

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**Las Finanzas Públicas del Gobierno  
Mexicano y las Finanzas de los  
Gobiernos Locales.**

**Un Análisis de su Evolución 1982-1992**

**T E S I S**  
Que presenta:

**VIRGINIA LUCERO ESPINOSA**  
Para obtener el Título de  
**LICENCIADA EN ECONOMÍA**

**FALLA DE ORIGEN**



MEXICO, D. F.

1995



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.

# INDICE

	<b>Pág.</b>
<b>PRESENTACION.....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>4</b>
<b>I. PRINCIPIOS DE HACIENDA PUBLICA.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 El Sector Público.....</b>	<b>7</b>
a) La Asignación 8. b) La Distribución 10.	
<b>1.2 El Gasto Público.....</b>	<b>11</b>
a) El análisis Costo Beneficio 13. b) La Compensación 15.	
<b>1.3 Principios de Imposición.....</b>	<b>16</b>
<b>2. EL FEDERALISMO Y LA LOCALIDAD.....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 La Hacienda Nacional y Local.....</b>	<b>21</b>
a) Las Subvenciones 24.	
<b>2.2 La Hacienda Pública en México.....</b>	<b>25</b>
<b>2.3 Federalismo y Municipio en México.....</b>	<b>28</b>
<b>3. COORDINACION FISCAL Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA</b>	<b>34</b>
<b>3.1 La Coordinación Fiscal.....</b>	<b>34</b>
a) Instrumentos de Participación 40. b) Coordinación en Materia de Derechos 43. c) Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal 44. d) Organismos de Coordinación Fiscal 46.	
<b>3.2 Descentralización Administrativa.....</b>	<b>48</b>

<b>4. EL MUNICIPIO Y LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL EN EL CASO DE MEXICO.....</b>	<b>58</b>
<b>4.1 El Municipio.....</b>	<b>58</b>
a) Tipos de Municipios 60.	
<b>4.2 La Hacienda Municipal.....</b>	<b>64</b>
a) Ingresos Públicos 67. b) Mecanismos Institucionales para el Financiamiento 74. c) Egresos Públicos 75. d) Organismos Institucionales de Planeación 77.	
<b>5. CONCLUSIONES .....</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO ESTADISTICO.....</b>	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFIA GENERAL.....</b>	<b>107</b>

## **PRESENTACION**

El presente trabajo introduce al tema del federalismo y el municipio, cuestión de actual relevancia dentro del marco de las reformas del Estado iniciada a principios de la década de los ochenta, y que, a partir de 1994 toma impulso ante los rápidos acontecimientos nacionales que estamos viviendo.

Las exigencias democráticas en el entorno político, y la reestructuración de la actividad económica, alcanzan al ámbito municipal, como instancia de expresión básica de la sociedad, donde se conjugan los intereses inmediatos de la misma.

Los acontecimientos más significativos recién se están presentando, lo que puede ocasionar que este trabajo se quede corto en el panorama municipal que se vislumbra.

Este trabajo fue posible corregirlo y terminarlo gracias a los valiosos comentarios de personas autorizadas por lo cual hago mi más extenso agradecimiento al Dr. José Ayala Espino y al Lic. Armando Legaspi por su apoyo y orientación.

## **INTRODUCCION**

En los últimos años ha adquirido gran importancia la cuestión municipal, como punto central para fortalecer el federalismo en el contexto de las reformas del Estado, siendo resultado del agotamiento paulatino del modelo de sustitución de importaciones y las medidas de estabilización económica emprendidas desde la década pasada, enmarcadas dentro del modelo neoliberal e impulsadas en varios países a partir de la crisis general de deuda pública de los años ochenta; que en México enfrenta al régimen político vigente en los últimos cincuenta años, con una urgente democratización del país a todos los niveles.

Esa democratización, dentro de las finanzas públicas abarca una mayor autonomía de los municipios, la aplicación de los recursos propios con que cuenta , a fin de encaminar la actividad pública hacendaria al logro de objetivos de eficiencia y equidad en el manejo de los recursos municipales, y a una mayor participación de los grupos ciudadanos en las medidas y resoluciones emprendidas por los gobiernos.

El objetivo del presente trabajo es determinar los problemas que enfrenta el municipio en su hacienda pública, para hacer frente a las exigencias que plantea la situación prevaleciente en el país, y la necesidad de que la actividad municipal este orientada hacia el desarrollo regional tan esperado por muchos.

Para alcanzar dicho objetivo, es necesario hacer una revalorización de la estructura hacendaria en el país, analizando la situación en la cual se encuentra, y se ha desenvuelto en los últimos años en los tres niveles de gobierno que conforman a la Federación; de tal manera que se inicia en el capítulo primero con la exposición de los términos hacendarios que serán utilizados a lo largo del trabajo, señalando la

importancia de la eficiencia en la aplicación de los recursos propios con que cuenta la hacienda pública para la provisión de los bienes y servicios públicos que le compete proporcionar a cada nivel de gobierno.

El municipio es parte esencial del sistema federativo, es la célula de integración territorial de la Federación, por tal motivo el análisis de la situación municipal no está desligada del análisis general de la nación, el tratamiento de su hacienda, no puede ser completa, si no se estudia, dentro del contexto nacional y su interrelación con la hacienda federal y estatal; por tanto en el segundo capítulo, observamos la delegación de funciones que el gobierno central realiza hacia los gobiernos regionales y locales, con el fin de alcanzar una mayor eficiencia gubernamental, al contar cada nivel de gobierno con actividades propias a desarrollar en su jurisdicción con la plena responsabilidad en la toma de decisiones.

En este capítulo se presenta una visión general de la estructura gubernamental centralizada del país y se aborda el estudio del desarrollo del federalismo en México y su relación con el municipio.

En el tercer capítulo, se analizan los esfuerzos realizados durante casi setenta años, para consolidar el federalismo, con el desarrollo de la coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno y la descentralización administrativa del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales.

Con estos antecedentes, el capítulo cuatro, parte del estudio y análisis del municipio y su hacienda pública, efectuando la tipificación municipal dada la diversidad de municipios con que contamos.

Se analiza la situación de las finanzas públicas municipales, tomando en cuenta los rasgos más comunes entre la mayoría de los municipios para determinar cuales son los ingresos propios de los mismos, así como los egresos más significativos con el propósito de observar su tendencia a lo largo del periodo de estudio y la relación que mantienen las finanzas gubernamentales en México, en los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Por último, en el capítulo quinto, y para concluir la exposición, se efectúa una comparación entre los rubros más significativos de ingresos y gastos gubernamentales, tanto del gobierno federal, como de los estados y municipios, para determinar la tendencia del gasto público federal que de alguna manera nos indica el comportamiento general de las finanzas gubernamentales y el impulso al desarrollo regional.

Se enfatiza que mientras los municipios no adquieran real autonomía, así como suficientes fuentes de ingresos propios, dejando de concentrarse el grueso de los recursos en el gobierno federal, no será posible alcanzar un desarrollo regional que optimice los recursos de cada región para provecho de las mismas.

La mayor limitación que se encontró en la investigación fue la escasa información estadística, que generan las instituciones oficiales, ya que éstas se encuentran con un gran rezago e incompleta o no actualizada, quedándose en algunos casos las referencias cuantitativas, sólo hasta el año de 1991.



# **I.**

---

## **PRINCIPIOS DE HACIENDA PUBLICA**

### **1.1.- EL SECTOR PUBLICO**

La presencia de la actividad pública en las economías de mercado, que se rigen por la ley de la oferta y la demanda se hace necesaria con el fin de regular la participación de los productores y los consumidores en su interacción en el intercambio de mercancías, que encierra en si misma limitaciones y deficiencias para resolver la totalidad de las necesidades económicas; lo cual nos permite formular algunas funciones básicas que debe cumplir el sector público a fin de -como lo plantea el maestro Rechkiman- complementar, corregir y ajustar la actividad económica , para alcanzar la estabilidad y el desarrollo.<sup>1</sup>

La economía de mercado requiere de la regulación gubernamental para el buen funcionamiento de las leyes que la rigen, reforzándolas por medio de la promulgación de leyes y/o reglamentos regulatorios; a través de su acción directa en la aplicación del presupuesto público; o utilizando el subsidio y/o la penalización impositiva, lo que le permite corregir las fallas o imperfecciones del mercado, y el surgimiento de exterioridades provocadas por la actividad económica.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Rechkiman, K. B. *Política Fiscal Mexicana*. U.N.A.M. 1979-

<sup>2</sup>Para mayor información verse en Musgrave, A Richard y Peggy B. Musgrave. *Hacienda Pública, Teórica y Aplicada*. Mc. Graw Hill. México, 1994.

Podemos por tanto definir mínimamente al sector público como la "parte de la política económica del gobierno que encuentra su expresión en medidas presupuestales"<sup>3</sup>, teniendo que cumplir con tres funciones básicas como son:

- a) La Asignación de Recursos.
- b) La Distribución de la Riqueza
- c) La Estabilidad Económica.

Las decisiones que debe implementar el gobierno para cubrir los bienes y servicios públicos necesarios y requeridos por la población deben cumplir con los objetivos de eficiencia en la asignación de los recursos, y equidad en la distribución de los mismos, por lo cual sólo abordaremos las dos primeras funciones anteriormente señaladas.

***a) La Asignación.***

Esta actividad nos conduce necesariamente a la teoría de los bienes públicos o sociales, que tienen gran importancia para la economía del sector público, ya que por medio de esta teoría podemos determinar como surgen las demandas colectivas, y como se satisfacen las necesidades de bienes y servicios públicos, los cuales deben ser provistos por medio del presupuesto gubernamental, teniendo la característica de no limitar su disfrute por la contribución o no que se haga en su provisión.

El análisis económico nos ayuda en el diseño de los mecanismos apropiados para la provisión de recursos dentro de un marco de democracia establecido, por tanto las necesidades de bienes y servicios los encontramos a través de las demandas

---

<sup>3</sup>H. Haveman, Robert y Julios Margolis. Un Análisis del Costo y las Políticas Gubernamentales. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.

surgidas dentro de los núcleos sociales, las cuales pueden ser satisfechas mediante la provisión directa o a través del subsidio de su provisión privadas utilizando en ambos casos el gasto gubernamental, o por medio de la promulgación de leyes que beneficien a los solicitantes.

Los bienes públicos pueden ser considerados como bienes de consumo perfecto, porque su producción no puede venderse individualmente en el mercado, sus beneficios son externos y no excluyen a nadie de los mismos, al igual que no puede obligarse a los consumidores al pago por la parte que obtienen de beneficio.

Por otro lado, un bien colectivo no necesariamente debe proporcionar beneficios a todo el mundo, éste generalmente está orientado hacia grupos concretos de la población que se encuentran ubicados dentro de un determinado territorio que presenta las mismas carencias o necesidades.

La función de asignación de la política presupuestaria nos ayuda en la decisión del tipo de bienes que se van a brindar, tomando en cuenta la calidad y cantidad de los bienes públicos a proporcionarse, así como la conveniencia o no de efectuar un pago y el monto adecuado que tendrían que dar los consumidores en caso de ser aceptada tal propuesta; sin embargo, el problema lo encontramos en la valoración de los beneficios obtenidos.

La utilización eficiente de los recursos la encontramos en el momento en el cual ya no es posible hacer más cambios para mejorar la situación de unos sin afectar la situación de los otros; esto nos conduce a determinar soluciones de eficiencia en la asignación de los bienes públicos que se encuentran establecidos en distintos niveles de distribución.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Musgrave, A. Richard, 1994; Op. Cit.

### ***b) La Distribución.***

La utilización óptima de los recursos debe asegurar la eficiente satisfacción de la demanda en un estado de distribución determinado, de acuerdo a los términos de eficiencia paretiana, ésta se da "donde el bienestar de un individuo se debe mejorar sin perjuicio del bienestar de otro"<sup>5</sup>, con lo anterior se pretende alcanzar un estado de distribución equitativa.

En las economías de mercado, la distribución del ingreso muestra un alto grado de desigualdad social, esto es un punto de controversia cuando se trata de aplicar las políticas de impuestos y transferencias; puesto que dichas políticas deben ser consideradas dentro de su contexto económico y político para evitar un desequilibrio mayor, y corregir de alguna manera dicha desigualdad.

La redistribución implica costos y beneficios, que se dan como consecuencia del límite en el tamaño de la provisión de recursos y bienes disponibles; los costos de eficiencia deben por tanto ser considerados al decidirse por cualquiera de las alternativas que se presenten, observando que un cambio en la distribución debe lograrse con el menor costo de eficiencia posible, y que existe además la necesidad de equilibrar los objetivos de eficiencia y equidad que se encuentran en conflicto.

Existen por otro lado instrumentos fiscales que nos permiten realizar la política de redistribución; uno de estos instrumentos que suele usarse con frecuencia es, la aplicación de un impuesto transferencia, donde se combina una imposición progresiva a las familias con ingresos altos, con una subvención para las familias con ingresos bajos, lo que puede proporcionarnos una buena alternativa redistributiva.

---

<sup>5</sup>Musgrave, A. Richard, 1994: Op. Cit.

También es posible la instrumentación de impuestos progresivos, cuando se utilizan en el financiamiento de obras para el beneficio de las familias pobres. Una tercera combinación se puede obtener en el establecimiento de un impuesto al consumo de personas con altos ingresos, con una subvención a productos necesarios de los consumidores con bajos ingresos.

Se hace necesario e indispensable tener en cuenta la desigualdad del ingreso existente en nuestro país con el propósito de efectuar una distribución eficiente de los recursos, ya que no solo existe una desigualdad social sino también una desigualdad regional y ambas deben ser consideradas dentro del programa económico, con el fin de corregirlas y dar cumplimiento a las metas de eficiencia y equidad, para lo cual es necesario dar mayores marcos de participación política a sectores cada vez más amplios de la población.

## **1.2.- EL GASTO PUBLICO**

Heimos visto que al sector público le corresponde la provisión de los bienes y servicios públicos requeridos por la población, como consecuencia de la imposibilidad del sistema de mercado de proveer en su totalidad los requerimientos necesarios; por lo tanto la primera cuestión con la que se enfrenta la actividad pública es la determinación de las necesidades existentes en su jurisdicción y los gastos que tendrá que efectuar para cumplir con tal cometido.

La política de gasto público, debe definir la manera como surgen las demandas colectivas de la actividad gubernamental, como se articulan y se legitiman; por lo tanto consideraremos al deseo colectivo como la necesidad que tiene un grupo social por alcanzar ciertos logros, que le permitan obtener beneficios colectivos.

Como vimos anteriormente el sector público tiene su expresión en el presupuesto gubernamental, por medio del cual brinda los bienes y servicios públicos que requiere la sociedad; para que la política presupuestaria emplee eficientemente los recursos, necesita de la presentación y evaluación del presupuesto de gasto público, lo que nos permite determinar la forma más eficiente de utilizar los recursos escasos.

Al determinar la composición presupuestaria tanto en tamaño como en la asignación de los fondos, el gobierno decide la utilización de los recursos entre los diversos usos, tanto públicos como privados que se le pueden dar; de esta consideración podemos clasificar al presupuesto entre abierto y fijo, de acuerdo a la movilidad que se tenga de los recursos y para lo cual tomamos en cuenta el costo de oportunidad de llevar a cabo o no cierto tipo de proyecto y los beneficios no obtenidos a consecuencia de la opción tomada<sup>6</sup>.

En la evaluación de los proyectos se debe empezar por definir la naturaleza de las metas que se pretenden alcanzar, así como determinar la forma en que pueden ser medibles, además de considerar el avance relativo que se obtenga en cada una de las metas parciales alcanzadas y de establecer los beneficios; tomando en consideración los anteriores aspectos podemos agrupar los objetivos de los proyectos dentro de dos grandes grupos:

- 1.- Los relacionados con la eficiencia en la asignación de los recursos.
- 2.- Los relacionados con la equidad en la distribución.

---

<sup>6</sup>H. Haveman, Robert y Julio Margolis. 1992: Op. Cit.

***a) El Análisis Costo-Beneficio.***

El análisis costo-beneficio, se ha ocupado principalmente de la eficiencia en la asignación de los recursos, tratando de establecer los diferentes costos y beneficios que se pueden dar al tomar determinado tipo de decisiones respecto al uso de los recursos, considerándose como un instrumento útil para el sector público en la toma de decisiones.

Los proyectos generan diversos tipos de costos y beneficios, para lograr una eficiente utilización de los recursos, hay que asignarles diferentes ponderaciones; la combinación de beneficios y costos puede variar en función de como se diseño el proyecto; y el diseño puede afectar a su vez la forma en que los beneficios se dividen entre la población.

Por lo general un proyecto de gasto no presenta un único tipo de beneficio, ya que puede servir para un número indeterminado de objetivos, y naturalmente sus costos también variarían, lo más recomendable es que los proyectos deben realizarse siempre que los beneficios para la comunidad sean mayores que sus costos.

Los distintos costos y beneficios sociales también podemos clasificarlos dentro de dos grandes grupos, por un lado encontramos los reales, y por otro los pecuniarios, estos últimos se dan cuando se presentan cambios en el bienestar de alguna persona a expensas del bienestar de otras, afectando principalmente la redistribución del ingreso.

Los beneficios reales se presentan como incrementos en las satisfacciones de las personas o bien en reducciones en los costos de los recursos requeridos para la producción de bienes y servicios, mientras que los costos reales los encontramos

ante la no utilización de los recursos en otros usos alternativos, los costos y beneficios reales se dividen a su vez en:<sup>7</sup>

- **Directos o Primarios.-** Son los costos y/o beneficios que se encuentran estrechamente relacionados con los objetivos principales de los proyectos.
- **Indirectos o Secundarios.-** Son los efectos que se presentan y que no tienen una relación estrecha con los objetivos del proyecto.
- **Tangibles.-** Son los costos y beneficios que pueden valorarse en el mercado.
- **Intangibles.-** Estos costos y beneficios no pueden ser valorados en términos monetarios y de forma explícita; los bienes y costos sociales están clasificados dentro de este grupo.
- **Internos.-** Los costos y beneficios internos se encuentran dentro de la jurisdicción en la cual se desarrolla el proyecto.
- **Externos.-** Son los costos y/o beneficios que se encuentran fuera de los límites de los proyectos realizados.

Los efectos de un proyecto en la asignación de recursos deben estar localizados, lo cual permite hacer elecciones eficientes, entendiendo por efecto, la forma en que los beneficios o los costos de un programa se distribuyen entre los consumidores, es decir quienes obtienen beneficios y quienes costos; en este sentido, el bienestar social como criterio de eficiencia paretiana, no coincide con la realidad, donde observamos claramente que unos se benefician en perjuicio de por lo menos una persona.

---

<sup>7</sup>Layard, Richard. Análisis Costo-Beneficio. Colección Lecturas Núm. 23 Trimestre Económico F.C.E. Primera Edición en Español. México, 1978.



El responsable de tomar las decisiones, debe considerar que muchos de los efectos que provocan las medidas tanto en el ámbito económico, como en el de la actividad pública, se presentan dentro de su propio límite de acción, como fuera de él, afectando los niveles sociales, ambientales, políticos, etc., por lo cual es recomendable que el análisis costo-beneficio se realice tomando en cuenta todos los aspectos que se pueden afectar en la toma de decisiones.

Existe la posibilidad que cuando los efectos de un proyecto pueden ser valorados de manera monetaria, los afectados por las medidas tomadas, acepten una compensación por los daños provocados, a fin de permitir realizar o continuar con el proyecto.

#### ***b) La Compensación.***

Por las limitaciones que encuentra el criterio de Pareto, se han elaborado criterios con una aplicabilidad más amplia en la toma de decisiones económicas, una de ellas es la de Kaldor-Hicks, donde se establece que se puede considerar incrementado el bienestar si se satisface el criterio de Pareto y las personas beneficiadas con las asignaciones de los recursos compensaran a las que han resultado perjudicadas, de modo que no se viera afectada su situación con la reasignación<sup>8</sup>.

Las decisiones que se tomen de pago de compensación requieren de la determinación de su financiamiento, es decir, quienes deberán pagar las compensaciones; el tomador de decisiones dependerá más que nada de un juicio ético para su elección, con lo cual es condición indispensable que los beneficiarios del proyecto, sean quienes tengan que pagar de ser posible dichas compensaciones.

---

<sup>8</sup>Musgrave, A. Richard. 1994; Op. Cit.

El arreglo de pago de las compensaciones no determina el monto total de los beneficios de un proyecto, indica solo quiénes recibirán los beneficios y quienes las pérdidas de no presentarse las compensaciones, por lo demás se espera que con la compensación los posibles perdedores se vean auxiliados en sus pérdidas, mientras que quienes proporcionan los fondos para cubrirlas, tengan la forma de soportar los efectos de su aportación.

### **1.3 PRINCIPIOS DE IMPOSICION**

Si el gobierno esta obligado a cubrir los requerimientos de bienestar social que no cubre el mercado, y que son demandados por la población, necesita por lo tanto instrumentar medidas de política fiscal, que le permita obtener recursos financieros para tal fin.

Los ingresos que un gobierno obtiene provienen generalmente del sector privado, ya sea que se trate de las familias o de las empresas, dichos ingresos los podemos clasificar en tres grandes grupos: Los impuestos, las tasas y los empréstitos<sup>9</sup>.

Los impuestos están considerados como recursos que el gobierno obtiene de los particulares con carácter de obligatorios, y no es necesario que por ello el sector público este obligado a proporcionar una contraprestación directa a los contribuyentes, representa por su monto de recaudación el rubro más importante del ingreso gubernamental.

Las tasas por su parte son transacciones voluntarias del sector privado con el sector público, existiendo por lo general una contraprestación, se usan generalmente

---

<sup>9</sup>Musgrave, A. Richard. 1994; Op. Cit.

en la aplicación de los bienes y servicios sociales provistos por el gobierno, y que tienen la característica de tener un consumo rival, razón por la cual los beneficios pueden ser adjudicados a usuarios particulares, los que finalmente serán quienes cubran su pago.

Los empréstitos son considerados retiros de fondos por un determinado tiempo, que efectúa el sector público sobre el sector privado, mediante un compromiso de futura devolución y un pago extra por concepto de intereses, durante el tiempo que se mantenga dicha operación.

Abordaremos para los fines de este estudio solamente las características que presentan los distintos impuestos, los cuales podemos clasificar en:

- *Impuestos personales.* Son impuestos que recaen sobre las personas, ajustándose a su capacidad de pago, y afectando directamente el nivel de ingresos personales.
- *Impuestos Reales.* Son los impuestos que se aplican sobre los objetos, o cosas, así como a las actividades que se desarrollan en torno a las mismas.
- *Impuestos Directos.* Son aquellos que se aplican de manera inicial sobre los individuos que soportan la carga impositiva.
- *Impuestos Indirectos.* Estos se aplican sobre algunos de los factores impositivos, que posteriormente son trasladados a cualquier otro, quien es el que finalmente soporta el peso de la imposición tributaria.
- *Impuestos Específicos.* Esta es una subcategoría de impuesto indirecto que se aplica a ciertas tributaciones relacionadas con las ventas efectuadas por los fabricantes.

Por otro lado encontramos que las transferencias pueden ser consideradas como impuestos negativos, por el hecho de ser pagos que el gobierno efectúa sin que medie contraprestación alguna por parte de los beneficiarios.

Un buen sistema tributario debe estar diseñado de forma tal que satisfaga los objetivos de equidad y distribución de la carga impositiva, así como la eficiencia en el uso de los bienes asignados, por tanto para lograr una buena estructura tributaria debemos considerar los siguientes objetivos a cumplir:

- Obtener una recaudación adecuada.
- Lograr equidad en la distribución de la carga impositiva.
- Tomar en cuenta el problema de la incidencia impositiva.
- Hacer mínima la interferencia económica.
- Realizar una administración justa y comprensible para los contribuyentes.
- Tener costos de administración bajos<sup>10</sup>.

Para que un sistema tributario sea realmente equitativo, cada contribuyente debería aportar su justa parte en el financiamiento del gasto gubernamental, sin embargo esto, hasta el momento ha sido imposible de observar, de tal manera que para considerar el principio de beneficio, el sistema fiscal debería contemplar la política y estructura del gasto público, donde cada contribuyente hiciera sus aportaciones de acuerdo a los beneficios que recibe de los servicios y bienes públicos.

Por su parte el principio de capacidad de pago observa el problema impositivo de manera excluyente del gasto, dependiendo totalmente del ingreso

---

<sup>10</sup> Musgrave, A. Richard. 1994; Op. Cit.

global de cada contribuyente, sin tomar en cuenta el origen de sus rentas y aportando al presupuesto gubernamental solo lo que este de acuerdo a sus posibilidades o ingresos.

Si queremos que el principio de beneficio sea operativo es necesario establecer los beneficios obtenidos por los distintos usuarios de los bienes públicos, y para que la imposición sea equitativa debe existir un estado adecuado de distribución; esta dos limitaciones hace que el principio de beneficio aún cuando contempla el ejercicio del gasto público, sea poco factible de aplicarse dentro de una buena política fiscal.

Aún cuando el enfoque de la capacidad de pago, deja sin resolver el problema de la provisión de servicios y bienes públicos, se enfrenta adecuadamente al problema de la redistribución, ya que exige que la carga impositiva sea distribuida de acuerdo con la capacidad económica que tenga cada contribuyente, con lo cual logramos una equidad horizontal y vertical en las contribuciones.

En la equidad horizontal podemos observar a todas las personas con igual capacidad de pago aportar la misma cantidad, cuando las personas con una capacidad de pago mayor aportan una cantidad también mayor resulta que la equidad es vertical.

Por lo general, la renta personal suele ser el indicador idóneo para la aplicación de una imposición equitativa basada en la capacidad de pago de cada contribuyente, y como un indicador alternativo se usa el consumo aplicado a un impuesto al gasto, fundamentalmente el suntuario, convirtiéndose de esta forma en un impuesto progresivo.

La política fiscal es el medio por el cual el gobierno capta recursos de los contribuyentes, las normas para captar dichos recursos deben establecerse de acuerdo a las condiciones y posibilidades que tengan los propios contribuyentes, así como determinar el ámbito jurisdiccional de gobierno al que le corresponda la captación de determinada tributación, esto permite que cada nivel gubernamental este en condiciones de programar sus propios ingresos y gastos.

## **2.**

---

### **EL FEDERALISMO Y LA LOCALIDAD**

#### **2.1.- LA HACIENDA NACIONAL Y LOCAL.**

Las necesidades económicas y sociales en un país son muchas y muy variadas, de aquí que se tengan que efectuar algunas funciones gubernamentales a nivel central, y se haga la descentralización de otras, esta decisión se encuentra basada fundamentalmente en los acuerdos de integración que tengan los Estados Nacionales, debiendo contemplar los principios de eficiencia y equidad en la asignación de los bienes y servicios públicos, como el de la redistribución del ingreso.

El reparto de la autoridad, la competencia y la responsabilidad en una nación están enmarcados por los límites institucionales y legales establecidos en ésta; para regir las funciones que competen a los distintos niveles de gobierno que en ella existan.

La asignación de los bienes y servicios públicos son provistos por los tres niveles de gobierno, determinados solo por la localización espacial de los beneficios; los límites geográficos de la incidencia de los beneficios determina que algunos bienes sean provistos por los gobiernos nacionales, mientras que otros pueden ser de

---

<sup>1</sup>Para mayor información ver en Stiglitz, Joseph E. La Autonomía Fiscal, en La Economía del Sector Público. España, 1992.

carácter regional o local, en todo caso corresponderá a estas jurisdicciones su provisión, por lo tanto cada nivel de gobierno deberá decidir y pagar los bienes y servicios públicos que le compete proporcionar.

Sin embargo para alcanzar lo arriba señalado se hace necesario que existan acuerdos gubernamentales entre los miembros de una Federación, para establecer una estructura fiscal que les permita realizar sus actividades con el menor número posible de interferencias.

El concepto de Federación podemos establecerlo como la unión de gentes que al encontrarse separadas en unidades políticas y soberanas, ligadas por algunos vínculos comunes, como el lenguaje, la religión, las costumbres, etc. se integran en una jurisdicción mayor perdiendo parte de su soberanía para lograr cohesión en aspectos como la defensa del territorio con respecto al exterior, un mercado común de mayores proporciones y una identidad nacional.

El grado de cohesión que exista en una nación nos ayuda en el análisis económico, para determinar la política de redistribución del ingreso, no solo entre individuos, sino también entre las distintas regiones; para que la política de redistribución sea más justa y equitativa deberá ser efectuada entre las familias a fin de corregir la desigualdad social prevaleciente.

Las políticas de estabilización y la redistribución del ingreso competen exclusivamente al ámbito nacional o central de decisión, es aquí donde deben establecerse las directrices a seguir por los distintos niveles de gobierno; estas políticas se encuentran estrechamente ligadas a la política presupuestaria, por lo cual se puede alterar el desenvolvimiento económico.



La política fiscal además de ser un instrumento utilizado frecuentemente para lograr estabilidad económica, es un recurso también empleado en la política de redistribución, por medio del cual se restringe el consumo de los sectores con mayores ingresos, reduciendo así la diferencia entre los ingresos de este sector y los sectores de rentas bajas.

Durante los últimos años, el crecimiento del déficit presupuestario aunado a un ritmo inflacionario constante y a una tasa de desempleo creciente, ha propiciado la reconsideración de los planteamientos y medidas macroeconómicas seguidas hasta el momento.

Para proporcionar una respuesta concreta al problema del déficit presupuestario y su financiamiento, algunos gobiernos recurren al endeudamiento, o bien al endurecimiento de su política tributaria con el fin de obtener mayores recursos financieros.

La determinación de las funciones fiscales para los distintos niveles de gobierno estará en función directa del grado de cohesión que tengan éstos, y de los acuerdos a los que hayan llegado.

El gobierno central realiza con frecuencia la canalización de recursos federales hacia los estados y municipios, afectando la estructura fiscal de los gobiernos regionales y locales por medio de dichas subvenciones.

***a) Las Subvenciones.***

Las subvenciones están diseñadas para apoyar las provisiones de bienes y servicios públicos, cuando los recursos de una localidad son insuficientes para cubrir sus requerimientos; si los fondos destinados para estos fines se emplean en objetivos distintos, se dice que existen "filtraciones", la eficiencia en la utilización de las subvenciones depende de la ausencia de dichas filtraciones.

Las subvenciones podemos clasificarlas en:

- compensatorias
- no compensatorias.
- Generales
- Condicionadas.

La buena selección de un sistema de subvenciones depende de los objetivos que se esperan alcanzar, ya que estos pueden estar orientados hacia objetivos muy concretos, como son:

- Hacer participe a las regiones y localidades de los ingresos centrales.
- Reducir la desigualdad entre las diferentes regiones;
- Incrementar el nivel de oferta de bienes y servicios en las regiones y localidades;
- Establecer una mejor proporción de bienes y servicios brindados.

Con la creación de programas federales, los gobiernos locales se encargan de administrar los recursos federales transferidos a sus respectivas jurisdicciones. Estas

transferencias se efectúan porque generalmente existe una mayor recaudación a nivel central y la diferencia de recursos entre las distintas regiones hace necesaria la intervención federal a fin de redistribuir los recursos y hacer posible una reducción de la desigualdad regional.

Los bienes públicos locales tienen la ventaja que al ser provistos dentro de su jurisdicción ofrecen una mayor adaptación a las necesidades específicas de la localidad, sin embargo en algunos casos las provisiones de bienes y servicios públicos pueden afectar a otras comunidades fuera de la jurisdicción donde han sido implementados inicialmente, mostrando una externalidad en dicha asignación.

## **2.2.- LA HACIENDA PUBLICA EN MEXICO.**

Iniciaremos el breve panorama de la hacienda pública en nuestro país, con el señalamiento que la Ley da al Sector Público, el cual se encuentra constituido por el gobierno central y las empresas paraestatales.

El gobierno central se encuentra conformado por los Poderes de la Unión, que son: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, y el Poder Legislativo; en la Ley Orgánica de la Administración Pública se indica, que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública central.

Para el año de 1994 la administración central estaba conformada por:

- 17 Secretarías.
- 1 Departamento de Estado.
- 2 Procuradurías de justicia.

72 Subsecretarías.  
32 Oficinas mayores.  
2 Contralorías  
12 Coordinaciones generales.  
387 Direcciones generales  
92 Comisiones, consejos y otros.

**La administración paraestatal contaba con:**

81 Organismos descentralizados.  
97 Empresas de participación estatal mayoritaria.  
31 Fideicomisos.

Para mantener este aparato de Estado, el gobierno requiere de un conjunto de actividades encaminadas a la captación, administración y aplicación de recursos financieros; este conjunto de actividades se conoce como hacienda pública, y para obtener los recursos financieros que requiere, establece leyes y reglamentos que faculten al poder público para su recaudación y aplicación.

Dentro de las leyes que reglamentan esta facultad se encuentra la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos de la misma; tanto el presupuesto de egresos como la Ley de Ingresos deben ser presentados ante el congreso de la Unión o ante los congresos locales en el caso de los municipios y de los estados.

En el artículo 65 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se reglamenta las reuniones ordinarias que deberá efectuar el Congreso de la Unión;

siendo en la segunda etapa, en la cual será revisado el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos, y en su caso aprobados.

A partir de la Ley de Ingresos y de acuerdo al artículo 73 Constitucional el congreso procederá a imponer las contribuciones necesarias, que cubran el presupuesto de egresos presentado.

Los ciudadanos mexicanos están obligados a contribuir con los gastos públicos de acuerdo al artículo 31 de la Constitución, y se reglamentan en diversas leyes fiscales como es el Código Fiscal de la Federación, donde se definen y clasifican las diversas contribuciones como son:

- Impuestos
- Aportaciones de seguridad social.
- Contribuciones de mejoras.
- Derechos.
- Aprovechamientos.
- Productos.

INGRESOS FEDERALES	
INGRESOS TRIBUTARIOS ↓	INGRESOS NO TRIBUTARIOS ↓
Impuesto sobre la Renta Impuesto al Valor Agregado Producción y servicios Servicios telefónicos Importaciones Exportaciones Accesorios( a partir de 1992) Otros. Especiales.	Derechos Productos Aprovechamientos Contribuciones de mejoras (1986) Aportaciones de seguridad social

Clasificación Económica de los Ingresos Públicos	
<u>ORDINARIOS</u>	<u>EXTRAORDINARIOS</u>
↓ <b>Corrientes</b> Tributarios Directos Indirectos No Tributarios  <b>Capital</b>	↓ <b>Endeudamiento</b>  <b>Financiamiento</b>

### 2.3 FEDERALISMO Y MUNICIPIO EN MEXICO

El federalismo mexicano es el resultado de acuerdos políticos y territoriales existentes entre los distintos miembros de la Federación, después de largas y sangrientas luchas, surge como una institución propia con características muy peculiares.

El federalismo y el municipio en México han estado presentes a lo largo de su historia, podemos encontrar desde la época prehispánica rasgos de organización de tipo federalista<sup>2</sup>, por la coexistencia de diferentes pueblos dentro del territorio mesoamericano y las alianzas establecidas entre distintos señoríos conformados por varias comunidades o calpullis, para la defensa fundamentalmente de sus territorios y existiendo entre ellos fuertes lazos comerciales.

Sin embargo es propiamente con la llegada de los españoles, cuando se conforma el municipio; al constituirse las autoridades de la Villa Rica de la Vera

<sup>2</sup>Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Cruz, en 1519 se instaura por Hernán Cortés, en tierras de la Nueva España, el primer Ayuntamiento, que "es el cuerpo colegiado que gobierna al municipio; es el cuerpo de representación popular al cual corresponden exclusivamente el gobierno y la administración de los intereses peculiares del municipio".<sup>3</sup>

Durante el periodo colonial, el poder estuvo fuertemente concentrado en el Rey y el Consejo de Indias por una parte y los Virreyes y las Audiencias por la otra, sin embargo aun aquí podemos encontrar bases institucionales, si bien no propiamente federalistas si para una organización social y territorial de tipo municipal.

En la Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 309 se dan las bases jurídicas para la integración de los ayuntamientos y la elección de sus miembros dentro de los territorios de la Nueva España; posteriormente con la lucha de independencia y en la Constitución de Apatzingan, el llamado Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, en su artículo 208 se menciona que los pueblos, villas y ciudades continuaran con sus ayuntamientos.

Al triunfo de la guerra de independencia y al promulgarse la Constitución Mexicana de 1824, se estableció en su artículo 161 que " los Estados tienen la obligación de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución, ni al acta constitutiva"<sup>4</sup>.

En 1836, se vuelve al centralismo, se crean departamentos y distritos, conformados a su vez por partidos, basados en la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales, que en su artículo 22 de la Sexta Ley establece la creación de

---

<sup>3</sup>Colín, Mario. El Municipio Libre. Colección Divulgación Histórica, 1978. Gobierno del Estado de México, Toluca, México.

<sup>4</sup>Colín, Mario. 1978: Op. Cit.

ayuntamientos, para las capitales departamentales, así como los poblados con más de ocho mil habitantes, y los puertos con más de cuatro mil pobladores. "los cuerpos municipales serian elegidos popularmente en los términos que fijara una Ley al respecto sin que pudiera nombrarse más de seis alcaldes, doce regidores, y dos síndicos".<sup>5</sup>

Para 1843, se acentúa el centralismo al promulgarse las bases de Organización Política de la República Mexicana, dando lugar a la Segunda República Centralista; agudizándose como consecuencia la pugna entre conservadores y liberales lo cual conduce al estallido de la Guerra de Reforma, que solo después de treinta años de lucha concluye con el triunfo liberal y se promulga la Constitución de 1857, con la cual se reinstaura el federalismo.

Sin embargo a pesar del impulso federalista de la época, no se dan las autonomías estatales y municipales esperadas y durante el periodo porfirista vuelven a acentuarse las desigualdades sociales y territoriales que conducen a un nuevo levantamiento armado; con la Revolución Mexicana de 1910, en donde podemos encontrar grandes avances que desafortunadamente no florecieron, como es el caso de la Ley General sobre Libertades Municipales de Emiliano Zapata, emitida en 1916, que en su artículo 22 contempla la reglamentación de la autonomía política, económica y administrativa de los municipios, proporcionando el pleno derecho a la ciudadanía para intervenir en la solución y arreglo de los asuntos más importantes de su comunidad.

Sólo al triunfo de la Revolución y con la promulgación de su Constitución en 1917, se establecen en su artículo 49 los poderes de la unión; la forma de gobierno republicano y democrático; y la soberanía popular; dicha soberanía recae en el

---

<sup>5</sup>Colin, Mario. 1978: Op. Cit.



pueblo, quien la deposita en los poderes legislativo, ejecutivo, y judicial, los cuales se encuentran dentro del ámbito federal y estatal; quedando restringido el ámbito municipal, como simple órgano administrativo con facultades de autoridad y de gobierno, con autonomía.

El federalismo es la organización política de los tres niveles de gobierno existentes en nuestro país; este federalismo consiste en la completa distribución de las facultades y competencias de los distintos niveles de gobierno para que cada uno actúe de forma ordenada y de acuerdo a los convenios realizados.

Con la creación del Partido Nacional Revolucionario en los años veinte, se inicia un periodo de relativa calma política; la dispersión que hasta entonces había en el país, después de los años de guerra revolucionaria y los continuos enfrentamientos de los grupos que no habían sido cooptados por las nacientes instituciones; como resultado del no cumplimiento a las demandas esenciales de los grupos más empobrecidos de la población, permitieron que se tomaran fuertes medidas centralistas en la actividad pública.

La concentración de la actividad gubernamental federal le infiere un fuerte dinamismo a la ciudad de México, constituyéndola, como un polo aglutinador de la actividad económica, provocando consecuentemente el crecimiento de su población, resultado de las fuertes migraciones provenientes del resto del país.

La concentración de la actividad económica que inicialmente se da en el área metropolitana de la ciudad de México; y que posteriormente se localiza también en las zonas metropolitanas de Monterrey y Guadalajara, provocaron con el paso de los años un desequilibrio regional; el crecimiento desmesurado de esas zonas y el

aumento incontrolado de su población, con los subsecuentes incrementos en la demanda de bienes y servicios públicos necesarios.

La concentración del poder político, por parte del gobierno federal, provocó el crecimiento del Estado, aunado al crecimiento de la burocracia y a la ineficiencia de la misma.

Durante los años setenta, con el paulatino agotamiento del modelo económico seguido en el país por casi treinta años, y su agudización por las medidas de estabilización tomadas para la solución de los problemas estructurales, aún no resueltos, se inicia el periodo de recesión-crisis-recesión que estamos viviendo desde entonces.

En el terreno de la administración pública se inicia un periodo de descentralización; que en el campo de la política para fines de los años ochenta, tomará la bandera de la Reforma del Estado, con un impulso mayor al federalismo, del que hasta entonces se había dado.

El nuevo federalismo va tomando forma a partir de los acontecimientos nacionales más recientes; visto no sólo, como institución política y forma de organización del Estado-Nacional, sino fundamentalmente, como una nueva forma del ejercicio de la autoridad gubernamental en su relación con una sociedad cada vez más participativa, que exige el respeto a las leyes y dentro de un marco de libertad, derecho y democracia.

Actualmente se está dando una transformación en la sociedad, con una nueva cultura política, que tiene una perspectiva más crítica de la forma de gobierno que desea, así como del modelo económico que debemos seguir, dentro de un marco de

**participación política mayor, que pueda resolver adecuadamente los grandes problemas nacionales que vivimos.**

**La visualización del federalismo, en su relación con los municipios debe englobar la visión que se obtenga de las autonomías regionales, en su contexto de respeto y tolerancia a sus usos y costumbres; sus formas tradicionales de autoridad y de gobierno, así como el incremento de responsabilidad en el manejo y explotación de sus recursos naturales, para el aprovechamiento principalmente de sus propias regiones.**

### **3.**

---

## **COORDINACION FISCAL Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA**

### **3.1.- LA COORDINACION FISCAL**

La necesidad de llevar a cabo un real federalismo y contar con un sistema fiscal que le permita al país afrontar los requerimientos de bienes y servicios públicos demandados por una población en crecimiento y expansión, evitando el problema de la concurrencia fiscal, se ha visto reflejado en las diversas modificaciones y reformas a las leyes tributarias a lo largo de casi setenta años, así como también la necesidad de dar cada vez más espacio democrático y recursos propios a los estados y municipios de la federación.

Los intentos por realizar una coordinación fiscal que mejorase las condiciones de competencia tributaria entre los tres niveles de gobierno, delimitando las jurisdicciones fiscales de los mismos, se iniciaron con las primeras Convenciones Nacionales Fiscales de los años 1925, 1933, y 1947.

La primera Convención Nacional Fiscal fue realizada durante el mes de agosto de 1925 habiéndose convocado por el entonces presidente de la República Plutarco Elías Calles, en julio de ese mismo año; durante 1928 se inició de manera incipiente el sistema de acuerdos de la Federación con los estados en materia de recaudación fiscal, al expedirse un decreto donde se estipula la creación de un

impuesto especial a la producción cervecera, con el fin de que los Estados derogaran los impuestos locales que tenían sobre este concepto.

La segunda Convención Nacional Fiscal fue celebrada durante febrero de 1933 en el periodo presidencial de Don Pascual Ortiz Rubio; Miguel Alemán convocó en 1947 a la tercera Convención Nacional Fiscal a celebrarse en noviembre de ese mismo año<sup>1</sup>, como resultado de esta última convención se realizaron los primeros convenios de coordinación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales, teniendo como objetivo principal evitar la concurrencia fiscal que se provocaba fundamentalmente en la aplicación de los impuestos locales al comercio y a la industria, llegándose al acuerdo de otorgar participación en los impuestos de carácter federal a los gobiernos locales y estatales que se comprometieran a no gravar esas actividades.

Durante este mismo año de 1947, se crea la Ley Federal del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles; impuesto con el que se inicia la coordinación fiscal y con el cual obtienen participación los gobiernos estatales, los cuales se harán cargo de efectuar la recaudación por dicho concepto en sus jurisdicciones territoriales.

Para diciembre de 1948 se decreta la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a los Estados, y en 1953 se promulga la Ley que otorga Compensaciones Adicionales a los Estados que celebraron convenios de coordinación fiscal con el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, surgiendo con esto la primera Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los estados.

---

<sup>1</sup>Evangelista Ortiz, Guadalupe. Impuesto Predial en las Haciendas Públicas Municipales. Centro de Desarrollo Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección Estudios Juristas. Volumen XI, México, 1989.

Es en el año de 1972 cuando se empieza a tomar medidas concretas para unificar la imposición tributaria, mejorar la homogeneidad de los esquemas recaudatorios y administrativos, así como también se efectuaron reformas a la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y se aumentó la participación en la recaudación que obtenían los estados sobre este impuesto. Con estas medidas se logró alcanzar una coordinación en materia tributaria, que cubrirá a todos los estados de la República solo hasta el año de 1974, y donde se contempla la delegación de la administración a los estados , en impuestos como:

- Ingreso global de las empresas causantes menores;
- Ingreso de las personas sujetas a base especial de tributación sobre productos del trabajo;
- Impuesto sobre uso o tenencia de vehículos e,
- Impuesto federal a las industrias del azúcar, alcohol, aguardiente, y su envasamiento.

Por su parte el gobierno federal permitió a los estados coordinados gravar con impuestos estatales y municipales los ingresos provenientes de actividades tales como:

- Comercio en vía pública, mercados públicos, y comercio ambulante;
- Maquila de nistamal y pasteurización de leche;
- Venta de productos agrícolas y ganaderos y,
- Enajenación de bienes inmuebles, etcétera.

En 1978 se iniciaron los Convenios Uniformes de Coordinación Fiscal respondiendo a tres objetivos fundamentales:<sup>2</sup>

1. Evitar la concurrencia tributaria entre los tres niveles de gobierno.
2. Establecer una distribución compensatoria en las participaciones a los estados y municipios que tengan equivalente recaudación suspendida.
3. Propiciar en los gobiernos estatales la administración de impuestos federales.

Para la década de los ochenta se actualiza el sistema fiscal de coordinación, derogándose en 1980 el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, siendo sustituido por el Impuesto al Valor Agregado; se reforma el impuesto sobre la renta y entra en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal promulgada en el año de 1978, dejando sin efecto la Ley de 1953; y teniendo como principales objetivos:

- a).- Realizar la coordinación del sistema fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios incluyendo al Distrito Federal.
- b).- La distribución y el establecimiento de las participaciones estatales y municipales en los ingresos federales.
- c).- Determinar las reglas de colaboración administrativas entre las diversas autoridades fiscales.

---

<sup>2</sup>Hernández Verde, Silvia y Rosalía Rivera Piarzo. Las Finanzas Públicas Intergubernamentales y el Caso de Chihuahua, 1977-1984. Tesis Profesional, Facultad de Economía, U.N.A.M. México 1985.

**d).- Establecer las bases de organización y funcionamiento de los organismos de coordinación fiscal.**

**Para llevar a cabo la coordinación fiscal el nuevo sistema contaba con instrumentos como:**

- **Los Convenios de Adhesión.**
- **Los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.**

**Dichos convenios son celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Gobiernos de los Estados, incluyendo al Distrito Federal, que acepten adherirse al Sistema de Coordinación Fiscal; quedando con este hecho, como impuestos exclusivos de la Federación los siguientes:**

- **Impuesto sobre la renta.**
- **Impuesto al valor agregado.**
- **Impuestos especiales sobre producción y servicios.**
- **Impuestos sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.**
- **Tenencia y uso de vehículos automotores.**
- **Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley.**
- **Impuesto sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.**
- **Impuesto sobre adquisición de azúcar, cacao, y otros productos.**



- **Impuesto al petróleo, gas natural y sobre petroquímica.**
- **Impuesto a la exportación.**

Los impuestos que han quedado establecidos como estatales, a excepción del impuesto sobre la propiedad raíz que fue transferido al ámbito municipal en 1983 son:

- **Sobre ingresos personales: ingresos ordinarios.**
- **Sobre capitales, como: intereses, rentas, transmisión de propiedad, etc.**
- **Sobre ganadería, avicultura, y apicultura. (compra-venta pecuaria).**
- **Para la industria y comercio. (patente).**
- **Industria (bebidas alcohólicas).**
- **Comercio (patente, diversiones, bebidas embriagantes, otros).**
- **Adicionales como son: para obras materiales, salubridad, beneficencia, educación, etc.**

Los impuestos de carácter municipal que se establecieron fueron:

- **A la propiedad raíz (volviéndose totalmente municipal en 1983).**
- **Ingresos personales: ingresos ordinarios y extraordinarios.**
- **Sobre el capital: intereses, rentas, transmisión de propiedad, herencia, etc.**

- Agricultura (producción, compra-venta, diversos).
- Ganadería, avicultura, y apicultura (compra-venta y explotación pecuaria).
- Minería (plantas metalúrgicas).
- Industria y comercio (patente, compra-venta).
- Industria (patente, alimentos, manufacturas, bebidas alcohólicas).
- Comercio (patente, impuestos especiales, hoteles, diversiones, bebidas embriagantes y no embriagantes, otros).
- Impuestos adicionales: Para obras materiales, salubridad, beneficencia, educación, etc.

***a) Instrumentos de Participación***

La participación en la recaudación de los ingresos federales se realiza a través de:

- El Fondo General de Participaciones.
- El Fondo Financiero Complementario de Participaciones.
- El Fondo de Fomento Municipal.

El Fondo General de Participaciones para los primeros años de los ochenta contaba con el 13 por ciento del total de los ingresos federales participables, llegando a alcanzar para 1994 el 18.51 por ciento, adicionándole el 0.5 por ciento de

la recaudación federal participable, llegando este porcentaje hasta el 1.0 por ciento para 1994 a los estados y municipios que se coordinen en materia de derechos.<sup>3</sup>

El Fondo General de Participaciones constituyo hasta el año de 1978 la parte central del sistema de coordinación fiscal, siendo el medio por el cual se distribuye en promedio el 80 por ciento de los recursos canalizados a los estados y municipios. Distribuyéndose para el año de 1994 de la siguiente manera:

El 45.17 por ciento se reparten en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa.

El 45.17 por ciento se proporciona por medio de la aplicación del coeficiente de participación que les corresponda a cada estado.

El 9.66 por ciento restante se da en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.

El coeficiente de participación toma en cuenta los esfuerzos que realizan los municipios en la recaudación del impuesto predial, y los derechos por consumo de agua, lo cual deja excluidos a los municipios con mayores problemas sociales, ya que estos cuentan con poblaciones de bajos ingresos, y por lo tanto su recaudación en estos rubros no puede ser muy significativa, perdiendo con este hecho la posibilidad de obtener una buena participación, en el primer, 45.17 por ciento de los ingresos federales participables.

El otro 45.17 por ciento se reparte en proporción directa al número de habitantes con los que cuenta cada municipio, de igual forma podemos ver que los

---

<sup>3</sup>Ley de Coordinación Fiscal. Código Fiscal de la Federación. Colección Porrúa. México, 1994.

municipios más pobres, que en este caso, serían los de tipo étnico, son los que tienen menor número de habitantes, por lo cual también quedan restringidos en dicha participación.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones fue un instrumento limitado que durante el tiempo que tuvo vigencia alcanzó el 1 por ciento de los ingresos totales anuales sobre impuestos y derechos a hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo, gas natural y minería, más el 3 por ciento del Fondo General de Participaciones, efectuándose la distribución de manera inversa a la participación por habitante con que contaba cada estado en este mismo Fondo, con lo cual, se trataba de corregir el desequilibrio regional producido por dicho fondo.

En la década de los noventa el Fondo Financiero Complementario de Participaciones fue sustituido por una Reserva de Contingencia, con un monto del 0.25 por ciento de la recaudación federal participable, siendo canalizado a las entidades que no alcanzan el crecimiento de recaudación esperado, iniciándose el reparto con la entidad federativa que tenga el menor coeficiente de participación.

El Fondo de Fomento Municipal se creó en 1980, después de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, se forma con el 95 por ciento de las recaudaciones del gravamen adicional del 1 por ciento sobre el impuesto general de exportaciones petroleras, gas natural y sus derivados, en 1982 se elevó al 3 por ciento el gravamen adicional.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuye entre las entidades, mediante la aplicación del coeficiente de Participación, entregando íntegramente los estados a sus respectivos municipios el monto que les corresponde, recibido de acuerdo a lo establecido por sus propias legislaturas, garantizando que no sea esta participación

menor a lo recaudado por los conceptos que se dejan de recibir por estar acogidos a la coordinación en materia de derechos.

#### ***h) Coordinación en Materia de Derechos***

De acuerdo al Código Fiscal de la Federación los derechos forman parte de las contribuciones a que están obligadas las personas físicas y morales para contribuir a los gastos públicos. Más específicamente se estipula en el artículo segundo fracción IV que los "Derechos son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público..."<sup>4</sup>

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal los estados que opten por coordinarse en materia de derechos mantendrán en vigor, derechos estatales y municipales como:

- Licencia de construcción.
- Licencia o permiso para hacer conexiones a las redes públicas de agua o alcantarillado.
- Licencia para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencia para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos.
- Registro civil.

---

<sup>4</sup>Ley de Coordinación Fiscal, 1994; Op. Cit.

- Registro de la propiedad y del comercio.
- Uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre vías públicas, incluyendo cualquier derecho por el uso o tenencia de anuncios.

***c) Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal.***

Entre las reformas más importantes a la ley de coordinación fiscal destaca la efectuada en 1988 donde se integra al sistema de participaciones un incentivo directo a la recaudación que realicen los estados por concepto del impuesto al valor agregado, en la cual cada entidad federativa retendrá el 30 por ciento de la recaudación bruta que realice por dicho concepto; la creación de un "seguro global" que permite a los estados participar en el total de los fondos recaudados de manera igual al ejercicio inmediato anterior.

Durante 1989 se creó un nuevo sistema de coordinación entre la Federación, los estados y los municipios, por medio de un aumento de la recaudación participable; una nueva fórmula de distribución de la recaudación del impuesto al valor agregado que contemplaba el nivel de desarrollo de cada entidad federativa y al tamaño de su población.

Al inicio de los noventa se creó una reserva de contingencia que se encuentra integrada por el 0.25 por ciento de los ingresos participables anuales que tiene la Federación y que se utilizarán en el caso de que alguna entidad obtenga una cantidad menor a la recaudada en el año inmediato anterior, distribuyéndose el 50 por ciento de dicho monto, repartido cada cuatro meses y el 50 por ciento restante al finalizar el ejercicio fiscal.

En 1991 se estableció la garantía de entregar a los municipios el 100 por ciento de los recursos del Fondo de Fomento Municipal y adoptar un coeficiente de distribución que considerase el esfuerzo recaudatorio local sobre el impuesto predial y los derechos del agua; de igual manera se estableció que los estados coordinados con la Federación en los impuestos sobre adquisición de inmuebles y tenencia o uso de vehículos disponga de la totalidad de la recaudación obtenida por estos conceptos.

Se integró el Distrito Federal en la participación de los recursos del Fondo del Fomento Municipal, modificándose la constitución de la reserva de contingencia en apoyo a entidades cuyas participaciones totales a través de los dos fondos del sistema no alcanzaran el crecimiento esperado por la recaudación federal participable, y se creó la reserva de compensación en beneficio de aquellas entidades que resultarán afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones.

Las modificaciones en el año de 1992 a la Ley de Coordinación Fiscal, están relacionadas con los puentes de peaje federales que se encuentran ubicados en estados y municipios; los cuales recibirán fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación o ampliación de obras viales.

Se estableció un incentivo de 100 por ciento de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, del que corresponderá el 20 por ciento a los municipios de entidades que tengan celebrado convenio de colaboración administrativa donde se estipule la obligación de llevar un registro vehicular estatal.

Otros de los aspectos que se destacan en la Ley de Coordinación Fiscal es la relacionada con el cobro de los impuestos adicionales a las importaciones y exportaciones, donde las entidades coordinadas en vigilancia y control aduanal, que

cuenten con aduanas fronterizas o marítimas por las cuales se realiza el comercio internacional participaran con el 95 por ciento del total recaudado por dicha actividad.<sup>5</sup>

***d) Organismos de Coordinación Fiscal.***

Dentro de la Ley de Coordinación Fiscal se establecen los organismos que se encargaran de regular y desarrollar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estos son

- La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.
- La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.
- El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Hacienda Públicas (INDETEC).
- La Junta de Coordinación Fiscal.

La reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y por los Titulares de los organismos hacendarios de cada estado, la Reunión sesionará cuando menos una vez al año, siendo convocada por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Dentro de las facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales esta la de proponer tanto al Ejecutivo Federal como a los Jefes de Gobierno Estatales medidas para actualizar y mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

---

<sup>5</sup>Ley de Coordinación Fiscal, 1994: Op. Cit.



La Comisión Permanente esta integrada por:

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Ocho Entidades que representan el total de los Estados de la Federación.

Las entidades miembros de la Comisión ejercerán su cargo dos años, renovándose cada año parcialmente (en un 50% de sus agremiados), para tal efecto se divide a la Federación en ocho regiones, de las que saldrán los representantes a la Comisión Permanente, esta comisión contempla vigilar la creación e incremento del Fondo General de Participación, así como su distribución.

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propio, siendo algunas de sus principales funciones realizar estudios de coordinación fiscal y legislación tributaria donde se presenten medidas para lograr una mayor equidad en la distribución entre la Federación y los estados. Por medio de este Instituto se brinda asistencia técnica a las haciendas públicas municipales, y se capacita a técnicos y funcionario fiscales.

Sin embargo a pesar de los avances observados en materia tributaria durante todos estos años, podemos ver en la Ley de Coordinación Fiscal, que el monto de las participaciones en los ingresos federales además de ser reducido solo contempla algunos rubros de participación, como son: los recursos obtenidos por la extracción del petróleo y sus derivados, de los cuales se vuelven participables menos del 5 por ciento de los ingresos obtenidos, y no se hace mención a una participación mayor a los estados y municipios que cuentan con estos recursos; de manera análoga se cita a los puentes de peaje federales, sin hacer mención de la participación en los ingresos

por este concepto que deben obtener los municipios, que cuenten en su jurisdicción con dichos recursos; así como no hay participación alguna en los ingresos obtenidos por la actividad realizada por las presas y plantas generadoras de energía eléctrica que en su mayoría se encuentran en el sudeste del país, en estados sumamente pobres y que requieren de mayores ingresos.

Los ingresos que hasta el momento son de exclusiva competencia de los municipios llegan a ser para algunos casos inviables o insuficientes, por ejemplo el impuesto sobre la propiedad raíz, puede llegar a ser un buen instrumento recaudatorio ya que el valor de un inmueble se ve influido cuando las condiciones de urbanización son mejoradas, o bien cuando se puede contar con un padrón de contribuyentes actualizado que abarque a toda la población y con valores actualizados; sin embargo esto requiere de grandes inversiones en infraestructura urbana y servicios públicos, con los que muchos municipios no cuentan.

### **3.2 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.**

Los pasos por llevar a cabo el federalismo se han realizado también en la delegación de funciones hacia los estados, a través de la desconcentración administrativa, la cual tuvo sus primeras medidas en 1942, con el decreto de constitución de los Consejos Mixtos de Economía Regional, en donde se estipuló que las asignaciones presupuestaria de los ejercicios anuales de las dependencias federales cooperaran en forma financiera con las obras que realizaran conjuntamente los gobiernos estatales y federal.

**La desincorporación de la administración pública federal que se ha realizado en nuestro país hacia los estados y municipios podemos establecerla dentro de cuatro modalidades, a saber:<sup>6</sup>**

- 1. Proporcionar a organismos de la administración pública federal, competencia y atribuciones en una región o entidad federativa, e incluso en un municipio, con el propósito de realizar trámites o tomar decisiones; como podemos observarlo en el caso de la descentralización fiscal, de agricultura y recursos hidráulicos, o el de comercio y fomento industrial y el de turismo.**
- 2. La creación de organismos de competencia limitada a la jurisdicción del estado donde han sido instalados, ésta, es la forma más empleada en actividades como: educación, salud, comunicaciones y transportes, desarrollo urbano y ecología, pesca, trabajo y previsión social, así como en programación y presupuesto.**
- 3. La conformación de organismos desconcentrados en cada entidad federativa, para el ejercicio coordinado de actividades de competencia estatal y federal, donde encontramos los servicios coordinados de salud.**
- 4. La relocalización territorial de entidades y sus recursos de la ciudad de México a los estados, como es el caso de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, que fueron trasladados a la Ciudad de Cuernavaca, Morelos; y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, trasladados al estado de Aguascalientes.**

**Durante los años setenta se dan de manera continua pasos concretos de descentralización administrativa, como es el caso de la formación de los Comités**

---

<sup>6</sup>Ortega Lomclín, Roberto, 1994; Op. Cit.

**Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), organismo de carácter federal con facultades para coordinar a las dependencias y entidades públicas en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico y social en coordinación con los tres niveles de gobierno.**

**En 1976 con la expedición de la Ley de Asentamientos Humanos se amplían las funciones de los COPRODES permitiendo su participación en la elaboración de los planes nacionales a los gobiernos estatales y municipales en zonas conurbanas de desarrollo urbano.**

**Para 1977 se inicia el Convenio Único de Coordinación (CUC) con el fin de coordinar las acciones que la Federación a través de sus diversas dependencias realiza en los estados, en aspectos como inversión, transferencia de recursos financieros, asesoría técnica, y además, para la realización de obras de infraestructura social y económica.**

**De igual forma se modifica la estructura y funcionamiento de los COPRODES, transformándolos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, para asesorar y auxiliar en la planeación y programas estatales sobre la situación económica-social de cada estado.**

**Los programas con que inició el CUC, que apoyaron a los estados y municipios fueron:**

- **Planes Estatales de Inversión (PEI).**
- **Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).**

- **Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).**
- **Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER).**
- **Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)**

Llevándose a cabo las primeras operaciones a través de los PEI y sus catorce programas de inversión que se descentralizaron a los gobiernos estatales, contemplándose aspectos como:

- **Agua potable y alcantarillado.**
- **Obras municipales.**
- **Mejoramiento y construcción de viviendas.**
- **Instalaciones deportivas y casa de cultura.**
- **Caminos y carreteras.**
- **Construcción y reparación de escuelas y casas de salud, etc.**

Para 1980 se incorporaron al CUC los programas sectoriales concertados, estableciéndose compromisos entre las dependencias federales y los gobiernos estatales, teniendo como principios normativos los estipulados en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contando con actividades de auxilio en caso de desastre, llevando las relaciones de coordinación fiscal, apoyando la planeación, realizando proyectos de fomento agrícola, conservando los bienes nacionales, etc.

Los COPRODES, se transformaron en 1981, en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), estableciéndose con el fin de que las dependencias y las entidades públicas federales participaran por medio de sus órganos regionales, de tal forma que los COPLADES se constituyeron en órganos locales bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales, siendo considerados como mecanismos de planeación estatal y base fundamental de integración del Sistema Nacional de Planeación.

Por medio de los COPLADES, se propone la creación del Sistema Estatal de Planeación, teniendo el apoyo financiero del sistema bancario y creando la coordinación regional para cumplir con los programas integrales del CUC.

El COPLAMAR , tenía como propósito fundamental instrumentar programas de empleo y bienestar social en zonas marginadas, realizando actividades conjuntas con entidades públicas como: CONASUPO, IMSS, SARI, SEP, etc.

En abril de 1983 se derogaron las disposiciones que dieron lugar a COPLAMAR, transfiriéndose sus recursos y funciones a las secretarías de gobierno federal con las cuales se encontraban realizando los programas de desarrollo e inversión.

El PIDER se descentraliza a los gobiernos estatales, y se inicia la transferencia a los estados de los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y normal; se integra el Sistema Nacional de Salud, con la transferencia de los servicios públicos de salud en los niveles preventivos de curación hacia los gobiernos estatales.

---

1977

CONVENIO UNICO DE COORDINACION



Planes Estatales de Inversión (PEI)  
Programas Sectoriales Concertados (PROSEC)  
Programas de Desarrollo Estatal (PRODES)  
Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDE)  
Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)

1983

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO



Planes Estatales de Inversión (PEI).  
Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).  
Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).  
Programas de Inversión Federal para la Alimentación de Zonas Marginadas (PAZM).  
Programa de Emergencia y Protección del Empleo (PEPE).

1984

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO



PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL



Programa de Coordinación Especial (PCE).  
Programas Estatales de Desarrollo (PED).  
Programas Regionales Estratégicos (PRE).  
Programas Regionales de Empleo (PRE).  
Apoyos Financieros a Estados y Municipios (AFEM).

1990

CONVENIO UNICO DE DESARROLLO



Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

1992

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL



Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

---

Al promulgarse el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, los CUC se transformaron en Convenios Unicos de Desarrollo (CUD), orientados a impulsar y fomentar la planeación nacional, la descentralización administrativa y el fortalecimiento municipal; convirtiéndose en el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero para coordinar las actividades entre los gobiernos federal, estatales y municipales, así como también establecer mecanismos para efectuar la transferencia de recursos materiales y financieros.

En ese año bajo la estructura del CUD, los COPLADES se definieron como los únicos canales de vinculación y coordinación en el Sistema Nacional de Planeación; donde además de sus funciones anteriores de transferir recursos y auxiliar técnicamente a los gobiernos estatales, se sumaban ahora a los CUD actividades como:

- Formular propuestas de inversión.
- Revisar y actualizar los programas prioritarios.
- Coordinar la inversión pública.
- Definir las líneas crediticias.

Los programas que integraron a los CUD fueron:

- Programas Estatales de Inversión (PEI).
- Programas Sectoriales Concertados (PROSEC).



- **Programas de Desarrollo Estatal (PRODES).**
- **Programas de Inversión Federal para la Atención de Zonas Marginadas (PAZM).**
- **Programas de Emergencia y Protección al Empleo (PEPE).**

Para 1984 se efectúa una reestructuración a los programas anteriores y se establecen los **Programas de Desarrollo Regional**, los (PDR), que integran proyectos productivos de infraestructura básica de apoyo al desarrollo social, así como acciones de coordinación especial como:

- **Programas de Coordinación Especial (PCE).**
- **Planes Estatales de Desarrollo (PED).**
- **Programas Regionales Estratégicos (PRE).**
- **Programas Regionales de Empleo (PRE).**
- **Apoyos Financieros a Estados y Municipios.**

Quedando enmarcados dentro del CUD dichos programas que se orientan como instrumentos de política regional para coordinar las acciones de los tres niveles de gobierno, no registrándose modificaciones substanciales durante el periodo que va de 1985 a 1988.

En 1990 el Convenio Unico de Desarrollo vincula las tareas de los gobiernos locales con el Programa Nacional de Solidaridad, el cual se conformaba por tres grandes campos:

- Bienestar Social.
- Apoyos Productivos.
- Desarrollo Regional.

El programa en sus inicios canalizó sus esfuerzos en obras y servicios de infraestructura básica como, agua potable, alcantarillado, electrificación salud, educación, infraestructura caminera, y en la regulación del suelo urbano; en 1992 el Programa Nacional de Solidaridad se extiende con el Programa Nacional de Empresas de Solidaridad procurando aprovechar los recursos naturales y generar empleo, promoviendo la constitución de fondos de financiamiento y garantía entre estas empresas, organizaciones de productores y el gobierno.

Con respecto a la administración pública federal durante este año se da la fusión de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público con la Secretaría de Programación y Presupuesto; la transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en la Secretaría de Desarrollo Social.

El Convenio Unico de Desarrollo se transformó a su vez en el Convenio de Desarrollo Social, con el que se establecen acuerdos con los estados y municipios sobre desarrollo. El Programa Nacional de Solidaridad y el Convenio de Desarrollo Social tienen como principal instrumento para la realización de obras de bienestar

social y desarrollo regional, los comités de solidaridad, compuestos por los propios beneficiarios de los programas que aportan el trabajo requerido por los proyectos.

El Convenio de Desarrollo Social sigue siendo el instrumento de coordinación entre los gobiernos estatales y federal, mientras que los COPLADES continúan siendo el mecanismo de coordinación y vinculación entre el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

## **4.**

---

### **EL MUNICIPIO Y LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL. EN EL CASO DE MEXICO**

#### **4.1.- EL MUNICIPIO.**

El municipio es la instancia básica de expresión de las necesidades que tienen los distintos sectores de la población, el análisis realizado nos presenta las características de la diversidad municipal dadas por la diferencia de desarrollo económico-social que mantiene cada uno de los municipios y las condiciones en que se encuentra su hacienda pública, donde podemos observar que las principales demandas de la población se encuentran en la satisfacción de servicios básicos de infraestructura, salud y bienestar social.

Las medidas de desarrollo económico seguidas durante varias décadas, han provocado la concentración de la actividad económica y de la población, que en el caso de las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey concentran el grueso de la actividad económica y el 30 por ciento de la población total del país, por un lado, y por el otro se presenta el abandono completo de regiones que se encuentran a lo largo y ancho del territorio nacional, y que van a determinar la composición de los grandes problemas que enfrenta actualmente el país, así como el grado y tipo de problemas que tiene cada municipio.

“El municipio es el elemento básico de organización política y social que conforma al estado”<sup>23</sup> sobrevivió a través de todos los conflictos políticos del país; el ayuntamiento a pesar de no contar con la categoría de poder público como lo establece el Artículo 49 de la Constitución Mexicana, es un órgano de autoridad y de gobierno, con funciones administrativas, que no cuenta con facultades propias para imponer tributos.

En sólo cinco estados de la República ( Oaxaca, Puebla, Veracruz, Chiapas, y Yucatán) se concentran más de la mitad de los 2395 municipios existentes en el país.

Oaxaca es el Estado que cuenta con el mayor número de municipios, alcanzando la cifra de 570; también en él, se encuentran los 9 municipios con menos población, dentro de los cuales se encuentra el municipio de Santiago Tepetlapa, que para el año de 1990 contaba con 149 habitantes; por otro lado los municipios más pequeños podemos localizarlos en el estado de Tlaxcala, los que alcanzan una superficie de 9 kilómetros cuadrados cada uno de ellos, y son los municipios de Tocatlán y Mezatecochco.

Los municipios con mayor población son Nezahualcóyotl, en el estado de México; Monterrey en Nuevo León; Puebla, Puebla; León, Guanajuato; Juárez, Chihuahua; Naucalpan de Juárez, estado de México; Tijuana, Baja California, y Zapopan, Jalisco.

---

<sup>23</sup> Colin Mario, 94, Op. Cit.

### ***a) Tipos de Municipios***

De los 2, 395 municipios existentes en el territorio nacional el 94 por ciento de los mismos cuenta con menos de cinco mil habitantes y están conformados generalmente por pequeñas localidades con gran dispersión de su población<sup>24</sup>. Del total de los municipios solo cincuenta de ellos se encuentran catalogados como los municipios más poblados, contando con características de urbanización metropolitana.

Castro Díaz premio BANOBRAS 1994, hace una tipificación de los municipios, la que se ha considerado por contar con una clasificación que toma en cuenta a los municipios con población mayoritariamente indígena, además de observar el grado de desarrollo económico, las condiciones sociales, políticas y culturales que presenta cada tipo de municipio; y que los determina como municipios:

- Etnicos o Indígenas;
- Rurales;
- Semiurbanos y,
- Urbanos.

De tal forma, podemos indicar que los municipios Etnicos se encuentran conformados por una población mayoritariamente indígena, con una economía fundada en el autoconsumo, presentando un alto grado de marginalidad social expresada en una pobreza extrema, con grandes problemas de desnutrición, atraso económico y social, así como una enorme carencia de servicios públicos básicos.

---

<sup>24</sup> Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio, una Visión de la Modernidad de México. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

que los conduce a tener problemas de insalubridad; este tipo de municipios los encontramos en por lo menos quince estados de la República Mexicana, con una población aproximada de 10 millones de indígenas que en su mayoría hablan solamente su lengua materna, cuentan con servicios de educación que solamente contemplan la instrucción primaria y que carecen de la infraestructura educativa necesaria.

Dentro de sus ayuntamientos podemos encontrar, un presidente municipal y algunas autoridades municipales, quienes ejercen la autoridad y la administración municipal con recursos financieros pobres y capacidad administrativa escasa; sus necesidades de contar con infraestructura carretera, y servicios esenciales como: electrificación, drenaje, alcantarillado y agua potable, que son básicos en nuestros días para una vida saludable son urgentemente necesarios y casi desconocidos en estos municipios.

Su población es escasa, buena parte de ella ha emigrado hacia centros de población mayor, en busca de mejores oportunidades. La que permanece en su lugar de origen se encuentra dispersa en pequeñas concentraciones que distan de la cabecera municipal y que carecen aún más de los servicios públicos necesarios<sup>25</sup>. El municipio étnico, trata de sobrevivir manteniendo sus raíces culturales con los pocos recursos con que cuenta y con la también mínima participación que recibe del gobierno federal.

Al Municipio Rural podemos caracterizarlo porque cuenta con actividades económicas aún en pequeña escala, fundamentalmente actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca y la minería; su población fluctúa entre los cinco

---

<sup>25</sup> Castro Díaz, José de Jesús. Problemática de la Estructura de las Finanzas Públicas Municipales. (Ingresos y Egresos) Propuesta de Solución. Premio BANOBRAS, 1994. Revista Premio BANOBRAS, 1994. México.

mil a los treinta mil habitantes, cuenta con servicios públicos como: agua potable, electricidad y algunos servicios educativos que solamente alcanzan el nivel medio a través de las telesecundarias.

La concentración de la actividad administrativa recae por lo general en el presidente municipal, el secretario del Ayuntamiento y el Tesorero, estos municipios tienen por lo general un bajo nivel de ingresos propios, por la escasa población que presentan, y por la poca actividad económica que pueden realizar, existe también el movimiento migratorio de su población en busca de mejores condiciones de trabajo y de vida, la dispersión de su población en su territorio es menor que la de los municipios étnicos, pero también se presenta; además en muchas de sus rancherías se carece de servicios públicos básicos

Los Municipios Semiurbanos cuentan con una población mayor a los treinta mil habitantes alcanzando el nivel de los cincuenta mil pobladores, que se encuentran distribuidos en pequeñas colonias, barrios, y pueblos, cuentan con una zona central donde se realizan las operaciones comerciales de la población, tienen una mejor prestación de servicios públicos como: agua potable, alcantarillado, electrificación, rastro, mercados, panteón, etcétera.

En estos municipios se realizan actividades económicas como: ganadería, agricultura, comercio e industria en pequeña escala, conformando por lo general una administración más acabada, ya que sus Ayuntamientos cuentan con al menos cuatro dependencias municipales básicas como son:

- Secretaría General.
- Tesorería Municipal.



- Departamento de Obras y Servicios Públicos.
- Policía Municipal.

Los Municipios Urbanos agrupan a las ciudades más importantes del país y las capitales de las entidades federativas (alcanzando algunas de ellas una subcategoría como municipios metropolitanos), las cuales presentan un cuadro más definido en su administración, cuentan con una población mayor a los cincuenta mil habitantes, su economía se encuentra más tecnificada, tienen una mediana y gran industria, un comercio organizado, así como servicios turísticos; su estructura educativa alcanza los niveles tecnológicos y universitarios, los servicios públicos que prestan a su población son, entre otros: agua potable, alcantarillado, electrificación, alumbrado público, pavimentación, servicios de limpia y recolección de basura, parques y jardines, así como centros deportivos, culturales y recreativos, etcétera.

Sus asentamientos humanos se encuentran regulados en colonias, fraccionamientos, barrios, unidades habitacionales, y una zona centro; presentan además una creciente demanda de los servicios públicos por la movilidad de su población que frecuentemente se encuentra incrementada por el flujo migratorio de las zonas de escaso desarrollo económico.

Los municipios metropolitanos se encuentran en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica dentro de las zonas de influencia de Monterrey, Guadalajara, y la ciudad de México; donde se concentra al 80 por ciento de la planta industrial del país y que desarrolla actividades económicas a mayor escala que el resto de los municipios.

En el estado de Jalisco encontramos la zona metropolitana compuesta por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, y Tonalá; en Nuevo León se encuentra Monterrey, Garza García, y San Nicolás de los Garza; y en la zona metropolitana de la ciudad de México los municipios conurbanos que pertenecen al estado de México como Tlanepantla, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Cuatitlán y Ecatepec.

#### **4.2.- LA HACIENDA MUNICIPAL.**

La constitución Mexicana de 1917 otorgó la libertad municipal, y se asentó en su artículo 115, fracción IV que "los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades"<sup>20</sup> sin embargo no se hizo mención a cuales contribuciones tendrían competencia los municipios a fin de cumplir con su función de satisfacer los servicios públicos que le corresponde como tercer nivel de gobierno, dentro de sus jurisdicciones.

Al no estar especificado en la Constitución Mexicana las fuentes impositivas que le competen a los municipios, las haciendas públicas locales conformaron contribuciones que se establecieron al arbitrio por sus propias autoridades; de esta forma se llevó por varios años en el país una tributación anárquica, que se ha venido corrigiendo desde 1925 con los primeros intentos de coordinación fiscal de las primeras Convenciones Nacionales Fiscales.

---

<sup>20</sup> Villalobos López, José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales Premio Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1986. México.

Fue durante la tercera Convención Nacional Fiscal celebrada en noviembre de 1947, donde en una de sus conclusiones se llegó a formular el primer Plan Nacional de Arbitrios, en el cual se establecieron los ingresos privativos para cada uno de los tres niveles de gobierno, además de proporcionar ingresos de participación federal para los estados y municipios. Uno de los ingresos privativos estatales y municipales, donde el gobierno federal no tendría participación alguna fue el impuesto predial urbano y rústico.

El impuesto predial es un instrumento básico para lograr un desarrollo adecuado de uso de suelo, que además puede contribuir al desarrollo económico del municipio. Y que constituyó hasta antes de las reformas de 1983, al artículo 115 Constitucional, la base principal de ingresos de los estados de la Federación.

Desde esta tercera Convención Nacional Fiscal se venía haciendo hincapié en la necesidad de que el impuesto a la propiedad raíz ocupara un lugar importante dentro de los ingresos municipales, por tratarse de un gravamen estrictamente local por su propia naturaleza, pues, queda comprendido dentro de la jurisdicción territorial del municipio, siendo el medio por el cual es posible establecer las bases de la hacienda pública local, podemos por lo tanto determinar algunos objetivos que cubre el impuesto predial de acuerdo con Castillo Polanco<sup>27</sup>, como son:

- Propiciar el Uso Racional de Suelo.
- Financiar el Desarrollo Urbano.
- Actuar como Instrumento de Distribución del Ingreso.

---

<sup>27</sup> Castillo Polanco, Luis Alfredo. Regulación y Gravamen de la Propiedad Inmobiliaria una Alternativa de Acción Municipal. Premio BANOBRAS. 1994.

En la mayoría de los estados existen por lo menos cuatro instituciones que se encuentran estrechamente relacionadas con la propiedad raíz como son:

- El Registro Público de la Propiedad.
- El Catastro.
- La Tesorería Municipal.
- Desarrollo Urbano.

Con respecto al Registro Público de la Propiedad, se trata de una Institución con carácter judicial, donde la actualización de su registro interesa particularmente a los propietarios de los inmuebles; mientras que la actualización catastral es una información geográfica y estadística que interesa fundamentalmente a los municipios, pues de este registro se obtiene el listado de contribuyentes del impuesto predial.<sup>28</sup>

La reforma al artículo 115 constitucional llevada a cabo en el año de 1983 constituyó de alguna manera un avance en materia hacendaria para los municipios, ya que los doto de una relativa autonomía financiera; se especificaron los recursos que integran la hacienda pública local; teniendo como objetivo principal impulsar la descentralización territorial, además de establecer un marco claro de atribuciones y responsabilidades para los gobiernos locales.

---

<sup>28</sup> Casillo Polanco, Luis Alfredo, op. cit., 1994.

### ***a) Ingresos Públicos***

La reforma efectuada en 1983 al artículo 115 Constitucional, otorgó al municipio personalidad jurídica propia y facultades para administrar su patrimonio conformado por los ingresos sobre:

1. Los impuestos fundamentalmente a la propiedad raíz, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras y los cambios de valor de los inmuebles.
2. Las participaciones federales.
3. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo como son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, rastros, etcétera.

Los municipios están facultados de acuerdo a la Constitución para formular, aprobar, y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencia y permisos de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas<sup>29</sup>.

Las acciones municipales se encuentran reglamentadas en disposiciones jurídicas, algunas de las cuales son:

- La Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.

---

<sup>29</sup> Artículo 115 Constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- Ley de Planeación.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Desarrollo Urbano.
- Reglamento de la Contabilidad y Cuenta Pública Municipal.
- Bando de Policía y Buen Gobierno.

La Ley de Hacienda Pública Municipal establece las disposiciones para la elaboración de reglamentos, y la aplicación de normas para el cobro de las contribuciones municipales, así como las fuentes de financiamiento. Señala también a los funcionarios fiscales municipales y define sus responsabilidades.

En la Ley de Ingresos se determina el monto y tarifas que deben aplicarse a las contribuciones locales. Las dos Leyes anteriores son las principales, donde se reglamentan los ingresos que perciben los municipios y que se especifican como: Impuestos, Derechos, Aportaciones de Mejoras, Productos, Aprovechamientos, Participaciones y el Financiamiento Bancario, los cuales se obtienen de acuerdo a la capacidad administrativa con que cuenta cada Ayuntamiento.

Las aportaciones para mejoras son los pagos efectuados obligatoriamente como una contribución de los particulares a los gastos efectuados por el estado para la prestación de un servicio que beneficia a toda una colectividad. Este tipo de ingreso es típicamente municipal y puede ser recaudada por el municipio a través de una disposición legal o por la colaboración voluntaria de los beneficiados.

Los impuestos que se establecen dentro de la competencia municipal son:

- El Impuesto Predial (propiedad raiz, rústica, urbana y agrícola).
- El Impuesto a los Ingresos Personales. ( ingresos ordinarios y extraordinarios).
- El Impuesto Sobre Capitales: (intereses, rentas, transmisión de propiedad, herencia, legados y donaciones).
- Impuesto a la agricultura (producción, compra-venta, diversos).
- Ganadería, Avicultura, Apicultura (compra-venta y explotación pecuaria).
- Minería (plantas metalúrgicas).
- Industria y Comercio (patente, compra-venta).
- Industria (patente, alimentos, manufacturas, bebidas alcohólicas).
- Comercio (patente, impuestos especiales, hoteles, diversiones, bebidas embriagantes y no embriagantes).
- Impuestos Adicionales: Para obras materiales, salubridad y beneficencia, y educación.

Los impuestos, muestran una participación en los ingresos globales municipales mayor al 10 por ciento en el periodo analizado a excepción de los años de 1982 y 1983, donde su recaudación es inferior.

Los Derechos que de acuerdo al Código Fiscal de la Federación están tipificados como "contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en funciones de Derecho Público..."<sup>10</sup>. De esta forma y de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, los derechos que se establecen con carácter municipal son:

- Licencias de construcción.
- Licencias o permisos para conexiones a las redes públicas de agua o alcantarillado.
- Licencias para fraccionar o lotificar terrenos.
- Licencias para conducir vehículos.
- Expedición de placas y tarjetas para la circulación de vehículos.
- Registro civil.
- Registro de la propiedad y del comercio.
- Uso de vías públicas o tenencia de bienes sobre vías públicas, incluyendo cualquier derecho por el uso o tenencia de anuncios.

Los ingresos por derechos para los municipios representa menos del 10 por ciento del total de sus ingresos.

---

<sup>10</sup> Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa. México. 1994.



Los Productos Municipales son bajos, alcanzaron el 8 por ciento del total de la recaudación en 1980, que es el año de mayor ingreso de este concepto; para los años posteriores se encuentra a la baja los ingresos por productos, recuperándose solo un poco en 1989 cuando llega a un 5.4 por ciento, esto se debe a la poca actividad económica que realizan los municipios en la enajenación y explotación de sus bienes, o porque se carece de ellos.

En el caso de los Aprovechamientos Municipales que son ingresos, que se perciben por funciones propias del Estado en su actividad de derecho público, como son: las multas, los recargos, reintegros, indemnizaciones por daños a bienes municipales, gastos de notificación, etc., estos ingresos fluctúan entre el 10.9 y el 5.0 por ciento del total global de ingresos municipales a lo largo de la década de los ochenta y los primeros dos de la década de los noventa de acuerdo al cuadro 5.

Del análisis estadístico de los años de 1980 a 1991 (cuadro 5) de los ingresos propios y exclusivos con que cuentan los municipios, observamos una tendencia hacia abajo en el rubro de impuestos en los primeros años de la década de los ochenta, teniendo un incremento de más del 350 por ciento en el año de 1984 con respecto al año inmediato anterior en su recaudación monetaria, considerado como consecuencia de las reformas observadas en 1983 fundamentalmente al haberse asignado al municipio el producto de la recaudación del impuesto predial y las demás contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Sin embargo el escaso desarrollo de la administración pública municipal ha imposibilitado que en su mayoría los propios ayuntamientos administren por si mismos la recaudación del impuesto predial, teniendo que recurrir a la celebración de convenios con sus gobiernos estatales para que estos realicen la función administrativa de recaudación de dicho impuesto.

Aún así podemos observar una tendencia hacia el incremento de las recaudaciones globales de los municipios en el rubro de impuestos para los años posteriores.

En cuanto a las participaciones que reciben los municipios del gobierno federal y del gobierno estatal en forma global, continúa siendo el rubro de mayor importancia entre los ingresos municipales, del 26.2 por ciento que representaba en el año de 1980 de los ingresos obtenidos por los municipios, paso al 64.4 por ciento para 1983 que fue el año que se encontró más alto del periodo analizado; para los siguientes años se mantuvo por encima del 50 por ciento del total de ingresos municipales, bajando solo para los primeros años de la década de los noventa pero sin llegar a ser inferior al 45 por ciento de los ingresos globales.

Respecto a las participaciones federales de que son objeto los municipios, como ya vimos en el capítulo anterior, estas se realizan dentro del marco de la coordinación fiscal, por medio de los instrumentos de coordinación como son:

- El Convenio de Colaboración Administrativa.
- La Ley de Coordinación Fiscal.
- Convenio Unico de Desarrollo.

La coordinación Fiscal del gobierno federal con los gobiernos estatales además de encontrarse en la distribución de los recursos participables; se realiza por medio de la Colaboración Administrativa en la captación de recursos provenientes de los :

- **Impuesto al Valor Agregado.**
- **Impuesto Sobre la Renta.**
- **Impuesto a la Erogaciones.**
- **Impuesto por Remuneración al Trabajo.**
- **Aportaciones al INFONAVIT.**
- **Multas y Recargos.**

Las participaciones estatales que perciben los municipios, provienen generalmente de:

- **Impuesto sobre traslado de dominio.**
- **Impuesto al cambio de valor de los bienes Inmuebles.**
- **Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.**
- **Derechos por servicios de control vehicular e.**
- **Infracciones de transito y otros servicios viales.**

Los municipios por su parte están obligados a la elaboración de su presupuesto de ingresos que debe ser aprobado por la legislatura local, teniendo además que ser revisada su cuenta pública mensualmente por la Contaduría General de Glosa. Para formular el presupuesto de ingresos hay que considerar el índice

inflacionario y la situación económica nacional con el fin de prevenir posibles modificaciones alcistas en el presupuesto.

***b) Mecanismos Institucionales para el Financiamiento***

El Convenio Unico de Desarrollo CUD, como ya vimos anteriormente contempla una serie de programas de inversión por medio de los cuales se transfiere recursos y asesoría del ámbito federal a los gobiernos estatales, que son utilizados en obras de infraestructura económica y social. El CUD es un convenio que se realiza anualmente entre el Presidente de la República y los Gobernadores de cada estado, incluyendo al D. F.

Los financiamientos que provienen de los gobiernos, tanto federal, como estatal están considerados como subvenciones hacia los municipios, ya que se encuentran, condicionados a la realización de las obras para las que fueron destinados, teniendo que cumplir con los requisitos estipulados en su obtención.

Una de las modalidades del CUD para los municipios son los llamados Convenios Unicos de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUN) que es la celebración de acuerdos entre el gobierno estatal y sus respectivos gobiernos municipales, teniendo al igual de los CUD, un año de vigencia, periodo durante el cual se destinarán recursos hacia los municipios con el fin de fortalecerlos llevando a cabo programas de desarrollo económico-social, asesoría técnica, y administrativa, etcétera.

### ***c) Egresos Públicos***

A partir de lo señalado en los planteamientos generales sobre el gasto público, podemos afirmar que la estructura de los egresos gubernamentales requieren de la planeación, mecanismo indispensable para una buena administración, que contemple aspectos como:

- Determinar una estructura racional de las necesidades de servicios y bienes públicos.
- Establecer prioridades en el gasto gubernamental.
- Contemplar un panorama amplio de alternativas.
- Fijar las metas y objetivos, en el corto, mediano y largo plazo; así como determinar el límite espacial de las acciones.
- Coordinar esfuerzos y delegar responsabilidades.
- Medir los avances y resultados periódicamente.<sup>31</sup>

La programación de los egresos y por lo tanto de los ingresos, presupone que los gobiernos deben efectuar sus actividades presupuestales de preferencia sin débitos, pero también sin superávit ya que esto nos hace pensar que no se han cubierto todas las actividades programadas, o bien que se gravó en demasía a los contribuyentes, pues el fin de la actividad pública no es obtener mayores ingresos y recursos sin utilizar, sino cubrir los requerimientos de bienestar social demandados por la población, y que permiten el avance del desarrollo económico de su zona.

---

<sup>31</sup> Villalobos López, 89, Op. Cit.

La prestación de los servicios públicos que le compete proporcionar al municipio son:

- Agua potable y alcantarillado
- Alunbrado público
- Limpia y recolección de basura
- Mercados y centrales de abasto
- Panteones
- Rastros
- Calles, parques y jardines
- Seguridad pública y tránsito.

Algunos de éstos gastos los podemos encontrar, dentro del rubro de obras públicas, los cuales alcanzan una participación en los gastos globales de entre el 20 y 30 por ciento durante el periodo analizado.

Con lo que respecta a los egresos, de los datos estadísticos tomados del cuadro 6, encontramos que más del 50 por ciento de los gastos totales de los municipios está destinado a los gastos administrativos. (lo que para los economistas neoliberales sería un gran error y para algunos otros significa la posibilidad de ajustar el desequilibrio en el ingreso personal que permitirá expandir el mercado interno); siguiendo en orden de importancia los gastos de obras públicas cuentan con una participación dentro de los gastos municipales que fluctúa entre el 20 y el 30 por ciento a lo largo de la década de los ochenta y los primeros años de los noventa.

Con respecto a la deuda pública municipal, esta es baja, de acuerdo a la información global de los egresos brutos municipales, cuadro 6: a lo largo de la década de los ochenta fue descendiendo lentamente del 6.6 por ciento del total de los egresos globales de los municipios, bajo bruscamente en 1982 al 3.1 por ciento volviendo a subir lentamente para los años siguientes sin alcanzar siquiera el 5 por ciento de participación, este bajo porcentaje se explica porque la gran mayoría de los municipios no recurre al endeudamiento, bien porque se carece de capacidad administrativa para realizar los trámites, pues para obtener un crédito del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se requiere cubrir más de 20 requisitos, entre los que se encuentran los vistos buenos de cuatro secretarías de estado, la Comisión Federal de Electricidad, un aval que generalmente debe ser cubierto por el gobierno de la entidad federativa a la que corresponda el municipio solicitante, la publicación del concurso de la obra, etcétera; solamente ocho de los requisitos corresponden a la exclusividad del ámbito municipal.

Los recursos que se obtienen en calidad de préstamo bancario, destinados a proyectos de bienes y servicios públicos como es: agua potable, alcantarillado, pavimentación, guarniciones y banquetas, etcétera, deben ser utilizados en el rubro que se especificó en el proyecto, además de presentar un estudio socioeconómico de las necesidades a cubrir y la programación de las actividades de la obra, que se presentarán también como requisitos para la obtención del crédito.

#### ***d) Organismos Institucionales de Planeación***

La planeación es un instrumento necesario dentro de la actividad pública, ya sea en la determinación de su presupuesto, como, en la realización de las obras que debe implementar para cumplir con las necesidades requerida por la población: a

nivel institucional se han proporcionado los organismos que le permiten a los gobiernos tanto estatal como municipal llevar a cabo dicha planeación.

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son el vínculo de planeación nacional hacia los estados, su función principal radica en la coordinación de la planeación económica y social; son organismos descentralizados que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propio. Cada entidad federativa cuenta con un COPLADE, donde el gobernador de la entidad es el presidente del mismo y cuenta entre sus miembros con un coordinador general que es el titular de la instancia encargada de la programación y el presupuesto.

Los estados vinculan su actividad de planeación hacia los municipios por medio de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), con lo cual los ayuntamientos pueden planear la utilización de sus recursos por medio de la formulación de planes municipales de desarrollo, que contemplen la sistematización y racionalización de las actividades municipales.

Con la implementación del Programa de Solidaridad se modificaron las finanzas públicas municipales, encontrándose la coordinación de acciones y recursos dentro del Convenio de Desarrollo Social, en los cuales se concentran programas de bienestar social y proyectos productivos que se desarrollan entre las comunidades más pobres ejerciendo buena parte de los recursos del programa de Solidaridad a través de los Fondos municipales de dicho programa. Teniendo gran responsabilidad del manejo de los fondos, los tesoreros municipales, los cuales realizan un registro contable de las actividades realizadas y del destino de los fondos así como la recuperación de los recursos destinados a la realización de programas productivos.



**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Por medio de los comités de validación y seguimiento donde los presidentes y los tesoreros municipales forman parte de estos comités, se informa periódicamente a la comunidad sobre las operaciones y resultados de los fondos empleados en obras de infraestructura económica social.

En cada Ayuntamiento se forma un consejo municipal de Solidaridad que se encuentra precedido por el edil municipal, el cual coordina las actividades y obras del programa con la participación de la comunidad beneficiada que se organiza en comités.

**5.**

---

## **CONCLUSIONES**

Con el triunfo de la Revolución Mexicana de 1910 y la promulgación de su Constitución en 1917 se dan las bases del actual Federalismo. Los primeros años posrevolucionarios se caracterizaron en el terreno político por la inestabilidad resultado de los constantes enfrentamientos entre los grupos regionales, en pugna por el poder, y los restos de inconformidades populares, requirieron del Gobierno Federal la creación de un fuerte aparato político centralizado, con el fin de alcanzar la estabilidad, mas que para obtener democracia política, lo cual permitiría en cierto sentido reactivar la economía.

Los primeros años de estabilidad condujeron al lento desarrollo económico, que se ve interrumpido por el abandono del impulso al desarrollo en el campo durante los años sesenta y el paulatino agotamiento del modelo económico seguido hasta entonces en el país; empezando a mostrar, los primeros síntomas en los años setenta, agudizándose para la década siguiente y conjugándose con el rechazo de la población a la falta de democracia política existente en el país.

Durante los años ochenta, al igual que se reorienta la actividad económica, se dan los primeros pasos de apertura política y democrática, que durante una década permite la participación de sectores hasta antes marginados del proceso político nacional, pero al cabo de diez años resulta ser una apertura estrecha que se enmarca dentro de los lineamientos gubernamentales permitiendo la participación solo a los

que se adhieren a sus planteamientos y marginado a todo aquel que no concuerde con sus acciones.

En el caso del municipio y de la concurrencia tributaria que afectaba las finanzas públicas del país, desde la década de los años veinte se vio la necesidad de proporcionarle mayores facultades al municipio y de corregir la concurrencia tributaria, sin embargo a lo largo de casi setenta años las atribuciones que se le han otorgado a los ayuntamientos; y las correcciones a la concurrencia tributaria fueron mínimas.

A partir de la Ley de Coordinación Fiscal de 1953, con el otorgamiento de participaciones en la recaudación del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles se inicia de manera incipiente la coordinación en materia fiscal entre los tres niveles de gobierno, y las reforma del sistema tributario nacional, tratando de corregir problemas como la concurrencia tributaria, (sobre todo a la industria y al comercio) y que se continuara tratando de corregir con la promulgación de la Segunda Ley de Coordinación Fiscal, que dejara sin efecto a la Ley de 1953, y que a pesar, de haber sido elaborada desde 1978, entra en vigor junto con el Impuesto al Valor Agregado que sustituye a su vez al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles en el año de 1980.

Como podemos observar cada Ley de Coordinación fiscal va estrechamente relacionada con una forma específica de impuesto al consumo, que es el instrumento de recaudación de mayor importancia en los ingresos participables con que cuenta la Federación.

La Coordinación Fiscal permite establece ciertos parámetros para la recaudación, sobre todo en la determinación de la competencia tributaria de los tres niveles de gobierno, sin embargo es solo hasta 1983 con la Reforma al Artículo 115

Constitucional, que se brinda al municipio recursos propios, por lo menos en lo que se refiere a la recaudación del impuesto sobre la propiedad raíz, que se estableció dentro del ámbito municipal, y en la coordinación de derechos.

Al proporcionarse las bases mínimas, en la reforma al artículo 115 Constitucional, para que, los municipios administren sus bienes y recursos obtenidos, dándosele también mayores atribuciones para la prestación de servicios públicos a sus comunidades; el municipio, inicia una nueva etapa, con una autonomía relativa, pues seguirá dependiendo de los recursos financieros que le brinde la Federación, dichos avances empiezan a mostrar sus limitaciones en los primeros años de la década de los noventa, haciéndose notar por la maduración de la población, que exige participación en la toma de decisiones públicas, hecho que infiere en mayor medida dentro de los municipios.

Con respecto a la descentralización administrativa esta permitió que los estados contaran con mayores recursos y facultades, aspecto que permitirá a los propios estados, delegar mayores facultades a los municipios, pero su incidencia en el ámbito municipal hasta hoy ha sido mínima.

Para los municipios, por la diversidad que presentan, es difícil que se pueda seguir una línea de acción homogénea en la solución de sus problemas, sobre todo si se quiere continuar tomando las decisiones desde el centro del país; pues aún cuando todos requieren de más y mejores servicios públicos, para algunos es más urgente esta necesidad, igualmente sabemos que todos requieren de mayores fuentes de ingresos, que algunos necesitan más ingresos que otros, pero estos ingresos son para algunos municipios tan determinantes para la sobrevivencia de sus sectores marginados, que por lo tanto cada municipio debería contar con lo realmente necesario para su desarrollo; así como con la asignación de atribuciones

recaudatorias, sin embargo hasta el momento ninguno de ellos cuenta con recursos propios originados por la riqueza de su suelo y subsuelo.

Por otra parte como ya vimos arriba, el grado de desarrollo económico que presentan los municipios determina el desarrollo de la administración de su hacienda pública, sin embargo todos los municipios necesitan de una administración eficiente que tenga los conocimientos necesarios para cumplir con su principal función, que es la provisión de bienes y servicios públicos; optimizar la utilización de los recursos, distribuirlos de forma adecuada, cuidando que ésta, corrija de alguna forma la inequitativa distribución de la riqueza que hoy vivimos en el país, que contemple los efectos negativos (costos) que las medidas tomadas pueden ocasionar tanto al medio ambiente, como al entorno político y social.

La infraestructura básica y carretera indispensable para el desarrollo económico, corresponden en primera instancia, satisfacerlos al municipio, sin embargo sus recursos son escasos, así como su capacidad de obtención de los mismos, ya que depende fundamentalmente de ingresos provenientes de las participaciones tanto estatales como federales, que representan en el caso de los gastos del Sector Público Federal uno de los rubros de menor asignación de recursos monetarios, encontrándose por debajo del 10 por ciento de los gastos totales presupuestarios hasta el año de 1989; presentando solo un aumento por encima de este 10 por ciento a partir de 1990 y alcanzando para 1993 el 14.9 por ciento del total del Gasto Neto Devengado del Sector Público Presupuestario, como se indica en el cuadro 1.

Otros gastos del Sector Público como es el caso de la deuda y los gastos derivados por dicho concepto, tuvieron un aumento bastante considerable durante la

década de los ochenta, llegando a alcanzar el 47.4 por ciento del total del gasto neto devengado del sector público presupuestario para el año 1987.

El pago de la deuda se encuentra alejado de las participaciones que el gobierno federal da a los estados y municipios, por más del 20 por ciento a partir de 1982, hasta 1990. Si comparamos las participaciones, con el gasto de empresas y organismos públicos, donde a pesar de la venta de más del 70 por ciento de las empresas del sector público, este gasto sigue representando más del 30 por ciento de los gastos públicos federales, los municipios continúan percibiendo recursos escasos.

En cuanto a los gastos estatales, su mayor rubro es el de administración fluctuando entre el 27.8 por ciento y el 34.3 por ciento; no se especifica el gasto de participaciones, sin embargo podemos considerarlo dentro del rubro de transferencias que se encuentra en segunda posición conjuntamente con el gasto en obras públicas, estando para todos los años por encima del 15 por ciento (cuadro 4).

Si observamos, la información sobre el Gasto Programable del Sector Público Presupuestal por Clasificación Sectorial Económica, vemos que el gasto en desarrollo rural, solidaridad y desarrollo regional, gastos estrechamente relacionados con el municipio, se encuentran entre los rubros con menor asignación de recursos dentro del gasto del sector público, incluso los gastos en desarrollo rural se encuentran a partir de 1980 con una tendencia a la baja pasando del 12 por ciento en este año al 5.3 por ciento para 1992; y el gasto de solidaridad y desarrollo regional no llega a alcanzar el 3.5 por ciento en el periodo estudiado (cuadro 2).

De lo anterior podemos concluir que se destinan mayores recursos hacia el Gobierno Federal y al Sector Público Federal, que hacia el resto del país, y sobre todo que se destinan mayores recursos al pago de la deuda que hacia actividades

que permitan el desarrollo económico interno; observamos con las cifras que el mismo gobierno presenta, que, los municipios no pueden desarrollarse con los escasos recursos que obtienen, que la riqueza se concentra en pocas manos y en la Administración Pública Federal.

Mientras el Gobierno Federal mantenga la recaudación y administración de la mayoría de los ingresos que involucren directamente al municipio, donde el producto de sus recursos naturales no pueda ser aprovechado por ellos mismos como es el caso de las actividades relacionadas con el petróleo y sus derivados en donde se encuentran estados como Chiapas, Veracruz, y Tabasco fundamentalmente, o como el caso de la generación de energía eléctrica que se encuentra en su mayor parte en el estado de Chiapas, los municipios de estas zonas continuaran sin el aprovechamiento y usufructo de sus bienes y riquezas naturales que real y legalmente les corresponde.

Por lo antes citado, decimos que el objetivo esencial de la segunda función de la administración pública: la equidad en la distribución de no se cumple, ya que encontramos un alto grado de concentración de los recursos en la administración central.

Uno de los más graves problemas que enfrenta el municipio es la falta de conocimientos y preparación técnico-administrativa de los servidores públicos municipales, generalmente no existe una preparación previa para los cargos administrativos que realizaran, la diversidad de municipios y la temporalidad de permanencia de una administración municipal limitan mucho el qué hacer público; sin embargo, la preparación debe hacerse desde que se pretende llegar a ocupar un puesto público, se debe de conformar previamente un equipo de trabajo capaz;

formular un programa económico-social con metas muy concretas y pasos bien definidos a realizar en el municipio.

El manejo político monopartidista que prevaleció durante muchos años, creó una enorme apatía y falta de credibilidad en las acciones de apertura y participación democrática del país; imposibilitando nuevas formas de participación ciudadana que solo últimamente empiezan a ser visibles.

Las reformas al artículo 115 Constitucional que en su momento permitieron al municipio sentar las bases de su hacienda pública, en estos momentos ya resulta insuficiente; los grandes cambios ocurridos en el plano mundial y nacional, el alto grado de marginalidad de la mayor parte de los municipios y de la población del país, así como la necesidad de mayores marcos de acción política y los malos resultados del modelo económico neoliberal de los últimos años, que defiende los intereses económicos del gran capital transnacional; requiere de un programa integral de Desarrollo Nacional fincado en los intereses de las grandes mayorías y del desarrollo propio del país, que permita impulsar al campo y a la ciudad; y garantice la satisfacción a las necesidades esenciales para una vida digna.

Un programa que ataque los grandes problemas nacionales de pobreza y marginalidad social, donde el municipio juegue un papel importante para el desenvolvimiento de sus comunidades, obteniendo mayores recursos por las actividades económicas que se realizan dentro de su jurisdicción territorial, y que muchos de estos recursos pertenecen todavía a la administración pública federal como es el caso de caminos y puentes federales; la extracción y refinación petrolera, presas y centrales eléctricas, etcétera.



El municipio percibe de cerca sus propias carencias y sus propias necesidades, sabe cual es la mejor manera de encontrar alternativas de satisfactores a su necesidades cotidianas y en muchos casos ancestrales, pero el marco jurídico y económico de acción municipal ya es pequeño para la gran mayoría de ellos; por lo que en ocasiones se encuentran rebasados por su propia población, quienes actúan de manera poco ordenada y no de acuerdo a un plan de desarrollo de la comunidad; presentando algunos de ellos asentamientos irregulares con los subsecuentes problemas de insalubridad por la falta de servicios como drenaje y agua potable fundamentalmente; teniendo como resultado un crecimiento desordenado, con necesidades de infraestructura y servicios públicos que no pueden ser cubiertos, por carecer el municipio de recursos suficientes y sobre todo oportunos para la prestación de sus servicios.

Por todo lo anterior se considera que el municipio requiere de por lo menos cuatro aspectos que le permitan mayor marco de acción en su actividad para enfrentar los nuevos retos observados en el panorama nacional. Estos cuatro aspectos son:

a).- Una nueva y más amplia reforma al artículo 115 Constitucional y a la Ley de Coordinación Fiscal donde se corrija el reparto que se efectúa de los recursos fiscales captados y que le permita al municipio mayores atribuciones en materia hacendaría a fin de obtener más fuentes impositivas y de ingresos, sobre sus recursos naturales como es el caso de la caza y la pesca; la explotación forestal; la sal; el cemento y el yeso; el petróleo; el tabaco; la producción de energía eléctrica; etcétera.

**b).- Establecer su acción administrativa dentro de un plan de desarrollo municipal considerado, parte importante de los planes de desarrollo regional orientados a corregir la desigualdad económico-social del país.**

**c).- Capacitación y asistencia técnica efectiva de actualización administrativa para contar con personal cada vez más eficiente.**

**d).- Reorientación del Gasto Público Federal, hacia áreas de desarrollo económico que maneje directamente el municipio.**

Lo anterior podría tener como consecuencia el surgimiento de una competencia entre los municipios que propicie el impulso económico regional y que motive el sentimiento de trabajar por algo propio, con metas que salgan de la misma comunidad y que dejen atrás el viejo y caduco modelo de las decisiones de arriba hacia abajo y del centro hacia la periferia.

CUADRO I  
GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO.  
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑOS	GASTO NETO TOTAL		GOBIERNO FEDERAL (A)		ORGNMOS. Y EMPRESAS		PARTIC. EDOS. M. Y OTROS (B)		ESTIMULOS FISCALES (C)		INTERESES COMISIONES Y GASTOS	
		%		%		%		%		%		%
1980	1413.8	100	503.3	35.6	656.5	46.4	97.0	6.9	10.5	0.7	145.6	10.3
1981	2276.5	100	789.3	34.7	1015.1	44.6	170.0	7.5	8.2	0.4	293.0	12.9
1982	2471.9	100	1160.4	27.2	1483.1	34.7	226.3	5.3	24.7	0.6	1376.7	32.2
1983	7255.9	100	1673.6	23.1	2573.5	35.5	561.9	7.7	23.9	0.3	2422.3	33.4
1984	11504.2	100	2727.4	23.7	4413.9	38.4	896.4	7.8	26.4	0.2	3439.4	29.9
1985	17719.8	100	4299.4	24.3	6273.1	35.4	1336.3	7.5	31.2	0.2	5779.1	32.6
1986	33065.5	100	6420.0	19.4	10776.8	32.6	2055.8	6.2	74.0	0.2	13738.3	41.5
1987	84459.6	100	14484.3	17.1	24738.4	29.3	5018.9	5.9	194.8	0.2	40022.7	47.4
1988	157835.6	100	26765.5	17.0	47456.3	30.1	12062.3	7.6	95.4	0.1	71455.6	45.3
1989	173149.2	100	34446.4	19.9	53826.8	31.1	14553.0	8.4	88.0	0.1	70234.5	40.6
1990	207565.2	100	47058.7	22.7	70063.4	33.8	20757.5	10.0	400.0	0.2	69285.0	33.4
1991	224113.5	100	67334.7	30.0	81544.4	36.4	26651.3	11.9	322.0	0.1	48260.4	21.5
1992	254541.9	100	85218.1	33.5	93048.1	36.6	33143.8	13.0	27.8	n.s.	43103.3	16.9
1993	277039.5	100	111613.4	40.3	90416.8	32.6	41408.2	14.9	-.-	-.-	33601.1	12.1

(A).- Incluye apoyos a organismos y empresas de control indirecto, no incluye apoyos a organismos y empresas de control directo, a partir de 1986 no incluye cuotas al ISSSTE.

(B).- Incluye erogaciones por cuenta de terceros.

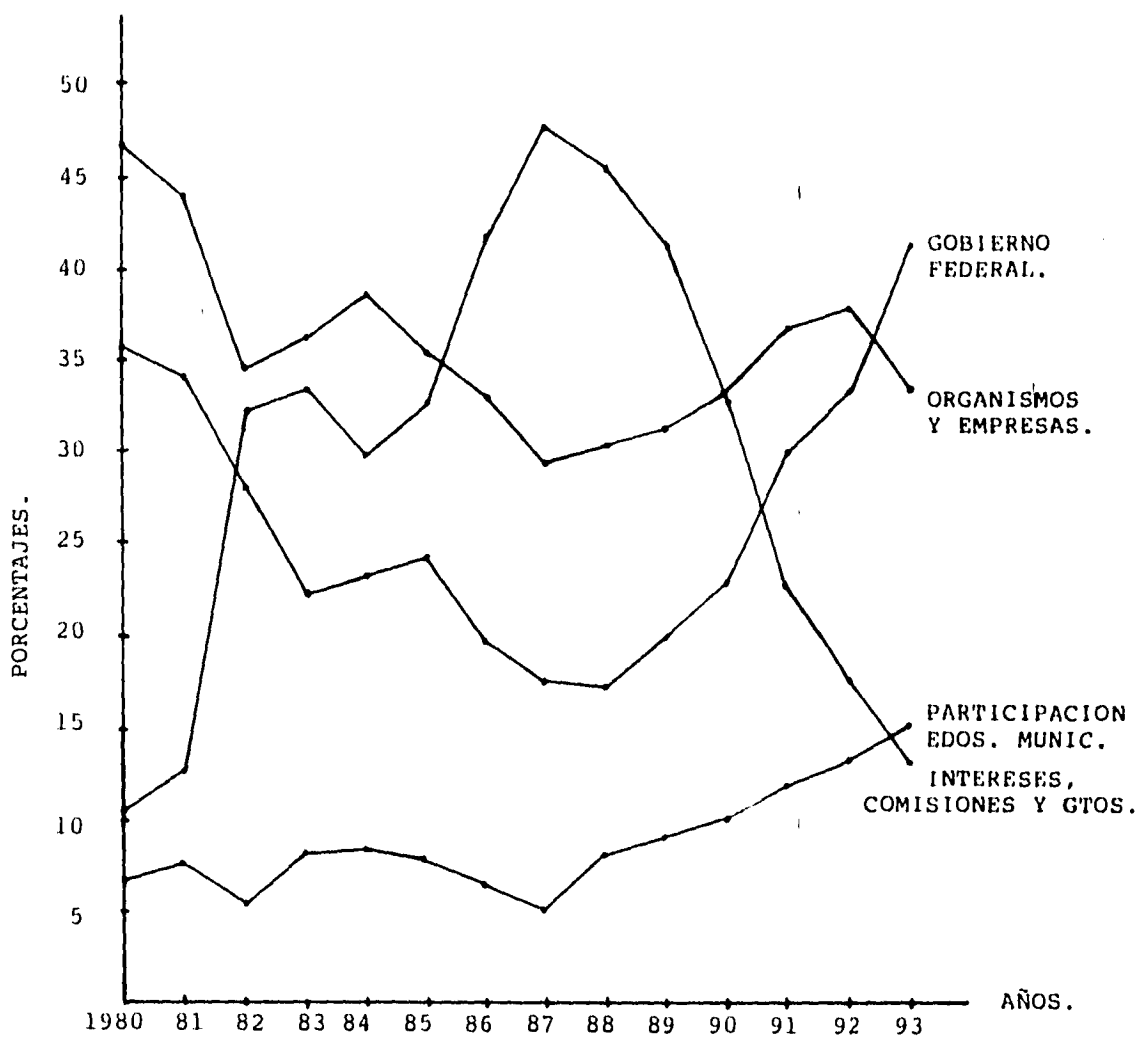
(C).- Se refiere a estímulos que tienen efecto presupuestal.

n.s. Son cifras "no significativas"

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. 1993. Anexo. Poder Ejecutivo Federal.

SHCP. Informes sobre la Situación Económica, Las Finanzas Públicas y La Deuda Pública, Acciones y Resultados del Cuarto Trimestre de 1993.

GRAFICA 1.  
**GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO.**  
**PARTICIPACION .**



**CUADRO 2**  
**GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL POR CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA**  
**(MILLONES DE NUEVOS PESOS)**

AÑOS	TOTAL	DESAR.		EDUCACION	SALUD Y LABORAL	SOLID. Y DES. REG.	DESAR. URBANO	COMUNIC. Y TRANSPORTES
		RURAL	PESCA					
1980	1159.8	139.6	13.2	139.9	156.9	26.9	36.4	79.8
1981	1803.4	191.8	24.2	220.5	225.1	55.3	62.0	117.6
1982	2643.5	249.8	45.1	368.6	360.3	101.9	63.6	181.8
1983	4246.1	408.1	80.5	492.0	541.4	84.1	72.5	347.4
1984	7141.3	604.7	113.8	841.2	825.5	184.5	122.9	590.8
1985	10572.5	856.8	155.3	1357.2	1330.5	232.2	370.6	923.6
1986	17196.8	1411.0	303.4	2089.7	2388.0	471.9	321.5	1460.1
1987	39222.7	2500.8	709.0	5112.1	5275.8	553.4	1054.4	3470.4
1988	74221.8	4003.2	533.3	10287.1	10955.7	944.9	1539.3	5182.2
1989	88273.2	4868.1	153.9	13389.5	15269.1	1306.4	1367.3	5143.5
1990	117122.1	6512.6	195.6	18369.8	21687.2	2809.8	1549.4	6439.2
1991	148879.1	7907.8	311.9	27056.2	31299.9	4349.2	2687.0	9240.5
1992	178266.2	4949.7	332.8	36158.0	38624.6	6055.3	4615.6	10156.0

continua 1/2

FUente: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. 1993. Anexo. Poder Ejecutivo Federal.

**CUADRO 2**  
**GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL POR CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA.**  
**(MILLONES DE NUEVOS PESOS)**

AÑOS	COMERCIO Y ABASTO.	TURISMO	ENERGETICO	INDUSTRIAL	ADMINIS- TRACION	JUSTICIA Y SEGUR.	P. LEGISL. Y JUDICIAL.
1980	68.4	4.4	319.3	90.1	59.5	23.5	1.9
1981	134.6	6.4	516.1	140.0	67.1	40.3	2.6
1982	185.2	8.9	707.7	210.9	98.7	57.2	3.8
1983	425.9	10.5	1101.7	424.6	146.7	102.6	8.2
1984	665.7	16.9	1756.4	940.9	249.2	210.9	17.8
1985	709.7	21.7	2522.5	1327.9	384.1	350.7	29.8
1986	1059.8	27.6	4349.4	2104.2	627.9	531.6	50.6
1987	2515.1	72.5	10195.0	5091.8	1294.8	1228.4	149.3
1988	5223.2	132.4	20226.3	9537.7	2833.6	2490.8	332.0
1989	7140.9	104.6	23767.9	7977.9	4088.2	3256.3	439.7
1990	9663.8	229.9	31361.6	9370.2	3701.1	4778.9	652.7
1991	5230.1	307.0	39871.7	5329.6	5541.5	6247.7	2169.2
1992	6369.7	448.9	44187.3	3372.0	4971.7	7895.3	3073.6

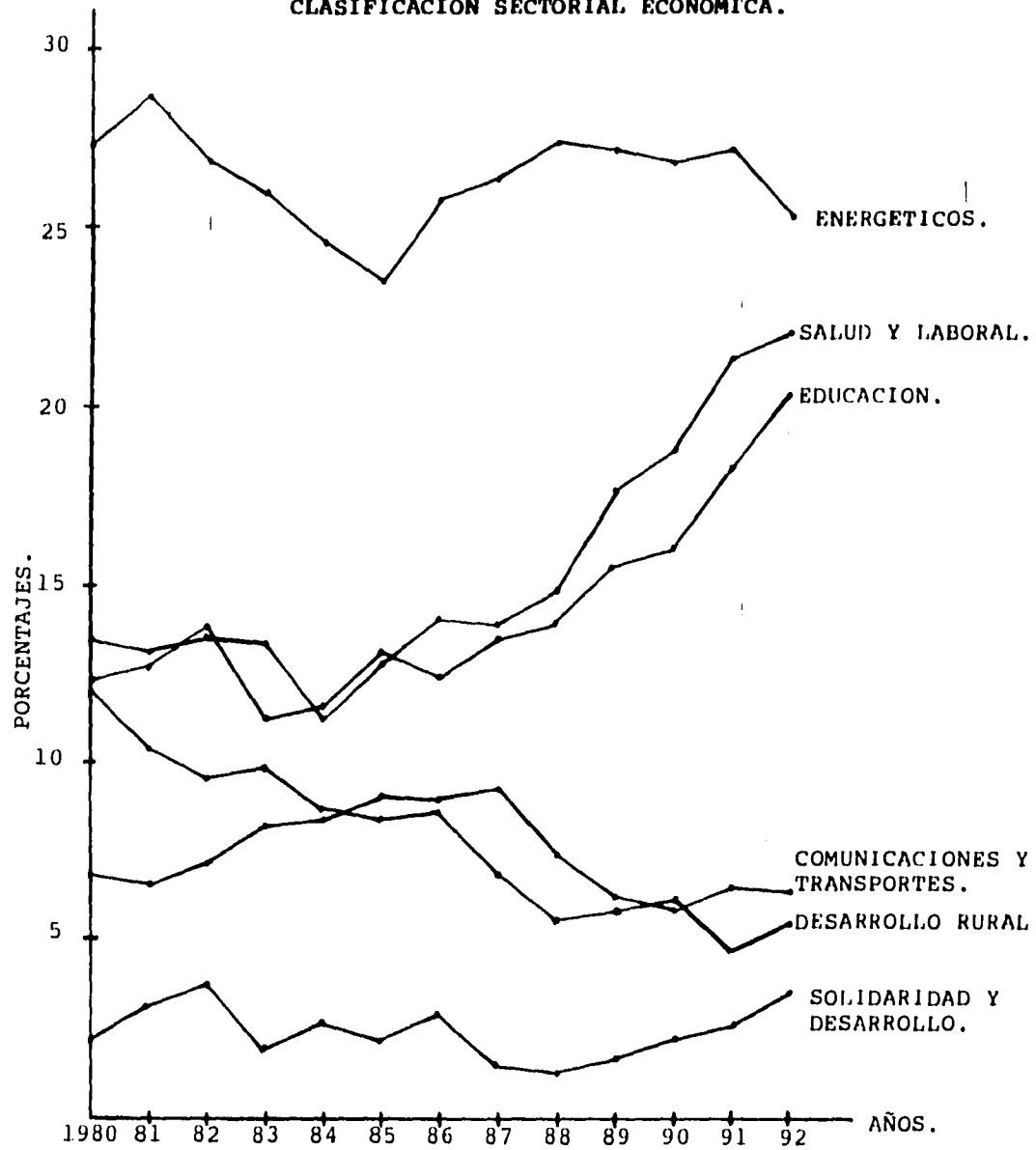
concluye 2/2

Fuente: Carlos Salinas de Gortari. Quinto Informe de Gobierno. 1993. Anexo. Poder Ejecutivo Federal.

**PORCENTAJES CUADRO 2**  
**PARTICIPACION DEL GASTO PROGRAMABLE DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL**  
**POR CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA.**  
**(PORCENTAJES)**

AÑOS	TOTAL	DES. RU.	PESCA	EDUCA CION	SALUD Y LAB.	SOLI. Y DES.	DES URB.	COMUN. Y TRAN.	COMER. Y ABAS.	TURIS. MO.	ENER GET.	INDUS TRIAL	ADMI NIST.	JUS Y S.	POD LE Y J
1980	100.0	12.0	1.1	12.1	13.5	2.3	3.1	6.9	6.0	0.4	27.5	7.8	5.1	2.0	0.2
1981	100.0	10.6	1.3	12.2	12.5	3.1	3.4	6.5	7.5	0.4	28.6	7.8	3.7	2.2	0.2
1982	100.0	9.4	1.7	13.9	13.6	3.9	2.4	7.0	7.0	0.3	26.8	8.0	3.7	2.2	0.1
1983	100.0	9.6	1.9	11.6	12.8	2.0	1.7	8.2	10.0	0.2	25.9	10.0	3.5	2.4	0.2
1984	100.0	8.5	1.6	11.8	11.6	2.6	1.7	8.3	9.3	0.2	24.6	13.2	3.5	2.9	0.2
1985	100.0	8.1	1.5	12.8	12.6	2.2	3.5	8.7	6.7	0.2	23.9	12.6	3.6	3.3	0.3
1986	100.0	8.2	1.8	12.2	13.9	2.7	1.9	8.5	6.1	0.2	25.3	12.2	3.6	3.1	0.3
1987	100.0	6.4	1.8	13.0	13.5	1.4	2.7	8.8	6.4	0.2	26.0	13.0	3.3	3.1	0.4
1988	100.0	5.4	0.7	13.9	14.8	1.3	2.1	7.0	7.0	0.2	27.3	12.8	3.3	3.3	0.4
1989	100.0	5.5	0.2	15.2	17.3	1.5	1.5	5.8	8.1	0.1	27.0	9.0	4.6	3.7	0.5
1990	100.0	5.6	0.2	15.7	18.5	2.4	1.3	5.5	8.3	0.2	26.6	8.0	3.1	4.1	0.5
1991	100.0	4.6	0.2	18.2	21.0	2.9	1.6	6.2	5.1	0.2	27.0	3.6	3.7	4.2	1.5
1992	100.0	5.3	0.2	20.3	21.7	3.4	2.6	5.7	3.6	0.3	24.8	1.9	2.8	4.4	1.7

**GRAFICA 2**  
**PARTICIPACION DEL GASTO PROGRAMABLE**  
**DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTAL POR**  
**CLASIFICACION SECTORIAL ECONOMICA.**





**CUADRO 3**  
**INGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS ESTADOS.**  
**(MILLONES DE NUEVOS PESOS)**

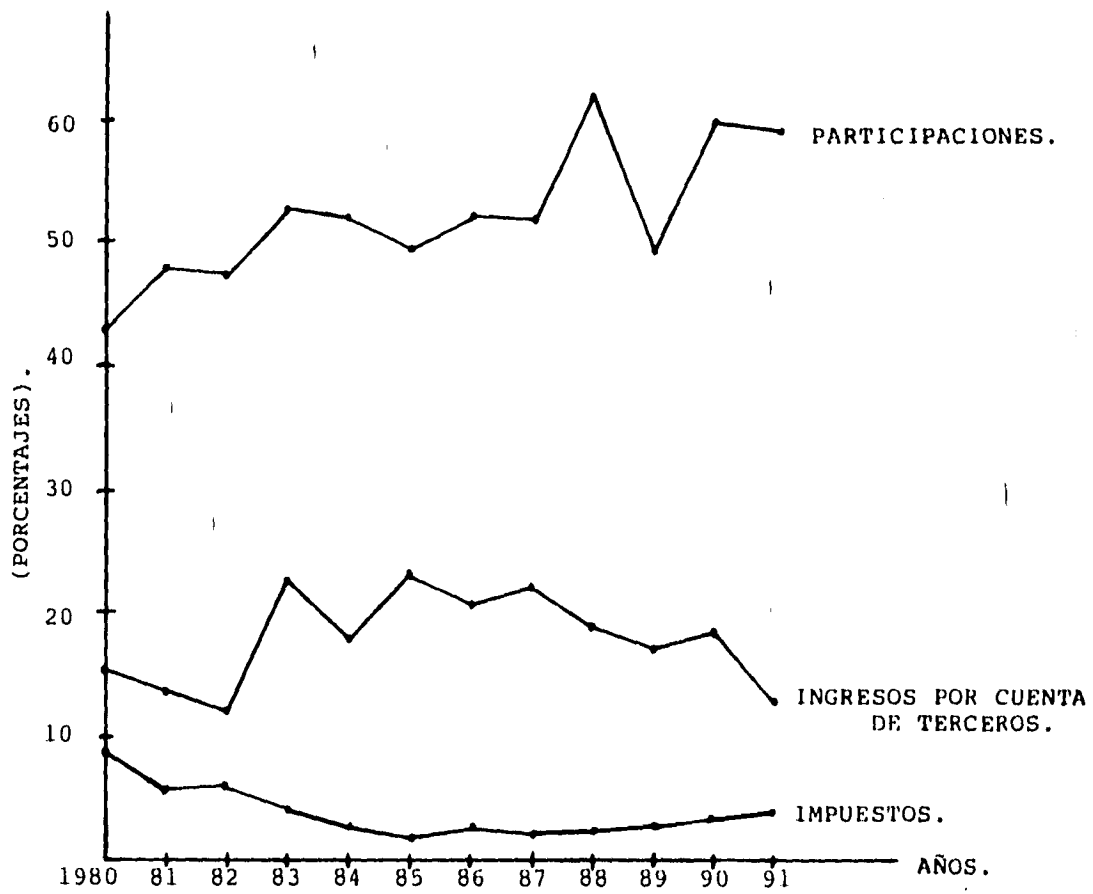
AÑOS	TOTAL	IMPUES TOS.	PARTICI PACIONES.	DERECHOS.	PRODUC TOS.	APROVE CHAMIENT.	DEUDA PUBLICA	INGR. POR. C. DE TER.	DISPO NIBILI DADES.	C.DE ORDEN
1980	170.7	15.5	73.9	4.4	1.8	19.6	15.0	26.7	7.2	6.5
1981	258.0	14.3	124.9	4.4	3.3	25.9	34.4	37.5	9.4	5.5
1982	366.9	20.5	172.7	9.2	7.7	40.3	30.5	44.8	4.7	37.6
1983	717.9	30.8	379.6	7.6	26.4	55.1	39.5	163.7	12.4	2.7
1984	1320.2	25.9	689.4	22.3	61.3	90.5	113.7	228.5	88.4	0.2
1985	2021.2	34.6	992.2	21.4	115.3	147.5	160.6	466.2	83.5	--
1986	3061.3	60.8	1597.2	68.9	219.8	211.6	226.1	620.5	43.2	13.2
1987	7390.0	130.6	3852.8	110.3	507.8	321.0	413.6	1666.2	387.7	--
1988	15030.1	284.8	9164.8	236.1	783.6	302.6	897.2	2847.2	513.8	--
1989	22458.4	442.4	10999.5	372.9	703.3	450.8	1828.7	3698.9	3961.8	
1990	26231.1	726.8	15711.1	627.9	921.9	935.9	1899.6	4884.9	523.0	
1991	34719.4	1150.2	20536.5	1036.5	807.1	1612.6	4367.2	4316.6	892.6	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales Y Municipales de México. 1979-1988, y 1989-1991.

**PORCENTAJES CUADRO 3**  
**PARTICIPACION EN LOS INGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS ESTADOS.**  
**(PORCENTAJES).**

AÑOS	TOTAL	IMPUES TOS.	PARTICI PACIO NES.	DERE CHOS	PRODUC TOS	APROVE CHAMIEN TOS.	DEUDA PUBLI CA.	INGRESO POR CTA. DE TER.	DISPONI BILI DADES.	CTA. DE ORDEN
1980	100.0%	9.1	43.3	2.6	1.1	11.5	8.8	15.6	4.2	3.8
1981	100.0	5.5	48.4	1.7	1.3	7.6	13.3	14.5	3.6	2.1
1982	100.0	5.6	47.0	2.5	2.1	10.9	8.3	12.2	1.3	10.2
1983	100.0	4.3	52.9	1.1	3.6	7.7	5.5	22.8	1.7	0.4
1984	100.0	2.0	52.2	1.7	4.6	6.9	8.6	17.3	6.7	n.s.
1985	100.0	1.7	49.1	1.1	5.7	7.3	7.9	23.1	4.1	--
1986	100.0	2.0	52.2	2.2	7.2	6.9	7.4	20.3	1.4	0.4
1987	100.0	1.8	52.1	1.5	6.9	4.3	5.6	22.5	5.3	--
1988	100.0	1.9	61.0	1.6	5.2	2.0	6.0	18.9	3.4	--
1989	100.0	2.0	49.0	1.7	3.1	2.0	8.1	16.5	17.6	
1990	100.0	2.8	59.9	2.4	3.5	3.6	7.2	18.6	2.0	
1991	100.0	3.3	59.2	3.0	2.3	4.6	12.6	12.4	2.6	

GRAFICA 3  
PARTICIPACION EN LOS INGRESOS BRUTOS TOTALES  
DE LOS ESTADOS.



**CUADRO 4**  
**EGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS ESTADOS**  
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

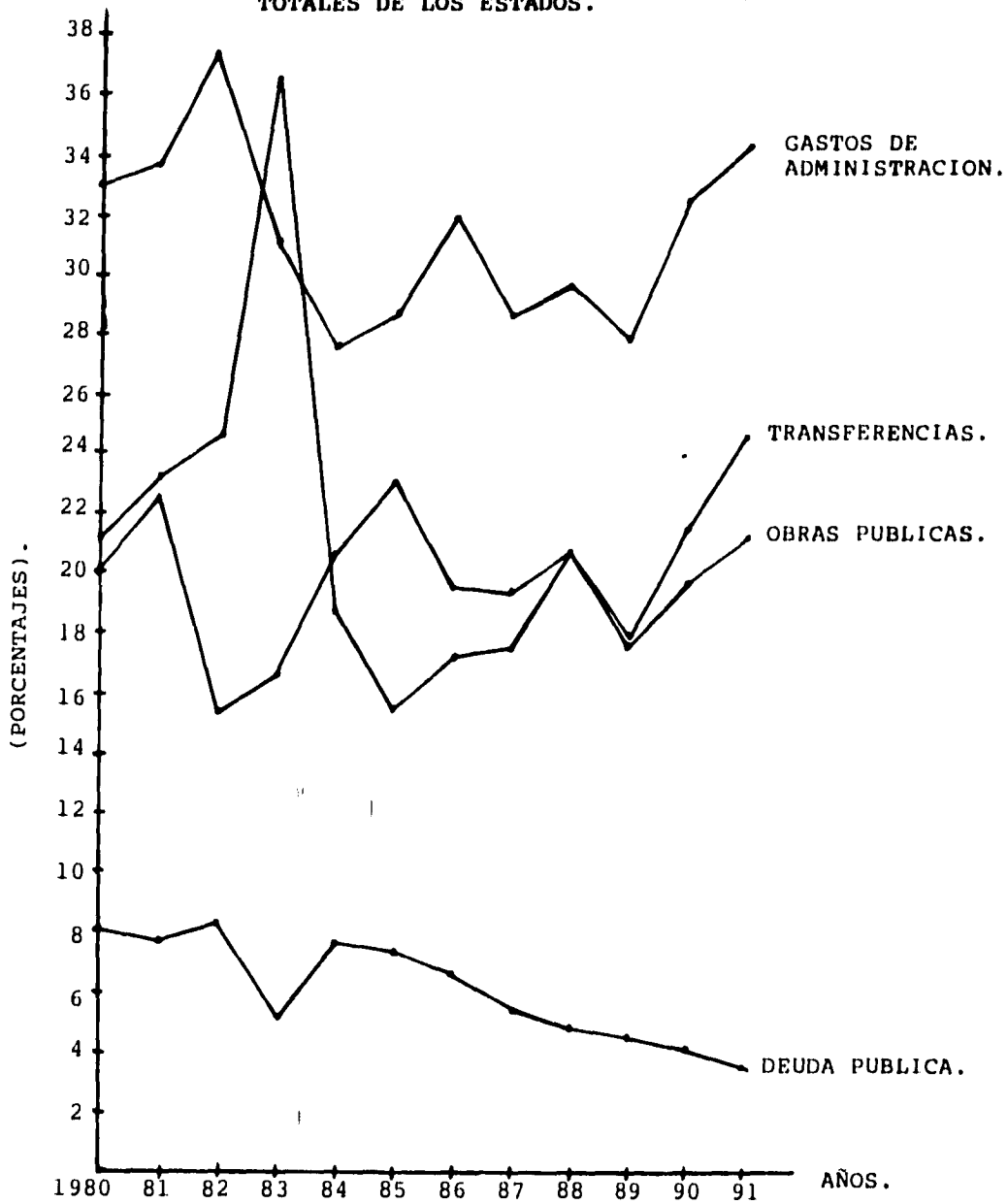
AÑOS	TOTAL	GASTOS ADMINIS TRATIVOS	OBRAS PUBLIC. Y FTO.	TRANS FEREN.	DEUDA PUBC.	RESULTADO DE OPERA CIONES.	CUENTA DE MVTO. COMPENS.	DISPONI BILIDA DES.	POR CTA. DE TER CEROS.
1980	170.7	57.3	34.1	36.5	13.6	11.8	17.5		
1981	258.0	87.6	57.7	59.0	19.8	9.0	25.0		
1982	366.9	137.5	56.5	90.0	29.6	9.5	43.8		
1983	717.9	223.4	117.6	259.0	35.7	80.8	1.4		
1984	1320.2	361.4	267.9	241.3	101.9	99.1	248.6		
1985	2021.2	581.5	460.5	312.8	153.7	62.6	450.1		
1986	3061.3	977.6	575.3	528.6	200.4	139.4	639.9		
1987	7390.0	2120.5	1360.9	1351.6	423.9	609.1	1524.0		
1988	15030.1	4469.3	3085.4	3080.6	713.3	954.2	2727.4		
1989	22458.4	6231.4	3829.0	4006.3	988.8			4323.5	3025.4
1990	26231.1	8602.3	5140.7	5698.9	1121.3			1288.0	4379.9
1991	34719.4	11918.1	7375.1	8501.1	1346.0			2059.2	3519.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1979-1988 y 1989-1991.

**PORCENTAJES CUADRO 4**  
**PARTICIPACION EN LOS EGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS ESTADOS.**  
(PORCENTAJES).

AÑOS	TOTAL	GASTOS ADMINIS TRATIVOS	OBRAS PUBLI CAS Y F.	TRANS FEREN CIAS	DEUDA PUBLI CA.	RESULTADO DE OPERA CIONES.	CUENTA DE MVTO. COMPENS.	DISPONI BILIDA DAS	POR CTA. DE TER CEROS.
1980	100.0%	33.5	20.0	21.4	8.0	6.9	10.2		
1981	100.0	33.9	22.3	22.9	7.7	3.5	9.7		
1982	100.0	37.5	15.4	24.5	8.1	2.6	11.9		
1983	100.0	31.1	16.4	36.1	5.0	11.2	0.2		
1984	100.0	27.4	20.3	18.3	7.7	7.5	18.8		
1985	100.0	28.8	22.8	15.5	7.6	3.1	22.2		
1986	100.0	31.9	18.8	17.3	6.5	4.6	20.9		
1987	100.0	28.7	18.4	18.3	5.7	8.2	20.6		
1988	100.0	29.7	20.5	20.5	4.8	6.4	18.1		
1989	100.0	27.8	17.1	17.8	4.4			19.3	13.5
1990	100.0	32.8	19.6	21.7	4.3			4.9	16.7
1991	100.0	34.3	21.2	24.5	3.9			5.9	10.1

**GRAFICA 4**  
**PARTICIPACION EN LOS EGRESOS BRUTOS**  
**TOTALES DE LOS ESTADOS.**



**CUADRO 5**  
**INGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.**  
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑOS	TOTAL	IMPUES TOS.	PARTICI- PACIONES FEDERA.	DERE CHOS	PRODUC TOS.	APROVECHA MIENTOS.	DEUDA PUBLI CA.	INGRESOS POR CTA. DE TERC.	DISPONI BILIDA	CTA.DE ORDEN
1980	27.5	3.4	7.2	3.0	2.2	3.8	0.7	5.8	0.9	0.5
1981	41.4	4.2	12.1	3.7	3.1	7.0	1.3	7.6	2.0	0.4
1982	62.0	5.3	28.4	5.2	4.4	12.0	1.9	2.9	1.8	0.2
1983	120.7	7.3	77.7	8.1	7.5	14.2	3.5	0.4	1.4	0.5
1984	262.6	27.9	155.3	13.2	14.9	24.3	11.1	2.0	4.7	9.3
1985	423.3	51.3	241.6	23.9	22.2	47.8	19.0	6.2	11.0	0.2
1986	677.5	77.5	402.6	43.9	36.5	64.6	35.9	8.2	8.4	n.s.
1987	1486.6	161.2	851.6	96.5	71.2	162.2	82.3	18.7	42.9	-.-
1988	3370.9	372.5	1956.8	237.7	138.6	323.5	127.1	113.0	101.7	-.-
1989	5007.6	648.3	2553.2	371.7	268.2	558.1	321.6	119.4	167.1	
1990	7445.3	1253.9	3579.3	618.0	335.8	602.3	443.3	524.2	88.6	
1991	10254.4	1809.8	4830.9	828.8	509.6	949.7	530.7	506.9	287.9	

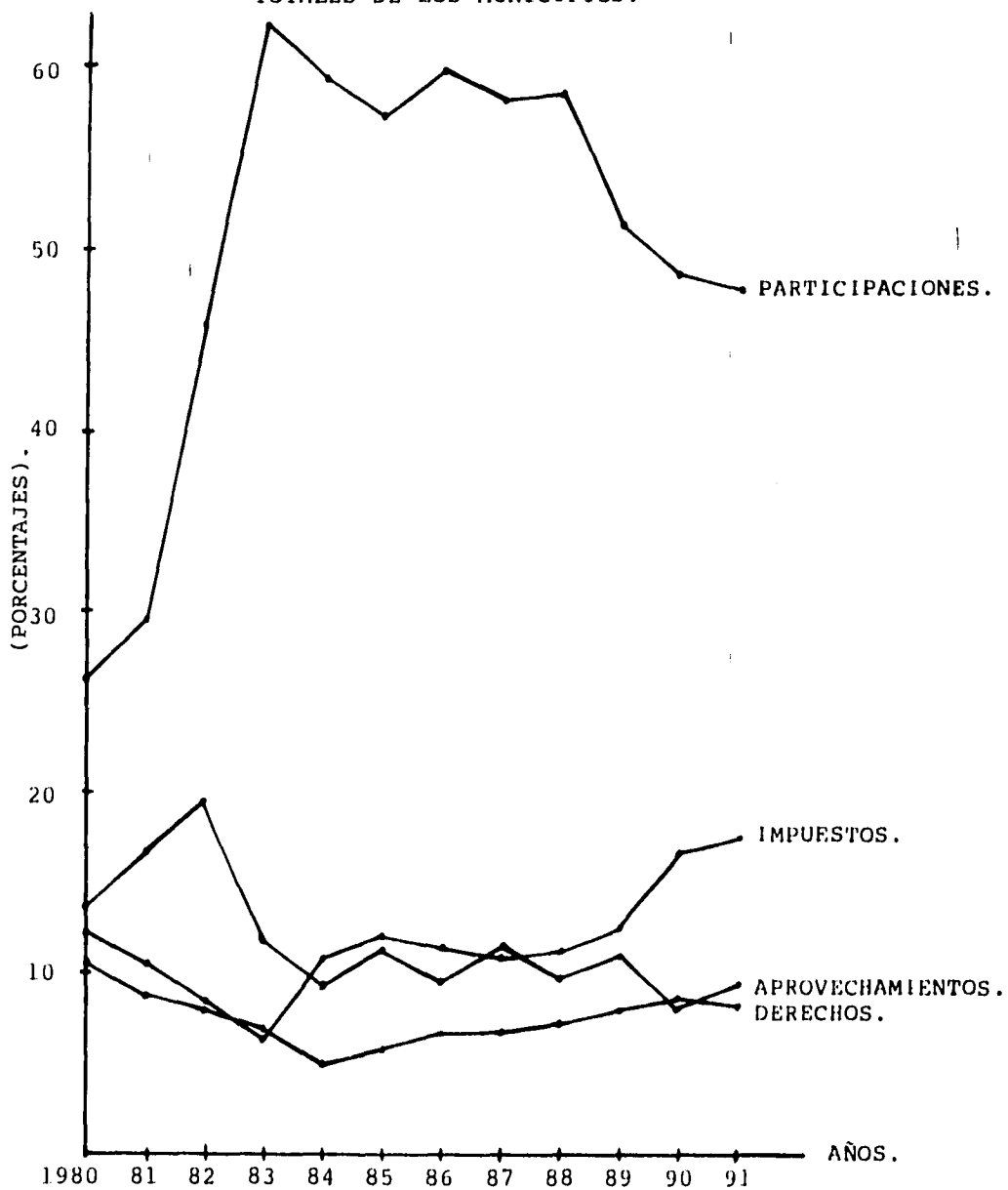
Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1979-1988 y 1989-1991.

**PORCENTAJES CUADRO 5**  
**PARTICIPACION EN LOS INGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.**  
(PORCENTAJES).

AÑOS	TOTAL	IMPUES TOS.	PARTICI PACIONES FEDERA.	DERE CHOS	PRODUC TOS.	APROVE CHAMIEN TOS.	DEUDA PUBLI CA.	INGRESOS POR CTA. DE TERC.	DISPO NIBILI DADES.	CTA. DE ORDEN.
1980	100.0%	12.4	26.2	10.9	8.0	13.8	2.5	21.1	3.3	1.8
1981	100.0	10.2	29.2	8.9	7.5	16.9	3.1	18.4	4.8	1.0
1982	100.0	8.5	45.8	8.4	7.1	19.3	3.0	4.7	2.9	0.3
1983	100.0	6.1	64.4	6.7	6.2	11.8	2.9	0.3	1.2	0.4
1984	100.0	10.6	59.1	5.0	5.7	9.3	4.2	0.8	1.8	3.5
1985	100.0	12.1	57.1	5.7	5.2	11.3	4.5	1.5	2.6	n.s.
1986	100.0	11.4	59.4	6.5	5.4	9.5	5.3	1.2	1.2	n.s.
1987	100.0	10.8	57.3	6.5	4.8	10.9	5.5	1.3	2.9	--
1988	100.0	11.0	58.0	7.1	4.1	9.6	3.8	3.4	3.0	--
1989	100.0	13.0	51.0	7.4	5.4	11.1	6.4	2.4	3.3	
1990	100.0	16.8	48.1	8.3	4.5	8.1	6.0	7.0	1.2	
1991	100.0	17.6	47.1	8.1	5.0	9.3	5.2	4.9	2.8	



**GRAFICA 5**  
**PARTICIPACION EN LOS INGRESOS BRUTOS**  
**TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.**



**CUADRO 6**  
**EGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.**  
(MILLONES DE NUEVOS PESOS)

AÑOS	TOTAL	GASTOS ADMINIS TRATIVOS	OBRAS PUBLIC. Y FTO.	TRANS FEREN.	DEUDA PUBLI.	RESULTADO DE OPERA CIONES.	CUENTA DE MVTO. COMPENS.	DISPONI BILIDA DES.	POR CTA. DE TER CEROS.
1980	27.5	16.1	6.4	1.0	1.8	1.7	0.5		
1981	41.4	23.6	11.8	1.5	2.0	1.7	0.8		
1982	62.0	37.7	17.2	2.2	1.9	2.2	0.7		
1983	120.7	69.4	36.6	3.6	5.0	5.7	0.5		
1984	262.6	133.9	88.3	8.8	10.3	13.1	8.2		
1985	423.3	231.0	139.4	19.4	18.3	12.8	2.5		
1986	677.5	405.6	192.7	29.8	24.8	20.2	4.2		
1987	1486.6	842.7	366.8	69.1	62.2	134.8	10.9		
1988	3370.9	1900.6	856.7	190.2	151.3	185.4	86.7		
1989	5007.6	2845.1	1260.7	308.4	191.7			298.3	103.3
1990	7445.3	4164.2	2027.4	482.2	268.8			251.9	250.7
1991	10254.4	5761.0	2629.7	734.8	382.4			397.7	348.9

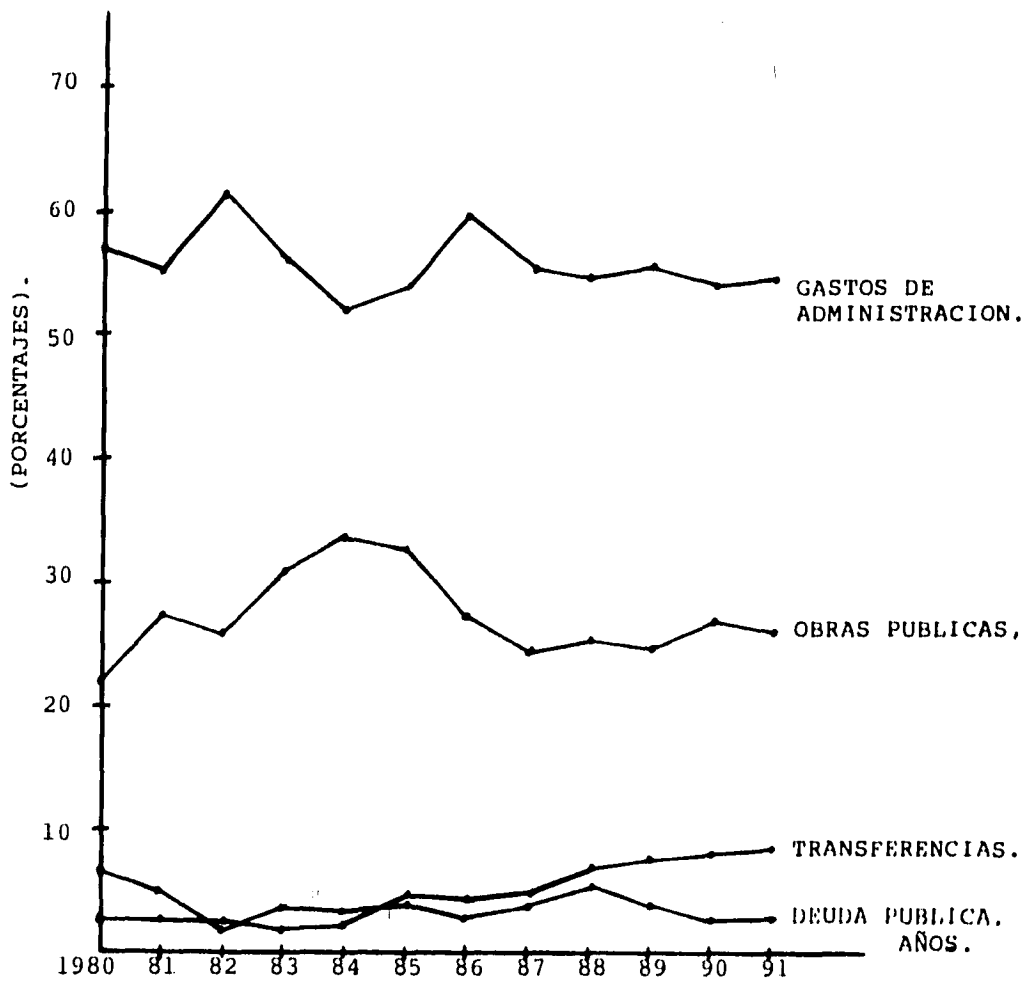
Fuente: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1979-1988 y 1989-1991.

**PORCENTAJES CUADRO 6**  
**PARTICIPACION EN LOS EGRESOS BRUTOS TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.**  
(PORCENTAJES).

AÑOS	TOTAL	GASTOS ADMINIS TRATI. VOS.	OBRAS PUBLI CAS Y FTO.	TRANS FEREN CIAS	DEUDA PUBLI CA.	RESULT. DE OPE RACIO NES.	CTA. DE MVTO. COMPEN SADO.	DISPONIBI LIDADES.	POR CTA.DE TERCEROS.
1980	100.0%	58.5	23.3	3.6	6.6	6.2	1.8		
1981	100.0	57.0	28.5	3.6	4.8	4.1	1.9		
1982	100.0	60.8	27.7	3.6	3.1	3.6	1.1		
1983	100.0	57.5	30.3	3.0	4.1	4.7	0.4		
1984	100.0	51.0	33.6	3.4	3.9	5.0	3.1		
1985	100.0	54.6	32.9	4.6	4.3	3.0	0.6		
1986	100.0	59.9	28.4	4.4	3.7	3.0	0.6		
1987	100.0	56.7	24.7	4.6	4.2	9.1	0.7		
1988	100.0	56.4	25.4	5.6	4.5	5.5	2.6		
1989	100.0	56.8	25.2	6.2	3.8		6.0	2.0	
1990	100.0	55.9	27.2	6.5	3.6		3.4	3.4	
1991	100.0	56.2	25.6	7.2	3.7		3.9	3.4	

GRAFICA 6

PARTICIPACION EN LOS EGRESOS BRUTOS  
TOTALES DE LOS MUNICIPIOS.



## **BIBLIOGRAFIA GENERAL.**

- 1.- Armida, G. P. **FEDERALISMO FISCAL, EL CASO DE MEXICO. TESIS PROFESIONAL.** I.T.A.M. México, 1983.
- 2.- Aspe Armella, Pedro. **EL CAMINO MEXICAÑO DE LA TRANSFORMACION ECONOMICA.** Textos del Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- 3.- Castillo Polanco, Luis Alfredo. **REGULACION Y GRAVAMEN DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA: UNA ALTERNATIVA DE ACCION MUNICIPAL.** Premio BANOBRAS. 1994.
- 4.- Castro Díaz, José de Jesús. **PROBLEMATICA DE LA ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES. (INGRESOS Y EGRESOS) PROPUESTA DE SOLUCIÓN.** Premio BANOBRAS. 1994.
- 5.- **CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.** Colección Porrúa. Varios años.
- 6.- Colín, Mario. **EL MUNICIPIO LIBRE.** Colección Divulgación Histórica. Gobierno del Estado de México. Toluca, México. 1978.
- 7.- **CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Varias Ediciones y años.
- 8.- Cordova, Arnaldo. **MUNICIPIO LIBRE Y DEMOCRATICO.** en *Economía Informa* No. 121 U.N.A.M. México, octubre 1984.
- 9.- Evangelista Ortiz, Guadalupe. **IMPUESTO PREDIAL EN LAS HACIENDA PUBLICAS MUNICIPALES.** Centro de Desarrollo Municipal. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección Estudios Juristas, Volumen XI. México, 1989.
- 10.- Fernández Torres, Misael y José Mejía Lira. **EXPERIENCIAS DE LA PLANEACION MUNICIPAL Y PROPUESTAS PARA SU MEJORAMIENTO.** C.I.D.E. ( Documento de trabajo 1 AP ). México, 1992
- 11.- García del Castillo, Rodolfo. **LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.** C.I.D.E. ( Documento de trabajo 3, AP ). México, 1992.

- 12.- Gil Díaz, Francisco. ANALISIS Y EVALUACION DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MEXICO. 1980-1992. Revista Indetec No. 81 marzo-abril 1993.
- 13.- Guillen Romo, Hector. EL DOGMA DE LAS FINANZAS SANAS EN MEXICO. Investigación Económica núm. 200, abril-junio de 1992. Facultad de Economía, U.N.A.M.
- 14.- Gutiérrez, S. S. EL FEDERALISMO MEXICANO Y LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL. Revista de Administración Pública, I.N.A.P. núm. 54, abril- junio de 1983.
- 15.- Hernández Verde Silvia y Rosalia Rivera Piarzo. LAS FINANZAS PUBLICAS INTERGUBERNAMENTALES Y EL CASO DE CHIHUAHUA, 1977-1984. Tesis Profesional. Facultad de Economía, U.A.N.A.M. México, 1985.
- 16.- H. Haveman, Robert. y Julios Margolis. UN ANALISIS DEL GASTO Y LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- 17.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. EL A.B.C. DE LAS FINANZAS PUBLICAS. I.N.E.G.I. septiembre de 1994.
- 18.- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO, 1979-1988 y 1989-1991. I.N.E.G.I.
- 19.- Layard, Richard. ANALISIS COSTO-BENEFICIO. Colección Lecturas núm. 23, Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición en Español. México, 1978
- 20.- Martínez, A. R. LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MEXICO. Revista de Administración Pública I.N.A.P. núm. 33 enero-marzo, 1978.
- 21.- Martínez Cabañas, Gustavo. LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN MEXICO. I.N.A.P. 1992.
- 22.- Medina Giopp, Alejandro. EXPERIENCIAS RELEVANTES SOBRE TIPOLOGIA MUNICIPAL. México, C.I.D.E. (Documento de trabajo 11, AP). 1992.
- 23.- Medina Giopp, Alejandro y José Mejía Lira. SISTEMAS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL. UN ESTUDIO DESCRIPTIVO DE LOS MUNICIPIOS. C.I.D.E. (Documento de trabajo 9 AP). México, 1992.

- 24.- Montaña, Agustín. **MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL**. Editorial Trillas, México 1978.
- 25.- Musgrave, A. Richard y Peggy B. Musgrave. **HACIENDA PUBLICA. TEORICA Y APLICADA**. Mc. Graw Hill. México, 1994.
- 26.-Ortega Lomelin, Roberto. **FEDERALISMO Y MUNICIPIO. UNA VISION DE LA MODERNIZACION DE MEXICO**. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- 27.- Perez González, Hugo. **PROBLEMATICA DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA EN EL MUNICIPIO MEXICANO**. C.I.D.E. (Documento de trabajo 17 AP). México, 1993.
- 28.- **Presidencia de la República, ( Coordinación General de Estudios Administrativos ) Manual de Administración Municipal**. México, 1981.
- 29.- Retchkiman, K. B. **POLITICA FISCAL MEXICANA**. U.N.A.M. 1979.
- 30.- Retchkiman, K. B. y Valdivia G. **EL FEDERALISMO Y LA COORDINACION FISCAL**. U.N.A.M. México, 1981.
- 31.- **REVISTA HACIENDA MUNICIPAL**. I.N.D.E.T.E.C. Varios números y años.
- 32.- Rodríguez Garza, Francisco Javier. **LA HACIENDA PUBLICA EN MEXICO DURANTE EL SIGLO XIX, LA TRANSICION DIFICIL**. Análisis Económico núm. 18/19 Volumen IX Septiembre-diciembre. U.A.M. 1991.
- 33.- Salinas de Gortari, Carlos. **QUINTO INFORME DE GOBIERNO**. Anexo. México, 1993.
- 34.- Sánchez Moran, miguel. **LAS RELACIONES DE COORDINACION Y COOPERACION ENTRE ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN ESPAÑA**. Reforma y Democracia 1-94. Venezuela, 1994.
- 35.- Sandoval, Eduardo. **EL MUNICIPIO MEXICANO DE CARA AL SIGLO XXI**. Toluca, México. 1993.
- 36.- **Secretaria de Finanzas, Gobierno del Estado de México. PRONTUARIO DE LEGISLACION FISCAL**. Varios Años.
- 37.- S. H. C. P. **LA COORDINACION FISCAL EN MEXICO**. Dos Tomos, México 1981.

38.- Stiglitz, Joseph E. LA AUTONOMIA FISCAL en LA ECONOMIA DEL SECTOR PUBLICO. Antoni Bosh Editor, Barcelona España. 1988

39.- Vásquez Paredes, Héctor. EL NUEVO MUNICIPIO MEXICANO. S.E.P. 1986.

40.- Villalobos López, José A. FINANZAS Y EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES. Premio de Estudios Municipales 1986. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México. 1986.