1985	4,841	3,219	66.4	2,290	47.3
1986	7,777	4,631	59.5	4,314	55.4
1987	10,491	10,739	65.4	8,632	52.3
1988	41,200	28,195	68.3	13,312	32.2
1989	57,320	34,355	60.2	21,661	37.4
1990	108,839	50,452	46.3	43,139	39.6
	244,055	136,131	55.7	97,171	39.8

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2. 40
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE PAULATIAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS
1980	900.1	532	64.6	606	67.3
1981	1,013	644	63.5	670	66.1
1982	1,399	1,008	72.0	1,038	74.1
1983	2,617	1,361	71.1	1,904	72.7
1984	5,242	2,535	49.3	4,317	83.3
1985	7,316	2,304	39.6	5,318	79.5
1986	11,333	5,614	47.0	3,786	73.6
1987	23,030	10,315	33.8	9,716	34.5
1988	33,571	23,137	39.5	29,506	50.3
1989	36,652	30,400	35.0	47,901	55.2
1990	136,009	45,562	33.4	63,535	46.7
	333,742	125,262	36.8	174,397	51.3

1991

FIGURA 2.1.11
 (EN MILLONES DE VENEZOLANOS)
 INGRESOS MUNICIPALES

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTAL	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACION FISCAL	% DEL TOTAL PRESENTAN EN EL AÑO CORRESPONDIENTE	SERVICIOS MUNICIPALES ADMINISTRATIVOS	% DEL TOTAL PRESENTAN
1980	111	49	44.1	74	66.7
1981	152	108	71.0	147	96.7
1982	231	154	67.0	173	74.9
1983	331	237	73.1	230	70.1
1984	1,524	1,270	83.4	1,238	81.3
1985	2,157	1,800	83.5	1,831	84.9
1986	3,075	2,730	88.8	2,630	85.5
1987	7,059	6,033	85.5	6,051	85.7
1988	13,370	12,135	90.8	12,342	92.3
1989	22,231	19,434	87.4	18,342	82.5
1990	36,438	32,733	89.9	32,034	88.0
1991	53,081	47,532	89.5	48,235	90.9

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 42
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE OTHON P. BLANCO (CHETUMAL), QUINTANA ROO

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% DE RE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING	INGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% DE RE PRESENTAN EN EL TO TAL DE ING
1980	71 ¹	12	16.9	51	71.8
1981	100	74	74.0	71	71.0
1982	167	133	76.6	137	82.0
1983	336	310	92.2	255	75.8
1984	545	374	68.6	438	80.2
1985	946	310	32.7	764	80.7
1986	1,353	735	54.3	1,003	74.1
1987	2,534	1,738	70.9	2,242	88.4
1988	5,170	3,906	75.5	4,546	87.9
1989	7,293	5,303	72.7	6,326	86.3
1990	10,788	8,144	75.4	9,954	92.2
	29,303	21,099	72.0	26,441	90.2

FALLA DE ...

CUADRO 2. 43
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE ING.	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE ING.
1980	217 ¹	47	21.6	209	96.3
1981	209	63	23.4	263	97.7
1982	434	110	25.3	459	105.7
1983	700	555	79.2	673	96.1
1984	1,331	628	47.1	1,281	96.2
1985	2,213	1,356	61.1	2,124	95.7
1986	3,394	3,000	77.0	3,757	96.4
1987	11,528	3,000	69.3	10,205	83.5
1988	21,239	12,383	58.1	19,418	91.2
1989	29,697	13,273	44.6	28,835	97.0
1990	45,431	17,619	33.7	40,531	89.1
	117,058	57,039	48.7	107,755	92.0

FALLA DE ORIGEN

ANEXO 2.1
 (EN MILLONES DE VENEZOLANOS)
 MUNICIPIO CAROLINA, 1980

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS ING.	INGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS ING.
1980	427 ¹	170	40.2	235	55.7
1981	430	227	52.8	203	47.2
1982	735	330	44.9	404	54.9
1983	1,424	647	45.4	777	54.6
1984	2,450	1,705	69.6	745	30.4
1985	6,180	2,492	40.3	3,688	59.7
1986	6,570	4,437	67.5	2,133	32.5
1987	17,384	9,477	54.3	7,907	45.7
1988	37,280	20,148	54.0	17,132	46.0
1989	54,628	24,490	44.8	30,138	55.2
1990	88,100	36,108	41.0	51,992	59.0
	215,710	100,363	46.5	115,347	53.5

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2 . 45
 (EN UNIONES DE MIL Y CIENTOS PESOS)
 MUNICIPIO DE QUERETARO, QUERETARO

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS	INGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE INGRESOS
1930	186 ¹	3	2.8	68	64.1
1931	202	5	0	73	36.1
1932	242	0	0	121	50.0
1933	711	456	64.1	236	33.1
1934	2,043	1,447	70.8	394	43.6
1935	2,253	1,617	49.7	1,349	50.3
1936	4,235	2,463	58.2	3,162	74.6
1937	13,025	8,379	65.1	8,470	62.1
1938	23,814	15,290	66.4	13,777	59.8
1939	30,220	17,030	56.5	13,778	62.1
1990	61,126	28,332	46.4	43,542	71.2
	132,777	75,692	54.4	91,071	65.6

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2. 46
 (EN MILLONES DE VIEJOS PESOS)
 MUNICIPIO DE VILL-HERNOSA, TABASCO

AÑO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE ING.	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% QUE REPRESENTAN EN EL TOTAL DE ING.
1950	459 ¹	100	21.7	307	66.8
1951	573	354	61.2	176	30.4
1952	719	624	86.7	433	60.2
1953	1,331	1,188	89.4	1,180	88.6
1954	3,535	2,637	74.6	2,114	60.1
1955	5,572	5,540	99.4	3,563	64.0
1956	5,433	4,461	82.1	4,341	79.9
1957	15,170	13,253	87.4	7,103	46.8
1958	23,776	22,773	95.8	13,432	56.5
1959	33,505	23,304	69.6	17,982	53.6
1960	54,136	46,072	85.1	24,374	45.0
	160,374	135,312	84.3	75,611	47.1

FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2.1.1
 (EN MILLONES DE VIAGOL PUES)
 MUNICIPIO DE VIGIL, VERACRUZ

ANO	INGRESOS MUNICIPALES TOTALES	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% DE REPRESENTACION EN EL TOTAL DE ING	EGRESOS EN GASTOS ADMINISTRATIVOS	% DE REPRESENTACION EN EL TOTAL DE ING
1980	119 ¹	62	52.1	56	72.2
1981	170	96	56.4	118	69.4
1982	241	133	55.1	163	67.7
1983	504	335	67.0	275	54.5
1984	1,452	739	70.2	446	42.3
1985	1,735	878	50.6	536	41.5
1986	2,521	1,602	63.5	1,702	67.5
1987	5,330	4,192	71.9	4,465	76.5
1988	16,409	14,250	76.5	16,297	74.8
1989	14,308	11,374	73.4	11,264	73.7
1990	19,999	14,384	74.4	16,173	50.8
	63,003	48,549	77.0	50,825	50.6

FALLA DE ORIGEN

C A P I T U L O I I

C I T A S :

- 1.- Arturo Núñez Jiménez, "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México", p. 94
- 2.- Ricardo Humberto Cavazos Galván, "Las relaciones intergubernamentales y la coordinación fiscal", p. 38
- 3.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), "Ley de Coordinación Fiscal 1980. Exposición de Motivos", p. 49 - 56
- 4.- Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), "Ley de Coordinación Fiscal", 27 de diciembre de 1978, p. 4
- 5.- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), Manual de hacienda pública municipal, p. 83
- 6.- Id., p. 88
- 7.- D.O.F., "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México", 28 de diciembre de 1979, p. 9 - 10
- 8.- INAP - BANOBRAS, Ob. Cit., p. 90

- 9.- Véase : D.O.F., "De la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", 30 de diciembre de 1980, p. 28, 35 y 36
- 10.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1982", pp. 47 - 66
- 11.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1983"
- 12.- Véase : SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1984", pp. 99 - 133
- 13.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1987", pp. 127 - 157
- 14.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1988", pp. 103 - 140
- 15.- Véase : SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1990", pp. 89 - 124
- 16.- D.O.F., "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles", 20 de diciembre de 1990, pp. 10 - 13
- 17.- D.O.F., "Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para Evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal", p. 29
- 18.- SHCP, Ley de Coordinación Fiscal 1994

FUENTES DE LOS CUADROS

- Cuadro 2.1 :

1.- Diario Oficial de la Federación (D.O.F), "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1980", 31 de diciembre de 1979, p. 9 - 13

2.- Id.

3.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1981", 31 de diciembre de 1980, 1a. Sección, p. 16 - 19

4.- Secretaría de Programación y Presupuesto (S.P.P.), Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1981, Tomo I, p. XLIII

5.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1982", 31 de diciembre de 1981, p. 204 - 209

6.- S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación 1982, Tomo I, p. XXXIX

7.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1983", 31 de diciembre de 1982, 1a. Sección, p. 27 - 34

8.- S.P.P., Presupuesto de Egresos de la Federación 1983, Tomo I, Cuadro No. 4

9.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación

para el ejercicio fiscal de 1984, 29 de diciembre de 1983, 1a. Sección, p. 6 - 14

10.- Id.

11.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1985", 31 de diciembre de 1984, 1a. Sección, p. 39 - 48

12.- Id.

13.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1986", 31 de diciembre de 1985, 2a. Sección, p. 91 - 103

14.- Id.

15.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1987", 31 de diciembre de 1986, 2a. Sección, p. 100 - 111

16.- Id.

17.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1988", 31 de diciembre de 1987, 2a. Sección, p. 64 - 77

18.- Id.

19.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1989", 31 de diciembre de 1988, p. 60 -74

20.- Id.

21.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1990", 29 de diciembre de 1989, p. 102 - 115

22.- Id.

23.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1991", 27 de diciembre de 1990, p. 5 - 18

24.- Id.

25.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1992", 24 de diciembre de 1991, p. 20 -32

26.- Id.

27.- D.O.F., "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1993", 18 de diciembre de 1992, p. 26 -36

28.- Id.

29.- D.O.F., "Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1994", 30 de diciembre de 1993, 1a. Sección, p.32 - 37

30.- Id.

- Cuadro 2.2 :

1.- Todas las cifras de esta columna son las mismas que aparecen en el Cuadro 2.1

2.- Raúl Martínez Almazán, Las finanzas del sistema federal mexicano, p. 331

3.- Id., p. 332

4.- Id., p. 333

5.- Id., p. 334

6.- Id., p. 335

7.- Id., p. 336

8.- Id., p. 337

9.- Revista INDETEC, No. 52, diciembre 1987 - enero 1988, pp. 122 - 124

10.- Revista INDETEC, No. 63, enero - febrero 1990, p. 86

11.- Id.

12.- Revista INDETEC, No. 75, febrero - abril 1992, p. 101 -
104

13.- Revista INDETEC, No. 78, septiembre - octubre 1992, p.
91

- Cuadro 2.3 :

1.- Todos los datos de esta columna fueron tomados de :
Raúl Martínez Almazán, Las finanzas del sistema mexicano, p.
331

- Cuadro 2.4 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 331

- Cuadro 2.5 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 332

- Cuadro 2.6 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 332

- Cuadro 2.7 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 333

- Cuadro 2.8 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 333

- Cuadro 2.9 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 334

- Cuadro 2.10 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 334

- Cuadro 2.11 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 335

- Cuadro 2.12 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p.335

- Cuadro 2.13 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 336

- Cuadro 2.14 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 336

- Cuadro 2.15 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 337

- Cuadro 2.16 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 337

- Cuadro 2.17 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 338

- Cuadro 2.18 :

- 1.- Raúl Martínez Almazán, Ob. Cit., p. 338
- Cuadro 2.19 :
- 1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1988, p.
37
- Cuadro 2.20 :
- 1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1988, p.
37
- Cuadro 2.21 :
- 1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1989, p.
33
- Cuadro 2.22 :
- 1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1989, p.
33
- Cuadro 2.23 :
- 1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1990, p.
28
- Cuadro 2.24 :
- 1.- S.P.P., CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1990, p.
28
- Cuadro 2.25 :

1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1991, p.
27

- Cuadro 2.26 :

1.- S.P.P., Cuenta de la hacienda pública federal 1991, p.
27

- Cuadro 2.27 :

1.- Los datos de esta columna fueron tomados del Cuadro 2.1

2.- Revista INDETEC, No. 26, febrero - marzo 1983, p. 82

3.- Id.

4.- Id.

5.- Revista INDETEC, No. 63, enero - febrero 1990, p. 88

6.- Id.

7.- Revista INDETEC, No. 69, febrero - marzo 1991, p. 35

- Cuadro 2.28 :

1.- Raúl Martínez Almazán, Las finanzas del sistema federal
mexicano, p. 331

2.- Id., p. 332

3.- Id., p. 333

4.- Revista INDETEC, No. 63, enero - febrero 1990, p. 86

5.- Id.

6.- Revista INDETEC, No. 75, febrero - abril 1992, p. 101 -
104

7.- Todos los datos de esta columna fueron tomados del
Cuadro No.27

- Cuadro 2.29 :

1.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e
Informática (INEGI), Finanzas públicas estatales y
municipales de México, 1978 - 1987, p. 51

2.- Id.

3.- Id.

4.- Id.

5.- Id.

6.- Id.

7.- Id.

8.- Id.

9.- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de
México, 1989 - 1990, p. 40

10.- Id.

11.- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987, p. 51

12.- Id.

13.- Id.

14.- Id.

15.- Id.

16.- Id.

17.- Id.

18.- Id.

19.- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 - 1990, p. 40

20.- Id.

* = Información no localizada

- Cuadro 2.30 :

1.- Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A. C. (CEDAM A.C.), Población, ingresos y egresos en 23 municipios de 1976 a 1991, p. 112

- Cuadro 2.31 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p.113

- Cuadro 2.32 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 114
- Cuadro 2.33 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 115
- Cuadro 2.34 :
 - 1.- CEDAM A. C., Ob. Cit., p. 116
- Cuadro 2.35 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 117
- Cuadro 2.36 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 119
- Cuadro 2.37 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 120
- Cuadro 2.38 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 126
- Cuadro 2.39 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 127
- Cuadro 2.40 :
 - 1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 124

- Cuadro 2.41 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 125

- Cuadro 2.42 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit. , p. 128

- Cuadro 2.43:

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 121

- Cuadro 2.44 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p 129

- Cuadro 2.45:

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 130

- Cuadro 2.46 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 133

- Cuadro 2.47 :

1.- CEDAM A.C., Ob. Cit., p. 134

III. EL CASO DEL ESTADO DE MEXICO

3.1 Datos generales de la entidad federativa

El Estado de México se localiza en la zona central de la República Mexicana, en la parte oriental de la mesa de Anáhuac, se ubica geográficamente entre los paralelos 18 21' y 20 17' de latitud norte, y 98 36' 100 36' de longitud oeste, a una altura de 2,683 metros sobre el nivel del mar en su planicie más alta, que es el valle de Toluca.

Colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur con Guerrero y Morelos; al este con Puebla y Tlaxcala; y al oeste con Guerrero y Michoacán; así como con el Distrito Federal, al que rodea al norte, al este y oeste.

La extensión territorial del estado es de 21,355 kilómetros cuadrados, cifra que representa el 1.09 por ciento del total del país y ocupa el 25o. lugar en extensión territorial, respecto a los demás estados. Está dividido en 121 municipios y su capital se localiza en el de Toluca de Lerdo.

Hidrológicamente el estado está comprendido en tres grandes cuencas :Lerma, que ocupa el 27.3 % de la superficie estatal; Balsas, 37.2 % y Pánuco con el 35.5 % . Otro recurso hidrológico importante lo constituye sus presas, entre las que destacan : José Antonio Alzate, en Temoaya; Ignacio Ramírez, en Almoloya; Guadalupe, en Cuautitlán Izcalli;

Madín, en Naucalpan; Vicente Guerrero, en Tlatlaya; Tepetitlán, en San Felipe del Progreso; Valle de Bravo, en dicho municipio; Villa Victoria, en el municipio del mismo nombre; Huapango, en Timilpan; Ñado, en Aculco; y Danho, en Jilotepec. El clima templado ocupa el 68 % de la superficie estatal, se localiza en las partes centro y este de la entidad dentro de los altiplanos que forman los valles de Toluca, Lerma y Cuautitlán - Texcoco, con una temperatura media anual que oscila entre los 12 y 18 grados centígrados y una precipitación mayor a los 700 milímetros. En orden de importancia le sigue el clima semifrío, con un área que ocupa el 13 %; el semicálido, con el 8 %; y el cálido, seco y frío que cubren cada uno 5 %.

La orografía del estado es muy variada, ya que existen grandes planicies y cuatro grandes sistemas montañosos : la sierra nevada, que es el límite con el estado de Puebla; las sierras de Monte Alto y Monto Bajo, que son los límites occidentales con el Distrito Federal; la sierra de Xinantécatl; y la sierra de San Andrés Timilpan. El suelo está compuesto por rocas de origen metamórfico, fundamentalmente gneisis y esquistós; sedimentario, está representado por pizarras arcillosas; precretácico, margos, areniscas y calizas; eígneas, andisitas y basaltos.

El Estado de México es la entidad federativa más poblada del país con 9'815,795 habitantes; el 68.9 % de ellos, es decir 6'748,244, se localizan en los 27 municipios conurbados al

D.F. . En la zona conurbada del Valle de Toluca - Lerma habitan 1'029448 que representan el 10.48 % , y el 20.6 % restante se distribuye de manera no uniforme en el resto del estado. El promedio anual de crecimiento de su población en la última década fue de 2.7 % que es superior al promedio que se tiene para todo el país, que es de 2.3 % .

La población menor a los 15 años representa el 38 % del total, mientras que la población de más de 15 comprende el 62 % restante.

Estos datos dan una idea de las necesidades existentes en materia de educación y empleo. La población económicamente activa asciende a 2'948,000 personas, de las cuales el 50.9 % se concentran en el sector terciario, es decir, que se dedican a actividades comerciales o de servicios. El sector secundario ocupa al 36.8 % , el primario al 8.7 % y el 3.6 % se emplea en actividades no especificadas.

Con respecto a los ingresos que la población ocupada recibe, el 42.1 % se ubica en el rango de más de un salario mínimo y hasta dos; el 15.9 % recibe más dos y menos de tres; el 16.9 % hasta uno; y un 17.9% arriba de tres y más salarios mínimos. La tasa de desocupación de la población económicamente activa es de 3 % .

La matrícula escolar estatal es la segunda más importante a nivel nacional, sólo superada por la del D.F.. Para 1990, la población con instrucción posterior a la primaria fue de 3'200,000 personas, es decir un 32.6 % del total de

habitantes del estado. En cuanto a la educación superior, se cuenta con la Universidad Autónoma del Estado de México que imparte 31 carreras.

El censo de 1990 ubicó al Estado de México como el segundo a nivel nacional en número de establecimientos industriales, comerciales y de servicios, situación que se ha acompañado de un importante proceso de urbanización. Las ramas más importantes de la industria estatal son :fabricación de productos químicos; industria básica, fabricación de textiles; construcción y reparación de maquinaria, aparatos, accesorios, artículos eléctricos y electrónicos; fabricación de papel y productos del papel; manufactura de productos alimenticios; fabricación y reparación de productos metálicos; y construcción, ensamble, reparación de equipo y material de transporte.

Actualmente el estado ocupa el tercer lugar en cuanto a red de carreteras ya que cuenta aproximadamente con 8 mil kilómetros. Con respecto a la transportación aérea, la entidad cuenta con 20 aeródromos y con el Aeropuerto Internacional "José María Morelos". Además existen un total de 847 kilómetros de vías férreas. Cuenta con varias radiodifusoras, ocho estaciones de microondas, 11 estaciones de radio y la captación de ocho canales de televisión, entre los que se encuentra uno local.

Debido a la promoción turística, el estado en su conjunto se ha convertido en una alternativa para el turismo nacional. En

esterenglón se cuenta con atractivos naturales, históricos, arquitectónicos, arqueológicos, poblados típicos y artesanías; entre los que destacan : Teotihuacán, Valle de Bravo, Ixtapan de la Sal, Malinalco, Teotenango; así como los parques nacionales de Iztaccíhuatl - Popocatepetl, Nevado de Toluca, Los Remedios, Santo Desierto de Tenancingo, Zoquiapan, El Contador, Cempoala, el Sacromonte de Amecameca, Bosencheve, Molino de Flores y Miguel Hidalgo. (1)

3.2 Tipología de los municipios mexiquenses

Una definición señala que las clasificaciones tipológicas "pueden ser consideradas desde un punto de vista metodológico como cualquier sistema clasificatorio utilizado en el análisis cualitativo." (2). En el caso de nuestro país, las tipologías elaboradas específicamente para el ámbito municipal empezaron a diseñarse en la década de los setentas; a partir de entonces mucho se ha discutido acerca de su utilidad.

El panorama municipal de México ofrece un conjunto de 2392 elementos que poseen características muy diversas, y la mayor parte de las veces, contrastantes. Existen estados, como Baja California, que cuenta con cuatro municipios, mientras que Oaxaca posee quinientos setenta. En algunos se lleva a cabo gran parte de la actividad industrial del país, como Tlalnepantla, y por otro lado, en muchos de ellos no existe

ningún proceso productivo que pueda generar bienestar para su comunidad.

Si bien es cierto que los gobiernos federal y estatales han canalizado recursos hacia los gobiernos municipales, también es una verdad contundente que en el momento de aplicarlos resulta sumamente difícil, ante la heterogeneidad existente, establecer criterios para su asignación. Así pues, la necesidad de fundamentar y orientar políticas de desarrollo hacia los municipios es una de las principales razones por las que instituciones gubernamentales se han dado a la tarea de elaborarlas.

En este sentido, la aplicación de una tipología municipal específica determinará la cantidad y tipo de recursos con que un ayuntamiento tratará de llevar a cabo su gestión, así como la prioridad de atención que éste pueda tener por parte de los demás gobiernos; es en este contexto que se puede afirmar que la tipología municipal puede convertirse en un elemento de poder.

La elaboración de tipologías, desde un punto de vista metodológico, debe cubrir ciertos requisitos :

" 1) Que todos y cada uno de los miembros de la población estudiada puedan ser clasificados en uno y sólo uno de los tipos principales delineados, es decir que sea completa y mutuamente excluyente." 2) Que las dimensiones diferenciadas en tipos estén explícitamente emanadas, es decir, que se

explique con claridad cuáles son los elementos que diferencian a cada tipo.

" 3) Que esta dimensión sea de importancia capital para los fines de la investigación. Aquí hay un elemento fundamental en la comprensión de los alcances de las tipologías : su valor depende directamente en la medida que ayuda a comprender o resolver un problema concreto planteado por el investigador, no son un fin en sí mismo, sino un instrumento de conocimiento." (3)

A las características enunciadas podrían agregarse las siguientes :

- No existe una tipología universal, pueden ser diseñadas tantas como las requieran los diferentes enfoques con que se pueda estudiar al municipio; y

- toda tipología debe tener límites de tiempo y espacio.

Al respecto señalan algunos autores :

"... el investigador (académico o práctico) del fenómeno municipal debe tener una idea clara de para qué una tipología, hasta donde y hasta cuándo. Su utilidad está exactamente en su parcialidad y su utilidad limitada y sesgada. Pretender la universalidad es de por sí un punto de partida falso. Son delimitadas en tiempo y espacio, en alcance y perspectivas. Son específicas (económicas,

políticas, sociales, culturales, o de alguna parte de estas). Son dirigidas desde un principio hacia algún lado." (4)

" En realidad una tipología es útil sólo para fines particulares, es decir, para comprender o aprender vertientes de un fenómeno o situación, a través de variables o criterios de interés para el investigador o analista..." (5)

En términos generales, puede afirmarse que el diseño de tipologías es un instrumento para actuar con mayor eficiencia o eficacia en la realidad municipal. Por este motivo, en varios estados de la república se han elaborado tipologías para sus respectivos municipios.

En el caso del Estado de México, existen varios trabajos en los cuales se han intentado tipificar los 121 municipios que integran a la entidad :

- En 1989 la Dirección de Organización y Documentación de la Secretaría de Administración del Gobierno del Estado de México elaboró una clasificación que comprendía tres grandes rubros : municipios rurales, en transición y urbanos.

- En 1990, Julián Salazar, Samuel Espejel y Luis Inostroza presentaron una propuesta de tipología en su obra Desarrollo, administración y planeación municipal : la experiencia del Estado de México. En ella, las categorías obtenidas fueron : municipios de fuerte expulsión de población, de expulsión moderada, en equilibrio, de atracción ligera, y de fuerte atracción. (6)

- El estudio titulado "Propuesta de un modelo alternativo de tipología municipal para el Estado de México" realizado en 1992 por Santiago Velasco, Gina Escandón y Arturo Trejo, arrojó cuatro tipos de municipios : rural, semiurbano, urbano y conurbado. (7)

- Por último, también en 1992, Francisco Núñez y José Vargas diseñaron una nueva taxonomía para los municipios mexiquenses en su obra "Alternativas de clasificación municipal para el Estado de México", en la que presentan cuatro tipos : municipios rurales, semiurbanos, urbanos y conurbados. (8)

Con el fin de establecer una tipología para los municipios mexiquenses se ha seleccionado este último trabajo por ser el más reciente y cuya elaboración quizá sea la que más se ha apegado a las características ya mencionadas en este apartado.

De acuerdo con esta clasificación, los municipios rurales del Estado de México tienen las características siguientes :

- Su población total, en términos absolutos, no rebasa los 29,000 habitantes.

- Presentan una baja densidad en su población, la que se distribuye en pequeñas comunidades dispersas.

- La mayor parte de su población económicamente activa se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.

- Sólo se cuenta con servicios públicos en la cabecera municipal y en algunas comunidades.

- Su equipamiento consiste en : instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, y ocasionalmente a nivel técnico; instalaciones de salud con centros de salud rural dispersos y/o concentrados; cuentan con pequeños mercados y algunos tianguis.

- Su presupuesto anual no es mayor a los 7,300 millones de viejos pesos.

Estos municipios son :

- 1.- Acambay
- 2.- Aculco
- 3.- Almoloya de Alquisiras
- 4.- Almoloya del Río
- 5.- Amanalco
- 6.- Amatepec
- 7.- Apaxco
- 8.- Atizapán
- 9.- Atlautla
- 10.- Axapusco

- 11.- Ayapango
- 12.- Calimaya
- 13.- Chapa de Mota
- 14.- Chapultepec
- 15.- Coatepec Harinas
- 16.- Cocotitlán
- 17.- Coyotepec
- 18.- Donato Guerra
- 19.- Ecatzingo
- 20.- Huehuetoca
- 21.- Hueypoxtla
- 22.- Isidro Fabela
- 23.- Ixtapan del Oro
- 24.- Jalatlaco
- 25.- Jilotzingo
- 26.- Jiquipilco
- 27.- Joquicingo
- 28.- Juchitepec

- 29.- Malinalco
- 30.- Melchor Ocampo
- 31.- Morelos
- 32.- Nextlalpan
- 33.- Nopaltepec
- 34.- Ocuilan
- 35.- Otumba
- 36.- Otzoloapan
- 37.- Oztolotepec
- 38.- Ozumba
- 39.- Polotitlán
- 40.- Rayón
- 41.- San Antonio la Isla
- 42.- San Felipe del Progreso
- 43.- San Martín de las Pirámides
- 44.- San Simón de Guerrero
- 45.- Santo Tomás de los Plátanos
- 46.- Soyaniquilpan

- 47.- Tejupilco
- 48.- Temamatla
- 49.- Temascalapa
- 50.- Temascalcingo
- 51.- Temascaltepec
- 52.- Temoaya
- 53.- Tenango del Aire
- 54.- Teotihuacán
- 55.- Tepetlaoxtoc
- 56.- Tepetlixpa
- 57.- Tequixquiac
- 58.- Texcaltitlán
- 59.- Texcalyacac
- 60.- Timilpan
- 61.- Tlatlaya
- 62.- Tonatico
- 63.- Villa de Allende
- 64.- Villa del Carbón

65.- Villa de Guerrero

66.- Zacazonapan

67.- Zacualpan

68.- Zumpahuacán

Los municipios semiurbanos presentan las siguientes particularidades :

- Tienen una población mayor a los 30,000 habitantes y menor a los 57,000 .

- Poseen densidades bajas y medias de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.

- La población económicamente activa se ocupa principalmente en actividades de agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.

- Los servicios públicos con los que cuentan son : agua potable, drenaje, energía eléctrica y, ocasionalmente, alcantarillado y alumbrado público en la cabecera municipal y en la mayoría de las comunidades.

- El equipamiento que poseen es : escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnico y, en algunos casos, bachillerato de cobertura local o regional; centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local o

regional; disponen de mercados medianos y tianguis en las localidades más importantes.

- Su presupuesto anual oscila entre 7,301 y 8,560 millones de viejos pesos.

En esta categoría se encuentran los municipios siguientes :

- 1.- Almoloya de Juárez
- 2.- Capulhuac
- 3.- Chiautla
- 4.- Chiconcuac
- 5.- Ixtapan de la Sal
- 6.- Ixtlahuaca
- 7.- Jaltenco
- 8.- Jilotepec
- 9.- Jocotitlán
- 10.- Mexicaltzingo
- 11.- Oro, El
- 12.- Papalotla
- 13.- Sultepec
- 14.- Tenango del Valle

15.- Villa Victoria

16.- Xonacatlán.

Las características que tienen los municipios urbanos son las siguientes :

- Su población total es mayor a los 58,000 habitantes y menor a los 88,000

- Presentan una alta densidad de población, la que se distribuye en comunidades grandes, medianas y pequeñas.

- Su población económicamente activa se ocupa en la prestación de servicios, la industria mediana y grande, y ocasionalmente, en la agricultura y ganadería.

- Cuentan con los servicios de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi la totalidad de las comunidades.

- Tienen el equipamiento siguiente : escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachillerato, universidades y tecnológicos de cobertura regional a estatal; centros de salud urbanos, hospitales generales y ocasionalmente hospitales de especialidades; grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en sus principales comunidades.

- Su presupuesto anual fluctúa entre los 8,561 y los 12,030 millones de viejos pesos.

Los municipios mexiquenses de este tipo son :

- 1.- Amecameca
- 2.- Atlacomulco
- 3.- Ocoyoacac
- 4.- Tenancingo
- 5.- Teoloyucan
- 6.- Tezoyuca
- 7.- Tianguistenco
- 8.- Tlalmanalco
- 9.- Valle de Bravo
- 10.- Zumpango

Por último, los municipios conurbados poseen las siguientes particularidades :

- Su población total es mayor a los 89,000 habitantes.
- Tienen una alta densidad de población, la que se distribuye en todo el territorio municipal, y forman parte de una continuidad física (territorial) con otros municipios o entidades.
- Su población económicamente activa se ocupa principalmente en los servicios y en la industria mediana y grande.

- En materia de servicios públicos disponen de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal.

- El equipamiento con que cuentan es : escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnico, bachillerato, tecnológicos y universidades con cobertura estatal y/o regional, centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades, módulos odontológicos y de optometría, grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.

- Su presupuesto anual es superior a los 12,031 millones de viejos pesos.

En esta categoría existen dos variables :

A) Municipios conurbados a la ciudad de México :

1.- Acolman

2.- Atenco

3.- Atizapán de Zaragoza

4.- Chalco

5.- Chicoloapan

6.- Chimalhuacán

- 7.- Coacalco
- 8.- Cuautitlán
- 9.- Cuautitlán Izcalli
- 10.- Ecatepec
- 11.- Huixquilucan
- 12.- Ixtapaluca
- 13.- Naucalpan
- 14.- Nezahualcóyotl
- 15.- Nicolás Romero
- 16.- Paz, La
- 17.- Tecámac
- 18.- Tepotzotlán
- 19.- Texcoco
- 20.- Tlalnepantla
- 21.- Tultepec
- 22.- Tultitlán

B) Municipios conurbados a la ciudad de Toluca :

- 1.- Lerma

- 2.- Metepc
- 3.- San Mateo Atenco
- 4.- Toluca
- 5.- Zinacantepec.

3.3 La coordinación fiscal en el Estado de México

3.3.1 El Estado de México y las participaciones federales

El gobierno del Estado de México firmó el Convenio de Adhesión al SNCF el 28 de diciembre de 1979 (9), aunque de acuerdo con el artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal, empezó a surtir efectos un día después del 19 de enero de 1982, fecha en la que fue publicado en la Gaceta del gobierno mexiquense. °1En el caso del Estado de México, los siguientes anexos complementaron dicho Convenio :

- Anexo Número 1, Gravámenes Suspendidos, celebrado también el 20 de diciembre de 1979. (10)
- Anexo Número 2, Apoyo al Sistema Alimentario Mexicano, suscrito el 31 de octubre de 1980. (11)
- Anexo Número 3, Reformas a la Ley del I.V.A. (12)

El primer Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la federación y el gobierno mexiquense fue firmado en la misma fecha que el de adhesión, el 28 de diciembre de 1979 (13). Posteriormente, su contenido sufrió cambios, hasta que en 1990 entró en vigor la última versión de ese documento (14), la que fue modificada el 8 de julio de 1991 (15). Al igual que el Convenio de Adhesión, al de Colaboración, en el Estado de México, se integraron los anexos siguientes :

- Anexo Número 2, Fiscalización del I.V.A. (16)
- Anexo Número 3, Recaudación del I.V.A. por la SHCP, modificado por última vez junto con el Convenio de Colaboración Administrativa, el 8 de julio de 1991. (17)
- Anexo Número 4, Reforma al I.S.R., signado el 10. de enero de 1990. (18)
- Anexo Número 5, Derecho de Cinco al Millar por Obra Pública, celebrado el 26 de junio de 1990. (19)
- Anexo Número 7, Administración del Impuesto sobre tenencia o Uso de Vehículos, suscrito el 10. de enero de 1991. (20)
- Anexo Número 8, Por Reformas a la Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (Verificación de vehículos de procedencia extranjera y actualización del Registro Estatal Vehicular). (21)

- Anexo Número 9, Programa de Anticipos de Pagos a Cuenta de Participaciones. (22)

La Declaratoria de Coordinación en Materia Federal del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles de la federación con el Estado de México se firmó el 6 de febrero de 1984.

Como se indicó en el capítulo II, apartado 2.3, de 1980 a 1991, el Estado de México ocupó el segundo lugar, con respecto de todas las demás entidades adheridas al SNCF, en cuanto al monto de las participaciones federales recibidas. Como también se mencionó, el primer lugar, durante todos esos años, lo mantuvo el D:F; sin embargo, si se consideraran tan sólo a los estados, resultaría que el Estado de México alcanzaría el primer lugar por la cantidad de participaciones obtenidas.

Es interesante hacer notar que también entre los estados, pero considerando el total de sus ingresos brutos, el mencionado estado tiene una posición privilegiada. En 1980 tuvo el primer lugar en ese rubro, el que mantuvo durante 1981 y 1982, en 1983 descendió al tercero, siendo superado por Nuevo León y Jalisco. Para 1984 obtuvo el segundo sitio, después de Nuevo León, situación que se conservó desde ese año hasta 1987 (23). No se tiene información para 1988; y en 1989 descendió al cuarto lugar, por debajo de Oaxaca, Nuevo León y Jalisco. En 1990 logró el tercer puesto, después de estos dos últimos estados (24).

El Cuadro 3.1 fue elaborado para mostrar la relación entre los ingresos brutos del Estado de México, y el porcentaje que en ellos representan las participaciones federales. En 1980, estas últimas significaron el 40.9 % del total de ingresos obtenidos por la entidad; en los siguientes dos años ese porcentaje se mantuvo estable, ya que en 1981 fue del 41 %, y en 1982, del 41.2 % . Para 1983, se registró un sustantivo aumento en la cifra que las participaciones lograron con respecto del total de ingresos del estado : el 63.5 % .

En 1984 no se registró mayor cambio ya que el porcentaje fue de 63.8 % ; en 1985 y 1986, descendió a 60.4 y 60.8 % respectivamente. Para 1987, nuevamente se observó un incremento que llegó al 65.8 %, en 1988 no se encontraron datos. Finalmente, en 1989 la cifra volvió a elevarse al 69.1 %, y en 1990 al 76.1 % , el porcentaje más alto del período 1980 - 1990.

3.3.2 El Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México

Una vez adherido al SNCF, el Estado de México diseñó su Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, a través del que se distribuirían los recursos financieros provenientes de participaciones federales, entre los gobiernos estatal y municipales. Al igual que el Sistema nacional, la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México se convirtió en la columna vertebral del Sistema de Coordinación de ese estado.

CUADRO 3.1

AÑO	INGRESOS BRUTOS DEL ESTADO DE MEXICO	INGRESOS POR CONCEP TO DE PARTICIPACIONES FEDERALES	% DE LAS PAR TICIPACIONES EN LOS ING.E.
1980	28,651 1	11,746 2	40.9
1981	41,615 3	17,081 4	41.0
1982	59,933 5	24,700 6	41.2
1983	95,904 7	54,567 8	63.5
1984	143,709 9	91,753 10	63.8
1985	210,967 11	127,535 12	60.4
1986	344,675 13	209,658 14	60.8
1987	766,365 15	505,671 16	65.8
1988	-	-	-
1989	1'854,221 17	1'283,062 18	69.1
1990	2'316,092 19	1'764,303 20	76.1

La primera Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México fue publicada el 29 de diciembre de 1979 (25), y entró en vigor el 1o. de enero de 1980, como la Ley de Coordinación federal. En su artículo 1o., señalaba como sus objetivos :

I. Coordinar el Sistema Fiscal del Estado de México con sus municipios.

II. Establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que correspondan a la hacienda pública municipal en los ingresos de la federación y del estado.

III. Señalar las condiciones que deben satisfacer los municipios para recibirlas.

IV. Distribuir entre los municipios las participaciones que les correspondan.

V. Fijar reglas de colaboración administrativa, entre las autoridades fiscales del estado y las de los municipios; y

VI. Señalar las bases para la adhesión de los municipios al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado, así como constituir los órganos en materia de coordinación fiscal.

Con el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México se trató de evitar la concurrencia impositiva entre el estado y los municipios. Estos últimos acordaron adherirse al Sistema, primero, mediante un Acuerdo de Cabildo, y después, a través de la firma del Convenio de Adhesión respectivo. Dicho Convenio se publicó en la Gaceta del Gobierno, Periódico

Oficial del Gobierno del Estado de México; de esa forma los gobiernos municipales quedaron adheridos de manera integral y completa.

Con la firma del Convenio de Adhesión, el que se describirá más adelante, los municipios coordinados sólo podrían requerir y cobrar los siguientes impuestos, derechos, aportaciones de mejoras y aprovechamientos :

I. Impuestos

A. Sobre anuncios y obstáculos en la vía pública.

B. Sobre ingresos obtenidos en lo que señalaba el Capítulo V del Título Primero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.

C. Sobre vehículos de propulsión sin motor.

D. Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos y aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.

E. Sobre extracción de agua de pozos artesianos.

F. Sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realizan actividades comerciales.

II. Derechos

A. Alumbrado público.

B. Agua potable.

C. Drenaje.

D. Registro civil.

E. Certificaciones.

F. Rastros.

G. Corral de Concejo.

H. Mercados.

I. Panteones.

J. Estacionamiento en la vía pública.

K. Registro y revisión de fierros para marcar ganado y magueyes.

L. Alineamiento.

LL. Numeración.

M. Licencias.

N. Por servicios de vigilancia a panteones particulares.

Ñ. Por servicio de vigilancia a rastros particulares.

O. Por servicio de vigilancia a estacionamientos particulares.

III: Aportaciones de Mejoras

A. Las derivadas de la Ley de Cooperación para Obras Públicas del Estado.

IV. Productos

A. Bienes mostrencos.

B. Censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del ayuntamiento.

C. Bosques municipales.

V. Aprovechamientos

A. Multas.

B. Recargos.

C. Reintegros.

D. Indemnizaciones por daños a bienes municipales.

En su capítulo II, la primera Ley de Coordinación Fiscal mexiquense establecía lo relativo a las participaciones de los municipios en materia de ingresos federales y estatales. El artículo 4o. señalaba que los municipios que hubieran celebrado Convenio de Adhesión al Sistema del Estado, participarían en la distribución de los siguientes Fondos federales e ingresos estatales, en los términos descritos a continuación :

- Fondos federales :

A. Fondo General de Participaciones.- Este Fondo se constituía por el 20 % de la cantidad que el gobierno estatal hubiera recibido por concepto de participaciones a las que se refería el artículo 2o. , fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal federal. En el artículo 6o. se definía una fórmula para la distribución de este Fondo; sin embargo, en los artículos transitorios se enunciaba otra que supliría, durante 1980, a la primera. En esta segunda fórmula se consideraban como base para la distribución de este Fondo entre los municipios, las cantidades que cada uno de ellos había percibido, en 1979, por concepto de : participaciones por impuestos federales coordinados, ingresos estatales, impuestos especiales y por los ingresos propios municipales que quedaron derogados con el establecimiento del Sistema estatal.

B. Fondo Financiero de Nivelación.- Integrado por en 20 % del monto total que el estado recibiera por concepto de las participaciones referidas en el artículo 2o., fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal federal La distribución de este Fondo se llevaría a cabo bajo el siguiente procedimiento :

- El 30 % se dividiría en partes iguales entre todos los municipios.

- El 70 % restante, también entre todos los municipios, pero en razón proporcionalmente inversa al monto de las participaciones federales y estatales recibidas.

Las participaciones federales, derivadas de los Fondos señalados, correspondientes a los municipios, se calcularían para cada ejercicio fiscal. El gobierno estatal, a través de la Dirección General de Hacienda, le pagaría a cada ayuntamiento su asignación mensual; aunque la liquidación definitiva se determinaría a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal.

- Ingresos Estatales

INGRESOS	%
A. Impuestos	
a. Predial	95
b. Sobre producción de leche	95
c. Sobre pasteurización de leche	95
d. Sobre compra - venta o permuta de ganado	95
B. Derechos	
a. Expedición de licencias para construcción de obras	95
b. Expedición de licencias para subdivisión de predios	25

c. Expedición de licencias para fusión de predios	25
d. Expedición de licencias sanitarias	95
e. Inspección sanitaria en sacrificio de animales	95
f. Expedición de guías sanitarias para el transporte de carne en canal	95
g. Expedición y canje de placas, calcomanías y tarjetas de circulación	25
h. Expedición y canje de licencias, placas o documentos de empadronamiento para expendedores y portadores de alcohol, aguardiente y bebidas alcohólicas	95
C. Aprovechamientos	
a. Multas y recargos que sean consecuencia de los ingresos participables, y que hayan sido cobrados en el mismo ejercicio fiscal	95

Las participaciones de origen estatal, serían ministradas por la Dirección General de Hacienda del Estado, de acuerdo con

los ingresos derivados de la recaudación efectiva realizada en el territorio de cada municipio en el ejercicio fiscal correspondiente.

El artículo 10 de la Ley, señaló que las participaciones correspondientes a los municipios serían inembargables y no estarían sujetas a retención. En su artículo 12, la misma Ley indicó que los ayuntamientos recaudarían el impuesto para el fomento de la educación público, el que debía concentrarse en las oficinas rentísticas del estado.

En el artículo 13, la Ley determinó que los municipios adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal del estado autorizaban a la Dirección General de Hacienda, a retener de las participaciones derivadas de ingresos estatales, \$ 0.20 de cada peso por los conceptos siguientes :

I.- Gastos de administración : \$ 0.10, el que comprendía la administración tributaria y la asistencia técnica - administrativa.

II.- Gastos de operación :\$ 0.10, por la operación y mantenimiento del Centro de Cómputo, introducción del catastro rústico, apoyo técnico de las oficinas operativas de catastro, y fiscalización a causantes.

Al respecto, el artículo 15 estableció que el Ejecutivo del estado, a través de la Dirección General de Hacienda, y los ayuntamientos de los municipios adheridos al Sistema de Coordinación Fiscal de la entidad, celebrarían adicionalmente

un Convenio de Colaboración Administrativa en materia de Sistemas, Procedimientos y Métodos Administrativos.

La Dirección General de Hacienda también retendría, con autorización de los municipios, el 5 % de las participaciones por concepto del impuesto predial, cantidad que sería entregada al Presidente del Comité Municipal del Desarrollo Integral de la Familia.

Los municipios adheridos al Sistema estatal se obligaron a aplicar los rendimientos que percibieran en los rubros siguientes :

I.- Deuda pública documentada y avalada por el gobierno del estado.

II.- Deuda que presentaran por financiamientos contratados con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

III.- Adeudos con el gobierno del estado.

IV.- Integración del Fondo para Reserva de Nuevos Financiamientos en los que el gobierno del estado hubiera otorgado su aval.

V.- Adquisición de patrullas, equipamiento de limpia y construcción de caminos y calles.

VI.- Mantenimiento de vialidades en los que tuvieran obligación de cooperar.

VII.- Servicios y mantenimiento de obras de remodelación.

VIII.- Obras en las que hubieran pactado alguna cooperación de su parte.

IX.- Pago de energía eléctrica por consumo en las dependencias municipales, teléfono y telégrafos.

Los municipios que optan por no incorporarse al Sistema estatal, participarían en el 50 % del rendimiento efectivo anual del impuesto predial cobrado en su territorio; asimismo, recibirían las participaciones federales provenientes de los Fondos General y Financiero.

En su capítulo IV, la primera Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México estableció los alcances por violaciones al Sistema. En el caso de que un municipio adherido contraviniera lo previsto por la Ley, en lo relativo a la aplicación de los Fondos, o bien violara el contenido de los Convenios de Adhesión o de Colaboración Administrativa, la Dirección General de Hacienda dictaminaría las medidas para la total corrección de las violaciones. Si el municipio no las llevaba a cabo, se consideraba fuera del Sistema de Coordinación estatal; lo que se formalizaba cuando el gobernador del estados hiciera la Declaratoria respectiva mediante su publicación en la Gaceta' del Gobierno.

La Ley, en su artículo 16, señaló que el gobierno del estado, por conducto de la Dirección General de Hacienda, y los ayuntamientos, a través de sus tesorerías municipales, participarían en el desarrollo , vigilancia y

perfeccionamiento del Sistema de coordinación Fiscal del Estado de México, por medio de :

I.- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

II.- La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se integraría conforme a las siguientes reglas :

- Se formaría por la Dirección General de Hacienda, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo, y por trece municipios.

- Los municipios estarían representados por trece de ellos, los cuales actuarían a través de sus Tesoreros.

- Los municipios que formarían parte de la Comisión Permanente serían electos en el número que se indica para cada uno de los siguientes grupos, debiendo representarlos en forma rotativa :

A. Zona Oriente : Chalco, Cocotitlán, , Amecameca, Ozumba, Atlautla, Ayapango, Ecatzingo, Temamatla, Tenango del Aire, Juchitepec, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Ixtapaluca, Texcoco, Chiconcuac, Tepetlaoxtoc, San Salvador Atenco, San Vicente Chicoloapan, Chiautla, Chimalhuacan, Los Reyes La Paz, Nezahualcóyotl y Papalotla, zona en la que se elegirían dos representantes.

B. Zona Noreste : Ecatepec, Coacalco, Axapusco, San Martín de las Pirámides, Tecamac, Temascalapa, Teotihuacan, Tezoyuca, Acolman, Nopaltepec, Zumpango, Apaxco, Hueypoxtla, Nextlalpan, Jaltenco y Tequisquiác, en donde se elegirían dos representantes.

C. Zona Valle de México : Naucalpan, Huixquilucan, Cuautitlán, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Coyotepec, Tultepec, Huehuetoca, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán Izcalli, Villa Nicolás Romero, Jilotzingo, Tlazala de fabela, Tepotzotlán, Villa del Carbón, Tlalnepantla y Tultitlán; representada por dos municipios.

D. Zona Sur : Valle de Bravo, Amanalco, Donato Guerra, Santo Tomás de los plátanos, Ixtapan del Oro, Otzoloapan, Zacazonapan, Villa de Allende, Tejupilco, Amatepec, Temascaltepec, San Simón Guerrero, Tlatlaya, Sultepec, Almoloya de Alquisiras, Texcaltitlán y Zacualpan, en la que se elegirían dos representantes.

E. Zona Norte : Ixtlahuaca, San Bartolo Morelos, Acambay, Atlacomulco, Jiquipilco, Jocotitlán, El Oro, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Jilotepec, Aculco, Chapa de Mota, Polotitlán, Soyaniquilpan y Timilpan; representada por dos municipios.

F. Zona Valle de Toluca : Toluca, Temoaya, Almoloya de Juárez, Metepec, Villa Victoria, Zinacantepec, Lerma, Xonacatlán, Oztolotepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco,

Tenancingo, Zumpahuacan, Coatepec Harinas, Ixtapan de la Sal, Tonicato, Malinalco, Ocuilan, Villa Guerrero, Tenango del Valle, Joquicingo, Texcalyacac, Santa María Rayón, San Antonio la Isla, Jalatlaco, Calimaya, Mexicaltzingo, Chapultepec, Almoloya del Río, Tianguistenco, Capulhuac y Santa Cruz Atizapán; en donde se elegirían tres representantes.

Los municipios miembros de la Comisión Permanente durarían en su encargo un año, pero continuarían en funciones aun después de terminado su período en tanto no fueran electos los que debieran de substituirlos. La Comisión Permanente podría ser convocada por el Director General de Hacienda o por seis de sus miembros; el Director General de Hacienda podría ser substituido por el Subdirector de Ingresos.

Dos de los artículos de la Ley, 17 y 19, establecían las facultades de la Comisión Permanente, entre las que destacan

:

- Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar o actualizar en su caso, el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México.
- Vigilar la distribución y liquidación tanto de pagos provisionales como de diferencias en la participación anual que formule la Dirección General de Hacienda.
- Efectuar en forma permanente, estudios de la legislación fiscal municipal.

Por su parte, la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal estaría integrada por :

- El Coordinador de la Comisión, que debía ser nombrado por el Director General de hacienda.
- El Consejo Directivo, el que estaría formado por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Las funciones encomendadas a la Comisión Coordinadora fueron :

- Sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva estatal y municipal, para lograr mayor equidad en la distribución de los ingresos entre el estado y los municipios.
- Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales.
- Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

Al entrar en vigor la primera Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México quedaron sin efecto los Convenios que se habían celebrado anteriormente en materia de participación en impuestos y derechos estatales.

El Convenio de Adhesión al Sistema estatal de Coordinación Fiscal se celebra entre el gobierno del Estado de México y cada uno de los ayuntamientos cada vez que se inicia el

período de estos últimos, es decir, cada tres años. Consta de trece cláusulas y en él, los participantes acuerdan firmar el documento considerando que :

- "Lograr una mejor distribución de los recursos fiscales entre el estado y los municipios, es una condición necesaria para aspirar a sustentar en realidades la autonomía política y administrativa de los mismos.

- "El sistema fiscal estatal debe ser armónico evitando la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales ..., por lo que es imprescindible conjuntar las acciones que emanan del Ejecutivo del estado y de los H.H. ayuntamientos.

- "El gobierno municipal constituye la estructura administrativa más cercana y operativa para atender y coordinar con eficiencia los esfuerzos de la comunidad por el conocimiento directo que tiene de las carencias y aspiraciones de los miembros que la constituyen y el contacto estrecho que guarda con ellos." (26)

En el clausulado del Convenio de Adhesión se establece que el gobierno del estado y el H. ayuntamiento del municipio respectivo convienen en adherirse al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal de la entidad. También se especifica lo que se entenderá por ingresos estatales participables. Asimismo, se determina cómo se distribuirá entre los

municipios la participación asignada de los ingresos estatales. También se señalan los términos con los que se llevará a cabo los anticipos a cuenta de participaciones tanto de origen federal, como estatal.

El Convenio firmado en 1980 garantizaba que los municipios que se adhirieran al Sistema Estatal, recibirían, durante 1980 y 1981, una cantidad superior en monto y tendencia a las recibidas en 1978 y 1979. Finalmente, señala que la práctica de acciones incompatibles con el Convenio, dará lugar a que el estado lo de por terminado. Aunque también contempla que cualquiera de las dos partes puede darlo por terminado, notificando su determinación por escrito y con sesenta días de anticipación a la otra parte.

La segunda, y hasta la fecha vigente, Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, entró en vigor en 1987 y con ella se abrogó la de 1980. El cambio fue propiciado por todas las reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, así como al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley de 1986 se estructura en cuatro capítulos y 22 artículos, en cinco ocasiones ha sido objeto de reformas y adiciones; la última, en 1993 (27). Actualmente, en su capítulo I, Del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México, el artículo 1o. señalaba sus objetivos :

I. Coordinar el Sistema Fiscal del Estado de México con sus municipios.

II. Establecer las bases de cálculo para la distribución de las participaciones que correspondan a las haciendas públicas municipales, derivadas de gravámenes federales y estatales.

III. Distribuir entre los municipios las participaciones que les correspondan.

IV. Fijar las reglas de colaboración administrativa, entre las autoridades fiscales del estado y las de los municipios;
y

V. Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.

El artículo 2o. establece que los ingresos municipales derivados de gravámenes y Fondos Federales participables, serán equivalentes al 20 % del Fondo General de Participaciones. Los ingresos correspondientes a la adición del 0.5 % del mismo Fondo, provenientes de la coordinación del Estado de México con la federación en materia de derechos, serán distribuidos en su totalidad en favor de los municipios. Los recursos del Fondo de Fomento Municipal los percibirán los municipios del estado en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal federal.

El artículo 4o. , en el capítulo II, señala que las participaciones provenientes del Fondo General se distribuyen de la manera siguiente :

I. A cada municipio le corresponde anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el segundo año anterior, en relación con el año para el que se hace el cálculo.

II. Adicionalmente, a la cantidad anterior se le sumará el incremento que represente el Fondo General en el año para el que se hace el cálculo, en relación con el segundo año precedente. Dicho incremento se distribuye con base en los lineamientos siguientes :

a) El 40 % se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año de que se trate.

b) Otro 40 % se divide en proporción directa al aumento que cada municipio haya logrado en su recaudación por concepto de impuestos y derechos. La proporción de este aumento se obtendrá comparando el incremento del año anterior, en relación con el segundo año precedente, con la del año para el que se hace el cálculo.

c) El 20 % restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante que haya correspondido a cada municipio en los dos incisos anteriores.

Las participaciones provenientes de la adición del 0.5 % del Fondo General, se distribuirán de acuerdo a la recaudación reportada por cada municipio, durante el ejercicio fiscal anterior al del año para el que se hace el cálculo, por los conceptos que con motivo de la coordinación en materia de derechos, dejaron de causar y cobrar. Para que la Secretaría de Finanzas y Planeación pueda determinar el monto de las participaciones mencionadas, y entregar las correspondientes a los municipios, estos le informarán dentro de los primeros veinte días de cada mes, el monto de su recaudación al mes inmediato anterior. En caso de no proporcionar dicha información, la Secretaría citada hará la estimación correspondiente.

El artículo 6 determina que las participaciones provenientes del Fondo de Fomento Municipal, incluidas las cantidades adicionales de dicho Fondo, derivadas de la coordinación en materia de derechos del Estado de México con la federación, se distribuyen de acuerdo con lo siguiente :

I. El 50 % se divide en partes iguales entre todos los municipios del estado.

II. El 50 % restante se reparte conforme a la recaudación por habitante que reporte cada municipio en su impuesto predial y derechos de agua potable y drenaje, en el ejercicio fiscal anterior.

Con respecto a esta última fracción, los municipios que tengan constituidos organismos descentralizados prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, reportan por sí o a través de dichos organismos, la recaudación de los derechos o precios públicos de agua potable y drenaje.

Las participaciones federales que deben canalizarse a los municipios, de los Fondos que establece la Ley, se calcularán para cada ejercicio fiscal. Una vez determinada la cantidad que le corresponde al estado de los Fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal federal, la Secretaría de Finanzas y Planeación de la entidad afectará mensualmente la participación que le corresponda a cada municipio. La liquidación definitiva, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley federal, se determinará a más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta las cantidades afectadas provisionalmente.

En el artículo 7 de la Ley de Coordinación local se prevé que el régimen de participaciones para los municipio, en ingresos federales, podrá ser modificado, ajustado o adaptado por el ejecutivo estatal, de acuerdo con los cambios que se establezcan en la fórmula de distribución de participaciones del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

De acuerdo con la legislación federal relativa, los municipios recibirán el 20 % de la cantidad que perciba el estado por concepto del impuesto sobre tenencia o uso de

vehículos, por lo que los municipios quedarán obligados en los términos de los acuerdos de coordinación que para tal efecto se suscriban. Asimismo, el estado participará del 20 % de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos automotores en el estado, así como del 20 % de la recaudación del impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados, a sus municipios.

Las participaciones señaladas en el párrafo anterior se distribuirán con base en la cifra índice que tenga cada municipio en su territorio, de la red carretera estatal, las autoridades municipales pueden considerar la conveniencia de que esos recursos se adicionen a los apoyos para el fortalecimiento y desarrollo de la red carretera local, en consonancia con el plan, los programas o los proyectos estatales en la materia.

El artículo 7 Bis, señala que las participaciones derivadas de las cantidades recaudadas por concepto del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas, que correspondan a los municipios, se repartirán de la manera siguiente :

I. Se formará un Fondo con el 50 % de las cantidades recaudadas mensualmente por concepto de ese impuesto.

II. Dicho Fondo se distribuirá mensualmente en proporción a la recaudación efectuada en el territorio de cada municipio

donde se lleven a cabo los actos que dan origen a la causación de este impuesto.

Al igual que la Ley de 1980, la de 1986, en su artículo 8 determina que las participaciones correspondientes a los municipios son inembargables e imprescriptibles. La compensación entre el derecho del municipio a recibir participaciones y las obligaciones que tenga con la federación, estado y municipios, por créditos de cualquier naturaleza, operará con fundamento en las fracciones I y II del artículo 56 del Código Fiscal del Estado. El estado deberá realizar pagos por cuenta del municipio con cargo a sus participaciones federales, cuando así lo solicite este último o cuando dichos recursos hayan sido afectados en garantía de adeudo en los términos de la legislación aplicable en materia de deuda pública.

En materia de colaboración administrativa, el artículo 10 de la Ley indica que el Ejecutivo del estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, podrá celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con los municipios; entre otras, sobre las siguientes materias :

- I. Registro de contribuyentes.
- II. Recaudación, notificación y cobranza.
- III. Informática.
- IV. Asistencia al contribuyente.

V. Consultas y autorizaciones.

VI. Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales.

VII. Determinación de impuestos y de sus accesorios.

VIII. Imposición y condonación de multas.

IX. Recursos administrativos.

X. Intervención en juicios.

En su capítulo III, artículo 11, la Ley de 1986 amplió los órganos a través de los cuales el estado, por conducto de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y los ayuntamientos, participan en el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del estado.

En primer lugar, se creó la Convención Fiscal de los Ayuntamientos del Estado como una instancia de coordinación de los ayuntamientos del estado entre sí y con el gobierno estatal, para la definición de la política tributaria de jurisdicción municipal y para la adopción de los sistemas de su administración. Esta Convención se lleva a cabo una vez al año, con excepción del primer año del trienio constitucional, en el que se realizan dos : una en el primer mes del ejercicio fiscal, y otra durante el lapso comprendido en los dos últimos meses del mismo año.

La Convención se integra por :

- Los Presidentes de los ayuntamientos, a convocatoria expedida por el Gobernador del estado.
- El propio Ejecutivo estatal, bajo cuya presidencia, o de quien éste designe, funcionará la Convención.

Cuando la Convención Fiscal se realice dentro de los dos últimos meses del año, conocerá, entre otros, de los siguientes asuntos :

- Informe de la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales sobre la distribución y liquidación de pagos provisionales y diferencias de participaciones en impuestos de legislación federal durante el año precedente.
- Informe de la Secretaría de Finanzas y Planeación sobre el comportamiento de los impuestos municipales que por Convenio administra y de las perspectivas de su desarrollo en el año siguiente.
- Proyectos de la Ley de Ingresos remitidos por los ayuntamientos para el año siguiente y proyecto unificado de Ley de Ingresos.
- Proyectos de reformas, ajustes o adecuaciones a la Ley de Hacienda Municipal sugeridos por los propios ayuntamientos o por el Ejecutivo del estado.

- Elección de los integrantes de la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales, excepto cuando se trate del último año del trienio constitucional.

La Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales, el segundo organismo de colaboración, se integra por :

- La Secretaría de Finanzas y Planeación.
- La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo.
- Trece municipios representados por sus Tesoreros, los cuales son electos anualmente por los ayuntamientos, en el número que para cada grupo se indica en el artículo 17 de la Ley. El número y conformación de cada grupo es exactamente igual que los establecidos por la Ley de 1980.

La Comisión Permanente es presidida por el Secretario de Finanzas y Planeación, o el funcionario que este designe. Sus sesiones son convocadas por el Presidente, el Contador General de Glosa, o por lo menos siete de los Tesoreros que la integran. Las sesiones se desarrollan de conformidad con el Reglamento de la Comisión que ella misma apruebe.

La Comisión Permanente se establece como órgano de consulta y análisis técnico para :

- I. Proponer las medidas que estime convenientes para mejorar o actualizar en su caso, el Sistema de Coordinación Fiscal en el Estado de México.

II. Analizar y emitir un dictamen sobre la distribución y liquidación de los pagos provisionales y de diferencia, con cargo a los Fondos federales.

III. Efectuar en forma permanente estudios de legislación fiscal, así como estudiar y aprobar en su caso, los reglamentos de funcionamiento de la propia Comisión y de la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal, tercer y último organismo de colaboración del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, está integrada por :

I. El Coordinador de la Comisión, que es nombrado por la Secretaría de Finanzas y Planeación, quien la presidirá debiendo contar para el desempeño de sus trabajos con el personal especializado que requiera.

II. El Consejo Directivo, constituido por la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales y Funcionarios Fiscales.

Además, la Comisión podrá contar con el personal especializado que se requiera para el cumplimiento de sus fines.

La Comisión Coordinadora tiene encomendadas las siguientes funciones :

I. Sugerir medidas encaminadas a mejorar la colaboración administrativa en materia tributaria entre el estado y los municipios, o entre estos.

II. Actuar como consultor técnico de las haciendas públicas municipales.

III. Promover el desarrollo técnico de las haciendas públicas municipales.

IV. Capacitar técnicos y funcionarios fiscales.

Esta Comisión desarrollará el programa que anualmente apruebe la Convención Fiscal de los Municipios del Estado y sufragará sus gastos a prórrata entre los ayuntamientos de la entidad y el gobierno estatal, aportando los primeros el 50 % del presupuesto y el estado lo restante.

En el artículo 22, único del capítulo IV, se establece que cuando el estado o algún municipio contravenga lo establecido por la Ley de Coordinación local, o viole el contenido del Convenio de Colaboración Administrativa, la parte afectada deberá manifestarlo expresamente a la autoridad infractora, y presentar inconformidad ante la Legislatura del estado para que ésta dictamine las medidas correctivas a que haya lugar.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, desde 1980, sentó las bases para la colaboración administrativa entre el gobierno estatal y los municipios. Esta relación se ha formalizado a través de un documento denominado Convenio de Administración de Contribuciones, el que es celebrado por el Secretario de Gobierno y el de Finanzas, en representación del gobierno de la entidad, y por el Presidente Municipal,

Secretario del H. ayuntamiento y Síndico (s) Procurador (es), por parte del municipio respectivo.

En los primeros Convenios de Administración se establecía que debían renovarse cada año, a voluntad del municipio (28); pero actualmente su vigencia es de tres años, es decir, lo que dura el período constitucional de los ayuntamientos.

En dicho documento las partes acuerdan celebrar el Convenio ya que una correcta redistribución de competencias en materia fiscal contribuye a la reestructuración de la economía municipal, y algunos de los ingresos más importantes que la Ley le confiere al municipio son los relacionados con la propiedad inmobiliaria, asimismo, de acuerdo con la Ley, el estado y sus municipios pueden celebrar Convenios para que el primero se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones, y por último, porque es necesario que el estado proporcione a los municipios capacitación técnica en la administración de dichas contribuciones con el objeto de que en lo futuro las administren con autonomía y responsabilidad.

El Convenio de Administración consta de veintidós cláusulas (29), y por medio de éste, estado y municipio aceptan colaborar básicamente en la administración del impuesto predial, así como de las multas derivadas de la aplicación de dicho impuesto y de los recargos causados por la falta de su pago oportuno. El estado lleva a cabo la administración de esas contribuciones a través de la Secretaría de Finanzas y

Planeación, y de sus dependencias. El propio estado ejerce, con base en la legislación fiscal municipal aplicable, las siguientes funciones operativas relacionadas con la recaudación, comprobación, determinación y cobranza del mencionado impuesto :

I. Registro de contribuyentes.

II. Recaudación, notificación y cobranza.- En esta materia, el estado ejerce las siguientes atribuciones municipales, con respecto del impuesto predial :

- Expedir, recibir y en su caso exigir las declaraciones, boletas, avisos y demás documentación a que obligan las disposiciones fiscales y recaudar los ingresos respectivos.

- Asignar los valores catastrales o fiscales base del impuesto, y en su caso, determinar y exigir el pago de diferencias que resulten.

- Notificar los actos y las resoluciones dictadas por el estado, relativas a los ingresos materia de este Convenio, así como recaudar su importe.

- Llevar a cabo el procedimiento administrativo de ejecución contenido en el Código Fiscal Municipal de la entidad, para hacer efectivos los ingresos que el estado determine.

III. Informática.- El estado se compromete a proporcionar al municipio la información que este último requiera, relacionada con el manejo del impuesto predial, con la

periodicidad que ambas partes establezcan. En materia de informática el estado procesará los documentos que reciba.

IV. Asistencia al contribuyente.

V. Consultas y autorizaciones.- En esta materia, el estado resolverá las que sobre situaciones reales y concretas hagan individualmente los interesados. En materia de devoluciones, compensaciones y autorizaciones, el estado ejercerá, respecto del impuesto predial, las siguientes atribuciones del municipio :

- Autorizar sobre la solicitud de devolución o compensación de cantidades pagadas indebidamente o de saldos pendientes de acreditar y efectuar el pago correspondiente.

- Autorizar el pago de créditos fiscales a plazos, ya sea diferido o en parcialidades, previa garantía del interés fiscal.

VI. Comprobación del cumplimiento de las disposiciones fiscales municipales (fiscalización).- Con respecto a esta función, el estado practica, siempre en relación con el impuesto predial, las facultades relativas al cumplimiento de las disposiciones fiscales, incluyendo las de realizar visitas de inspección, avalúos y auditorías cuando así se requiere.

VII. Determinación de impuestos y de sus accesorios (liquidación).- En la determinación de créditos fiscales y

sus accesorios legales, el estado ejerce la siguiente facultad municipal, vinculada con el impuesto predial:

- Conforme a los procedimientos señalados en la legislación fiscal municipal, determinar el impuesto y sus accesorios a cargo de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados.

-VIII. Imposición y condonación de multas.- En esta materia, el estado, con respecto del impuesto predial, lleva a cabo las atribuciones municipales siguientes :

- Imponer las sanciones administrativas correspondientes por infracciones a las disposiciones fiscales en esta materia.

- Condonar parcial o totalmente las multas que imponga en el ejercicio de sus atribuciones.

Las garantías se otorgan a favor del estado, y son calificadas para su aceptación por las autoridades fiscales, bajo su responsabilidad. El propio estado está facultado para resolver sobre la dispensa del otorgamiento de la garantía del interés fiscal, tratándose del impuesto predial y sus accesorios referidos en el Convenio de Administración.

IX. Recursos administrativos.- Tratándose del impuesto predial, la Secretaría de Finanzas y Planeación, a través de la procuraduría Fiscal, tramita y resuelve los establecidos en las leyes fiscales correspondientes en relación con actos o resoluciones del propio estado en términos del Convenio.

X. Intervención en juicio.- La Secretaría de Finanzas y Planeación, por medio de la Procuraduría Fiscal, intervendrá como parte en los recursos o juicios, ante los tribunales competentes, que se susciten con motivo del ejercicio de las facultades que le otorga el Convenio de Administración, y asumirá la responsabilidad de la defensa de los mismos.

La Secretaría de Finanzas y Planeación, y sus dependencias, aplican las medidas de apremio que sean necesarias para hacer cumplir sus determinaciones, en los términos de las leyes fiscales municipales relativas. La misma Secretaría está facultada para confirmar, cuando así proceda, las exenciones del impuesto predial que el artículo 115 constitucional otorga a los bienes del dominio público de la federación, los estados y los municipios. Las funciones municipales que de acuerdo con el Convenio de Administración se confieren al estado, son ejercidas por las autoridades fiscales contempladas en el Código Fiscal de la entidad.

El estado debe mantener al corriente el catastro de los inmuebles ubicados dentro de la jurisdicción territorial del municipio, expidiendo las constancias de registro y asignando la clave correspondiente.

Los reglamentos, instructivos, circulares, manuales de procedimientos y de operación, resoluciones de carácter general y criterios que regulen el impuesto predial, materia del Convenio de Administración, así como los que señalen el manejo de la rendición de cuenta comprobada, son emitidos por

el estado; pero el municipio también participa en la elaboración de la normatividad mencionada. Asimismo, ambas partes formulan de común acuerdo los programas de trabajo y fijación de metas de recaudación para el ejercicio de las funciones materia de este Convenio. El estado informa periódicamente el grado de avance de los programas y del cumplimiento de las metas. Los acuerdos son suscritos, en representación del estado, por el Secretario de Finanzas y Planeación y por el Director General de Ingresos; y por parte del municipio, por el Presidente Municipal, el (los) Síndico (s) Procurador (es) y el Tesorero Municipal.

El municipio cubre al estado, por las actividades de colaboración administrativa que realiza este último, con motivo del Convenio de Administración, el 8.7 % de los ingresos recaudados por concepto del impuesto predial, recargos y multas en la jurisdicción del municipio. El estado tiene derecho a percibir la totalidad de los gastos de ejecución que cobre, así como el 100 % de la indemnización por cheques recibidos por las autoridades fiscales, que hubieran sido presentados en tiempo y no pagados, relacionados ambos casos con los ingresos que recaude por el impuesto predial y accesorios legales señalados en el Convenio de Administración, dentro del territorio del municipio.

El estado está obligado a enterar al municipio el importe de la recaudación correspondiente al mes inmediato anterior,

dentro de los veinticinco días hábiles siguientes. De dicho importe se deducen los siguientes conceptos :

- Las cantidades que, de acuerdo con el párrafo anterior, correspondan al estado por cobros efectuados el mes anterior.
- El importe de las devoluciones efectuadas a los contribuyentes el mes inmediato anterior.

El estado rinde al municipio cuenta mensual de la recaudación de ingresos, por concepto del impuesto predial, al último día hábil del mes siguiente, debiendo acompañar a dicha cuenta mensual la documentación correspondiente.

En cualquiera de los siguientes casos el municipio puede tomar a su cargo exclusivo cualquiera de las atribuciones que, de acuerdo con el Convenio de Administración, ejerza el estado, previo aviso por escrito efectuado con anticipación :

- Cuando el estado incurra en el incumplimiento de algunas de las obligaciones señaladas en el Convenio de Administración.
- Cuando el municipio así lo determine, en virtud de contar con la información y los elementos técnicos que le permitan asumir directamente las funciones operativas ya reseñadas.

El estado también puede dejar de ejercer alguna o varias de las atribuciones que le son conferidas por el Convenio de Administración, en cuyo caso debe dar aviso por escrito al municipio.

En el Convenio de Administración se prevé que el estado proporcionará capacitación al municipio en la administración del impuesto predial, con el fin de que al término de la vigencia de dicho convenio, el municipio manifieste su aptitud de asumir de manera propia la administración del gravamen o de renovar el multicitado Convenio. Por último, se establece que las cuestiones no previstas en él, serán resueltas de común acuerdo entre las partes.

Al 28 de enero de 1993, habían asumido la administración directa del impuesto predial los siguientes municipios :

- | | |
|------------------------|---------------------------|
| - Acolman | - Nezahualcoyotl |
| - Amecameca | - Nicolás Romero |
| - Atizapán de Zaragoza | - Oztolotepec |
| - Atlacomulco | - Rayón |
| - Coacalco | - San Felipe del Progreso |
| - Cocotitlán | - San Mateo Atenco |
| - Cuautitlán | - Soyaniquilpan de Juárez |
| - Cuautitlán Izcalli | - Tecamac |
| - Chalco | - Temascalcingo |
| - Chiautla | - Temoaya |
| - Chicoloapan | - Tenancingo |

- Chimalhuacan
- Ecatepec
- El Oro
- Huixquilucan
- Ixtapaluca
- Jilotepec
- Lerma
- Metepec
- Naucalpan
- Tenango del Valle
- Teotihuacan
- Tepetlaoxtoc
- Tepotzotlan
- Texcoco
- Tezayuca
- Tlalnepantla
- Valle de Bravo. (30)

El último elemento incorporado al Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México, es la coordinación de dicha entidad con la federación en materia de derechos, cuya Declaratoria se firmó a finales de 1992 (31) . Los efectos de esa coordinación se plasmaron en el artículo 2o. de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1993 : "Con motivo de la coordinación en materia de derechos con la federación y mientras la misma se mantenga en vigor durante el ejercicio fiscal de 1993, las haciendas públicas de los municipios del Estado de México dejarán de percibir los ingresos relativos a los impuestos sobre anuncios en la vía pública y sobre la autorización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales. Asimismo, los derechos por los

servicios prestados por las autoridades municipales relativos a la autorización del uso específico del suelo, su cambio o refrendo anual, y por la supervisión de la explotación de bancos de materiales de construcción, su aprobación y revalidación anual." (32)

Datos estadísticos sobre las participaciones correspondientes a los municipios mexiquenses

A partir de 1980, año en el que, al igual que el SNCF, entró en vigor el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México, las participaciones correspondientes a los municipios fueron disminuyendo (véase Cuadro 3.2). Al analizar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México, se observa que en 1980 el monto de las participaciones municipales, derivadas de los Fondos federales, representó el 9.19 % con respecto del total de los egresos estatales. En 1981 el porcentaje ascendió al 11.69 %, y para 1982 descendió ligeramente a 10.94 % . Al año siguiente, 1983, se elevó nuevamente al 13.90 %, el porcentaje más alto en el período 1980 - 1990; no se localizó información para 1984.

Durante 1985 las participaciones municipales absorbieron el 11.51 % del Presupuesto estatal, y en 1986 el 13.40 % . No se cuenta con los datos relativos a 1988, pero a partir de 1989 el porcentaje empezó a descender. En ese año alcanzó el 10.12 % ; para 1990, el 9.50 % ; y durante 1991, el 9.85% . Para

CUADRO No. 3.2

AÑO	PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL EDO. DE MEXICO	MONTOS DE LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES	% DE LAS PARTICIPACIONES EN EL PRESUP.
1980	24,000 1	2,207 2	9.19
1981	39,154 3	4,573 4	11.69
1982	55,452 5	6,069 6	10.94
1983	87,136 7	12,119 8	13.90
1984	-	-	-
1985	235,837 9	27,151 10	11.51
1986	316,365 11	42,460 12	13.40
1987	796,812 13	88,678 14	11.12
1988	-	-	-
1989	2'378,382 15	301,685 16	10.12
1990	3'260,439 17	309,963 18	9.50
1991	4'434,760 19	437,000 20	9.85
1992	5'951,952 21	600,000 22	10.08
1993	9'374,311 23	720,000 24	7.29
1994	11'581,527 25	796,012 26	6.87

1992 se registró un incremento poco significativo, ya que el porcentaje registró un 10.08, pero en 1993 disminuyó al 7.29 . Por último, en 1994 se ha presupuestado que del total de egresos estatales, el 6.87 % sea canalizado hacia los municipios.

En correspondencia, al considerar el total de los ingresos brutos captados por los municipios mexiquenses en el período 1980 - 1990, se observa una disminución del porcentaje que en ellos representan los ingresos derivados de las participaciones (consúltese Cuadro 3.3). Así pues, para 1980 esos recursos contribuyeron con el 17.06% del total de ingresos percibidos por los municipios; en 1981, con un 23.34 % ; durante 1982, con el 48.50 % ; y para 1983 alcanzaron el porcentaje más alto del período analizado, el 71.01 % .

A partir de 1984 la tendencia a la baja es muy clara, en este año las participaciones representaron el 53.37 % del total de ingresos municipales. En 1985, significaron el 40.58 % ; para 1986, el 42.72 %, y durante 1987, el 41.09 % . La información correspondiente a 1988 no fue localizada, pero para 1989, el porcentaje que aportaron las participaciones a los ingresos brutos municipales fue del 30.71 % . Finalmente, en 1990 dicho porcentaje disminuyó a 28.42 .

Así pues, el monto de los recursos financieros captados por los municipios mexiquenses , derivados de participaciones federales, ha ido disminuyendo, particularmente a partir de 1983. En este sentido, es lógico suponer que los mismos

CUADRO No. 3.3

AÑO	INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL EDO. DE MEXICO	INGRESOS POR CONCEPTO DE PARTICIPACIONES	% DE LAS PAR TICIPACIONES EN LOS ING.M.
1980	3,972 ¹	678 ²	17.06
1981	6,255 ³	1,460 ⁴	23.34
1982	8,703 ⁵	4,221 ⁶	48.50
1983	17,580 ⁷	12,485 ⁸	71.01
1984	34,954 ⁹	18,655 ¹⁰	53.37
1985	55,433 ¹¹	22,498 ¹²	40.58
1986	94,425 ¹³	40,345 ¹⁴	42.72
1987	199,366 ¹⁵	81,935 ¹⁶	41.09
1988	-	-	-
1989	804,636 ¹⁷	247,114 ¹⁸	30.71
1990	1*201,702 ¹⁹	341,559 ²⁰	28.42

ingresos municipales se han visto reforzados en otros conceptos. Sin embargo, para conocer con exactitud esta evolución de las haciendas municipales, es indispensable realizar un análisis de cada uno de los rubros que las componen. Por tal motivo, en el siguiente apartado se analizarán los casos de cuatro municipios del Estado de México, en el período 1980 - 1990.

3.4 Los casos de cuatro municipios mexiquenses

En el apartado 3.2 de este capítulo se describió una tipología con base en la que pueden ser clasificados los municipios del Estado de México. En ella se establecen cuatro variables : municipios rurales, semiurbanos, urbanos y conurbados. En el presente apartado se examinarán los ingresos y egresos de un municipio de cada tipo en el período comprendido entre 1980 y 1990, con el fin de establecer la importancia de los recursos financieros canalizados hacia los municipios mexiquenses por la vía del SNCF y por el propio Sistema Estatal de Coordinación Fiscal.

Asimismo, en el apartado anterior se observó una disminución de la cantidad que las participaciones representan en el total de los ingresos municipales. De ello se infiere que estos últimos deben de haberse reforzado en otros conceptos, por lo que resulta necesario determinar cuáles son los que han fortalecido al erario municipal. Asimismo, se ha estudiado el destino de los recursos con el objeto de conocer en qué proporción son canalizados a resolver las necesidades de la población en materia de obra pública y en qué medida sólo sirven para cubrir gastos administrativos.

En el capítulo II se destacó la dificultad existente para tener acceso a información confiable con respecto de las participaciones federales correspondientes a estados y municipios. En el caso de los datos referentes a las haciendas municipales es aún más complicado ya que el

gobierno estatal, que es quien puede compilar la información, no emite ningún documento al respecto, y por otra parte, la cuenta pública que presenta cada ayuntamiento a la Legislatura local es confidencial. Remitirse directamente a las tesorerías municipales es igual de infructuoso debido a que estos datos son considerados secretos y sólo el ayuntamiento tiene acceso a ellos.

Por todo lo anterior, para el análisis de cada caso municipal se acudió a la información generada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Véase Fuentes de los Cuadros al final del capítulo), la cual según la propia institución, proviene de las haciendas locales. Con el fin de definir con claridad cada uno de los ingresos y egresos municipales que maneja el INEGI, a continuación se describen sucintamente :

INGRESOS

- Impuestos : Son las prestaciones, en dinero o especie, que fija el Estado unilateralmente y con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas o morales cuya situación coincida con la que la ley sienta como hecho generador de la obligación fiscal.

- Participaciones : Son los recursos que recibe un gobierno provenientes de los ingresos de otro gobierno, en los términos convenidos entre ellos o con base en la ley respectiva.

- Derechos : Son el pago que realiza un contribuyente teniendo como contrapartida la recepción de un servicio por parte del gobierno.

-Productos : Son los recursos que recibe el gobierno por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales, ya sea materiales, financieros o de otra índole.

- Aprovechamientos : Son los recargos, multas y demás ingresos de derecho público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

- Deuda pública : Es la cantidad de dinero que el gobierno obtiene mediante préstamos, para financiar programas de inversiones, fomento o sufragar parcialmente su gasto público.

- Por cuenta de terceros : Son los descuentos que el municipio efectúa y retiene de los sueldos de sus empleados por concepto de cuotas sindicales y otras deducciones para instituciones de seguridad social; para particulares por pensiones alimenticias o de otra índole legal. En esta categoría también se encuentran los recursos que el gobierno recauda para la universidad del estado o de otra institución, asimismo lo que recauda específicamente para el pago de servicios personales prestados en tiempo extra o fuera de las oficinas públicas.

- Disponibilidades : Es el monto de dinero que queda al finalizar un ejercicio fiscal, por lo que queda en caja y

bancos como disponibilidades monetarias para el año siguiente.

EGRESOS

- Gastos administrativos : Son los pagos por concepto de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y servicios personales en general, así como por la compra de recursos materiales, servicios generales de apoyo y demás gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal.

- Obras públicas y fomento : Son los recursos asignados a la construcción de obras públicas, adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

- Transferencias : Son las cantidades de ingresos que el municipio destina para cubrir gastos no originados directamente por su propia actividad sino por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública.

- Deuda pública : Es el monto de recursos que eroga el municipio con el propósito de disminuir o liquidar el capital que adeuda, por lo que en este concepto no se incluye el capital que adeuda, ni de gastos derivados de la administración de la deuda.

3.4.1 El caso de un municipio rural : San Felipe del Progreso

Datos generales del municipio

El municipio de San Felipe del Progreso se ubica al noroeste del Estado de México, en sus límites con Michoacán. Colinda al norte con los municipios de Tlaljahua, El Oro y Jocotitlán; al sur con Villa Victoria; al este con Ixtlahuaca; y al oeste con el Estado de Michoacán. Tiene una superficie territorial de 856.05 kilómetros cuadrados, y se integra por 141 localidades, entre las que destacan : San Miguel Agua Bendita, San Isidro Nenaxi, San Jerónimo de los Dolores, El Porvenir y Fresno Nichi.

La altitud media es de 2,750 metros sobre el nivel del mar; su clima es templado, subhúmedo y semifrío subhúmedo con lluvias en verano. La temperatura media anual es de 11.9 grados centígrados, con una máxima de 33 y una mínima de 9, con una precipitación media anual de 842.2 milímetros. Su orografía es mixta, formada por lomeríos, sierras y llanuras; cuenta con arroyos intermitentes, varios manantiales, la presa Embajomuy y diversos bordos, nueve acueductos y pozos.

El suelo es propicio para la agricultura de temporal y de riego, además existe también una importante zona forestal. De la superficie total, 52,263.43 hectáreas son de uso agrícola, y de ellas, 46,811.33 son de temporal y 5,452.10 de riego. La actividad pecuaria se desarrolla en 9,257.77; la región forestal ocupa 20,501.77; y la zona urbana 945.18 . Entre la

vegetación sobresale el oyamel, pino y el encino; y su fauna está compuesta por especies menores, como el conejo, el coyote, el gato montés y el zorrillo.

De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 1990, el municipio de San Felipe del Progreso cuenta con 140,834 habitantes, de los cuales 69,590 son hombres y 71,244 son mujeres. De ellos, 53,784, es decir el 38.19 % del total, conforman la población económicamente activa.

San Felipe cuenta con escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; en este último nivel se encuentra la Normal del Estado No. 22, la Preparatoria Regional María de la Luz Rodríguez, el Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios No. 25 . El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) brinda el servicio de salud a través de unidades médico rurales y centros de salud; el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cuenta con un centro periférico; y la Secretaría de Salud da servicio a través de varios centros. También existe una clínica hospital mazahua de la Asociación Albert Schewitzer en el Fresno Nichi.

En materia de servicios públicos, la cabecera municipal cuenta con agua potable, alcantarillado, alumbrado público, tianguis, cementerio, parques, jardines, transporte urbano y seguridad pública. Como materiales de construcción en las viviendas predominan el techo de teja, paredes de adobe y

pisos de cemento; aunque actualmente se construyen casas con losas de concreto, tabique y mosaico.

La red caminera municipal consta de 370.30 kilómetros de carreteras, de las cuales 96 kilómetros son pavimentadas y 208 revestidas. Existe una administración de correos con seis agencias, y el servicio telefónico de larga distancia se brinda a varias comunidades. Se captan todas las emisoras de radio y canales de televisión del Distrito Federal, Toluca y otros estados. El servicio de transporte lo prestan varias líneas privadas además de varios carros de sitio. Los principales productos agrícolas son el maíz, cebada, papa, alfalfa, trigo, maguey y raíz de zacatón. En la fruticultura se cultiva la pera, el manzano, el ciruelo, el chabacano, el higo y el membrillo. También se cría ganado bovino, porcino, ovino, caprino y equino; así como aves de postura y engorda.

Existe industria de transformación de alimentos, textiles, prendas de vestir, madera, plásticos, minerales no metálicos, maquinaria y equipo. También se encuentran varios yacimientos mineros de titanio, oro, plata, plomo, cobre y zinc. Una empresa paramunicipal explota los bosques, y en la presa y los bordos se cría la carpa de Israel. Se cuenta con varios pequeños establecimientos comerciales y con tiendas Diconsa, Conasupo y afiliadas a Impecsa.

Análisis de sus ingresos y egresos de 1980 a 1990

En 1980 las participaciones federales y estatales constituyeron el 55.6 % del total de los ingresos percibidos por el municipio, seguidos en orden de importancia por los derechos, por los que se recaudó el 22.2 % de los mismos ingresos. Ese año, dos terceras partes de los egresos fueron canalizados para cubrir los gastos administrativos, y una tercera parte fue destinada a las obras públicas y el fomento (Cuadro 3.4). Al año siguiente, 1981, nuevamente las participaciones ingresaron la mayor parte de los recursos municipales, el 66.7 %; seguidas también por los derechos con el 22.2 % . En esta ocasión, el 70 % de los egresos municipales se ejerció en el renglón de gastos administrativos y sólo un 30 % en obra pública y fomento (Cuadro 3.5).

Para 1982, las participaciones representaron el 100 % de los ingresos, el porcentaje más alto para este municipio en el período analizado, y al igual que en 1980, una tercera parte de los gastos se dedicó a la administración y el resto a la obra pública y fomento (Cuadro 3.6) . Durante 1983, disminuyó el porcentaje que representaban las participaciones en los ingresos al 72.9 %, nuevamente los derechos les siguieron con el 23.7 % , y los aprovechamientos significaron el 3.4 % . En lo que respecta a la forma en que se gastó esos recursos el 68.2 % se avocó a la administración, el 27.3 % en

CUADRO 3.4
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1980

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1 ¹ 1	11.1	GASTOS ADMVOS.	6	66.7
PARTICIPACIONES	5	55.6	OBRA PUB. Y FOMENTO	3	33.3
DERECHOS	2	22.2	TRANSPERENCIAS	-	-
PRODUCTOS	1	11.1	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	-	-	-	-	-
TOTAL	9	100	TOTAL	9	100

CUADRO 3.5
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1981

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	7 ¹	70.0
PARTICIPACIONES	6	66.7	OBRA PUB. Y FOMENTO	3	30.0
DERECHOS	2	22.2	TRANSPERENCIAS	-	-
PRODUCTOS	1	11.1	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	-	-	-	-	-
TOTAL	9	100	TOTAL	10	100

CUADRO 3.6
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1982

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	2 ¹	66.7
PARTICIPACIONES	4	100	OBRA PUB. Y FOMENTO	-	-
DERECHOS	-	-	TRANSPERENCIAS	1	33.3
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	-	-	-	-	-
TOTAL	4	100	TOTAL	3	100

CUADRO 3.7
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1983

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	15 ¹	68.2
PARTICIPACIONES	43	72.9	OBRA PUB. Y FOMENTO	6	27.3
DERECHOS	14	23.7	TRANSPERENCIAS	1	4.5
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	3.4	-	-	-
TOTAL	59	100	TOTAL	22	100

obra pública y fomento, y el 4.5 % en transferencias (Cuadro 3.7).

En 1984 volvió a elevarse el monto de las participaciones con respecto del total de ingresos municipales, pues lograron un 91.5 % , los derechos un 4.3 % y los productos y aprovechamientos 2.1 % cada uno. Esta fue la primera ocasión en que el mayor porcentaje de gastos se dedicó a la obra pública y el fomento, el 82.3 % ; mientras que sólo el 16.2 % se canalizó a gastos administrativos y el 1.5 % a transferencias (Cuadro 3.8). Durante 1985 descendió el monto de las participaciones en relación con el total de ingresos, ya que sólo significaron el 79.5 % , por concepto de aprovechamientos se captó el 31 % , por derechos el 6.1% , por impuestos el 6 % , y por productos un 2.1 % . Es importante resaltar que en este año fue la primera ocasión, en el período analizado, que este municipio recibió ingresos por cinco conceptos diferentes. Los ingresos se ejercieron en un 73 % en gastos administrativos, el 13.5 % en obra pública y fomento y otro porcentaje igual en transferencias (Cuadro 3.9).

Para 1986 disminuyó el monto de las participaciones, pues representaron el 54.8 % del total de ingresos, le siguieron los aprovechamientos con el 31 % , después los derechos con un 6.1 % , los impuestos con el 6 % , Y los productos con el 2.1 % . Este año, al igual que en 1984, la mayor cantidad de gastos se erogó en obras públicas y fomento, el 35.5 % en

CUADRO 3.8
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1984

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	21	16.2
PARTICIPA CIONES	86	91.5	OBRA PUB. Y FOMENTO	107	82.3
DERECHOS	4	4.3	TRANSPERE RENCIAS	2	1.5
PRODUCTOS	2	2.1	-	-	-
APROVECHA MIENTOS	2	2.1	-	-	-
TOTAL	94	100	TOTAL	130	100

CUADRO 3.9
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1985

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	8 ¹	6.1	GASTOS ADMVOS.	38	73.0
PARTICIPA CIONES	105	79.5	OBRA PUB. Y FOMENTO	7	13.5
DERECHOS	14	10.6	TRANSPERE RENCIAS	7	13.5
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHA MIENTOS	5	3.8	-	-	-
TOTAL	132	100	TOTAL	52	100

gastos administrativos y el 5.2 % en transferencias (Cuadro 3.10). En 1987, el 40.6 % de los ingresos del municipio fue recaudado por cuatro diferentes conceptos : 25.7 % por aprovechamientos, 7.8 % en derechos, 5.9 % por impuestos, y 1.2 % por productos; mientras que el 59.4 % restante se obtuvo mediante las participaciones. Continuando con la línea del año anterior, en 1987 se invirtió el 66.6 % de los gastos en obras públicas y fomento, es decir el mayor monto del presupuesto de egresos de ese año; el 28.4 % en gastos administrativos y el 5 % en transferencias (Cuadro 3.11).

Durante 1988 volvió a elevarse la cantidad de recursos que ingresaron al erario municipal por concepto de participaciones, porque estas alcanzaron el 71.1 %; un 20 % fue por aprovechamientos, 4.3 % por derechos, 3 % por impuestos, y 1.6 % por productos. En esta ocasión fue muy similar la cantidad de dinero destinada a gastos administrativos y a obra pública y fomento; los primeros concentraron un 49.7 %, y los segundos un 46.2 %, el 4.1 % restante se canalizó a transferencias (Cuadro 3.12). Para 1989 las participaciones representaron el 63.8 % del total de los ingresos seguidas por los aprovechamientos con un 27.5%, los derechos con el 4.6 %, los impuestos por el 2.8 %, y el 1.3 % en productos. Los gastos ejercidos este año nuevamente favorecieron el renglón de obras públicas y fomento, que concentraron el 49.7 %; por su parte, para los gastos administrativos se canalizó el 38 %; para transferencias el 4.2 %; y para la deuda pública el 3.7 % (Cuadro 3.13).

CUADRO 3.10
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1986

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	22 ¹	6.0	GASTOS ADMVOS.	103	35.5
PARTICIPACIONES	205	54.8	OBRA PUB. Y FOMENTO	172	59.3
DERECHOS	23	6.1	TRANSPERENCIAS	15	5.2
PRODUCTOS	8	2.1	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	116	31.0	-	-	-
TOTAL	374	100	TOTAL	290	100

CUADRO 3.11
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1987

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	38 ¹	5.9	GASTOS ADMVOS.	175	28.4
PARTICIPACIONES	382	59.4	OBRA PUB. Y FOMENTO	411	66.6
DERECHOS	50	7.8	TRANSPERENCIAS	31	5.0
PRODUCTOS	8	1.2	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	165	25.7	-	-	-
TOTAL	643	100	TOTAL	617	100

CUADRO 3.12
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN 1987

INGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	65 ¹	3.0
PARTICIPAG.	1,556	71.1
DERECHOS	95	4.3
PRODUCTOS	34	1.6
APROVECHAM.	437	20.0
TOTAL	2,187	100
EGRESOS		
GASTOS ADMVOS.	1,040	49.7
OBRA PUB. Y FOMENTO	967	46.2
TRANSFER.	86	4.1
TOTAL	2,093	100

CUADRO 3.13
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE SAN FELIPE DEL PROGRESO EN

1989

1990

INGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
IMPUESTOS	93 ¹	2.8	170	1.5
PARTICIPACIONES	2,149	63.8	2,344	20.3
DERECHOS	154	4.6	176	1.5
PRODUCTOS	44	1.3	25	0.2
APROVECHAMIENTOS	925	27.5	38	0.3
DEUDA PUBLICA	-	-	172	1.5
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	8,618	74.7
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-
TOTAL	3,365	100	11,543	100
EGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
GASTOS ADMVOS.	1,274	38.0	1,333	11.5
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	1,675	49.7	2,234	19.3
TRANSFERENCIAS	143	4.2	178	1.5
DEUDA PUBLICA	126	3.7	95	1.0
OTROS	147	4.4	7,705	66.7
TOTAL	3,365	100	11,545	100

En 1990 las participaciones alcanzan su porcentaje más bajo, para este municipio en el período analizado, el 20.3 %. Los ingresos por cuenta de terceros fueron los que obtuvieron un porcentaje mayor en el total de ingresos, 74.7 %; seguidos por la deuda pública, los impuestos y los derechos, 1.5 % cada uno, los aprovechamientos 0.3 %, y los productos 0.2 %. Los recursos destinados tanto a obras públicas y fomento, como a gastos administrativos representaron cantidades mínimas este año, 19.3 y 11.5 % respectivamente. Las transferencias absorbieron 1.5 % del gasto, la deuda pública el 1 %, y el 66.7 % restante no se especificó en qué se erogó (Cuadro 3.13).

San Felipe del Progreso es el caso típico de un municipio rural con una predominante dependencia financiera con respecto de las participaciones federales y estatales. En los once años analizados, el porcentaje promedio que representaron las participaciones con respecto del total de ingresos municipales es del 66.9 %; es decir, durante este período el municipio obtuvo dos terceras partes de sus recursos financieros mediante los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos entre su propio ayuntamiento y el estado, y este último y la federación.

El 33.1 % restante se pulverizó en seis conceptos diferentes, el más importante fue el de los aprovechamientos que, en la etapa analizada, ingresaron en promedio el 10.3 % de los recursos hacendarios del municipio. En orden de importancia

le siguieron : los derechos, con el 9.8 %; los ingresos por cuenta de terceros, con un 6.8 %; los impuestos, con el 3.3 %; los productos, con un 2.8 %; y por último, la deuda pública con el 0.1 %.

Es necesario aclarar que este último año estudiado, 1990, las participaciones significaron un porcentaje muy bajo de los ingresos, en relación con los diez años anteriores. Al examinarse los datos de este año (Cuadro 3.13), se observa que el concepto de ingresos con mayor monto fue el de por cuenta de terceros, que de acuerdo con las definiciones proporcionadas al principio del apartado 3.4, son recursos que no se erogan directamente en y por el municipio. Así pues, las participaciones representaron este año también el mayor porcentaje de ingresos para la hacienda pública, el 20.3 %.

Después de 1990 el municipio empezó a administrar directamente el impuesto predial, por lo que es de suponer, ya que se carece de información al respecto, que con esta medida sus ingresos por concepto de impuestos se vean fortalecidos. Algo similar ocurre con lo relativo a los derechos, como se señaló, en 1992 el Estado de México se coordinó con la federación en esta materia; por ello el municipio ha dejado de percibir la mayor parte de los derechos que antes cobraba pero a cambio se espera que sus ingresos vía participaciones federales sean elevados de manera importante.

Con respecto a sus egresos, en el municipio de San Felipe del Progreso se observa una diferencia poco considerable entre lo invertido en gastos administrativos y la obra pública y fomento. El promedio de lo destinado a los primeros, durante los once años examinados, es de 47.6 %, mientras que los segundos concentraron un 38.9 %. Para las transferencias se canalizó el 6.6 %, el 6.5 % en gastos no especificados, y el 0.4 % para el pago de la deuda.

Así pues, el municipio estudiado no sigue la tendencia general que se observa en casi todos los municipios rurales, en los que sus recursos hacendarios apenas alcanzan para cubrir sus gastos administrativos. En este caso, los ayuntamientos correspondientes en estos once años, en la medida de sus posibilidades, no descuidaron el beneficio directo que reciben sus comunidades a través de la obra pública y el fomento. También es de llamar la atención la prácticamente inexistente deuda pública que presentan las finanzas de San Felipe del Progreso, ya que esta aparece hasta 1990 y representó una parte mínima de los ingresos, el 1.5 %; lo que está muy equilibrado con el porcentaje que se le dedicó de egresos ese mismo año, el 1 % .

3.4.2 El caso de un municipio semiurbano : Jilotepec

Datos generales del municipio

Jilotepec es un municipio que se localiza en la zona norte del Estado de México; limita al norte con el Estado de Hidalgo, al sur con el municipio de Chapa de Mota, al sureste con el de Villa del Carbón, al este con el de Soyaniquilpan y el Estado de Hidalgo, al oeste con los municipios de Aculco y Timilpan, y al noreste con el Polotitlán. Tiene una superficie de 552.448 kilómetros cuadrados, lo que lo sitúa como el cuarto con mayor extensión de todo el estado, y se integra por 45 localidades.

El municipio está a una altura de 2,250 metros sobre el nivel del mar y su clima es generalmente frío, pero templado en verano. La temperatura media varía entre los 12 y 24 grados centígrados. En el relieve del suelo de Jilotepec dominan las planicies ya que es propiamente un valle aunque tiene barrancas, cerros desforestados y bosques.

Recorre el territorio del municipio el río que desciende del Cerro de la Bufa, cuyas aguas se almacenan en la Presa de Danxho. Existen otros ríos importantes que desembocan en la Laguna de Huapango; los arroyos más importantes son el de los Charcos, las Canoas y el Colorado. Jilotepec también cuenta con numerosas presas y bordos, y el Distrito de Riego Número 44 contribuye a mejorar la fertilidad de sus tierras agrícolas.

El suelo se divide, de acuerdo con su uso, de la manera siguiente : 15,904 hectáreas tienen un destino agrícola; 25,539 son dedicadas a la actividad pecuaria; la región forestal abarca 14,162; la zona urbana 564; y la industrial 7. La flora del municipio está formada por pinos, oyameles, cedros y sabinos; su fauna la integran especies menores como el pato, la codorniz, el zorrillo y otros.

La población total de Jilotepec, de acuerdo con el Censo de 1990, asciende a 52,609 habitantes, de los cuales 26,281 son hombres y 26,328 mujeres. La población económicamente activa representa el 40.45 % del total de habitantes, es decir, 21,280.

El municipio cuenta con jardines de niños, primarias y secundarias federales y estatales, el Centro de Bachillerato Industrial y de Servicios No. 108, el Instituto de Ciencias de Jilotepec y la Escuela Normal No. 19. En materia de salud y seguridad social existe una Clínica Hospital dependiente de la Secretaría de Salud, una del IMSS, otra del ISSSTE, y una clínica más del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, y un consultorio del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia. Jilotepec dispone de los servicios públicos de agua potable, alumbrado público y alcantarillado, de manera parcial, así como mercado, tianguis, panteón general, parques y jardines, transporte urbano y seguridad pública. En el territorio municipal existe un total de 236.7 kilómetros de caminos estatales y

federales, revestidos o pavimentados. En la cabecera municipal se cuenta con una administración de correos que funciona a nivel nacional e internacional, también se cuenta con oficinas de telégrafos y servicios de teléfono. En el municipio se captan la mayoría de las estaciones de radio y televisión de la Ciudad de México.

Los principales cultivos agrícolas son el maíz, el frijol y el trigo, la ganadería tiene una participación importante en la alimentación de la población y la avicultura ocupa un lugar destacado entre las actividades económicas. Las ramas industriales sobresalientes del municipio son la confección y maquila de ropa para caballero, manufactura de envases de plástico, aparatos eléctricos y televisiones, así como productos alimenticios.

Los recursos forestales del municipio son explotados por el organismo descentralizado estatal Protectora e Industrializadora de Bosques. Por lo que respecta a la piscicultura, la carpa de Israel es la especie que más se cultiva en algunos de los bordos que existen. También se cuenta con una gran cantidad de establecimientos comerciales en donde se venden productos básicos, medicinas, materiales para construcción y muebles.

Análisis de sus ingresos y egresos de 1980 a 1990

Para el municipio de Jilotepec, en 1980, las participaciones representaron el 60 % del total de sus ingresos, los productos y aprovechamientos el 20 % cada uno. En ese año los gastos administrativos absorbieron el mayor porcentaje de recursos de todo el período analizado, el 85.7 %, y la obra pública y el fomento el 14.3 % (Cuadro 3.14). En 1981, el porcentaje de las participaciones se elevó un poco, pues alcanzó el 63.2 %; seguido en orden de importancia por los impuestos, productos y aprovechamientos con un 10.5 % cada uno, y por los derechos con el 5.3 %. Durante este ejercicio los gastos administrativos concentraron una cantidad de egresos un poco menor que el año anterior, el 76.5 %. Los recursos invertidos en obra pública y fomento se elevaron poco significativamente al 17.6 %, no obstante siguieron siendo mucho menores que los dedicados a la administración; por último, el 5.9 % se canalizó a transferencias (Cuadro 3.15).

Durante 1982 volvió a incrementarse el monto de las participaciones en relación con el total de ingresos municipales, pues significaron el 73 % de estos últimos. Los productos y aprovechamientos representaron el 10.8 % cada uno, y los impuestos y derechos el 2.7 % también cada uno. En esta ocasión volvió a descender el porcentaje de los gastos dedicados a la administración, ya que se situaron en el 72.2 %. Los gastos en obra pública y fomento se vieron favorecidos

CUADRO 3.14
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1980

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	6 ¹	85.7
PARTICIPACIONES	6	60.0	OBRA PUB. Y FOMENTO	1	14.3
DERECHOS	-	-	TRANSPERENCIAS	-	-
PRODUCTOS	2	20.0	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	20.0	-	-	-
TOTAL	10	100	TOTAL	7	100

CUADRO 3.15
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1981

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	2 ¹	10.5	GASTOS ADMVOS.	13	76.5
PARTICIPACIONES	12	63.2	OBRA PUB. Y FOMENTO	3	17.6
DERECHOS	1	5.3	TRANSPERENCIAS	1	5.9
PRODUCTOS	2	10.5	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	10.5	-	-	-
TOTAL	19	100	TOTAL	17	100

directamente pues se elevaron al 25 %, y las transferencias absorbieron un 2.8 % (Cuadro 3.16). Para 1983 las participaciones alcanzaron el mayor porcentaje registrado en los once años examinados, el 86.9 % del total de ingresos. Este año el municipio captó recursos por sólo dos conceptos más, los derechos con un 8.3 %, y los aprovechamientos con el 4.8 %. Nuevamente descendió, al 57 %, el presupuesto canalizado a gastos administrativos; y de igual manera se incrementó el porcentaje dedicado a la obra pública y fomento, pues representó el 39.2 %. Un 3.8 % fue ejercido en transferencias (Cuadro 3.17).

En 1984 las participaciones aportaron el 81.1 % de los ingresos, le siguieron los impuestos con el 10.9 %, los productos con un 3.6 %, y los derechos y aprovechamientos con el 2.2 % cada uno. En este año los gastos administrativos se elevaron nuevamente pues representaron el 68.5 % de los egresos municipales, en consecuencia la cantidad canalizada a obra pública y fomento disminuyó al 29.2 %, y las transferencias al 2.3 % (Cuadro 3.18). Durante 1985 decreció el porcentaje de las participaciones al 66 %, el resto de los ingresos fue captado por los impuestos en un 14 %, los aprovechamientos con el 10 %, los derechos con un 7 %, y los productos con el 3 %. En esta ocasión, al igual que el año anterior, los egresos ejercidos en la administración aumentaron significativamente al alcanzar el 80.8 %, el gasto en obra pública y fomento se limitó al 15.6 %, y las transferencias al 3.6 % (Cuadro 3.19).

CUADRO 3.16
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE JILOTEPEC EN 1982

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1 ¹	2.7	GASTOS ADMVOS.	26	72.2
PARTICIPACIONES	27	73.0	OBRA PUB. Y FOMENTO	9	25.0
DERECHOS	1	2.7	TRANSPERENCIAS	1	2.8
PRODUCTOS	4	10.8	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	4	10.8	-	-	-
TOTAL	37	100	TOTAL	36	100

CUADRO 3.17
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE JILOTEPEC EN 1983

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	45 ¹	57.0
PARTICIPACIONES	73	86.9	OBRA PUB. Y FOMENTO	31	39.2
DERECHOS	7	8.3	TRANSPERENCIAS	3	3.8
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	4	4.8	-	-	-
TOTAL	84	100	TOTAL	79	100

CUADRO 3.18
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1984

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	15 ¹	10.9	GASTOS ADMVOS.	89	68.5
FARTICIPA CIONES	11.2	81.1	OBRA PUB. Y FOMENTO	38	29.2
DERECHOS	3	2.2	TRANSPÉ RENCIAS	3	2.3
PRODUCTOS	5	3.6	-	-	-
APROVECHA MIENTOS	3	2.2	-	-	-
TOTAL	133	100	TOTAL	130	100

CUADRO 3.19
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1985

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	30 ¹	14.0	GASTOS ADMVOS.	135	80.8
FARTICIPA CIONES	145	66.0	OBRA PUB. Y FOMENTO	26	15.6
DERECHOS	16	7.0	TRANSPÉ RENCIAS	6	3.6
PRODUCTOS	6	3.0	-	-	-
APROVECHA MIENTOS	22	10.0	-	-	-
TOTAL	219	100	TOTAL	167	100

Para 1986 el porcentaje de las participaciones en los ingresos descendió al 55.4 %, seguidas por los aprovechamientos con el 21 %, los impuestos con un 12 %, los derechos con el 8 %, y los productos con un 3.6 %. En lo referente a egresos, como sucedió desde hacia dos años, se elevaron los gastos administrativos al concentrar un porcentaje del 84.9 %. A causa de ello, la obra pública y el fomento recibieron el monto más bajo en todo el período examinado, el 8.9 %; las transferencias se incrementaron caso al doble, en relación con el año anterior, con un 6.2 % (Cuadro 3.20). En 1987 el 52.6 % de los ingresos fue aportado por las participaciones, los aprovechamientos ingresaron el 24.2 %, los impuestos el 10.2 %, los derechos el 7.1 %, y los productos el 5.9 %. Los gastos administrativos fueron otra vez los que más recursos absorbieron, el 73.2 % de los egresos; la obra pública y fomento recibió un aumento significativo en comparación con el año pasado, el 22.8 %, y las transferencias el 4 % (Cuadro 3.21).

Durante 1988 el 48.4 % de los ingresos se obtuvieron por diferentes conceptos : el 35.2 % por aprovechamientos, 6.6 % por impuestos, por derechos el 5.8 %, y un 0.9 % por productos; el 51.6 % restante mediante las participaciones. Al igual que el año anterior los gastos administrativos aumentaron, en esta ocasión al 76.3 %; el 20.4 % se destinó a obra pública y fomento, y el 3.3 % a participaciones (Cuadro 3.22). Para 1989 las participaciones sólo representaron el 36.4 % de los ingresos, el 41 % correspondió a los

CUADRO 3.20
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1986

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	57 ¹	12.0	GASTOS ADMVOS.	342	84.9
PARTICIPACIONES	261	55.4	OBRA PUB. Y FOMENTO	36	8.9
DERECHOS	36	8.0	TRANSFERENCIAS	25	6.2
PRODUCTOS	17	3.6	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	100	21.0	-	-	-
TOTAL	471	100	TOTAL	403	100

CUADRO 3.21
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1987

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	103 ¹	10.2	GASTOS ADMVOS.	440	73.2
PARTICIPACIONES	533	52.6	OBRA PUB. Y FOMENTO	137	22.8
DERECHOS	72	7.1	TRANSFERENCIAS	24	4.0
PRODUCTOS	60	5.9	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	245	24.2	-	-	-
TOTAL	1,013	100	TOTAL	601	100

CUADRO 3.22
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN 1988

INGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	178 ¹	6.6
PARTICIP.	1,392	51.6
DERECHOS	157	5.8
PRODUCTOS	23	0.8
APROVECHAM.	950	35.2
TOTAL	2,700	100
EGRESOS		
GASTOS ADMVOS.	1,535	76.3
OBRA PUB. Y FOMENTO	410	20.4
TRANSFEREN.	66	3.3
TOTAL	2,011	100

aprovechamientos, el 10 % a la deuda pública, el 6 % a los impuestos, el 5.4 % a los derechos, y el 1.2 % a los productos. En este año la diferencia entre los gastos administrativos y los de obras públicas y fomento no fue tan marcada ya que a los primeros correspondió el 52.8 % y a los segundos el 44.6 %; las transferencias sólo absorbieron el 2.6 % (Cuadro 3.23).

En 1990, los ingresos que mayor porcentaje aportaron a la hacienda municipal fueron por cuenta de terceros con el 44 %; le siguieron en orden de importancia : las participaciones con el 28.3 %, los aprovechamientos con el 12.7 %, los derechos con el 7.5 %, los impuestos con el 6.7 %, y los productos con el 0.8 %. El 50.1 % del presupuesto de egresos se destinó a la administración, el 37.3 % a obras públicas y fomento, el 2.4 % a transferencias, y el 10.2 % restante se empleó en gastos no especificados (Cuadro 3.23).

En el caso del municipio de Jilotepec se observa que, durante los once años examinados, el porcentaje promedio que aportaron las participaciones al total de ingresos fue del 59.5 %. La cifra es muy similar a la obtenida por el municipio de San Felipe del Progreso; sin embargo, Jilotepec muestra una tendencia clara a partir de 1984, hacia la disminución del monto de las participaciones con respecto de los demás ingresos percibidos. Es de suponer que esto continúe ya que Jilotepec es otro de los municipios que después de 1990 asumió la administración directa del impuesto

CUADRO 3.23
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE JILOTEPEC EN
1989)

1990

INGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
IMPUESTOS	300 ¹	6.0	515	6.7
PARTICIPACIONES	1,816	36.4	2,172	28.3
DERECHOS	268	5.4	576	7.5
PRODUCTOS	62	1.2	58	0.8
APROVECHAMIENTOS	2,046	41.0	975	12.7
DEUDA PUBLICA	489	10.0	-	-
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	3,374	44.0
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-
TOTAL	4,981	100	7,670	100
EGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
GASTOS ADMVOS.	2,628	52.8	3,848	50.1
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	2,224	44.6	2,861	37.3
TRANSFERENCIAS	129	2.6	182	2.4
DEUDA PUBLICA	-	-	-	-
OTROS	-	-	780	10.2
TOTAL	4,981	100	7,671	100

predial, lo que contribuirá seguramente a incrementar sus ingresos propios.

Por otra parte, es importante resaltar el paulatino incremento que han registrado los aprovechamientos, sobre todo a partir de 1985. Dichos ingresos aportaron en promedio, durante la etapa estudiada, el 17.5 % de los recursos municipales, seguidos de los impuestos con el 7.2 %, los productos con un 5.5 %, los derechos con el 5.3 %, por cuenta de terceros con un 4 %, y el 1 % por deuda pública. Así pues, a partir de 1985, la mitad de los recursos hacendarios del municipio ha sido captada mediante conceptos distintos a las participaciones.

En lo referente a los egresos, el caso de Jilotepec muestra una gran concentración de recursos en el renglón de gastos administrativos, pues estos absorbieron en promedio durante los once años estudiados, el 70.7 % del total del presupuesto municipal. En contraparte, sólo el 25 % de este último fue destinado a obras públicas y fomento, el 3.3 % a transferencias y el 1 % se ejerció en gastos no especificados.

Resulta normal que la mayor cantidad de dinero se utilice en la administración ya que ésta, por tratarse de un municipio semiurbano, es más grande y con mayores necesidades que la de un municipio rural. No obstante, en este sentido, San Felipe del Progreso presenta una mejor política de gasto público que la de Jilotepec, pues existe un mayor equilibrio entre el

dinero empleado en gastos administrativos y el dedicado a obra pública y fomento. Por último, el municipio sólo recurrió a la deuda pública en 1989, con lo que financió sólo el 10 % de sus ingresos; aunque ese año y el siguiente no destinó ninguna cantidad de sus egresos para cubrir los intereses o el capital.

3.4.3 El caso de un municipio urbano : Valle de Bravo

Datos generales del municipio

Valle de bravo es un municipio que se ubica al poniente de la Ciudad de Toluca, limita al norte con Amanalco de Becerra y Donato Guerra; al oriente con Amanalco de Becerra y Zinacantepec; al poniente con Ixtapan del Oro, Nuevo Santo Tomás de los Plátanos y Otzoloapan; y al sur con Temascaltepec, Zacazonapan y parte de Otzoloapan. Su superficie es de 414.31 kilómetros cuadrados, en donde se asienta la cabecera municipal que se divide en ocho secciones y tres barrios; cinco pueblos; 25 ejidos; 38 delegaciones y un comisariado de bienes comunales.

Su altitud media es de 2,200 metros sobre el nivel del mar y el clima es templado subhúmedo. La temperatura promedio anual es de 17.5 grados centígrados, con una máxima de 32 y una mínima de 1.3 . El municipio está rodeado de montañas y tiene tres formas características de relieve: zonas accidentadas, zonas semiplanas, y zonas planas. En Valle de Bravo existen seis ríos, algunos arroyos de caudal permanente y otros sólo de temporada de lluvias, veneros, manantiales, ojos de agua, un lago artificial, y una presa que pertenece al sistema Cutzamala que abastece de agua a la Ciudad de México.

Del suelo utilizado, 25,916 hectáreas corresponden a la zona forestal; 5,447 a la actividad agrícola de temporal y 2,880 a la de riego, y la ganadería usa 4,598 hectáreas. La flora

está formada por Aile, Alamo, encino, fresno, madroño, ocote, sauce y zapote blanco. Su fauna se compone de coyote, conejo, ardilla, tlacuache, liebre y cacomixtle.

La población del municipio en 1990 alcanzó la cifra de 36,135 habitantes; el 49.40 %, es decir 17,848 son hombres, y el 50.60 % restante, o sea 18,287 son mujeres. Por su parte, la población económicamente activa la conforman 16,199 habitantes, es decir, el 44.83 % del total.

Valle de Bravo cuenta con la infraestructura necesaria para impartir educación en los niveles preescolar, primaria, secundaria y telesecundaria. También existe una escuela preparatoria dependiente de la Universidad Autónoma del Estado de México, una Escuela Normal del Estado, y colegios particulares que cubren desde el nivel preescolar hasta la secundaria. En el municipio existe un centro de salud dependiente de los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado, una clínica del Instituto de Servicios Sociales del Estado de México y Municipios, dos clínicas del IMSS, y cinco casas de salud en diferentes comunidades.

Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y alumbrado público se prestan en la mayoría de las localidades, además de mercado, rastro, panteón, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos, transporte urbano, vialidad y seguridad pública. El territorio del municipio se comunica a través de tres

importantes carreteras pavimentadas, dos de las cuales son ramales que entroncan con la carretera México Guadalajara.

Valle de Bravo se comunica con la capital del estado y de la república mediante la línea de Autobuses México - Zinacantepec Ramales. En el territorio municipal se cuenta con servicio de transporte urbano y semiurbano, así como servicio de taxis que se utiliza para transportar a la mayoría de las comunidades y zonas aledañas; para las actividades de comercio y construcción se cuenta con los servicios de la Unión de Transportes materialistas, ubicados en la cabecera municipal y en el pueblo de Colorines.

Al municipio llegan toda clase de diarios y revistas que se editan en la Ciudad de México y Toluca. Existen dos oficinas de correos y telégrafos, una en la cabecera municipal y otra en el pueblo de Colorines, así como el servicio de teléfonos por clave Lada, también en la cabecera, Avándaro y Colorines. La mayoría de los canales televisivos de la Ciudad de México se captan a través de Televisión Comunal de México, S.A. de C.V., cuyo servicio es pagado por sus suscriptores. Asimismo, también se captan la mayor parte de las estaciones radiodifusoras de la capital del país, y además existe una estación radiodifusora instalada en la cabecera municipal.

Los principales cultivos agrícolas son : maíz, papa, frijol, haba, cebada, chícharo, ejote, cebolla y jitomate. Las frutas que más se siembran son : durazno, guayaba, higo, limón, mamey, fresa y naranja; en las zonas boscosas existen algunos

aserraderos. En el lago artificial formado por la presa se practica la pesca de tilapia, mojarra, trucha y lobina.

En materia industrial existe producción de cerámica de barro, hilados y tejidos, herrería, y centros madereros. Otro renglón económicamente importante para el municipio es el turismo ya que en su territorio se cuenta con lugares apropiados como lo son el lago artificial, ríos, bosques y cascadas naturales.

Análisis de sus ingresos y egresos de 1980 a 1990

En 1980 las participaciones contribuyeron con el 74 % de los ingresos percibidos por el municipio, los productos con el 13 %, los aprovechamientos con un 8.7 %, y los derechos con el 4.3 %. Ese año la obra pública y el fomento absorbieron la mayor parte del presupuesto de egresos, el 52.2 %. En gastos administrativos se empleó el 43.5 %, y en transferencias el 4.3 % (Cuadro 3.24). Durante 1981 el 75.7 de los recursos hacendarios se obtuvo a través de las participaciones; el resto de los ingresos se captó en un 13.5 % por productos, el 5.4 % por aprovechamientos, y por impuestos y derechos el 2.7 % cada uno. Al igual que el año anterior, las obras públicas y el fomento fueron el renglón de mayores egresos concentrados, el 55.6 %; le siguieron los gastos administrativos con el 38.8 %, y las transferencias el 5.6 % (Cuadro 3.25).

CUADRO 3.24
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE VALLE DE BRAVO EN 1980

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	-	-	GASTOS ADMVOS.	10 ¹	43.5
PARTICIPACIONES	17	74.0	OBRA PUB. Y FOMENTO	12	52.2
DERECHOS	1	4.3	TRANSPERENCIAS	1	4.3
PRODUCTOS	3	13.0	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	8.7	-	-	-
TOTAL	23	100	TOTAL	23	100

CUADRO 3.25
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE VALLE DE BRAVO EN 1981

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1 ¹	2.7	GASTOS ADMVOS.	14	38.8
PARTICIPACIONES	28	75.7	OBRA PUB. Y FOMENTO	20	55.6
DERECHOS	1	2.7	TRANSPERENCIAS	2	5.6
PRODUCTOS	5	13.5	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	5.4	-	-	-
TOTAL	37	100	TOTAL	36	100

Para 1982 el porcentaje representado por las participaciones en el total de ingresos ascendió, en relación con el año pasado, al 81.1 %. Los productos ingresaron el 11.3 %, los aprovechamientos el 3.8 %, y los impuestos y derechos el 1.9 % cada uno. Este fue el primer año, del período analizado, que los gastos administrativos superaron a los de obras públicas y fomento; los primeros registraron un considerable incremento al alcanzar el 62 %, y los segundos, como consecuencia, una notable disminución al 36 %. Para las transferencias sólo se utilizó el 2 % (Cuadro 3.26). En 1983 las participaciones significaron el 86.8 % de los ingresos, el porcentaje más alto del período examinado, los derechos el 9.3 %, los aprovechamientos el 2.3 %, y los impuestos el 1.6 %. Las cantidades invertidas en gastos administrativos y obra pública y fomento estuvieron más equilibrados, el 51.1 y 42 % respectivamente; las transferencias absorbieron el 6.9 % (Cuadro 3.27).

Durante 1984 las participaciones presentaron una significativa disminución, al sumar el 60.3 % de los ingresos; los impuestos se fortalecieron este año ya que a través de ellos se captó el 30.1 %. Les siguieron los productos con el 6.2 %, los aprovechamientos con un 2 %, y los derechos con el 1.4 %. En esta ocasión los recursos canalizados hacia la obra pública y el fomento superaron a los destinados a gastos administrativos, pues los primeros lograron el 59.5 %, la proporción más alta de los once años estudiados, y los segundos el 36.6 %. El 3.9% restante se

CUADRO 3.26
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1982

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1 ¹	1.9	GASTOS ADMVOS.	31	62.0
PARTICIPACIONES	43	81.1	OBRA PUB. Y FOMENTO	18	36.0
DERECHOS	1	1.9	TRANSPERENCIAS	1	2.0
PRODUCTOS	6	11.3	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	2	3.8	-	-	-
TOTAL	53	100	TOTAL	50	100

CUADRO 3.27
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1983

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	2 ¹	1.6	GASTOS ADMVOS.	67	51.1
PARTICIPACIONES	112	86.8	OBRA PUB. Y FOMENTO	55	42.0
DERECHOS	12	9.3	TRANSPERENCIAS	9	6.9
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	3	2.3	-	-	-
TOTAL	129	100	TOTAL	131	100

utilizó en transferencias (Cuadro 3.28). Al año siguiente, 1985, las participaciones fueron nuevamente el concepto más importante en los ingresos del municipio, con el 46.6 %; no obstante, el resto de los recursos, es decir más de la mitad, se obtuvo a través de recursos propios: 28.5 % por los impuestos, 17 % por los aprovechamientos, y 7.9 % por los derechos. Los gastos administrativos volvieron a concentrar el mayor porcentaje de los egresos, el 71.2 %; en detrimento de la obra pública y fomento que sólo recibieron el 26.4 %, y las transferencias el 2.4 % (Cuadro 3.29).

Para 1986 más del 50 % de los ingresos fue obtenido nuevamente por recursos propios : 28.4 % por impuestos, 12.9 % por aprovechamientos, 10.3 % por derechos y 0.2 % por productos. Las participaciones aportaron el 48.2 %. La relación entre gastos administrativos y obra pública y fomento volvió a equilibrarse, con un 51.6 % para los primeros y el 45.5 % para los segundos. El 2.9 % se canalizó a transferencias (Cuadro 3.30). Durante 1987 poco menos de las dos terceras partes de los ingresos se recaudaron por recursos propios : 28.4 % por participaciones, 15.2 % por aprovechamientos, 12.5 por derechos, y 6.8 % por productos, 62.9 % en total. El 37.1 % restante ingresó por participaciones. La diferencia entre los recurso empleados en gastos administrativos y obra pública y fomento se incrementó nuevamente ya que los primeros recibieron el 63.3 % y los segundos el 33.7 % para las transferencias sólo se destinó el 3 % (Cuadro 3.31).

CUADRO 3.28
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1984

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	63 ¹	30.1	GASTOS ADMVOS.	83	36.6
PARTICIPACIONES	126	60.3	OBRA PUB. Y FOMENTO	135	59.5
DERECHOS	3	1.4	TRANSFERENCIAS	9	3.9
PRODUCTOS	13	6.2	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	4	2.0	-	-	-
TOTAL	209	100	TOTAL	227	100

CUADRO 3.29
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1985

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	104 ¹	28.5	GASTOS ADMVOS.	205	71.2
PARTICIPACIONES	170	46.6	OBRA PUB. Y FOMENTO	76	26.4
DERECHOS	29	7.9	TRANSFERENCIAS	-	-
PRODUCTOS	-	-	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	62	17.0	-	-	-
TOTAL	365	100	TOTAL	288	100

CUADRO 3.30
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1986

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	154 ¹	28.4	GASTOS ADMVOS.	270	51.6
PARTICIPACIONES	262	48.2	OBRA PUB. Y FOMENTO	238	45.5
DERECHOS	56	10.3	TRANSPERENCIAS	15	2.9
PRODUCTOS	1	0.2	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	70	12.9	-	-	-
TOTAL	543	100	TOTAL	523	100

CUADRO 3.31
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1987

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	409 ¹	28.4	GASTOS ADMVOS.	515	63.3
PARTICIPACIONES	534	37.1	OBRA PUB. Y FOMENTO	274	33.7
DERECHOS	130	12.5	TRANSPERENCIAS	24	3.0
PRODUCTOS	98	6.8	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	219	15.2	-	-	-
TOTAL	1,440	100	TOTAL	813	100

En 1988 descendió un poco el porcentaje que por ingresos propios tuvo el municipio, en relación con el año anterior, pues se situó en el 51 % : 25.3 % por impuestos, 15.6 % por derechos, 8.7 % por aprovechamientos, y 1.4 % por productos. El resto, 49 %, ingresó mediante las participaciones. Casi tres cuartas partes de los egresos se canalizaron hacia los gastos administrativos, el 72.9 %; y la obra pública y el fomento se limitaron al 21.3 %, una tercera parte menos que el año pasado. Las transferencias se incrementaron al 5.8 % (Cuadro 3.32). Para 1989 los ingresos propios del municipio repuntaron al 66 %: 27.1 % por impuestos, 19.4 % por aprovechamientos, 14.3 % por derechos, y el 5.2 % por productos; las participaciones contribuyeron con el 34 %. Los gastos administrativos redujeron veinte puntos porcentuales, en comparación con el año pasado, al emplear el 52.9 % de los recursos. La obra pública y el fomento ejercieron una tercera parte del total de gastos, el 33.4 %; las transferencias, el 7.9 %; la deuda pública, el 1.2 %; y un 4.5 % en egresos no especificados (Cuadro 3.33).

Por último, en 1990 las participaciones registraron el porcentaje más bajo de los once años examinados, el 24.7 %. El 75.3 % de los recursos se captó vía ingresos propios : el 35.4 % por impuestos, 22 % por derechos, 8.5 % por cuenta de terceros, 4.2 % mediante la deuda pública, 3.7 % por aprovechamientos, y el 1.5 % por productos. Los porcentajes con respecto de los gastos no variaron significativamente, los ejercidos en la administración fueron del 57.9 %, le

CUADRO 3.32
INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
DE VALLE DE BRAVO EN 1988

INGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	718 ¹	25.3
PARTICIPAC.	1,389	49.0
DERECHOS	444	15.6
PRODUCTOS	40	1.4
APROVECHAM.	248	8.7
TOTAL	2,839	100
EGRESOS		
GASTOS ADMVOS.	1,943	72.9
OBRA PUB. Y FOMENTO	567	21.3
TRANSFEREN.	154	5.8
TOTAL	2,664	100

CUADRO 3.33
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE VALLE DE BRAVO EN
 1989

1990

INGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
IMPUESTOS	1,628 ¹	27.1	3,317	35.4
PARTICIPACIONES	2,048	34.0	2,311	24.7
DERECHOS	863	14.3	2,053	22.0
PRODUCTOS	313	5.2	143	1.5
APROVECHAMIENTOS	1,168	19.4	348	3.7
DEUDA PUBLICA	-	-	398	4.2
POR CUENTA DE TERCEROS	-	-	800	8.5
DISPONIBILIDADES	-	-	-	-
OTROS	-	-	-	-
TOTAL	6,020	100	9,370	100
EGRESOS	MONTO	%	MONTO	%
GASTOS ADMVOS.	3,185	52.9	5,429	57.9
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	2,013	33.4	3,191	34.1
TRANSFERENCIAS	477	7.9	534	5.7
DEUDA PUBLICA	74	1.2	217	2.3
OTROS	272	4.5	-	-
TOTAL	6,021	100	9,371	100

siguió la obra pública y el fomento con el 34.1 %, las transferencias con un 5.7 %, y la deuda pública con el 2.3 % (Cuadro 3.33).

La hacienda pública de Valle de Bravo obtuvo en promedio, durante los once años estudiados, el 56.1 % de sus ingresos mediante las participaciones. Sin embargo, al igual que Jilotepec, a partir de 1984 dichos recursos fueron disminuyendo su aportación al erario municipal, hasta representar en 1990 tan sólo una cuarta parte del total de ingresos. También de 1984 en adelante los impuestos se constituyeron en el concepto más importante de los recursos propios municipales, al grado que en 1990 llegaron a superar por más de diez puntos porcentuales a las mismas participaciones. Los impuestos captaron en promedio, en toda la etapa examinada, el 19 % de los ingresos.

Por su parte, los derechos ingresaron entre 1980 y 1990, una media de 9.3 % de recursos financieros, le siguieron los aprovechamientos con el 9 %, los productos con un 5.4 %, por cuenta de terceros se obtuvo el 0.8 %, y por la deuda pública el 0.4 %. Con respecto a esta última, cabe destacar que sólo se recurrió al endeudamiento en 1990 y se hizo para financiar una parte mínima de los ingresos, el 4.2 %. El caso de Valle de Bravo, con respecto a sus ingresos, es alentador ya que a partir de 1985 recaudó más de la mitad de sus recursos por la vía de ingresos propios. Esta tendencia a la disminución de la importancia de las participaciones en su hacienda pública

puede fortalecerse aún más en los siguientes años ya que este municipio, al igual que los dos casos anteriores, ha asumido la administración directa del impuesto predial.

Como se observó, durante el período analizado, los gastos administrativos fueron los que absorbieron los mayores montos de los egresos municipales, en promedio el 54.7 %; con excepción de tres años, 1980, 1981 y 1984, en los que fueron superados por la obra pública y el fomento. Hacia estos últimos se destinó en promedio el 40 % de los gastos realizados entre 1980 y 1990. En las transferencias se ejerció el 4.6 %, el 0.3 % en deuda pública, y un 0.4 % en consumos no especificados.

Así pues, el municipio de Valle de Bravo es el que presenta la situación financiera más sana de los tres casos ya examinados, ya que no sólo ha logrado fortalecer su hacienda pública a través de sus ingresos propios sino que, con respecto a sus egresos, ha conseguido un equilibrio entre los dos renglones más importantes de gastos. La diferencia que existe entre el porcentaje destinado a su administración y el asignado a la obra pública y el fomento es de sólo 14 puntos, no obstante que su estructura administrativa es más grande y compleja que la de un municipio semiurbano como Jilotepec que destina el 70 % de sus egresos a ésta.

3.4.4 El caso de un municipio conurbado : Atizapán de Zaragoza

Datos generales del municipio

El municipio de Atizapán de Zaragoza está localizado al noroeste y al norte del Distrito Federal, limita al norte con los municipios de Nicolás Romero y Cuautitlán Izcalli, al sur con Naucalpan de Juárez, al oriente con Tlalnepantla de Baz, y al poniente con Tlazala de Fabela y Jilotzingo. Su superficie aproximada es de 89.2 kilómetros cuadrados y está conformado por 96 localidades, entre las que destacan : la cabecera municipal, Fraccionamiento Villa de Hacienda, Bosques de Ixtacala, Fraccionamiento Bosques del Lago y la Colonia Adolfo López Mateos.

Su altura es de 2,350 metros sobre el nivel del mar y en el predomina el clima templado subhúmedo; su temperatura media anual es de 15 grados centígrados con una precipitación pluvial promedio de 700 milímetro. El territorio municipal posee una área de valles casi horizontales, lomajes y pocas elevaciones. Atizapán de Zaragoza tiene dos ríos de poco caudal, San Javier y Tlalnepantla, que vierten sus aguas en la Presa Madín; además también existe la Presa de las Ruinas.

El uso del suelo es variado, de la superficie total que es de 8,987.95 hectáreas, predomina el área urbana con 7,238.55; la región forestal cubre 339.68 hectáreas; la actividad pecuaria se desarrolla en 953.43; y la zona industrial abarca 136.54.

La flora está conformada por bosques de eucalipto, nogales y cedros; y su fauna por conejos y ardillas.

El municipio cuenta, de acuerdo con el Censo de Población de 1990, con 315,192 habitantes, de los cuales el 49 %, es decir 154,321 son hombres, y el 51 % restante, 160,871 son mujeres. La población económicamente activa representa el 45.88 % del total, esto es 144,610 personas.

El municipio dispone de una infraestructura que le permite cubrir de manera suficiente la demanda educativa de su población ya que en su territorio existen escuelas de nivel preescolar, primaria y secundaria. Asimismo, se encuentran diferentes preparatorias e instituciones, algunos incorporados a la universidad del estado y otros a la UNAM, un Colegio Nacional de Estudios Técnicos y Profesionales (CONALEP), la Normal del Estado No. 26, y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.

En Atizapán de Zaragoza existen los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, alumbrado público, pavimentación, parques y jardines, y seguridad pública en la mayor parte de sus comunidades aunque constantemente surgen nuevos asentamientos, los cuales carecen de muchos de los servicios mencionados. En materia de salud, existe un centro de salud con un hospital dependiente de la Secretaría de Salud.

El municipio se ubica en el área metropolitana, por lo que cuenta con un importante acceso a la Autopista México - Querétaro. También existen varias carreteras que comunican al municipio en su totalidad y con las vías principales al Distrito Federal, a la Ciudad de Toluca y con otros municipios. Se cuenta con una sucursal de telégrafos nacionales y una administración de correos, el servicio telefónico se presta en todo el territorio municipal, con excepción de algunas colonias.

Se captan en su totalidad las radiodifusoras y canales de televisión de la capital del país; y se reciben los periódicos de circulación nacional y estatal. Asimismo, existe un aeropuerto auxiliar destinado al aterrizaje y despegue de avionetas, generalmente de uso particular. El transporte por vía terrestre se realiza a través de líneas urbanas y suburbanas.

Con respecto a la actividad económica desarrollada en el municipio destaca en el renglón agrícola el cultivo de maíz, avena y maguey, y en la ganadería, la cría de cerdos. Predomina la industria de transformación en la que destaca la manufactura de productos metálicos, maquinaria y equipo; además de la industria lechera y sus derivados. También existe industria de madera, productos de papel, celulosa y cartón. En lo referente a la minería se explotan yacimientos de tepetate, piedra brasa y arena.

Análisis de sus ingresos y egresos de 1980 a 1990

Durante 1980 el 65 % de los ingresos municipales se obtuvo mediante las participaciones, el 11.7 % por productos, el 11 % por impuestos, el 10.3 % por aprovechamientos, y el 2 % por derechos. Los gastos administrativos absorbieron el 44.4 % del presupuesto de egresos; la obra pública y el fomento emplearon la mayor parte de los recursos, el 50 %; y las transferencias sólo el 5.6 % (Cuadro 3.34). Al año siguiente, 1981, la mayor cantidad de recursos, el 73.2 %, se captó a través de los impuestos; le siguieron en orden de importancia : los aprovechamientos, con el 16.2 %; los productos, con un 8.9 %; y los derechos, con el 1.7 %. Este año el municipio no recibió ingresos por participaciones. Por su parte, los gastos administrativos representaron el mayor porcentaje en los egresos municipales, el 56 %; la obra pública y fomento, el 36.4 %; y las transferencias el 7.6 % (Cuadro 3.35).

En 1982 las participaciones significaron el mayor porcentaje de los ingresos, el 68.5 %; los impuestos descendieron, en comparación con el año pasado, al 3.1 %; los derechos captaron el 17 %, los aprovechamientos el 9.3 %, y los productos el 2.1 %. Al igual que los dos años anteriores, el porcentaje representado por los gastos administrativos en los egresos municipales volvió a incrementarse, esta vez al 75.5 %. La obra pública y el fomento sólo recibieron el 16 %, y las transferencias el 8.5 % (Cuadro 3.36). Durante 1983 las participaciones volvieron a ocupar el lugar preponderante en

CUADRO 3.34
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1980

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	16 ¹	11.0	GASTOS ADMVOS.	55	44.4
FARTICIPA CIONES	94	65.0	OBRA PUB. Y FOMENTO	63	50.0
DERECHOS	3	2.0	TRANSPÉ RENCIAS	7	5.6
PRODUCTOS	17	11.7	-	-	-
AFROVECHA MIENTOS	15	10.3	-	-	-
TOTAL	145	100	TOTAL	124	100

CUADRO 3.35
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1981

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	173 ¹	73.2	GASTOS ADMVOS.	111	56.0
FARTICIPA CIONES	-	-	OBRA PUB. Y FOMENTO	72	36.4
DERECHOS	4	1.7	TRANSPÉ RENCIAS	15	7.6
PRODUCTOS	21	8.9	-	-	-
AFROVECHA MIENTOS	38	16.2	-	-	-
TOTAL	235	100	TOTAL	193	100

CUADRO 3.36
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1982

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	10	3.1	GASTOS ADMVOS.	250	75.5
FARTICIPACIONES	220	68.5	OBRA PUB. Y FOMENTO	53	16.0
DERECHOS	54	17.0	TRANSPERENCIAS	28	8.5
PRODUCTOS	7	2.1	-	-	-
AFROVECHAMIENTOS	30	9.3	-	-	-
TOTAL	321	100	TOTAL	331	100

CUADRO 3.37
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1983

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	29	5.1	GASTOS ADMVOS.	694	90.0
FARTICIPACIONES	408	72.1	OBRA PUB. Y FOMENTO	58	8.0
DERECHOS	80	14.1	TRANSPERENCIAS	18	2.0
PRODUCTOS	13	2.3	-	-	-
AFROVECHAMIENTOS	36	6.4	-	-	-
TOTAL	566	100	TOTAL	770	100

los ingresos, al lograr captar el 72.1 % de los mismos. En este año los derechos tuvieron el segundo lugar con el 14.1 %, seguidos por los aprovechamientos con un 6.4 %, los impuestos con el 5.1 %, y los productos con un 2.3 %. Los gastos administrativos alcanzaron el mayor porcentaje de los once años estudiados, el 90 %; de igual modo la obra pública y el fomento recibieron la menor cantidad de recursos en toda la etapa examinada, el 8 %. Las transferencias absorbieron el 2 % (Cuadro 3.37).

Para 1984 ascendió el monto de las participaciones al 81.6 %, por concepto de productos ingresó el 10.7 %, 4.3 % por aprovechamientos, el 3.1 % en derechos, y el 0.3 % por impuestos. El porcentaje representado por los gastos administrativos en el total de egresos municipales descendió, con respecto de los dos años anteriores, al 67.6 %. Los recursos canalizados a la obra pública y el fomento se multiplicaron más de tres veces, en relación con el año pasado, ya que alcanzaron el 29.3 %; las transferencias el 3.1 % (Cuadro 3.38). En 1985 disminuyó drásticamente el porcentaje que las participaciones significaron en el total de ingresos municipales, el 18.8 %. En contraparte, los recursos captados por vía de impuestos se elevaron al 60.8 %, por derechos se percibió el 12.9 %, un 4.2 % por aprovechamientos, y el 2.3 % por productos. Los gastos administrativos se mantuvieron casi con el mismo porcentaje, el 66.9 %; la obra pública y el fomento con un 23.7 %, y las

CUADRO 3.38
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1984

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	3 ¹	0.3	GASTOS ADMVOS.	661	67.6
PARTICIPACIONES	827	81.6	OBRA PUB. Y FOMENTO	287	29.3
DERECHOS	31	3.1	TRANSPERENCIAS	30	3.1
PRODUCTOS	109	10.7	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	44	4.3	-	-	-
TOTAL	1,014	100	TOTAL	978	100

CUADRO 3.39
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1985

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1,496 ¹	60.8	GASTOS ADMVOS.	1,550	66.9
PARTICIPACIONES	462	18.8	OBRA PUB. Y FOMENTO	549	23.7
DERECHOS	318	12.9	TRANSPERENCIAS	218	9.4
PRODUCTOS	80	3.3	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	104	4.2	-	-	-
TOTAL	2,460	100	TOTAL	2,317	100

transferencias aumentaron al 9.4 %, casi tres veces en comparación con el año anterior.

Al año siguiente, 1986, las participaciones se mantuvieron con un porcentaje bajo, el 17.9 %; nuevamente los impuestos representaron la mayor cantidad de ingresos, el 43 %. Los derechos se fortalecieron este año pues lograron una proporción de casi el doble en relación con el año pasado, el 21.9 %. Les siguieron los aprovechamientos con un 12.8 % y los productos con el 4.3 %. La situación con respecto de los gastos no presentó cambios significativos, la administración cató el 68.4 %, la obra pública y fomento el 26.6 %, y las transferencias el 5 % (Cuadro 3.40). En 1987 los ingresos mantuvieron el mismo orden que el año anterior; en primer lugar, los impuestos con el 44.7 %; le siguieron las participaciones, con un 20.1 %; luego los derechos, con el 19.1 %; después los aprovechamientos, con un 12.7%; y por último los productos con el 3.4 %. Los gastos administrativos registraron un aumento, ya que concentraron el 75.6 % de los egresos, como consecuencia de ello, la obra pública y fomento descendió al 20.8 %, y las transferencias emplearon el 3.6 % restante (Cuadro 3.41).

Durante 1988 los impuestos conservaron el lugar preponderante en el total de ingresos con el 42.5 %, las participaciones y los derechos aportaron cantidades similares, el 21 % las primeras y el 20.3 % los segundos. Los aprovechamientos lograron el 12 %, y los productos el 4.2 %. La administración

CUADRO 3.40
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1986

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	1,409 ¹	43.1	GASTOS ADMVOS.	2,747	68.4
PARTICIPACIONES	585	17.9	OBRA PUB. Y FOMENTO	1,071	26.6
DERECHOS	719	21.9	TRANSPERENCIAS	201	5.0
PRODUCTOS	140	4.3	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	418	12.8	-	-	-
TOTAL	3,271	100	TOTAL	4,019	100

CUADRO 3.41
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1987

INGRESOS	MONTO	%	EGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	3,752 ¹	44.7	GASTOS ADMVOS.	3,443	75.6
PARTICIPACIONES	1,684	20.1	OBRA PUB. Y FOMENTO	948	20.8
DERECHOS	1,607	19.1	TRANSPERENCIAS	167	3.6
PRODUCTOS	282	3.4	-	-	-
APROVECHAMIENTOS	1,070	12.7	-	-	-
TOTAL	8,395	100	TOTAL	4,563	100

elevó el porcentaje requerido para sus gastos al 81.4 %, la obra pública y el fomento disminuyó nuevamente al 13.9 %, y las transferencias utilizaron el 4.7 % (Cuadro 3.42). Para 1989 los porcentajes más altos de los ingresos fueron obtenidos mediante los impuestos y los derechos, el 41.6 % los primeros y un 20.4 % los segundos. Por primera vez desde 1980 las participaciones ocuparon el tercer lugar, en cuanto a ingresos captados, con el 17 %; le siguieron los aprovechamientos con un 11 %, la deuda pública con el 7.6 %, y los productos con un 2.4 %. En lo referente a egresos, el porcentaje de los gastos administrativos descendió al 68.3 %, por lo que el dedicado a la obra pública y fomento se incrementó al 21.3 %. Las transferencias emplearon un 5.4 %, la deuda pública el 0.8 %, y el 4.2 % restante se ejerció en gastos no especificados (Cuadro 3.43).

En 1990 nuevamente los impuestos y derechos se colocaron con una recaudación por encima de las participaciones, el 44.7 % los primeros, el 21.1 % los segundos, y un 15.7 % las últimas. Con porcentajes menos significativos les siguieron los aprovechamientos con el 4.4 %, los productos con un 2.8 %, y un 11.3 % se obtuvo por cuenta de terceros. Los gastos no representaron ningún cambio importante, la administración ejerció el 67.4 %, la obra pública y el fomento el 24.8 %, y las transferencias el 3.1 %. Se agregaron dos conceptos más sin ninguna importancia por su monto, la deuda pública con el 0.5 % y los no detallados con el 4.2 % (Cuadro 3.43).

CUADRO 3.42
 INGRESOS Y EGRESOS DEL MUNICIPIO
 DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA EN 1988

INGRESOS	MONTO	%
IMPUESTOS	7,535 ¹	42.5
PARTICIPAC.	3,720	21.0
DERECHOS	3,604	20.3
PRODUCTOS	747	4.2
APROVECHAM.	2,116	12.0
TOTAL	17,722	100
EGRESOS		
GASTOS ADMVOS.	14,077	81.4
OBRAS PUB. Y FOMENTO	2,401	13.9
TRANSFEREN.	816	4.7
TOTAL	17,294	100

En la hacienda pública del municipio de Atizapán de Zaragoza los ingresos que mayor porcentaje han recaudado, entre 1980 y 1990, han sido los impuestos con el 36.2 % en promedio; las participaciones ocuparon el segundo lugar con el 33.6 %. En este caso, los impuestos se situaron como la principal fuente de ingresos a partir de 1985, año en el que drásticamente pasaron de cero al 60.8 %; desde entonces hasta 1990 no han abandonado su lugar privilegiado al aportar cada año más del doble de recursos que las participaciones.

Les siguieron en orden de importancia, también con porcentajes promedio en el período estudiado : los derechos, fortalecidos también desde 1985, con el 14 %; los aprovechamientos, con un 9.4 %; los productos, con el 5.1 %; por cuenta de terceros, con un 1 %; y la deuda pública, con el 0.7 %. Con estos porcentajes Atizapán de Zaragoza se convierte en el único caso, de los cuatro presentados, en el que las dos terceras partes de sus recursos se recaudan a través de ingresos propios. De hecho, a partir de 1985 más del 80 % del dinero de la hacienda pública se captó por conceptos distintos a las participaciones. También como los tres municipios estudiados, el de Atizapán de Zaragoza ya ha asumido la administración directa del impuesto predial, lo que puede ayudarle a mantenerse, y aun vigorizar, la situación que se observa en sus ingresos.

Los gastos administrativos son los que mayor cantidad de recursos han absorbido de egresos municipales en los once

años analizados, ya que en promedio concentraron el 69.2 %; solamente en 1980 la obra pública y el fomento recibieron una cantidad más grande que la destinada a la administración. Los egresos canalizados hacia la obra pública y el fomento representaron en promedio, de 1980 a 1990, una cuarta parte de los gastos del municipio : el 24.6 %. Les siguieron las transferencias, con el 5.3 %; la deuda pública, con un 0.1 %; y finalmente, los consumos no detallados, con el 0.8 %.

En este sentido, el caso de Atizapán de Zaragoza se convierte en un ejemplo a imitar, por parte de los demás municipios conurbados, por su esfuerzo en fortalecer la recaudación de ingresos propios. Sin embargo, con respecto a sus gastos existe una diferencia sustancial entre el porcentaje dedicado a su administración y el destinado a la obra pública y el fomento. Es evidente que su administración debe absorber el monto mayor de recursos dado su tamaño y requerimientos técnicos, pues se trata de uno de los municipios más importantes de la entidad. No obstante, debe buscarse un mayor equilibrio entre ambos conceptos de gasto, ya que si bien a través de su administración proporciona un bienestar a su comunidad, a través de los servicios públicos básicamente, la obra pública y el fomento amplían su capacidad de respuesta tanto a las presentes como futuras necesidades de la misma población.

El caso examinado en este último capítulo corresponde a uno de los estados más importantes del país dado su nivel de

desarrollo y su cercanía al Distrito Federal. La legislación del Estado de México, en la que se comprende la relativa al ámbito municipal, está considerada una de las más avanzadas en todo México. En correspondencia con ello se puso de manifiesto el gran avance que tiene en lo referente a su sistema de coordinación fiscal.

En primer lugar, dicho sistema cuenta con todos los elementos jurídico - administrativos que le han permitido desarrollar y mejorar las relaciones fiscales entre el estado y sus municipios. En la normatividad que da sustento al Sistema se fijan los mecanismos y criterios para la distribución, entre los municipios del estado, de las participaciones federales y estatales; las bases para la colaboración administrativa entre estado y municipios; y los organismos participantes. A todo lo anterior debe agregarse que el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México entró en vigor en 1980, al igual que el Sistema Nacional, lo que lo convierte probablemente en el sistema local que lleva más tiempo en operación.

Otro rasgo positivo del caso del Estado de México es que su Sistema de Coordinación Fiscal establece criterios más equitativos para la distribución de las participaciones entre los municipios. Esto se logra debido a que los recursos del Fondo General, que es que concentra el mayor monto, se divide en función del número de habitantes pero también considera el aumento que cada ayuntamiento ha registrado en su recaudación

por concepto de impuestos y derechos. De esta forma los municipios rurales no tienen que competir desventajosamente con otros de tipo metropolitano o conurbado, sino que tienen que superar su propia recaudación, es decir, tienen que mejorar su propio esfuerzo, lo que a su vez propicia que desarrollen sus sistemas administrativos.

Por otra parte, las cifras correspondientes al período 1980 - 1990 mostraron que mientras que la hacienda del gobierno estatal ha incrementado su dependencia financiera con respecto de las participaciones federales, el erario de los municipios mexiquenses se ha fortalecido en sus ingresos propios. Particularmente a partir de 1984, los municipios dependen menos de las participaciones para la integración del total de sus recursos, ya que su gasto se financia en mayor medida por sus recursos propios.

En lo referente a la colaboración administrativa estado - municipios, esta se limita a la administración del impuesto predial por parte del gobierno estatal. Lo más importante en este renglón es el hecho de que el estado ha cumplido eficazmente con lo señalado en el Convenio de Administración de Contribuciones : proporcionar continua y sistemática capacitación a los ayuntamientos con el fin de que estos asuman la administración directa de tan importante ingreso. Para 1993 una tercera parte de los municipios administraban su impuesto predial, lo cual redonda indudablemente en una

menor dependencia de dichos gobiernos en relación con el estado.

Hay que agregar que el Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México proporciona a los municipios instancias para inconformarse por cualquier disposición de la Ley de Coordinación Fiscal local, o para reclamar las facultades cedidas al gobierno estatal mediante el Convenio de Administración de Contribuciones. Todas las ventajas ya señaladas con que cuentan los municipios mexiquenses en el marco de su Sistema de Coordinación Fiscal se deben en gran medida al hecho de que este ámbito de gobierno cuenta con representantes que participan activamente en el desarrollo del propio Sistema.

En lo que se refiere a los cuatro casos municipales analizados, las cifras estadísticas presentadas mostraron que las haciendas de los municipios de tipo semiurbano, urbano y conurbado revelaron la misma tendencia que la media de los erarios municipales mexiquenses; es decir, en ellos se observó una disminución del porcentaje que en el total de sus ingresos representan las participaciones. Únicamente el municipio rural presentó en todo el período estudiado una marcada dependencia con respecto de los recursos captados por concepto de participaciones.

Los ingresos que permitieron el fortalecimiento financiero de los municipios de tipo semiurbano, urbano y conurbado son los

impuestos y derechos, cuya recaudación se incrementó significativamente a partir de 1984 y 1985.

En el municipio urbano, y paradójicamente en el rural, los números arrojaron un equilibrio entre el monto de los recursos destinados a la administración y el correspondiente a la obra pública y el fomento. Por su parte, en el semiurbano y el conurbado la mayor parte del gasto se utilizó en su administración. De esto se deduce que es necesario avanzar más en el progreso de los sistemas administrativos municipales con objeto de disponer de mayores cantidades para el financiamiento de su obra pública y el fomento de su desarrollo.

En términos generales, puede afirmarse que la evolución de las relaciones fiscales entre el gobierno del Estado de México y sus municipios ha sido muy positiva. Así lo demuestra el hecho de que en el período comprendido entre 1980 y 1990 las haciendas municipales han disminuido considerablemente su dependencia de las participaciones federales y estatales, fenómeno que ha sido propiciado por el fortalecimiento de sus ingresos propios.

Por último, debe estudiarse la evolución de las haciendas municipales mexiquenses a partir de la coordinación del estado en materia de derechos. Este hecho ha significado que a partir de 1993 las tesorerías de los ayuntamientos dejaran de administrar directamente los derechos más importantes a fin de recibir una cantidad mayor por este concepto por la

vía de participaciones federales, lo cual debe examinarse con sumo cuidado para evaluar su influencia en las finanzas municipales.

CUADRO 3.44

PORCENTAJES PROMEDIO (1980 - 1990) DE LOS
INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE

JILOTEPEC	SAN FELIPE DEL PROGRESO	
INGRESOS (1)		
PARTICIPACIONES	66.9	59.5
IMPUESTOS	3.3	7.2
DERECHOS	9.8	5.3
PRODUCTOS	2.8	5.5
APROVECHAMIENTOS	10.3	17.5
DEUDA PUBLICA	0.1	1.0
POR CUENTA DE 3ROS.	6.8	4.0
	100.0	100.0
EGRESOS		
GASTOS ADMINISTRATIVOS	47.6	70.7
OBRA PUBLICA Y FOMENTO	38.9	25.0
TRANSFERENCIAS	6.6	3.3
DEUDA PUBLICA	0.4	-
OTROS	6.5	1.0
	100.0	100.0

CUADRO 3.45
PORCENTAJES PROMEDIO (1980 - 1990) DE LOS
INGRESOS Y EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE

ATIZAPAN DE ZARAGOZA	VALLE DE BRAVO	
INGRESOS (1)		
PARTICIPACIONES	56.1	36.2
IMPUESTOS	19.0	33.6
DERECHOS	9.3	14.0
PRODUCTOS	5.4	5.1
APROVECHAMIENTOS	9.0	9.4
DEUDA PUBLICA	0.4	0.7
POR CUENTA DE 3ROS.	0.8	1.0
	100.0	100.0
EGRESOS		
GASTOS ADMINISTRATIVOS	54.7	69.2
OBRA PUBLICA Y FOMENTO	40.0	24.6
TRANSFERENCIAS	4.6	5.3
DEUDA PUBLICA	0.3	0.1
OTROS	0.4	0.8
	100.00	100.00

CAPITULO III

CITAS :

1.- La información de este apartado es un resumen de la que se presenta en :

- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), Los municipios del Estado de México, pp. 7 - 14

- Guillermo Haro Belchez, "Gobierno y administración estatal frente a los resultados del Censo de 1990", pp. 33 - 52

2.- Edward A. Turyakiam, "Tipologías", p. 366

3.- Luis Alberto Sánchez Martínez, "Apuntes para el estudio de las tipologías municipales". p. 3

4.- David Arellano Gault, "Tipología municipal : los retos", p. 11

5.- José Mejía Lira, "Tipologías municipales, ¿para qué?", p. 5

6.- Véase : Salazar M., Julián; Espejel D., Samuel; e Inostroza F., Luis; Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México; Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) -

Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) - Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); México; 1990

7.- Véase :

- Velasco M., Santiago; Escandón C., Gina; y Trejo G., Arturo; "Propuesta de un modelo alternativo de tipología municipal para el Estado de México"; en Revista del IAPEM; No. 14; Abril - Junio; pp. 67 - 99

8.- Véase :

- Núñez G., Francisco; y Vargas C. José A.; "Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México"; en Revista del IAPEM; No. 15; Julio - Septiembre; 1992; pp. 115 - 148

9.- Diario Oficial de la Federación (D.O.F.); "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México"; 28 de diciembre de 1979; pp. 9 - 12

10.- D.O.F., "Anexo Número 1 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México", 28 de diciembre de 1979, pp. 12 y 13

11.- D.O.F., "Anexo Número 2 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de México", 2 de diciembre de 1980, pp. 17 y 18

12.- Gobierno del Estado de México, "Anexo Número 3 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México", pp. 553 - 557

13.- D.O.F., "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 México", 28 de diciembre de 1979, pp. 13 - 16

14.- D.O.F., 29 de diciembre de 1989

15.- D.O.F., "Modificación al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Anexo Número 3 al mismo, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México", 8 de julio de 1991, pp. 3 - 5

16.- Gobierno del Estado de México, "Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con relación a las facultades de comprobación que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México", pp. 566 y 567

17.- D.O.F., 8 de julio de 1991, pp. 3 - 5

18.- D.O.F., "Anexo No. 4 al 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 México", 20 de julio de 1990, pp. 10 - 11

19.- D.O.F., "Anexo No. 5 al 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 México", 24 de julio de 1990, pp. 35 - 36

20.- D.O.F., "Anexo No. 7 al 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 México", 21 de mayo de 1991, pp. 3 - 5

21.- D.O.F., 6 de enero de 1993

22.- D.O.F., 13 de enero de 1993

23.- Véase :

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987, p. 23

24.- Consúltese :

- INEGI, Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 - 1990, p. 21

25.- Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México (G.G.), "Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México", No. 78, 29 de diciembre de 1979, Sección 3a., pp. 1 - 6

26.- G.G., "Convenio de Adhesión al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal que celebran el Gobierno del Estado de México y los HH: Ayuntamientos", No. 16, 5 de febrero de 1981, Sección 2a., pp. 1 y 2

27.- G.G., "Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México", No. 124, 28 de diciembre de 1992, pp. 27 - 30

28.- Véase :

- Gobierno del Estado de México, "Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado de México con el Honorable Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Acolman, México", p. 56

29.- Gobierno del Estado de México, "Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado de México con los municipios", p. 579

30.- Gobierno del Estado de México, Prontuario de legislación fiscal, 1993, p. 952

31.- Véase :

- D.O.F., 11 de noviembre de 1992

32.- Gobierno del Estado de México, "Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1993", p. 301

33.- Gobierno del Estado de México, "Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1992", p. 169

34.- Gobierno del Estado de México, "Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1993", p. 299

FUENTES DE LOS CUADROS *

- Cuadro 3.1 :

1.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; p. 9

2.- Id.

3.- Id.

4.- Id.

5.- Id.

6.- Id.

7.- Id.

8.- Id.

9.- Id.

10.- Id.

11.- Id.

12.- Id.

13.- Id.

14.- Id.

15.- Id.

16.- Id.

17.- INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 - 1990; p. 11

18.- Id.

19.- Id.

20.- Id.

* Todos los porcentajes de los cuadros fueron calculados por la autora

- Cuadro 3.2 :

1.- Gaceta del Gobierno. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México (G.G.), "Presupuesto de Egresos que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1980", 29 de diciembre de 1979, 2a. Sección, p. 5

2.- Id.

3.- G.G., "Presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1981", 30 de diciembre de 1980, 2a. Sección, p.

3

4.- Id.

5.- G.G., "Presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1982", 31 de diciembre de 1981, 2a. Sección, p.

5

6.- Id.

7.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1983", 30 de diciembre de 1982, 3a. Sección, p. 6

8.- Id.

9.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1985", 31 de diciembre de 1984, Sección Especial, p. 14

10.- Id.

11.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1986", 31 de diciembre de 1985, 3a. Sección, p. 8

12.- Id.

13.- G.G., "Presupuesto que regulará las erogaciones del Gobierno del Estado de México del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1987", 31 de diciembre de 1986, p. 16

14.- Id.

15.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1989", 27 de diciembre de 1988, Sección Especial, p. 29

16.- Id.

17.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1990", 29 de diciembre de 1989, Sección Especial, p. 21

18.- Id.

19.- Gobierno del Estado de México, "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1991", pp. 381 - 389

20.- Id.

21.- Gobierno del Estado de México, "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1992", pp. 409 - 412

22.- Id.

23.- Gobierno del Estado de México, "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1993", pp. 713 - 730

24.- Id.

25.- G.G., "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1994", 27 de diciembre de 1993, pp. 69 - 87

26.- Id.

- Cuadro 3.3 :

1.- INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; p. 41

2.- Id.

3.- Id.

4.- Id.

5.- Id.

6.- Id.

7.- Id.

8.- Id.

9.- Id.

10.- Id.

11.- Id.

12.- Id.

13.- Id.

14.- Id.

15.- Id.

16.- Id.

17.- INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 - 1990, p. 34

18.- Id.

19.- Id.

20.- Id.

- Cuadro 3.4 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; p. 96

- Cuadro 3.5 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; p. 96

- Cuadro 3.6 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; p. 96

- Cuadro 3.7 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 96

- Cuadro 3.8 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 96

- Cuadro 3.9 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 96

- Cuadro 3.10 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 96

- Cuadro 3.11 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 96

- Cuadro 3.12 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 -
1988; p. 96

- Cuadro 3.13 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 -
1990; pp. 65 y 98

- Cuadro 3.14 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.15 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.16 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.17 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.18 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.19 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.20 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.21 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 95

- Cuadro 3.22 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 -
1988; p. 95

- Cuadro 3.23 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 -
1990; pp. 64 - 97

- Cuadro 3.24 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.25 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.26 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.27 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.28 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.29 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.30 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.31 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 99

- Cuadro 3.32 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 -
1988; p. 99

- Cuadro 3.33 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 -
1990; pp. 67 y 99

- Cuadro 3.34 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.35 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.36 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.37 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.38 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987 ; p. 92

- Cuadro 3.39 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.40 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.41 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 -
1987; p. 92

- Cuadro 3.42 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 -
1988; p. 92

- Cuadro 3.43 :

1.- Los datos de este cuadro fueron tomados de : INEGI;
Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 -
1990; pp. 62 y 95

- Cuadro 3.44 :

1.- Los porcentajes de este cuadro fueron elaborados con
base en los datos de los cuadros 3.4 a 3.13 y 3.14 a 3.23

- Cuadro 3.45 :

1.- Los porcentajes de este cuadro fueron elaborados con
base en los datos de los cuadros 3.24 a 3.33 y 3.34 a 3.43

CONCLUSIONES

Pocos años después de que nuestro país naciera a la vida independiente, con la constitución de 1824, acogió al federalismo como sistema político y jurídico. Sin embargo, los diferentes gobiernos que se sucedieron, a partir de ese año hasta el inicio del siglo XX, no se apegaron en materia fiscal a los principios que sustentan dicho sistema. De acuerdo con el federalismo, las facultades en materia fiscal debían ser equitativamente distribuidas entre los ámbitos de gobierno existentes, pero a partir de 1824 las características del sistema fiscal mexicano fueron la desorganización y concentración de facultades y recursos por parte del gobierno federal o central.

Durante el siglo XIX las condiciones de continuo conflicto armado hicieron prácticamente imposible el establecimiento de un sistema tributario adecuado. Durante el incesante vaivén de la nación entre el federalismo y el centralismo se fue creando una estructura fiscal caracterizada por un proceso de centralización política y económica. Cuando se realizaron esfuerzos por distribuir competencias entre la federación y los gobiernos estatales, ya que el municipio no fue considerado por las constituciones liberales de 1824 y 1857, las rentas más importantes fueron concedidas al gobierno federal. En los períodos en que esto no ocurría, lo que

imperaba era la concurrencia fiscal que imposibilitaba el desarrollo de la economía nacional.

Al finalizar el movimiento armado de 1910, el federalismo se instauró definitivamente en México mas no se le dotó de la base económica necesaria para alimentarse y robustecerse. La constitución de 1917 heredó los principales atributos de sus predecesoras, e incluso fortaleció la concentración de facultades fiscales del gobierno federal, así como la concurrencia impositiva entre éste y los estados. Los gobiernos postrevolucionarios desarrollaron importantes esfuerzos para racionalizar y sistematizar el marco tributario en el que se desenvolvían las relaciones intergubernamentales ya que el Congreso Constituyente no estableció una distribución de competencias en materia fiscal entre los distintos ámbitos de gobierno.

Ejemplo de lo anterior fueron las Convenciones Nacionales Fiscales que tuvieron como objetivo principal, delimitar gravámenes exclusivos para cada gobierno aunque desafortunadamente no pudieron lograrlo. No obstante, en la última de estas convenciones se abandonó el propósito original y surgió la idea de crear un sistema en el que, los ámbitos de gobierno no se distribuyeran las fuentes de gravamen sino que las aprovecharan conjuntamente, con esto se dio paso a la coordinación fiscal intergubernamental, la que se fue afinando entre 1947 y 1979.

En 1980 entró en vigor el instrumento más acabado para afinar las relaciones fiscales del país : la Ley de Coordinación Fiscal, la que a su vez dio forma y contenido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicho sistema, en primer lugar, puso fin a la desorganización tributaria que había en México, ya que a pesar de los esfuerzos de coordinación fiscal realizados aún era común el doble cobro sobre una misma fuente. Estas pues, fueron dos ventajas que brindó el nuevo sistema : la sistematización de los ingresos y la erradicación de la concurrencia impositiva.

Otro beneficio del sistema fue que tanto los estados ; como los municipios, recibieron participaciones del total de impuestos federales, y no sólo de unos cuantos. Este hecho favoreció evidentemente a las haciendas locales y municipales sobre todo los primeros años en que empezó a funcionar el SNCF. Así mismo, la colaboración administrativa contemplada como otra vía de coordinación en el sistema, brindó a estados y municipios la oportunidad de participar en la administración de los ingresos federales, y por ende, de conocer y aplicar técnicas administrativas modernas al interior de su organización.

No obstante lo anterior, a la luz del análisis realizado en los capítulos II y III del presente trabajo, se deduce que el SNCF, a la par de los beneficios señalados, trajo consigo grandes desventajas; fundamentalmente para los gobiernos estatales y municipales, pero sobre todo para estos últimos.

A lo largo de los casi quince años que aquél lleva funcionando, se han modificado en varias ocasiones, tanto los Fondos como las fórmulas con base en los cuales se lleva a cabo la distribución de las participaciones entre los estados.

Sin embargo, de acuerdo con la información estadística examinada en el capítulo II, el porcentaje que por concepto de participaciones se ha canalizado hacia los estados, si bien ha registrado un incremento de 1980 a la fecha, no ha representado una cantidad significativa en los egresos de la federación, ya que en el mejor de los años, 1993, ha significado tan sólo el 12.3 %.

En la relación tan desproporcionada que existe entre los recursos otorgados a los estados y los correspondientes a la federación, se hace patente la desmedida concentración de ingresos por parte de esta última. Esta situación constituye la primera etapa de un grave proceso de centralización de recursos que, como se observó, se reproduce en los otros dos ámbitos de gobierno, y que ha ocasionado un desarrollo desequilibrado en el país. Esta situación ha sido propiciada y fortalecida por el hecho de que la mayor parte de las facultades y las más importantes en materia fiscal, en el área de ingresos, son ejercidas por el gobierno federal.

Es necesario resaltar que tanto los porcentajes como los ingresos que constituyen cada Fondo, fueron acordados por los estados y la SHCP al entrar en vigor el SNCF. Dichos

porcentajes se han modificado en el transcurso de los quince años que tiene el sistema; sin embargo, lo que ha sucedido, a la fecha, es que las entidades federativas no han recibido un incremento en términos reales, de la cantidad de ingresos que perciben por concepto de participaciones. Así pues, es claro que el SNCF se encuentra en una situación de estancamiento en ese importante aspecto. Además las participaciones en impuestos federales son el principal renglón de ingresos de los estados, lo que genera una evidente subordinación de éstos ante el gobierno federal.

Por otra parte, se ha insistido en el debilitamiento del sistema federal por la pérdida del poder tributario de las entidades federativas, ya que para coordinarse con la federación éstas deben renunciar al ejercicio de facultades atribuidas por la constitución. Así pues, se puede decir que las disposiciones del SNCF han venido a reafirmar el papel de dominio económico que ejerce el gobierno federal sobre los estados y municipios, y que se hace extensivo hacia otros ámbitos de la vida nacional, como es el caso de la política.

Continuando con los datos estadísticos del capítulo II, la distribución del total de participaciones entre las 32 entidades que configuran al SNCF, representa la segunda etapa en la concentración de recursos; esta vez, por parte de las entidades más desarrolladas. Como se recordará, de 1980 a 1990, más de la mitad del total de participaciones fue monopolizado prácticamente por las mismas siete entidades y

con porcentajes casi idénticos en cada año. De la misma manera, los estados que menos recursos recibieron fueron también los mismos y con porcentajes similares para cada ejercicio.

El origen de esta situación se debe a que la mayor cantidad de participaciones se distribuye a través del Fondo General, y éste se ha dividido entre las entidades en función de dos elementos : el número de habitantes y la recaudación federal obtenida en su territorio. El número de habitantes de cada entidad es producto de muy diversas, variables entre las que se cuentan, las expectativas de desarrollo que el gobierno respectivo ofrece a su población, lo que hace que las personas permanezcan en su lugar de origen o que emigren en busca de oportunidades. La recaudación de cada entidad obedece básicamente a la actividad productiva, ya sea agrícola, industrial, comercial o de servicios, que realiza en su territorio y que por ende, genera ingresos fiscales. Por ello, se tiene que a mayor grado de desarrollo de una entidad corresponde mayor cantidad de participaciones del Fondo General. Remitiéndose a los datos del capítulo II se descubrirá que es por dichas razones que son precisamente las entidades donde se realiza la mayor actividad productiva del país, como el Estado de México, Nuevo León y el Distrito Federal, las que reciben los montos más elevados de participaciones.

Por su parte, el Fondo Financiero Complementario que desapareció en 1990, tenía por objeto compensar a los estados que menos participaciones hubieran recibido por vía del Fondo General. Pero por el monto de participaciones que manejaba, porcentualmente mucho menor que el del otro Fondo, no pudo lograr su objetivo ya que de todas formas la diferencia entre lo que recibían las entidades más desarrolladas y lo que correspondía a las más pobres era muy grande. El Fondo de Fomento Municipal creado en 1981 empezó a distribuirse con base en los mismos principios que el Financiero Complementario, sin embargo, a partir de 1991, para su repartición se consideró básicamente la recaudación obtenida en la entidad por concepto del impuesto predial y derechos de agua. Lo que significó, al igual que con el Fondo General, que las participaciones del Fondo de Fomento beneficiaran en mayor medida a las entidades más desarrolladas.

En este punto debe resaltarse que el Distrito Federal es la entidad que encabeza la lista de las que más participaciones reciben, y que no obstante no tener municipios, recibe recursos del Fondo de Fomento municipal. De todo lo anterior se concluye que los criterios establecidos para la distribución de los fondos de participaciones contribuyen a reproducir el proceso de concentración de recursos en el ámbito de las entidades, en este caso, por parte de las más desarrolladas.

El Fondo General es el instrumento a través del que un estado, donde se realiza una intensa actividad productiva, recibe un beneficio de ella, lo que es muy justo; pero el fondo de fomento Municipal debía servir como medio para apoyar el desarrollo de las entidades cuyos municipios se encuentran más rezagados. En este sentido, los recursos que lo integran deben ser incrementados sustantivamente y los criterios para su distribución deben ser transformados, con el fin de promover la puesta en marcha de proyectos productivos en los municipios menos desarrollados del país.

Los gobiernos municipales reciben, como mínimo, el 20 % del total de participaciones otorgadas al estado por la vía del Fondo General, el monto íntegro de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal, así como otras cantidades por diferentes conceptos ya señalados en el capítulo II. Al igual que los gobiernos estatales, la mayoría de los municipios del país dependen de las participaciones para obtener el mayor porcentaje, o la totalidad, de sus ingresos. De acuerdo con la información estadística estudiada, los municipios han recibido cada año, de 1980 a 1990, menos del 2 % del total de años egresos federales, y menos del 20 % del total de las participaciones que les correspondieron a los estados.

De las cifras antes citadas, se deduce la situación financiera de los gobiernos edilicios, que no obstante la última reforma al artículo 115 constitucional, para recibir

las cantidades provenientes del SNCF, aún se encuentran sujetos a los criterios que emite la legislatura local para la distribución de dichos recursos. Cuando el Congreso local lleva a cabo dicha repartición, es el momento en el que se produce la tercera etapa del proceso de concentración de recursos, en esta ocasión, por parte de los municipios más importantes de la entidad federativa. Es común encontrar que el municipio que mayor cantidad de participaciones recibe es el de la capital del estado, seguido por los municipios más desarrollados del mismo, en detrimento del resto que conforman a la entidad. Por otra parte, deben agilizarse los procedimientos a través de los cuales se hacen llegar estos recursos a los municipios.

Las situaciones descritas son producto, entre otras causas, del hecho de que los gobiernos municipales no tienen ningún tipo de representación en el SNCF. Al examinarse la composición de los órganos creados por el sistema para su desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento, se tiene que el ámbito municipal no cuenta con ningún representante, ni en la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, ni en la Comisión Permanente, ni en la Junta de Coordinación Fiscal. Es decir, los municipios carecen de voz y voto en el sistema del que dependen para subsistir económicamente. No obstante, resultaría benéfico que los gobiernos municipales tuvieran representantes a los que por lo menos se les permitiera asistir, sin voz ni voto, a las sesiones de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales. Dichos representantes

conocerían así de las modificaciones que cada año se hacen al SNCF y por lo tanto podrían informar detalladamente al respecto a todos los municipios del país a través de los órganos creados por el sistema de coordinación fiscal de cada estado. La forma de seleccionar a los representantes municipales podría ser estableciendo una tipología basada en las características hacendarias de los municipios mexicanos, y que uno o varios municipios de cada uno de los tipos asistieran a las sesiones de la Reunión Nacional.

La problemática municipal con respecto al funcionamiento del SNCF es muy extensa, ya que generalmente, las personas que componen los ayuntamientos desconocen totalmente lo que es el sistema y sus mecanismos administrativos, que muchas veces resultan complicados hasta para los propios gobiernos estatales. Al ignorar la forma en que las participaciones llegan al municipio, las autoridades municipales no cuentan con los elementos necesarios para reclamar o inconformarse por la violación de cualquiera de las disposiciones del sistema, como es el caso de los gobiernos estatales que retienen los recursos o condicionan su entrega, e incluso otorgan cantidades menores a las que les corresponden por ley.

Además del desconocimiento que tienen sobre la operación del SNCF, los municipios deben enfrentarse a la falta total de información con respecto a las participaciones. Por ejemplo, la Ley de coordinación Fiscal señala que como mínimo, el 20 %

de la cantidad recibida por el estado vía Fondo General debe ser dividido entre sus municipios; pero si los gobiernos municipales ignoran el monto de la cantidad otorgada al estado, es imposible que verifiquen si efectivamente el 20 % de esa suma fue distribuida entre los municipios del estado. Por otra parte, la Ley de Coordinación también establece que el gobierno estatal debe publicar cada año el monto que por concepto de participaciones recibió cada uno de sus municipios. Sin embargo, esta disposición es prácticamente ignorada por todas las entidades, con lo que se hace más difícil determinar si se está cumpliendo o no con lo dispuesto por la ley.

La carencia de información confiable y oportuna se observa en los tres ámbitos de gobierno, en el federal, con respecto de los recursos canalizados hacia los estados, en estos últimos en lo referente a la distribución de participaciones entre sus municipios, y finalmente en las tesorerías municipales en lo concerniente al monto de dinero recibido y la forma en que es erogado. Toda la información de las haciendas públicas, tanto federal como estatales y municipales, debe ser dada a conocer al público en general, con la mayor exactitud y oportunidad posible. Si los recursos son ejercidos con transparencia y de acuerdo con lo establecido por la ley, no existe ninguna razón por la que documentos como la cuenta pública de cada municipio o la del gobierno estatal, sean documentos de acceso restringido. De la misma manera, los ayuntamientos deben informar periódicamente a su población

cómo y en qué se invierte el dinero de su erario, como de hecho lo hacen algunos municipios gobernados por los llamados partidos de oposición, ya que con ello fortalecen la credibilidad de la comunidad en su administración.

Con respecto a la situación del caso estudiado en el presente trabajo, el Estado de México es una de las entidades federativas más desarrolladas del país debido a la actividad productiva que se realiza en su territorio , así como por su cercanía al Distrito Federal. De igual manera, su legislación local, incluida la correspondiente al ámbito municipal, es considerada como una de las más completas y de mayor vanguardia a nivel nacional.

A través del análisis realizado se hicieron evidentes los grandes avances que tiene en lo referente a la coordinación fiscal con sus municipios. En primer lugar ha creado un sistema local de coordinación fiscal sustentado en su respectiva Ley de Coordinación. En dicho sistema se fijan los mecanismos y criterios para la distribución de las participaciones, tanto federales como estatales, correspondientes a los municipios, las bases para la colaboración administrativa entre estos últimos y el estado, así como los organismos participantes en la coordinación fiscal local.

Poseer un sistema de coordinación fiscal local bien estructurado y con el marco jurídico necesario para apoyarlo, representa un enorme avance con respecto a muchos otros

estados, en los cuales las participaciones de los municipios se distribuyen con base en un decreto de la legislatura respectiva, el que la mayor parte de la veces no ha sido actualizado en muchos años.

Debe agregarse que el sistema de coordinación fiscal mexiquense entró en vigor a la par del SNCF, en 1980. De ese año a la fecha se han promulgado dos leyes de coordinación fiscal locales, la última en 1987, la que se ha venido modificando junto con la Ley federal. De hecho, el sistema del Estado de México tomó como modelo para su integración al sistema federal, por lo que ambos son similares.

La Ley de Coordinación Fiscal mexiquense fija claramente los criterios con base en los cuales se lleva a cabo la distribución de participaciones. Las correspondientes al Fondo General, que es el que concentra la mayor cantidad de los recursos, se reparten con base en el número de habitantes con que cuenta cada municipio y de acuerdo con el aumento que estos mismos hayan logrado en su recaudación, por concepto de impuestos y derechos. Con respecto al número de habitantes es pertinente aclarar, que los censos elaborados por los ayuntamientos nunca coinciden con los que lleva a cabo el INEGI, cuyos datos son los que se toman en cuenta para la división de los recursos. Según información de las autoridades municipales, el número real de sus habitantes rebasa, en ocasiones hasta casi en un cincuenta por ciento, al obtenido por la institución federal; por ello, el dinero

asignado a cada municipio en función de su población, no responde a las necesidades reales con las que se enfrentan los ayuntamientos.

El segundo criterio, el aumento en la recaudación por concepto de impuestos y derechos, constituye un aliciente que tiene por objeto alentar el esfuerzo administrativo de cada ayuntamiento. Este aumento no se considera en términos absolutos, es decir, el municipio que mayor cantidad haya recaudado por ambos conceptos no es el que recibe más participaciones, sino que el aumento registrado por un municipio es calculado en función de lo que este mismo municipio logró hace dos años. De esta manera, se hace posible que un municipio rural pueda registrar un mayor incremento porcentual en sus ingresos por impuestos y derechos, que el obtenido por un municipio urbano, con lo que se propicia una distribución más equitativa de los recursos.

Las participaciones del Fondo de Fomento Municipal se dividen de acuerdo con dos principios, una mitad del Fondo se distribuye en partes iguales entre todos los municipios del estado, otra mitad, con base en la recaudación por habitante que reporte cada municipio en su impuesto predial y derechos de agua potable. La forma de distribuir la primera mitad del Fondo de Fomento, permite a todos los municipios de la entidad beneficiarse en partes iguales de estos recursos, pero con respecto a la segunda mitad, es evidente que en este

caso, los municipios más desarrollados son los que mayor cantidad de participaciones reciben.

Como se mencionó, la mayor parte de las entidades federativas dependen, para obtener el porcentaje más grande de sus ingresos, de las participaciones federales; el estado de México no escapa a esta situación ya que de acuerdo con los datos estadísticos del capítulo III, de 1980 a 1990 se ha venido incrementando el porcentaje que las participaciones representan en el total de sus ingresos. Así pues, puede afirmarse que el gobierno del Estado de México ha aumentado su dependencia económica, con respecto del gobierno federal en los últimos años, y que por el contrario, cada vez es menor la cantidad que canaliza en participaciones hacia sus municipios.

En contraparte con la situación del gobierno estatal, las haciendas públicas municipales, sobre todo a partir de 1984, han registrado un importante incremento de sus recursos propios, y como consecuencia de ello, las participaciones representan cada vez menos en el total de sus ingresos. Tres de los cuatro casos municipales analizado, Jilotepec, Valle de Bravo y Atizapán, corroboraron lo anterior, ya que en ellos se observó una clara tendencia a partir de 1984 y 1985 a la disminución de las participaciones en el total de sus recursos. Solamente el municipio rural de San Felipe del Progreso registró, en todo el período estudiado, una notoria

dependencia de las participaciones otorgadas por la vía de la coordinación fiscal.

A la par de la disminución del porcentaje de las participaciones, se ha dado el fortalecimiento de algunos ingresos propios de los municipios, en especial en el rubro de los impuestos y los aprovechamientos. Aunque los resultados obtenidos en los cuatro casos analizados no pueden ser considerados como algo generalizado, en todos los municipios del Estado de México, la situación que con base en ellos se delinea de la hacienda municipal es muy positiva, pues refleja un fortalecimiento real de sus erarios por la vía de los ingresos propios. Sin embargo, un elemento que debe considerarse es el hecho de que a partir de 1993, el estado de México se coordinó con la federación en materia de derechos, lo cual trajo como consecuencia que los gobiernos municipales dejaron de administrar directamente los derechos más importantes, con el fin de recibir una cantidad de recursos más elevada por este concepto. Dicho incremento puede significar que los ingresos municipales por concepto de participaciones aumenten, y que por el contrario, los recursos propios de municipio disminuyan.

En lo concerniente al destino de los recursos, la situación no resultó tan favorable en el municipio semiurbano y en el conurbado, pues en ellos la mayor parte de los egresos se emplearon en gastos administrativos. Por el contrario, el caso del municipio urbano y, paradójicamente en el rural,

existe un equilibrio entre lo destinado a la administración y lo ejercido en obras públicas y fomento. De esta situación se deduce que los ayuntamientos aún deben trabajar mucho con el fin de eficientar su administración y maximizar el aprovechamiento de los recursos hacendarios de los que disponen, a fin de canalizar mayores montos hacia la obra pública y el fomento, en los que se basa el futuro desarrollo de sus municipios.

La colaboración administrativa entre el gobierno del Estado de México y sus municipios se circunscribe a los ingresos propios municipales más importantes : los relacionados con la propiedad inmobiliaria. En el Convenio de Administración de Contribuciones Municipio - Estado, ambos gobiernos colaboran básicamente en la administración del impuesto predial; mediante dicho instrumento el estado lleva a cabo la administración de esa contribución a través de su Secretaría de Finanzas, por lo que recibe el 8.7 % del total de ingresos recaudados. El gobierno estatal se ha preocupado por cumplir lo que establece el Convenio de Administración de Contribuciones, proporcionar capacitación técnica a los municipios con el fin de que estos administren por sí mismos su impuesto predial.

En este sentido, la capacitación brindada a los gobiernos municipales ha rendido buenos frutos, ya que al iniciar 1993 el 33.2 % del total de sus 121 municipios, es decir una tercera parte, ya administraba directamente el impuesto

predial. Es importante resaltar que entre estos municipios hay desde rurales hasta conurbados. La Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal es la responsable de proporcionar la capacitación y asesoría a los municipios del estado, renglón en el que desarrolla importantes esfuerzos. Resulta necesario destacar que es precisamente por esta labor constante y sistemática que muchos ayuntamientos han podido asumir directamente la administración de su impuesto predial.

Así pues, los municipios mexiquenses no participan en ninguna de las funciones administrativas relacionadas con impuestos federales, el tipo de colaboración administrativa existente entre ellos y su gobierno estatal, por el contrario, faculta al estado para llevar a cabo funciones que le corresponden a los municipios. Sin embargo, este tipo de colaboración presenta una tendencia positiva ya que el gobierno estatal promueve la capacitación de los municipios con el fin de que ellos asuman la administración de los recursos que la constitución les confiere, lo que contribuye a debilitar el esquema paternalista del estado en relación con el municipio.

Vale la pena resaltar que en la Ley de Coordinación Fiscal local se le proporciona al municipio una instancia para inconformarse por cualquier disposición del sistema : la legislatura estatal; de la misma manera, en el Convenio de Administración de contribuciones los municipios pueden reclamar las facultades que le confirieron al estado cuando

consideren que cuentan con los elementos necesarios para ejercerlas por sí mismos.

Otra gran ventaja del sistema mexiquense es que en los órganos creados para su desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento se cuenta con representantes de los municipios. Tanto en la convención Fiscal de los Ayuntamientos, como en la Comisión Permanente de Tesoreros Municipales, autoridades y funcionarios de este ámbito de gobierno participan activamente y tienen voz y voto en muchas de las decisiones más importantes, como lo es proponer medidas para mejorar al mismo sistema o analizar y emitir dictámenes sobre la distribución de participaciones. La presencia de los gobiernos municipales en los órganos del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México, es lo que sin duda alguna ha contribuido a que los criterios para la distribución de las participaciones sean más equitativos que los empleados por el SNCF.

En resumen, se concluye que :

- Los gobiernos postrevolucionarios, al igual que los que les precedieron durante el siglo XIX, han concentrado las facultades más importantes en materia fiscal, limitando con ello la capacidad impositiva de los gobiernos estatales y municipales.

-Al no distribuirse equitativamente las facultades fiscales entre los tres ámbitos de gobierno, se optó por la

coordinación fiscal intergubernamental, a través de la que la federación, los estados y los municipios reciben participaciones en impuestos y derechos.

- La coordinación fiscal intergubernamental se desarrolla, a partir de 1980, a través del Sistema Nacional de coordinación Fiscal, mediante el que se han sistematizado los ingresos y se ha evitado la concurrencia impositiva.

- El SNCF consolida el papel de la federación, como el ámbito de gobierno que concentra el mayor monto de ingresos.

- Las participaciones que reciben los estados, por la vía del SNCF, son mínimas en relación con los egresos del gobierno federal, no obstante constituyen para aquéllos su principal fuente de ingresos, con lo que se propicia una subordinación de las entidades con respecto de la federación.

- Los criterios del SNCF para la distribución de las participaciones, reproducen el proceso de concentración de recursos que lleva a cabo la federación, hacia el ámbito de los estados y municipios más desarrollados del país.

- Los gobiernos municipales son los que menos participaciones reciben del SNCF, y no obstante la última reforma al artículo 115 constitucional, la recepción de los ingresos que les corresponden por su participación en el sistema está supeditada a las decisiones de la legislatura local.

- La problemática municipal en relación con el SNCF se debe, entre otras cosas, al hecho de que sus intereses no se encuentran representados en ninguno de los órganos de desarrollo, inspección y vigilancia de dicho sistema.

- El desconocimiento de la forma en que funciona el SNCF y la falta de información fidedigna y oportuna refuerzan la debilidad del municipio y le imposibilitan denunciar el incumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal.

- El Estado de México se encuentra a la vanguardia de la mayor parte de las demás entidades del país, ya que cuenta con un sistema de coordinación fiscal local bien estructurado y apoyado en un marco jurídico muy completo.

- El Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México tomó como modelo al Sistema Nacional, por lo que ambos son similares; sin embargo, en lo referente a los criterios para la distribución de participaciones, difiere del nacional, porque los principios para la repartición de recursos entre sus municipios resultan más equitativos.

- La hacienda del gobierno del Estado de México en los últimos años ha incrementado su dependencia con respecto de las participaciones federales y al mismo tiempo ha disminuido las que a su vez canaliza hacia sus municipios.

- Como tendencia general, las haciendas municipales mexiquenses se han fortalecido en la medida que, para la integración del total de sus recursos, dependen menos de las

participaciones y su gasto se financía en mayor medida mediante recursos propios.

- De los cuatro casos municipales examinados, en tres de ellos, el semiurbano, el urbano y el conurbado, se observó una clara tendencia a la reducción del porcentaje que las participaciones representan en el total de ingresos. Dicha tendencia se presentó a partir de 1984 y 1985, auspiciada por el fortalecimiento de los impuestos y aprovechamientos municipales.

- Solamente en el caso del municipio rural, las participaciones constituyeron el principal ingreso para su erario, lo que ratifica la regla de que a menor grado de desarrollo de un municipio, corresponde una mayor dependencia de las participaciones.

- En los casos de los municipios rural y urbano, el monto de los recursos otorgados a la administración y los empleados en obra pública y fomento fue muy equilibrado; mientras que en los municipios semiurbano y conurbado los gastos administrativos absorbieron la mayor cantidad de egresos.

- La coordinación en materia de derechos, entre la federación y el Estado de México puede revertir el proceso de fortalecimiento de los ingresos propios municipales, que se presenta de manera generalizada en los municipios mexiquenses, ya que con dicha coordinación se espera que los

recursos por concepto de participaciones se incrementen en detrimento de los ingresos propios.

- La colaboración administrativa que existe entre el gobierno estatal mexiquense y sus municipios se limita a la administración del impuesto predial; en ella el estado administra este importante ingreso de los municipios.

- Gracias a la continua y sistemática capacitación y asesoría técnica que los municipios han recibido por parte del estado, ha sido posible que una tercera parte de los ayuntamientos de la entidad hayan asumido la administración directa de su impuesto predial, con lo que se debilita el esquema paternalista del gobierno estatal con respecto de sus municipios.

- En el renglón de capacitación y asesoría fiscal, destaca el papel desempeñado por la Comisión Coordinadora de Capacitación Asesoría Fiscal, gracias a cuya labor más de treinta municipios se han responsabilizado de la administración de su impuesto predial.

- El Sistema de Coordinación Fiscal del estado de México, faculta a los gobiernos municipales para inconformarse por cualquier disposición de la Ley de Coordinación local, o a reclamar las facultades que mediante el Convenio de Administración de Contribuciones le otorgó al estado; es decir, en el Sistema mexiquense los municipios no se

encuentran en un estado de completa indefensión ante el gobierno estatal.

- En los órganos encargados del desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del Sistema de Coordinación Fiscal del Estado de México, los gobiernos municipales cuentan con representantes que participan activamente en la toma de decisiones que se realiza al interior del sistema, lo que ha contribuido a que las participaciones sean distribuidas con base en criterios más equitativos.

- Las relaciones fiscales entre el gobierno del Estado de México y sus municipios han evolucionado positivamente, lo que se refleja en el fortalecimiento de los erarios municipales.

- Por el contrario, las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios del país, basadas en el SNCF, presentan características negativas como la concentración de recursos por parte del gobierno federal y los estados más desarrollados; lo que a su vez ha agudizado el esquema paternalista de la federación con respecto de las entidades federativas, y de estas últimas en relación con los municipios.

- Es indispensable la transformación del SNCF ya que los resultados de su operación han sido negativos. Dicha transformación debe orientarse a alcanzar un verdadero federalismo fiscal, lo que propiciará indudablemente la

consolidación del gobierno municipal como una institución .
verdaderamente libre.

COMENTARIO FINAL

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha contribuido a establecer un orden en los impuestos, de hecho la superposición de gravámenes es menos común, pero aun así los estados y los municipios siguen incurriendo en ella deliberadamente, aunque de manera disfrazada. Por ejemplo, en los estados coordinados con la federación en materia de derechos, los municipios no pueden cobrar el derecho correspondiente a licencias para el ejercicio de actividades comerciales. Sin embargo, los ayuntamientos le requieren un pago a las personas interesadas en obtenerlas, el que se realiza indebidamente bajo el concepto de donación. Esta situación es claramente violatoria de la Declaratoria de Coordinación en esa materia, pero se ha convertido en una práctica común por parte de los municipios debido básicamente a la escasez de recursos a la que se enfrentan diariamente.

El fortalecimiento de las haciendas municipales, que es una premisa indispensable para lograr una autonomía municipal verdadera, no sólo depende de un incremento en sus ingresos, sino que debe acompañarse por muchos otros factores. Entre ellos destaca la revisión continua del marco jurídico fiscal municipal, en especial de las leyes de ingresos y de hacienda de los municipios, con el fin de que los ayuntamientos puedan aplicar cuotas y tarifas actualizadas. También deben promoverse las investigaciones que actualmente realizan

algunas instituciones sobre la forma en que ciertos municipios del país han logrado que sus ingresos propios constituyan la mayor parte del total de sus recursos, con el fin de hacer extensivas sus experiencias hacia otros municipios que se encuentran en las mismas condiciones que ellos.

La capacitación juega un papel primordial en el desarrollo y vigorización de las administraciones hacendarias municipales, ya que mediante ella los ayuntamientos pueden conocer entre otros aspectos : cuáles son los recursos que integran su erario y las posibilidades que tienen de explotarlos de manera integral. Debe hacerse notar que la capacitación no puede impartirse de forma indiscriminada, sino que debe adecuarse a las características y problemática de cada tipo de municipio. En este sentido, la aplicación de tipologías municipales resultará de mucha utilidad y servirá para obtener mejores resultados.

La tendencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es recaudar y administrar cada vez más conceptos de ingresos, por el momento lo hace con los impuestos y derechos, cuando por el contrario, el fortalecimiento de los estados y sobre todo de los municipios, descansa en una mayor liberación de ingresos. Dichos recursos deben ser administrados y ejercidos directamente por las autoridades que conocen realmente la problemática de su comunidad. Para ello resulta necesario examinar cuidadosamente qué recursos pueden ser asignados a

cada ámbito de gobierno; solamente de esta manera podrá avanzarse en la vigorización del federalismo fiscal.

El dinero que los municipios reciben por concepto de participaciones no son los únicos que apoyan su gestión, pues además cuentan con programas financiados por los Convenios de Desarrollo Social o los Convenios de Desarrollo Municipal. Pero los ayuntamientos deben disponer de recursos financieros suficientes que no estén sujetos a voluntades ajenas, y que por lo tanto, no se encuentren condicionados a una subordinación política. Los gobiernos municipales deben sustentar su legitimidad en la promoción de actividades productivas, tomando como base los recursos humanos y naturales de los que dispongan, que propicien mejores condiciones de vida para su población en general. Pero esto no lo pueden hacer por sí solos, requieren ante todo de voluntad política por parte de la federación y de los estados para apoyarlos en tan difícil labor.

Finalmente puede añadirse, que la solución a la problemática que vive el municipio mexicano no descansa únicamente en la mayor asignación de ingresos, sino en una verdadera democratización de su vida política, en la participación ciudadana consciente y decidida, en partidos políticos más comprometidos con los intereses generales, y en los beneficios de su alternancia en el poder. En la medida que se conquisten logros en estos renglones, el fortalecimiento de nuestro federalismo se extenderá a otros ámbitos tan

importantes como lo es el fiscal; esta es pues la única vía para que el precepto constitucional de municipio libre no sea solamente una aspiración de nuestra sociedad.

ANEXO DEL CAPITULO

II

Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal y su impacto en la vida municipal

A partir de 1980, año en el que entró en vigor el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la Ley de Coordinación Fiscal se ha reformado cada año, excepto en 1985 y 1986. A lo largo de este apartado sólo se describirán aquellas modificaciones que hayan incidido directamente en la hacienda pública municipal.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1981

Durante 1980 se obtuvieron experiencias que ocasionaron reformas a la Ley de Coordinación, mismas que fueron aprobadas en diciembre de este mismo año (1). Estos cambios abarcaron los siguientes aspectos:

A) Fondo Financiero Complementario.- El cambio registrado en el artículo 2o., fracción II, de la Ley, incrementó el Fondo Financiero Complementario que pasó de constituirse con el 0.37 al 0.50 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos. Esto aumentó, en términos absolutos, el 20 % que debían recibir los gobiernos municipales, del total de las participaciones que le correspondían a cada estado.

En este mismo artículo se señaló que entre los ingresos totales anuales que obtuviera la federación, no se incluirían, para los efectos del mismo artículo, los impuestos adicionales de 3 % sobre importaciones, 1 % sobre

el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y 2 % en las demás exportaciones. A dichos impuestos adicionales se les emplearía de acuerdo con el artículo 2o. A de la Ley, que se describe en el siguiente inciso.

B) Participación a los municipios en los impuestos adicionales y creación del Fondo de Fomento Municipal.- A la Ley de este año se adicionó el artículo 2o. A en el que se determinó que los gobiernos municipales participarían en los impuestos adicionales de la manera siguiente :

- Del 3 % sobre el impuesto general de importación y del 2 % sobre el impuesto general de exportación, participarían de un 95 % los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la importación o exportación.

- Del impuesto adicional de 1 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, participarían los municipios de un 95 % de la siguiente forma :

I.- El 10 % de la participación a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación. Esta cantidad, y la del punto anterior, se pagarían directamente por la federación a los municipios. Por otra parte, el Artículo Décimo Transitorio de este año indicó que dichas participaciones no

se pagarían a los municipios que no se hicieran cargo de los servicios prestados por las Juntas Federales de Mejoras Materiales. Cuando se hicieran cargo parcialmente, les correspondería una parte proporcional de dichas participaciones.

II.- El 90 % restante es esta participación se destinaría a la creación del Fondo de Fomento Municipal, el que se distribuiría entre los estados de acuerdo con las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones. Los gobiernos estatales debían entregar íntegramente a sus municipios las cantidades que recibieran por este concepto, con base en lo que establecieran las legislaturas locales.

Sin embargo, el Artículo Décimo Transitorio de este año indicó que los porcentajes mencionados en la fracción I y II serían modificados durante 1981 y 1982, quedando de la siguiente manera :

AÑO	FRACCION I	FRACCION II
1981	50 %	50 %
1982	30 %	70 %

C) Participación de los gobiernos municipales en la colaboración administrativa.- La reforma realizada al artículo 13o. de la Ley facultó a los estados que hubieran firmado con la federación el Convenio de Colaboración

Administrativa, para que las funciones de registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración de ingresos federales pudiera ser ejercida por las autoridades fiscales de los estados y las de sus municipios, cuando se hubiera firmado el Convenio respectivo. En dichos Convenios se especificarían los ingresos de que se tratara, las facultades a ejercer y sus limitaciones. En ellos también se fijarían las percepciones que recibirían el estado o sus municipios por las actividades de administración fiscal que realizaran.

El artículo 14o., también reformado, precisó que tanto las autoridades fiscales estatales como las municipales, serían consideradas, en el ejercicio de las facultades señaladas en los Convenios respectivos, como autoridades fiscales federales. El mismo artículo indicó que la SHCP conservaría la facultad de fijar a los estados y a sus municipios, los criterios generales de interpretación y aplicación de las disposiciones fiscales y de las reglas de colaboración administrativa.

D) Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.- Esta Comisión asumió una nueva facultad, de acuerdo con la modificación del artículo 21 de la Ley, fracción IV, debía vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los municipios que efectuaran la SHCP y los estados.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1982

Las reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal, para 1982, tuvieron como objetivos, de acuerdo con la exposición de motivos presentada a la H. Cámara de Diputados : "Complementar la reforma fiscal emprendida; mejorar la legislación impositiva y procurar recursos al Estado, cuya transferencia no desaliente el trabajo, el ahorro o la inversión." (2)

La Ley de Coordinación sufrió cambios en los renglones siguientes (3) :

A) Coordinación en materia de derechos.- El artículo 2o., fracción I, registró una adición muy importante al crear la coordinación en materia de derechos para las entidades federativas. De acuerdo con el artículo 10 B, los estados podían no coordinarse en esta materia sin perjuicio de continuar adheridos al SNCF.

Para los efectos de este tipo de coordinación, se consideraron derechos, aun cuando tuvieran una denominación distinta en la legislación local correspondiente, las contribuciones que tuvieran las características de "derecho" de acuerdo al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Ingresos de la Federación. Actualmente, dicho Código los define como "las contribuciones establecidas por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público." (4)

Las entidades federativas que optaran por coordinarse en derechos, según el artículo 10 A, no debían mantener en vigor derechos estatales o municipales por :

"I.- Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario, con excepción de los siguientes :

A.- Licencias de construcción.

B.- Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes públicas de agua y alcantarillado.

C.- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.

D.- Licencias para conducir vehículos.

E.- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.

II.- Registros o cualquier acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes :

A.- Registro civil.

B.- Registro de la propiedad y del comercio.

III.- Uso de las vías públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo derechos por el uso o tenencia de anuncios. No se considerarán comprendidos dentro

de lo dispuesto en esta fracción los derechos de estacionamiento de vehículos.

IV.- Actos de inspección y vigilancia." (5)

Los derechos locales o municipales no podían ser diferenciales considerando el tipo de actividad a que se dedicara el contribuyente, excepción hecha de los referidos en los incisos del A al E de la fracción I, y la fracción III del artículo recién citado. Las certificaciones de documentos, así como su reposición por extravío o destrucción parcial o total, no quedó comprendida en lo dispuesto en la fracción I y II. Tampoco fueron incluidas las concesiones por el uso o aprovechamiento de los bienes propiedad de los estados o municipios. Lo señalado en este artículo no limitó la facultad de esos gobiernos para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia.

La coordinación en materia de derechos se formaliza a través de la firma de un documento denominado Declaratoria de Coordinación en Materia de Derechos entre la Federación y el estado en cuestión, que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial de la entidad. En ella, el estado manifiesta haber suspendido o derogado el cobro de los derechos estatales y municipales que se mencionaron en los párrafos anteriores de este inciso.

Si alguna entidad federativa, o sus municipios, estableciera derechos en contra de lo asentado en la Declaratoria, la SHCP lo daría a conocer a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; treinta días después de esto, la coordinación en materia de derechos quedaría anulada. En el caso de que el estado afectado estuviera inconforme con ello, podía acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B) Incremento en los Fondos de participaciones.- El Fondo General de Participaciones se adicionó con el 0.5 % de los ingresos totales que obtuviera la federación por concepto de impuestos; de este incremento sólo participarían los estados, y sus municipios, que decidieran coordinarse en materia de derechos.

El 95 % del impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados se dividió en tres partes. Una tercera parte se distribuía de la manera siguiente :

- El 10 % a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuaran las exportaciones de dichos productos;
- el otro 90 % formó el Fondo de Fomento Municipal ya descrito en el apartado anterior (véase las reformas para 1981, inciso B).

Las otras dos partes del impuesto mencionado incrementaron el Fondo de Fomento Municipal. Dicho aumento se distribuyó

conforme a las mismas reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones, con la excepción de que sólo podrían disfrutar de este incremento las entidades federativas que se coordinaran en materia de derechos.

El Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal de 1982 estableció que, durante 1982, 1983 y 1984, la participación en el mencionado impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural y sus derivados se dividirían en la forma siguiente :

- Una tercer parte correspondería al Fondo de Fomento Municipal y a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación, en los siguientes porcentajes y años :

. En 1982, en un 50 % al Fondo de Fomento Municipal, y un 50 % a los municipios donde estuvieran ubicadas las aduanas.

. En 1983 y 1984, en un 70 % al Fondo de Fomento Municipal y un 30 % a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas.

- Las otras dos terceras partes incrementarían el Fondo de Fomento Municipal, distribuyéndose entre los estados que se coordinaran en materia de derechos, en las proporciones correspondientes.

C) Afectación de participaciones.- Al modificarse el artículo 9o. de la Ley, se hizo posible que las participaciones correspondientes a estados y municipios pudieran afectarse para el pago de obligaciones contraídas por dichos gobiernos con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana, previa inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios ante la SHCP.

Por lo anterior, en el Artículo Tercero Transitorio de la Ley para 1982, se abrogó el Decreto relativo al Registro de los Compromisos que Adquieran las Entidades Federativas con Garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales del 20 de junio de 1935, con sus reformas y adiciones. De acuerdo con el mismo artículo, continuaría vigente el registro de las obligaciones cuya inscripción se hubiera efectuado durante la vigencia del mencionado Decreto. En tanto se expidiera el Reglamento del Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, se seguirían aplicando las normas establecidas en el Decreto derogado.

D) Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.- Como resultado de la modificación al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, descrito en el inciso anterior, el Ejecutivo federal expidió ese mismo año el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (6). En el Reglamento se señalan los requisitos para la inscripción de dichas

obligaciones a fin de llevar un control más ágil y expedito de las participaciones en ingresos federales que los estados y municipios decidan afectar en garantía del cumplimiento de los préstamos contraídos.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1983

Para 1983, las reformas realizadas a la Ley de Coordinación Fiscal se concentraron en un sólo aspecto :

A) Coordinación en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles.- Para 1983, el artículo 2o. de la Ley señalaba que los estados adheridos al SNCF podían coordinarse también en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles. La coordinación en esta materia se formalizó a través de un documento denominado Declaratoria de Coordinación en Materia del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles; firmado entre la federación, a través de la SHCP, y el estado respectivo. En ella, la entidad federativa presentaba documentación en la que aparecía debidamente adecuada la legislación estatal y municipal a la Ley del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles.

Una vez coordinados en dichos impuestos, los estados participarían adicionalmente del 80 % de la recaudación que se obtuviera en su territorio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, en la parte que colaboraran de la recaudación. De esta participación adicional debía

entregarse, como mínimo, el 20 % a los municipios del estado, distribuyéndolo conforme lo determinara la legislatura local.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1984

La Ley de Coordinación Fiscal experimentó varios cambios sustantivos para el año de 1984 (7), estas modificaciones fueron las siguientes :

A) Participación de las entidades federativas y municipios en la recaudación de los derechos sobre hidrocarburos y minería.- La Ley de Coordinación Fiscal fue modificada a fin de aclarar que las participaciones a estados y municipios se determinarían no sólo con base en la recaudación de todos los impuestos federales sino también de los derechos sobre hidrocarburos y los de minería, los cuales habían venido a sustituir varios de los impuestos que se pagaban por ambos conceptos (8). En lo que respecta a las entidades federativas esta reforma se plasmó en el artículo 2o., fracciones I y II, al adicionar al Fondo General de Participaciones y al Fondo Financiero Complementario, los derechos sobre hidrocarburos y minería; este incremento se tratará con más detalle en los incisos B y C de este apartado.

Por su parte, el artículo 2o. A, fracción II, señalaba que todos los municipios del país participarían del 95 % del derecho adicional sobre hidrocarburos, lo que trajo modificaciones al Fondo de Fomento Municipal que se describirán más adelante.

B) Modificaciones al Fondo General de Participaciones.- Este Fondo registró un incremento, como se señaló en el inciso anterior, ya que el artículo 2o., fracción I, indicaba que a partir de 1984 se formaría con el 13 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, y los de minería.

Asimismo, se estableció que el Fondo General se adicionaría con un 0.5 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación por los mismos conceptos; aunque de este último incremento sólo podrían disfrutar los estados, y sus municipios, que estuvieran coordinados en materia de derechos. Es importante señalar también que en su artículo 3o., la Ley estableció que se deduciría el 3 % del Fondo General para adicionarlo al Fondo Financiero Complementario.

C) Modificaciones al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.- El primer cambio sustantivo con respecto a este Fondo consistió en su incremento. El artículo 2o., fracción II, señalaba que el Fondo Financiero aumentaba, ya que se constituiría con el 0.50 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación, no sólo por concepto de impuestos sino también de los derechos sobre hidrocarburos por la extracción de petróleo crudo y gas natural, y los de minería. Por otra parte, se deduciría el 3 % del Fondo General, antes de ser distribuido entre los estados, para adicionarse al Fondo Financiero. Además, el gobierno federal

aportaría una cantidad igual a dicho 3 % a fin de aumentar también este último Fondo.

Entre los ingresos obtenidos por la federación, que no formaban parte de los Fondos General y Financiero, se incluyeron este año : el impuesto del 2.5 % sobre el valor base del impuesto general de importación y el derecho adicional del 5 % sobre el de hidrocarburos que se exportaran.

Otro cambio fundamental en el Fondo Financiero Complementario fue la simplificación de su fórmula de distribución. De acuerdo con el artículo 4o. de la Ley, a partir de este año se distribuiría en proporción inversa a la participación por habitante, que obtuviera cada estado, en el Fondo general de Participaciones en el ejercicio de que se tratara. El dato de población se tomaría de la última información oficial que, al iniciarse el ejercicio, hubiera dado a conocer el Consejo Nacional de Población.

D) Modificaciones al Fondo de Fomento Municipal.- La participación de los gobiernos municipales por concepto de derechos sobre hidrocarburos se señaló en el artículo 2o. A, fracción II. En ella se establecía que todos los municipios del país participarían del 95 % de la recaudación federal obtenida por concepto del derecho adicional sobre hidrocarburos. Esta disposición vino a incrementar automáticamente el Fondo de Fomento Municipal, ya que esas participaciones, más las provenientes del 95 % de la

recaudación del impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, se distribuirían, al igual que el año pasado, de la siguiente manera (véase lo indicado por la Ley de 1982, en el apartado 2.2.2, inciso B) :

1.- De la tercera parte del monto de las participaciones mencionadas en el párrafo anterior correspondería :

A.- El 30 % a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación.

B.- El 70 % se destinaría a formar el Fondo de Fomento Municipal.

2.- Las otras dos terceras partes incrementarían el Fondo de Fomento, pero esta parte adicional sólo sería distribuida entre los estados coordinados en materia de derechos.

Otro cambio fundamental con respecto al Fondo de Fomento Municipal fue su procedimiento de distribución. A partir de 1984, esta se realizaría de acuerdo con los siguientes lineamientos :

1.- Cada estado recibiría anualmente una cantidad igual a la que le hubiera correspondido el año anterior.

2.- Se determinaría el incremento que hubiera tenido el Fondo de Fomento en el año para el que se realizara el cálculo, con respecto del año precedente.

3.- Dicho incremento se distribuiría entre los estados con base en la fórmula utilizada para el Fondo Complementario de Participaciones.

4.- Si el monto del Fondo de Fomento fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuiría entre los estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año.

E) Adecuación de la Ley de Coordinación Fiscal a la reforma de 1983 del artículo 115 Constitucional.- A pocos días de haber tomado posesión como Presidente de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado presentó el 6 de diciembre de 1982 una iniciativa para reformar el artículo 115 Constitucional. El objetivo fundamental de reformar el precepto que norma la vida de los municipios mexicanos fue : "vigorizar su hacienda, su autonomía política y en general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación." (9)

El 3 de febrero de 1983 fue aprobada la iniciativa y se daba un gran avance, por lo menos desde el punto de vista jurídico, en la vida municipal del país. Muchos y muy importantes cambios trajo consigo la reforma de 1983, pero interesa destacar para los efectos de este trabajo las correspondientes a la fracción IV del mencionado artículo (10). En ella se determinó lo concerniente a la hacienda municipal y en su inciso B se elevó a rango constitucional el

derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se le asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales los estados deben cubrir a los municipios dichas participaciones.

La reforma constitucional de 1983, en la que se señaló que las participaciones federales les serían pagadas a los municipios siguiendo los procedimientos tradicionales manejados por la Ley en ejercicios anteriores. La seguridad de los municipios de recibir oportuna y completamente las participaciones correspondientes quedó asentada en el artículo 6o., en el que se indicaba que la federación entregaría las participaciones a los municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que el estado las recibiera. También se estableció que serían cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrían ser objeto de deducciones, salvo en los casos señalados por la misma Ley. Los gobiernos estatales debían publicar, por lo menos una vez al año, en su Periódico Oficial y en uno de los periódicos locales de mayor circulación, las participaciones que les corresponderían en el año a cada uno de sus municipios.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1985 y 1986

Durante 1985 y 1986 la Ley de Coordinación Fiscal no sufrió cambio alguno, sin embargo, debe señalarse los importantes

hechos que se dieron durante estos años como resultado de lo establecido en la ley de Coordinación Fiscal para 1984.

A) Se aplicó, por primera vez desde 1980, la fórmula señalada en el artículo 3o. de la Ley para la distribución del Fondo General de Participaciones. Desde la creación del SNCF en 1980, hasta 1984 se habían creado tres fórmulas diferentes para la distribución del Fondo General, pero ninguna de ellas se había aplicado, ya que durante todos estos años se había utilizado la establecida en el Artículo Quinto Transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal para 1980 (véase apartado 2.1.3, inciso A).

B) También a partir de 1985 se llevó a cabo la distribución de una tercera parte del 95 % del derecho adicional sobre hidrocarburos y, en su caso, del impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general de exportaciones de petróleo crudo y gas natural y sus derivados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 2o. A, fracción II, inciso A, de la Ley :

1.- El 10 % a los municipios donde se encontraran ubicadas las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuara la exportación.

2.- El 90 % se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal; en la Ley de 1984 se señalaba esta misma distribución, pero por un artículo transitorio estos porcentajes fueron del 30 y 70 % respectivamente (véase las reformas para 1984, inciso D).

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1987

Para este año, la Ley de Coordinación Fiscal tuvo modificaciones en dos renglones (11) :

A) Participación de los municipios en el rendimiento de contribuciones.- Para este año, cambió el artículo 2o. A de la Ley con respecto a la participación de los municipios en el rendimiento de contribuciones. En su fracción I, se determinó que en el 95 % del 2.8 % de los impuestos generales de importación y 2 % adicional sobre el impuesto general de exportación, participarían aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realiza materialmente la entrada al país, o salida de él, de los bienes importados o exportados.

En su fracción II se señaló que en el 3.17 % del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exportaran, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos; y en su caso, del impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, participarían los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realizara materialmente la salida del país de dichos productos. Las participaciones que les correspondieran a los municipios que se encontraran en la situación descrita en las dos fracciones señaladas, se les pagarían directamente por la federación.

B) Fondo de Fomento Municipal.- Como resultado de las modificaciones del artículo 2o. A de la ley, cambió también la composición del Fondo de Fomento Municipal. Dicho artículo, en su fracción III, señaló que el 0.42 % de los ingresos totales anuales que obtuviera la federación tanto por concepto de impuestos, como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, se distribuiría de la manera siguiente :

1.- El 30 % se destinaría a formar el Fondo de Fomento Municipal.

2.- El 70 % incrementaría dicho Fondo, pero sólo se distribuiría entre los estados coordinados en materia de derechos.

El procedimiento para la distribución del Fondo de Fomento Municipal no se transformó.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1988

En este año se presentaron los siguientes cambios en la Ley de Coordinación Fiscal (12) :

A) Fondo General de Participaciones.- La nueva composición de este Fondo, de acuerdo con el artículo 2o., fracción I de la Ley, se constituía con la suma del 30 % del impuesto al valor agregado que recaudaran los estados, más el Fondo Ajustado (véase el inciso siguiente), menos las devoluciones de la

recaudación federal participable atribuibles a dichas entidades federativas.

Para los efectos de esta Ley, los ingresos totales anuales de la federación eran los que esta obtuviera en cada ejercicio por todos sus impuestos, así como los derechos sobre hidrocarburos y de minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos. La recaudación federal participable se formaría por dichos ingresos sin excluir las devoluciones. Entre los ingresos totales anuales y en la recaudación federal participable no se incluían los impuestos adicionales del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 % en las demás exportaciones, ni el derecho adicional del 5 % sobre el de los hidrocarburos que se exporten. Los incentivos que se otorgaran a los estados por recaudar o fiscalizar, no se computarían sobre el 30 % del impuesto al valor agregado recaudado por las entidades.

En el artículo 7o. de la ley se estableció que el Fondo General de Participaciones se determinaría por cada ejercicio fiscal de la federación, la que en forma provisional haría un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida el mes anterior. De igual forma se procedería con el Fondo Financiero Complementario y el de Fomento Municipal, calculándose sobre los ingresos totales de la federación obtenidos en dicho mes.

Cada cuatro meses la federación realizaría un ajuste de las participaciones, efectuando el cálculo sobre la recaudación obtenida en ese período; las diferencias resultantes serían liquidadas dentro de los dos meses siguientes. A más tardar dentro de los cinco meses siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, la misma federación determinaría las participaciones que correspondieran a la recaudación obtenida en el ejercicio, aplicaría las cantidades que hubiera afectado provisionalmente a los Fondos y formularía de inmediato las liquidaciones que procedieran.

B) Creación del Fondo Ajustado .- En la Ley de Coordinación Fiscal para 1988 se creó, en su artículo 2o., fracción I, párrafo segundo, el Fondo Ajustado. Dicho Fondo se determinaría aplicando el factor de distribución al monto que resultara de restar de la recaudación federal participable de cada año, el 30 % del impuesto al valor agregado que recaudaran los estados en el mismo período.

El mismo artículo señalaba que el factor de distribución sería el que se determinara para el Fondo Ajustado de 1988, el que sería constante para los ejercicios siguientes y sólo se modificaría en dos situaciones :

1.- Cuando la federación y los estados convinieran en derogar o dejar en suspenso determinados gravámenes locales o municipales.

2.- Cuando los estados se coordinaran, o dejaran de estarlo, con la federación en materia de derechos.

De acuerdo con el artículo 3o. de la Ley, la parte del Fondo Ajustado que le correspondería a cada estado se determinaría conforme a lo siguiente :

I.- A la entidad federativa se le proporcionaría anualmente hasta una cantidad igual a la que hubiera resultado para ella en dicho Fondo el año anterior.

II.- Adicionalmente, le correspondería una parte del incremento que hubiese registrado el Fondo Ajustado el año para el que se realizara el cálculo.

El mismo artículo detallaba el procedimiento para determinar el coeficiente correspondiente a cada entidad federativa ; sin embargo, a la par de las modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal para 1988, se publicaron unas disposiciones con vigencia durante los años de 1988 a 1990. En su artículo séptimo, fracción II, se estableció que para determinar el coeficiente y la participación de cada estado en el Fondo Ajustado correspondiente a 1988, no se procedería de acuerdo con la fórmula señalada en el artículo 3o. de la Ley, sino que el método a seguir sería uno distinto.

C) Creación de la Reserva de Contingencia.- La fracción III, de las disposiciones con vigencia de 1988 a 1990, precisó la creación de una Reserva de Contingencia para esos años. Dicha Reserva se integró con el 0.50 % de los ingresos

totales anuales que obtuviera la federación y sólo debía utilizarse en caso de que algún estado obtuviera, como resultado de la aplicación del artículo 3o. de la Ley, una cantidad menor a la que le hubiera correspondido en el año, del Fondo General de Participaciones calculado y distribuido conforme a las disposiciones legales vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987.

La Reserva se aplicaría provisionalmente cada cuatrimestre, siempre que los estados hubieran presentado la cuenta comprobada de recaudación mensual en los plazos señalados en los Convenios respectivos. En los casos en los que hubiera remanentes, éstos pasarían a formar parte del Fondo Financiero Complementario. En ningún caso se utilizarían estos recursos para cubrir las diferencias del Fondo Ajustado. Cuando la Reserva no alcanzara a cubrir las eventualidades descritas, su distribución se haría a prórrata. A partir de 1991, la Reserva de Contingencia se integraría al Fondo Financiero Complementario.

Por último, también en las disposiciones con vigencia de 1988 a 1990, se determinó que en el primer cuatrimestre del año de 1988, los pagos provisionales de participaciones se harían conforme a las disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal vigentes hasta el 31 de diciembre de 1987. A partir de mayo esos pagos provisionales se ajustarían a lo dispuesto a la Ley vigente a partir del 1o. de enero de 1988.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1990

En la Ley de Coordinación Fiscal para 1989 no se registraron cambios significativos, pero al iniciarse la década de los noventa, dicha Ley sufrió importantes modificaciones (13), que se describen a continuación :

A) Fondo General de Participaciones.- De acuerdo con el artículo 2o. de la Ley, la composición de este Fondo se transformó al constituirse con el 18.1 % de la recaudación federal participable que obtuviera la federación en un ejercicio. Por recaudación federal participable se entendería la obtenida por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. En dicha recaudación no se incluirían los impuestos adicionales del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados y del 2 % en las demás exportaciones; ni tampoco los derechos adicionales o extraordinarios sobre los hidrocarburos. También en el artículo 2o. se señaló que el Fondo General se distribuiría de acuerdo con un nuevo procedimiento.

En el artículo 3o. también se determinó que el Fondo General se adicionaría con un 0.5 % de la recaudación federal participable en el ejercicio. De este porcentaje participarían los estados , y sus municipios, coordinados en materia de derechos. También se incrementarían con el tanto por ciento que representara, en la recaudación federal

participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales, que los estados convinieran, con la SHCP, en derogar o dejar en suspenso.

B) Desaparición de Fondos.- En este año desapareció el Fondo Ajustado (véase las reformas para 1988, inciso B); y el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

C) Fondo de Fomento Municipal.- Los criterios para la distribución de este Fondo fueron modificados. De acuerdo con el artículo 2o. A, a partir de este año se repartiría entre los estados en proporción inversa a la participación que por habitante obtuviera cada entidad federativa del Fondo General de Participaciones.

D) Coordinación en materia de derechos.- En el artículo 1o. A, fracción III, se facultó a los estados, y sus municipios, coordinados en materia de derechos a mantener en vigor el cobro de uso de la vía pública por comerciantes ambulantes o con puestos fijos o semifijos en la vía pública.

E) Organismos en materia de coordinación.- Se creó la Junta de Coordinación Fiscal como otro de los organismos en los que participan la federación y los estados para el desarrollo, vigilancia y perfeccionamiento del SNCF, Artículo 16. eL Artículo 24 señalaba que se integraría por los representantes que designara la SHCP y los titulares de los órganos hacendarios de los ocho estados que formaran la Comisión

Permanente de Funcionarios Fiscales; sus funciones no fueron especificadas.

F) Reserva de Contingencia.- Durante este año se conservó la Reserva de Contingencia creada en 1988 (véase las reformas para 1988, inciso C); si bien los términos de su distribución variaron. De acuerdo con el Artículo Sexto Transitorio para 1990, la Reserva se integraría con el 0.5 % de la recaudación federal participable en un ejercicio. Con ella se compensaría a los estados cuyas participaciones en el ejercicio en curso fueran inferiores a las que le hubieran correspondido en el ejercicio fiscal de 1989, actualizadas por inflación.

Cuando la Reserva no fuera suficiente para compensar a todos los estados se destinaría en orden ascendente, compensando las cantidades en que se disminuyó la participación actualizada, hasta agotarse. En 1997 esta Reserva pasaría a formar parte del Fondo General de Participaciones.

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1991

Las reformas realizadas a la Ley de Coordinación para 1991 (14) comprendieron los aspectos siguientes :

A) Fondo General de Participaciones.- Este Fondo fue nuevamente objeto de cambios, tanto en su composición como en su distribución. El nuevo contenido del artículo 2o. señaló que se constituiría con el 18.51 % de la recaudación federal participable que se obtuviera en un ejercicio. También se precisó que no se incluiría en esta recaudación el impuesto

sobre tenencia o uso de vehículos de los estados que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de dicho impuesto.

El procedimiento para su distribución, que es el que actualmente se utiliza, establece que el Fondo General se divide en tres partes.

De acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 2o., el Fondo General se dividiría de la manera siguiente :

PRIMERA PARTE	SEGUNDA PARTE	TERCERA PARTE	TOTAL
45.17 %	45.17 %	9.66 %	100 %

Sin embargo, en el Artículo Séptimo Transitorio de este año, se estableció que de 1991 a 1993, los porcentos que conformaran la primera y segunda parte del Fondo General variarían, por lo que la integración de este Fondo entre 1991 y 1994 sería la siguiente (15):

	1991	1992	1993	1994
Primera parte	18.05 %	27.10 %	36.15 %	45.17 %
Segunda parte	72.29 %	63.24 %	54.19 %	45.17 %
Tercera parte	9.66 %	9.66 %	9.66 %	9.66
Total	100.00 %	100.00 %	100.00 %	100.00%

Cada una de estas partes se distribuye de diferente manera; la primera, en proporción directa al número de habitantes que tuviera cada estado en el ejercicio de que se tratara. La segunda, con base en la aplicación de un coeficiente calculado de acuerdo con el artículo 3o. de la Ley; dicho coeficiente se obtiene con la fórmula siguiente (16) :

$$\begin{array}{r}
 \text{Coeficiente de partici-} \quad \text{Impuestos asignables} \\
 \text{pación de la 2a. parte X} \quad \text{del año inmediato} \\
 \text{del F.G.P. del} \quad \text{anterior} \\
 \text{año inmediato anterior} \\
 \hline
 \text{Resultado} \\
 \text{Preliminar} \\
 \text{Impuestos asignables en el segundo año} \\
 \text{inmediato anterior} \\
 \\
 \text{Resultado preliminar} \\
 \hline
 \text{Sumatoria de resultados prelimi-} \quad = \quad \text{Coeficiente de} \\
 \text{nares de las 32 entidades} \quad \text{Distribución} \\
 \text{federativas}
 \end{array}$$

Para efectos de este procedimiento, en el año de 1991 se incluirían dentro de los impuestos asignables, el impuesto especial sobre producción y servicios en el concepto de gasolina, referido a los años de 1988 y 1989, en lugar de petrolíferos, referido al de 1989 y 1990.

La última parte del Fondo General se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que le

corresponden a cada estado, considerando la suma de la primera y segunda parte

del Fondo.

El Fondo general de Participaciones se adiciona con un 0.5 % de la recaudación federal participable en el ejercicio, esto se distribuye entre los estados, y sus municipios, coordinados en materia de derechos. Asimismo, el Fondo se incrementa con el por ciento que representen, en la recaudación federal participable, los ingresos en un ejercicio de las contribuciones locales o municipales que las entidades federativas hayan convenido con la SHCP, en derogar o dejar en suspenso.

El Fondo General también aumentó con un monto equivalente al 80 % del impuesto recaudado en 1989 por los estados, por concepto de las bases especiales de tributación. Dicho monto se actualiza en los términos del artículo 17- A del Código Fiscal de la Federación, desde el sexto mes de 1989 hasta el sexto mes del ejercicio en el que se efectúe la distribución. Este monto se divide entre doce y se distribuye mensualmente a los estados, en la proporción que represente la recaudación de estas bases de cada entidad federativa, respecto del 80 % de la recaudación por bases especiales de tributación en el año de 1989.

B) Fondo de Fomento Municipal.- La reforma realizada al artículo 20. de la Ley, cambió la forma de distribución de

este Fondo. A partir de 1991, y hasta la fecha, se reparte entre los estados mediante la aplicación de un coeficiente, el que se obtiene a partir de la fórmula siguiente :

Coeficiente de distribución del Fondo de Fomento Municipal del año inmediato anterior	X	Recaudación local del impuesto predial y derechos de agua del año inmediato anterior	=
Resultado			

		Recaudación local del impuesto predial y derechos de agua del segundo año inmediato anterior	=
Preliminar			

Resultado preliminar		Coeficiente de Distribución	=
Sumatoria de resultados preliminares de las 32 entidades federativas			

En el Artículo Séptimo Transitorio, fracción III, se determinó que a partir de 1991, el Distrito Federal participaría del Fondo de Fomento Municipal. Para tal efecto, se adicionaría este último con recursos federales con la proporción de la recaudación federal participable que representara en dicho año, la cantidad de 180 mil millones de pesos. Esta proporción pasaría a ser la base a partir de la que se constituiría el coeficiente de participación del D.F. en ese año. En 1992, la parte del Distrito Federal en este Fondo se determinaría con base en la fórmula señalada en el artículo 2o. A de la Ley.

C) Reservas financieras.- Al adicionarse el artículo 4o. A de la Ley de este año, se crearon dos reservas financieras : la de Contingencia y la de Compensación. La primera ya existía en la Ley del año pasado pero en un artículo transitorio (véase las reformas para 1990, inciso F); su composición, de un 0.25 % de la recaudación federal participable del ejercicio no varió, pero su distribución si. El 50 % de esta reserva sería distribuida cuatrimestralmente y el otro 50 % se entregaría al cierre del ejercicio fiscal, y se utilizaría para apoyar a aquellos estados cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcanzara el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año con respecto a la de 1990. La reserva se distribuiría para garantizar un crecimiento en las participaciones igual al de la recaudación federal participable.

La distribución de esta reserva comenzaría con el estado que tuviera el coeficiente de participación efectiva menor y continuaría hacia el que tuviera el mayor, hasta agotarse. Ese coeficiente sería el que resultara de dividir las participaciones efectivamente percibidas por cada entidad, entre el total de las participaciones pagadas en el ejercicio de que se tratara.

De la Reserva de Contingencia, los estados participan a sus municipios, como mínimo, una cantidad equivalente a la proporción que representa el conjunto de participaciones a

sus municipios del total de participaciones de la entidad federativa. En el conjunto de participaciones a los municipios no se incluyen aquellas detalladas en las fracciones I y II del artículo 2o. A de la Ley.

D) Coordinación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles.- La participación que obtenían los estados coordinados con la federación en el impuesto sobre adquisición de inmuebles y que habían celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en Materia del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, se incrementó del 80 al 100 % de la recaudación que se obtuviera por este último concepto, de acuerdo con el último párrafo del artículo 2o. . De esta participación correspondería el 20 % a los municipios de la entidad federativa.

Por su parte, el artículo 15o. determinó que los estados coordinados con la federación en materia de tenencia o uso de vehículos deberían rendir cuenta comprobada por la totalidad de la recaudación que efectuara de este impuesto; con lo que se dio por terminadas las excepciones en materia de concentración de ingresos federales.

Reformas a la ley de Coordinación Fiscal para 1992

En este año, la Ley de Coordinación no registró ningún cambio respecto a la de 1991 (17). Sólo debe señalarse que de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo Séptimo Transitorio de la Ley del año pasado, durante 1992, los porcentajes que

integrarían la primera y segunda parte del Fondo General de participaciones serían de 27.10 y 63.24 % (véase las reformas para 1991, inciso A).

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1993

La Ley de Coordinación Fiscal 1993 sólo registró un cambio, con respecto a la del año anterior, al adicionársele el artículo 9o. A, este estableció que "la federación, a través de la SHCP, los estados y los municipios en donde existan puentes de peaje operados por la primera, podrán convenir en crear Fondos cuyos recursos se destinen al. construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen dichos puentes. La aportación a los Fondos mencionados se hará en montos iguales por la federación, estado y municipio sin que la aportación de la primera pueda exceder de un 10 % del monto total de los ingresos que obtenga por la generación del puente de peaje de que se trate." (18)

Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal para 1994

La última reforma realizada a la Ley de Coordinación Fiscal tocó cinco aspectos sustanciales :

A) Recaudación federal participable.- Al modificarse el artículo 2o., se determinó una nueva composición para la recaudación federal participable, la que, a partir de este año, "será la que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre la extracción de

petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos." (19)

Asimismo, se señaló que sólo los derechos adicionales o extraordinarios sobre la extracción de petróleo, y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos de los estados que hubieran celebrado Convenio de Colaboración Administrativa en materia de este impuesto, no se incluirían en la recaudación federal participable. Es necesario aclarar que hasta 1993 tampoco se incluían en dicha recaudación los impuestos adicionales del 3 % sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, y el del 2 % en las demás exportaciones.

B) Incremento del Fondo General de Participaciones.- Este Fondo experimentó un incremento al reformarse el artículo 2o., fracción III, de la Ley. De acuerdo con este cambio, el Fondo General se adicionó con el 1 % de la recaudación federal participable, el que corresponderá a los estados y municipios que se encuentren coordinados en materia de derechos, y que, previa comprobación de la SHCP, se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10o. A de la misma Ley, cuya modificación se explicará más adelante. los términos en que se distribuye esta adición no sufrió cambios.

C) Participación de los municipios en el rendimiento de contribuciones y Fondo de Fomento Municipal.- Con la reforma al artículo 2o. A de la Ley, se transformaron tanto la

composición como la distribución de las contribuciones correspondientes a los municipios que señala este artículo. En la fracción I quedó establecido que en el "0.136 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos " (20) participarán los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él, de los bienes que se importen o exporten. Lo anterior, con la condición de que el estado celebre Convenio con la federación en materia de Vigilancia y Control de Introducción ilegal al Territorio Nacional de Mercancías de Procedencia Extranjera. En este Convenio se debe establecer descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto de las cuales no se acredite su estancia legal en el país.

También en la fracción I del artículo 2o. A se detalla la fórmula con base en la que se llevará a cabo la distribución, entre los municipios, de las mencionadas participaciones; sin embargo, el Artículo Décimo con disposición de vigencia anual de la Ley de Coordinación Fiscal para 1994 determinó que, durante este año, dicha fórmula sería substituida por el procedimiento siguiente :

- La distribución de las citadas participaciones se determinará para cada municipio colindante con la frontera o los litorales, conforme al porcentaje que representen las participaciones federales recibidas en 1993, por concepto del 95 % del 2.8 % de los impuestos generales de importación y 2 % adicional sobre el impuesto general de exportación, a que se refiere el artículo 2o. A, fracción I, de la Ley de Coordinación Fiscal vigente hasta el 31 de diciembre de 1993, en el total de las participaciones que la federación haya canalizado a los municipios por dichos conceptos durante 1993.

El porcentaje que resulte para cada municipio conforme al párrafo anterior, será el coeficiente de participación que se le aplicará para el año de 1994. Los municipios colindantes con la frontera o con los litorales recibirán estas participaciones siempre y cuando la entidad federativa en cuestión celebre con la federación, el Convenio en Materia de Vigilancia y Control de Introducción Ilegal al Territorio Nacional de Mercancías de Procedencia Extranjera, en los términos ya mencionados en el segundo párrafo de este inciso.

La fracción II, del artículo 2o. A, también fue modificada, estableciéndose que en el 3.17 % del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, participarán los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Así pues, quedaron excluidos en la conformación de esta participación el derecho adicional sobre hidrocarburos, y el impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por conducto del primero, deberán informar mensualmente a la SHCP los montos y municipios beneficiados por esta última participación.

El cambio realizado a la fracción III del artículo 2o. A de la Ley, incrementó las participaciones canalizadas a los municipios. Hasta 1993, los recursos distribuidos por esta fracción se integraban con el 0.42 % de la recaudación federal participable; sin embargo, a partir de 1994 ese porcentaje aumentó al " 1 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre la extracción de petróleo, con exclusión del derecho extraordinario sobre el mismo ". (21)

De la misma manera, los criterios para su distribución variaron de la siguiente forma :

a) Del 0.56 % :

1.- El 30 % se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal. 2.- El 70 % incrementará dicho Fondo, pero sólo se repartirá entre los estados que se coordinen en materia de

derechos, siempre y cuando se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10.A de la Ley.

La fórmula para la distribución del Fondo de Fomento Municipal no cambió.

b) El 0.44 % restante, sólo corresponderá a los estados que se coordinen en materia de derechos y será repartido conforme a los resultados de su participación en el programa para el reordenamiento del comercio urbano, en los términos del procedimiento que sea determinado conjuntamente por dichos estados y la SHCP. Las cantidades percibidas por este concepto, serán entregadas íntegramente por los estados a sus municipios.

El Artículo Tercero Transitorio con vigencia anual para 1994 señaló; que las entidades federativas contarán con un plazo de cuatro meses, a partir de la entrada en vigor de lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para proponer a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, previo dictamen de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, un Programa de Reordenamiento del Comercio Urbano en el ámbito de su competencia y jurisdicción, en los términos y plazos que determinen de mutuo acuerdo tanto los estados como el gobierno federal, por conducto de la SHCP.

El mismo artículo transitorio determinó que del 1o. de enero al 30 de junio de 1994 el 0.44 % mencionado en el inciso b de la fracción III del artículo 2o. A, será distribuido a los

estados coordinados en materia de derechos, con base en lo dispuesto en el inciso a de la misma fracción y artículo. La propia SHCP y las entidades federativas, a través de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, revisarán periódicamente los resultados de los Programas de Reordenamiento del Comercio Urbano y determinarán a partir de julio de 1994, la procedencia del otorgamiento de la participación adicional referida en el inciso b del artículo 2o. A, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal.

El cambio introducido en el artículo 7o. de la Ley, señaló que la entrega de las participaciones mencionadas en el artículo 2o. A, fracción I y III, incisos a y b, se realizaría, al igual que con el Fondo General de Participaciones, determinándose por cada ejercicio fiscal de la federación, la que en forma provisional hará un cálculo mensual considerando la recaudación federal participable obtenida en el mes inmediato anterior.

El mismo artículo indica que durante los primeros meses de cada ejercicio, las participaciones mencionadas en el artículo 2o., fracción II, y las señaladas en el párrafo anterior, se calcularán provisionalmente con los coeficientes del ejercicio inmediato anterior, en tanto se cuente con la información necesaria para calcular los nuevos coeficientes.

D) Reserva de Compensación.- Al reformarse el penúltimo párrafo del artículo 4o. de la Ley, se incrementó la Reserva de Compensación para los estados afectados por el cambio en

la fórmula de participaciones. Dicha reserva ahora se integra con el remanente del 1 % de la recaudación federal participable, mencionada en la fracción III del artículo 2o., así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal a que se refiere el artículo 2o. A, fracción III, inciso a, subinciso 2, e inciso b de la Ley (véase el inciso C de este apartado).

E) Coordinación en materia de derechos.- El nuevo contenido del artículo 10o. A, fracción I, especificó aún más algunos de los derechos que los estados coordinados en esta materia no pueden mantener en vigor, como son las licencias, anuencias previas al otorgamiento de las mismas, en general concesiones, permisos o autorizaciones, o bien obligaciones y requisitos que condicionen el ejercicio de actividades comerciales o industriales y de prestación de servicios. Asimismo, los que resulten como consecuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa tales como la ampliación de horario.

También en este artículo se determinó que lo dispuesto en él no limita la facultad de los estados y municipios para requerir licencias, registros, permisos o autorizaciones, otorgar concesiones y realizar actos de inspección y vigilancia, pero que por el ejercicio de estas facultades no podrán exigir cobro alguno, con las excepciones señaladas en el mismo artículo.

A lo anterior hay que añadir que también se considerarán como derechos, para los efectos de este artículo, las contribuciones u otros cobros, cualquiera que sea su denominación, que tengan la característica de derecho de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, aun cuando se cobren por concepto de aportaciones, cooperaciones, donativos, productos, aprovechamientos o como garantía de pago por posibles infracciones.

Por otra parte, en el artículo 10o. B, se establece terminantemente que cuando en la legislación de algún estado o municipio se establezcan derechos que contravengan lo dispuesto en el artículo 10o. A, la SHCP hará del conocimiento de la entidad federativa la violación de que se trate, para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo la propia Secretaría, en su caso, emitirá la Declaratoria correspondiente, la que se publicará en el Diario Oficial de la Federación y empezará a regir a partir del día siguiente de su publicación, quedando sin efectos la coordinación en materia de derechos en esta última fecha. En el caso de que el estado esté inconforme con esta Declaratoria, podrá acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos del artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal.

ANEXO DEL CAPITULO II

CITAS :

- 1.- Véase : Diario Oficial de la Federación (D.O.F.), "De la ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales", 30 de diciembre de 1980, pp. 28,35 y 36
- 2.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1982. Exposición de motivos", p. 45
- 3.- Véase : Id., pp. 47 - 66
- 4.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), Introducción a la hacienda pública municipal. (Guía básica del curso), p. 55
- 5.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1982", p. 51
- 6.- D.O.F., "Reglamento del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipio ", 7 de julio de 1982
- 7.- Véase : SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1984", pp. 99 - 133
- 8.- Id., p. 104
- 9.- Centro Nacional de estudios Municipales (CNEM), El municipio mexicano, p. 131

- 10.- Para mayor información sobre la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional véase : CNEM, "Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional por Decreto del 3 de febrero de 1983", pp. 128 -179
- 11.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1987", pp. 127 - 157
- 12.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1988", pp. 103 - 140
- 13.- SHCP, "Ley de Coordinación Fiscal 1990", pp. 89 - 124
- 14.- D.O.F., "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles", 26 de diciembre de 1990, pp. 10 - 13
- 15.- SHCP, Sistema de participaciones 1991, p. 4
- 16.- Id., p. 10
- 17.- SHCP, Ley de Coordinación Fiscal 1992
- 18.- D.O.F., "Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para Evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal", p. 29
- 19.- SHCP, Ley de Coordinación Fiscal 1994, p. 7
- 20.- D.O.F., "Ley de Coordinación Fiscal", 29 de diciembre de 1993, p. 21
- 21.- SHCP, Ley de Coordinación Fiscal 1994, p. 10

BIBLIOGRAFIA

Con el fin de facilitar la consulta del material utilizado, a las personas que se interesen en ello, al final de la ficha de cada libro, revista o periódico oficial aparecen algunas iniciales entre paréntesis. Dichas iniciales corresponden a la biblioteca en la que puede ser consultado el documento respectivo. El significado de cada sigla es el siguiente :

- BINAP : Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública.
- BCNDM : Biblioteca del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, antes Centro Nacional de Estudios Municipales, dependiente de la Secretaría de Gobernación.
- BIIJ : Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- BCEM : Biblioteca del Congreso del Estado de México.
- BM : Biblioteca México.
- BINEGI : Biblioteca del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- BSHCP : Biblioteca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- BSG : Biblioteca de la Secretaría de Gobernación.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Pública Municipal A.C.; Población, ingresos y egresos en 23 municipios de 1976 a 1991; Cuadernos de Estudios y Proyectos; No. 10; 1991, 146 p. (BINAP)
- 2.- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM); El desafío municipal; Secretaría de Gobernación; México; 1982; 317 p. (BCNDM)
- 3.- CNEM; El municipio mexicano; Secretaría de Gobernación; México; 1985; 623 p. (BCNDM)
- 4.- CNEM; Los municipios del Estado de México; México; 1988; 609 p. (BCNDM)
- 5.- CNEM; "Reformas y adiciones al artículo 115 constitucional por Decreto del 3 de febrero de 1983"; en El municipio mexicano; México; 1985; 623 p. (BCNDM)
- 6.- Gil Valdivia, Gerardo; "El federalismo y la coordinación fiscal en México"; en El federalismo y la coordinación fiscal en México; UNAM; México; 1981 (BIIJ)
- 7.- Gil Valdivia, Gerardo; "La distribución de competencias en materia fiscal en el Estado federal mexicano"; en El federalismo en sus aspectos educativo y financiero; UNAM; México; 1986 (BIIJ)

8.- Gobierno del Estado de México; "Anexo No. 2 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con relación a las facultades de comprobación que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México"; en Prontuario de legislación fiscal 1992; México; 1992; 618 p. (BCEM)

9.- Gobierno del Estado de México; "Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado de México con los Municipios"; en Prontuario de legislación fiscal 1992; México; 618 p. (BCEM)

10.- Gobierno del Estado de México; "Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1992"; en Prontuario de legislación fiscal de 1992; México; 618 p. (BCEM)

11.- Gobierno del Estado de México; "Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal de 1993"; en Prontuario de legislación fiscal de 1993; México; 1031 p. (BCEM)

12.- Gobierno del Estado de México; Ley Orgánica Municipal; México; 1993; 129 p. (BCEM)

13.- Gobierno del Estado de México; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1991"; en Prontuario de legislación fiscal 1991; México; 1991; 630 p. (BCEM)

- 14.- Gobierno del Estado de México; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1992"; en Prontuario de legislación fiscal 1992; México; 1992; 618 p. (BCEM)
- 15.- Gobierno del Estado de México; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1993"; en Prontuario de legislación fiscal 1993; México; 1031 p. (BCEM)
- 16.- Gobierno del Estado de México; Prontuario de legislación fiscal 1993; México; 1993; 1030 p. (BCEM)
- 17.- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS); Manual de hacienda pública municipal; Colección de manuales de administración y organización municipal; No. 10; México; 1989; 135 p. (BINAP)
- 18.- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1978 - 1987; México; 1990; 557 p. (BM)
- 19.- INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1979 - 1988; México; 1991; 559 p. (BINEGI)
- 20.- INEGI; Finanzas públicas estatales y municipales de México, 1989 - 1990; México; 1993; 189 p. (BINAP)

- 21.- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas Locales (INDETEC); Introducción a la hacienda pública municipal. (Guía básica del curso); México; 1991; 147 p. (BINAP)
- 22.- Martínez Almazán, Raúl; Las finanzas del sistema federal mexicano; INAP; México; 1989; 359 p. (BINAP)
- 23.- Martínez Almazán Raúl; Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México; Instituto Nacional de Desarrollo Municipal; México; 1981; 308 p. (BINAP)
- 24.- Martínez Cabañas, Gustavo; La administración estatal y municipal de México; INAP - BANOBRAS; 2a. ed.; México; 1992; 212 p. (BINAP)
- 25.- Salazar M., Julián; Espejel D., Samuel; e Inostroza F., Luis; Desarrollo, administración y planeación municipal. La experiencia del Estado de México; Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM) - Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) - Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM); México; 1990 (BINAP)
- 26.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Ley de Coordinación Fiscal 1980. Exposición de motivos; México; 1980 (BSHCP)

- 27.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1982. Exposición de motivos"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1982; México; 1982; 92 p. (BSHCP)
- 28.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1983"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal; México; 1983; 92 p. (BSHCP)
- 29.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1984", en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1984; México; 1984, 133 p.; (BSHCP)
- 30.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1985"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1985; México; 1985; 109 p. (BSHCP)
- 31.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1986"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1986; México; 1986; 142 p. (BSHCP)
- 32.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1987"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1987; México; 1987; 157 p. (BSHCP)
- 33.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1988"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1988; México; 1988; 141 p. (BSHCP)
- 34.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1989"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1989; México; 1989; 187 p. (BSHCP)

- 35.- SHCP; "Ley de Coordinación Fiscal 1990"; en Ley del Impuesto al Valor Agregado y Ley de Coordinación Fiscal 1990; México; 1990; 124 p. (BSHCP)
- 36.- SHCP; Ley de Coordinación Fiscal 1993; México; 1993 (BSHCP)
- 37.- SHCP; Ley de Coordinación Fiscal 1994; México; 1994; 33 p. (BSHCP)
- 38.- SHCP; Sistema de participaciones 1991; México; 1991; 21 p. (BSHCP)
- 39.- Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1988; México; 1988
- 40.- SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989; México; 1989
- 41.- SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990; México; 1990
- 42.- SPP; Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1991; México; 1991
- 43.- SPP; Presupuesto de Egresos de la Federación 1983; t. I; México; 1982; CLXXVI p. (BSHCP)
- 44.- SPP; Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1981; t. I; México; 1980 (BSHCP)

HEMEROGRAFIA

- 1.- Arellano Gault, David; "Tipología municipal : los retos"; en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (GMAPEM); INAP; No. 42 - 43 - 44; México, 1993; 153 p. (BINAP)
- 2.- Carpizo, Jorge; "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México"; en GMAPEM; INAP; No. 8 - 9; Octubre 1982 - Marzo 1983; México (BINAP)
- 3.- Cavazos Galván, Ricardo Humberto; "Las relaciones intergubernamentales y la coordinación fiscal"; en GMAPEM; INAP; No. 12 - 13; Octubre 1983 - Marzo 1984; México (BINAP)
- 4.- Delgado Navarro, Juan; "Antecedentes del fortalecimiento municipal"; en GMAPEM; INAP; No. 12 - 13; Octubre 1983 - Marzo 1984; México (BINAP)
- 5.- Delgado Navarro, Juan; "Problemática fiscal de los municipios"; en Revista Difusión Fiscal; No. 5; Noviembre 1974; México (BIIJ)
- 6.- Gobierno del estado de México; "Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado de México con el H. Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Acolman, México"; en Revista INDETEC; No. 34; Junio - Julio; 1984; 82 p. (BINAP)

- 7.- Haro Belchez, Guillermo; "Gobierno y administración estatal frente a los resultados del Censo de 1990"; en Revista del IAPEM; No. 15; Julio - Septiembre; 1992; México; 207 p. (BINAP)
- 8.- López González, valentín; "La hacienda municipal"; en Revista Difusión Fiscal; No. 9; Marzo; 1975; México (BIIJ)
- 9.- Mejía Lira, José; "Tipologías municipales, ¿para qué?"; en GMAPEM; INAP; No. 42 - 43 - 44; México; 1993; 153 p. (BINAP)
- 10.- Núñez G., Francisco; y Vargas C.; José A.; "Alternativa de clasificación municipal para el Estado de México"; en Revista del IAPEM; No. 15; Julio - Septiembre; 1992; 207 p. (BINAP)
- 11.- Núñez Jimenez, Arturo; "Antecedentes y características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México"; en GMAPEM; INAP; No. 4; Octubre - Diciembre; 1981; México; 184 p. (BINAP)
- 12.- Revista INDETEC; No. 26; Febrero - Marzo; 1983; México; 84 p. (BINAP)
- 13.- Revista INDETEC; No. 52; Diciembre 1987 - Enero 1988; México; 126 p. (BINAP)
- 14.- Revista INDETEC; No. 63; Enero - Febrero 1990; México; 106 p. (BINAP)

- 15.- Revista INDETEC; No. 69; Febrero - Marzo 1991; México; 122 p. (BINAP)
- 16.- Revista INDETEC; No. 75; Febrero - Abril 1992; México; 154 p. (BINAP)
- 17.- Revista INDETEC; No. 78; Septiembre - Octubre 1992; México; 134 p. (BINAP)
- 18.- Rodríguez de la Mora, Fernando; "El fortalecimiento económico de los municipios"; en Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México; Año II; No. 4; Mayo - Agosto 1978; México (BIIJ)
- 19.- Sánchez Martínez, Luis Alberto; "Apuntes para el estudio de las tipologías municipales"; en GMAPEM; INAP; No. 42 - 43 - 44; México; 1993; 153 p. (BINAP)
- 20.- Turyakiam, Edward A.; "Tipologías";
- 21.- Velasco M., Santiago; Escandón C., Gina; y Trejo G., Arturo; "Propuesta de un modelo alternativo de tipología municipal para el Estado de México"; en Revista del IAPEM; No. 14; Abril - Junio 1992; México; 201 p. (BINAP)

PERIODICOS OFICIALES

1.- Dario Oficial de la Federaci3n (DOF); "Anexo N3m. 1 al Convenio de Adhesi3n al Sistema Nacional de Coordinaci3n Fiscal que celebran la Secretar3a de Hacienda y Cr3dito P3blico y el Gobierno del Estado de M3xico"; 28 de diciembre de 1979; M3xico (BSG)

2.- DOF; "Anexo N3mero 2 al Convenio de Adhesi3n al Sistema Nacional de Coordinaci3n Fiscal celebrado entre la Secretar3a de Hacienda y Cr3dito P3blico y el Estado de M3xico"; 2 de diciembre de 1980; M3xico (BSG)

3.- DOF; "Anexo N3mero 4 al Convenio de Colaboraci3n Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretar3a de hacienda y Cr3dito P3blico y el Gobierno del Estado de M3xico"; 20 de julio de 1990; M3xico (BSG)

4.- DOF; "Anexo No. 5 al Convenio de Colaboraci3n Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretar3a de Hacienda y Cr3dito P3blico y el Gobierno del Estado de M3xico"; 24 de julio de 1990; M3xico (BSG)

5.- DOF; "Anexo No. 7 al Convenio de Colaboraci3n Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebran el Gobierno Federal por conducto de la Secretar3a de Hacienda y

Crédito Público y el Gobierno del Estado de México"; 21 de mayo de 1991; México; (BSG)

6.- DOF; "Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México"; 28 de diciembre de 1979; México (BSG)

7.- DOF; "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 México"; 28 de diciembre de 1979; México (BSG)

8.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1981"; 31 de diciembre de 1980; 1a. Sección; México (BSG)

9.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1983"; 31 de diciembre de 1982; 1a. Sección; México (BSG)

10.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1984"; 29 de diciembre de 1983; 1a Sección; México (BSG)

11.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1985"; 31 de diciembre de 1984; 1a. Sección; México (BSG)

12.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1986"; 31 de diciembre de 1985; 2a Sección; México (BSG)

13.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1987"; 31 de diciembre de 1986; 2a. Sección; México (BSG)

14.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1988"; 31 de diciembre de 1987; 2a. Sección; México (BSG)

15.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1989"; 31 de diciembre de 1988; México (BSG)

16.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1990"; 29 de diciembre de 1989; México (BSG)

17.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1991"; 27 de diciembre de 1990; México (BSG)

18.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1992"; 24 de diciembre de 1991; México (BSG)

19.- DOF; "Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1993"; 18 de diciembre de 1992; México (BSG)

- 20.- DOF; "De la Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales"; 30 de diciembre de 1980; México (BSG)
- 21.- DOF; "Ley de Coordinación Fiscal"; 27 de diciembre de 1978; México (BSG)
- 22.- DOF; "Ley de Coordinación Fiscal"; 29 de diciembre de 1993; México (BSG)
- 23.- DOF; "Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para Evitar la Doble Tributación y Simplificación Fiscal";
- 24.- DOF; "Ley que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales y que adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles"; 26 de diciembre de 1990; México (BSG)
- 25.- DOF; "Modificación al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y el Anexo Número 3 al mismo, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México; 8 de julio de 1991; México (BSG)
- 26.- DOF; "Presupuesto de egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1980"; 31 de diciembre de 1979; México (BSG)

27.- DOF; "Presupuesto de Egresos de la federación para el Ejercicio Fiscal de 1982"; 31 de diciembre de 1981; México (BSG)

28.- DOF; "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1994"; 30 de diciembre de 1993; 1a. Sección; México (BSG)

29.- DOF; "Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios"; 7 de julio de 1982; México (BSG)

30.- Gaceta del Gobierno. Periódico oficial del Gobierno Constitucional del estado de México (GG); "Convenio de Adhesión al Sistema Estatal de Coordinación Fiscal que celebran el Gobierno del Estado de México y los H.H. Ayuntamientos"; No. 16; 5 de febrero de 1981; Sección 2a.; México (BCEM)

31.- GG; "Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México"; No. 78; 29 de diciembre de 1979; Sección 3a. ; México (BCEM)

32.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1983"; No. 79; 30 de diciembre de 1982, 3a. Sección; México (BCEM)

- 33.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado de México para 1985"; No. 127; 31 de diciembre de 1984; Sección Especial; México (BCEM)
- 34.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado de México para 1986"; No. 128; 31 de diciembre de 1985; 3a. Sección; México (BCEM)
- 35.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1989"; No. 122; 27 de diciembre de 1988; Sección Especial; México (BCEM)
- 36.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para 1990"; No. 124; 29 de diciembre de 1989; Sección Especial; México (BCEM)
- 37.- GG; "Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 1994"; No. 124; 27 de diciembre de 1993
- 38.- GG; "Presupuesto de Egresos que Regulará las Erogaciones del Gobierno del Estado del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1980"; No. 142; 29 de diciembre de 1979; 2a. Sección; México (BCEM)
- 39.- GG; "Presupuesto que Regulará las Erogaciones del Gobierno del Estado de México del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1981"; No. 79; 30 de diciembre de 1980; 2a. Sección; México (BCEM)