

16  
24.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**LA POLITICA FISCAL Y LOS NIVELES DE  
GOBIERNO EN MEXICO**

**SEMINARIO TALLER  
EXTRACURRICULAR  
TRABAJO QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A  
FELIX ARIEL MERCADO BARRERA**

ASESOR: LIC. P. DIEGO VALDERRABANO HERNANDEZ

ACATLAN, EDO. DE MEXICO

DICIEMBRE DE 1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

Únicamente en mi persona  
no puede recaer todo el crédito  
de la culminación de mis estudios  
Profesionales

La verdadera satisfacción  
pertenece a mis padres  
al ser yo, una parte de ellos

Soy el instrumento que  
continúa su labor que un día  
ellos emprendieron

Gracias por hacer de mi lo que soy  
por brindarme su respaldo  
y de esa palabra de aliento  
que tanto me sirvió

Gracias simplemente  
Luz María y Félix  
por compartir conmigo  
mis alegrías y mis desvelos.

**Para mis abuelos  
que me dieron siempre  
más de lo esperado  
gracias por su apoyo y cariño**

**Para mis hermanos  
que sea fuente de inspiración  
y un estímulo para culminar  
con éxito sus metas.**

**Para mis amigos  
para quienes, la amistad  
vale más que cualquier cosa**

**Mi más profundo agradecimiento  
a la UNAM ENEP ACATLAN  
por permitirme ser parte de ella  
por forjarme profesionalmente  
pero sobre todo, por dotarme  
del Espiritu Universitario**

**Mi gratitud a mi asesor  
por brindarme su tiempo  
y sus conocimientos, para  
la elaboración y conclusión  
del presente trabajo.**

## INDICE

### LA POLITICA FISCAL Y LOS NIVELES DE GOBIERNO EN MEXICO.

INDICE .....	5
INTRODUCCION .....	9
CAPITULO I	
EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN .....	12
1.1. DEFINICION Y CONCEPTO DEL ESTADO .....	12
1.2. LA IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO CENTRALIZADO .....	14
1.2.1. PRECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO .....	14
1.2.2. EL NACIMIENTO DEL FEDERALISMO .....	17
1.2.3. CONSOLIDACION Y FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO .....	19
1.3. LA VIABILIDAD DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL .....	22
1.3.1. TEORIAS DE DESCENTRALIZACION .....	23
1.3.2. ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA MEXICANO .....	25
1.3.3. BARRERAS ESTRUCTURALES PARA UNA DESCENTRALIZACION .....	27
1.3.4. UNA PERSPECTIVA DE DESCENTRALIZACION PARA EL CASO MEXICANO .....	29

## CAPITULO II

<b>LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO</b>	<b>32</b>
2.1 CONCEPTO Y OBJETIVO DE LA POLITICA FISCAL	32
2.1.1 CONCEPTO DE LA POLITICA FISCAL	36
2.1.2 INSTRUMENTOS DE POLITICA FISCAL	39
2.2 LAS RELACIONES FISCALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO	46
2.2.1 LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1824	46
2.2.2 LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857	49
2.2.3 LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1917	51
2.3 LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES	57
2.3.1 LA PRIMERA CONVENCION FISCAL, 1925	57
2.3.2 LA SEGUNDA CONVENCION FISCAL, 1933	58
2.3.3 LA TERCERA CONVENCION FISCAL, 1947	60
2.4 EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO	62

## CAPITULO III

<b>LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO</b>	<b>65</b>
3.1 LA CENTRALIZACION DE LOS INGRESOS EN LA FEDERACION	67
3.2 EL GOBIERNO FEDERAL	73
3.3 EL GOBIERNO ESTATAL	78
3.4 LOS GOBIERNOS MUNICIPALES	83

## CAPITULO IV

<b>NAUCALPAN DE JUAREZ UN MUNICIPIO INNOVADOR</b>	<b>89</b>
4 1 ASPECTOS GENERALES	89
4 2 MARCO JURIDICO EN MATERIA FISCAL	91
4 3 LAS FINANZAS PUBLICAS	94
4 3 1 INGRESOS ORDINARIOS	94
4 3 2 GASTO PUBLICOS	98
4 3 3 INGRESOS EXTRAORDINARIOS PARA LA INVERSION PUBLICA	102
4 4 ASPECTOS INNOVADORES PARA INCREMENTAR SUS INGRESOS	103
4 4 1 FIDEICOMISO PARA MODERNIZAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD PUBLICA	103
4 4 2 CORPORACION DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PUBLICA	104
4 4 3 NOMENCLATURA Y ANUNCIOS ESPECTACULARES	107
4 4 4 CAMPAÑA "UN PESO DIARIO PARA NAUCALPAN"	108
4 4 5 OTRAS MEDIDAS INNOVADORAS	109
4 5 BALANCE DEL PROCESO INNOVADOR EN LA GESTION FINANCIERA	111
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>114</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>119</b>

**FALTA PAGINA**

No.

8

## INTRODUCCION

A lo largo de la historia del México independiente las relaciones hacendarias entre los Municipios, los Estados y la Federación, han presentado diferentes cambios. A partir de los avances que en los últimos años se han dado en el esquema de participaciones impositivas, las actuales relaciones entre los diferentes niveles de gobierno distan mucho de representar un sólido esquema del federalismo.

La gran dependencia en la que se encuentran las haciendas públicas de los estados y municipios por parte de las participaciones federales para financiar su limitado gasto, el exagerado centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingreso, son algunas de las razones que hacen imperativo un cambio profundo en el ámbito Fiscal y Financiero, es decir la redistribución de competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, en el contexto de un sistema sustentado en los principios del federalismo y especialmente en el federalismo hacendario.

En este trabajo se pretende describir el actual Federalismo mexicano y analizar el desarrollo que ha tenido la Política Fiscal, dentro de un régimen centralizado, examinando la evolución que ha tenido hacia el funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno.

En el Capítulo Primero se analizan brevemente las bases que dieron origen y consolidación al Federalismo como sistema político, con el objetivo de unificar al Estado Nacional Mexicano y evitar la división del mismo al hacer del país una Federación con estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana, culturalmente integrada y

politicamente estable, con leyes bien estructuradas para todos los mexicanos, para la protección de la soberana del país

En el Segundo Capítulo son retomados los conceptos básicos de la teoría de JOHN MAYNARD KEYNES, para analizar los conceptos y los objetivos teóricos generales de la Política Fiscal, así como la eficacia relativa de sus distintos medios e instrumentos de los que se vale para su mayor aplicación, tomando en consideración que será la sociedad a través del Estado el encargado en determinar el grado de influencia que tendrá este último en la intervención económica y financiera del país

Adicionalmente en este mismo capítulo se retoman las primeras relaciones fiscales y financieras que adoptó México como país independiente, que están sustentadas en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, y en las Convenciones Fiscales de 1925, 1933 y 1947, que dieron origen y consolidación al actual sistema tributario. Con el objetivo de determinar las facultades que en materia fiscal se otorgan a cada uno de los niveles de gobierno

El Capítulo Tercero, se analizan las Finanzas Públicas, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, que da vigencia a la estructura actual de recaudación y al sistema nacional de participaciones. En él se estudian por separado los conceptos y las fuentes de los ingresos y los gastos públicos de los tres tipos de gobierno Federal, Estatal y Municipal, Asimismo se analiza brevemente la evolución de sus finanzas públicas, desde 1980 Año en que se firman el convenio de Coordinación Fiscal

Finalmente, se presenta el caso de un municipio que por su cuenta e iniciativa propia ha comenzado a generar un programa descentralizador de abajo hacia arriba mediante el aprovechamiento maximizador de los escasos espacios de acción y decisión local

El caso de Naucalpan, municipio urbano que a partir de la década de los cincuenta, vive un periodo de expansión demográfica originado por la coyuntura internacional y nacional, origino que los recursos propios y el apoyo de la federación fuera insuficiente para satisfacer las demandas más apremiantes de la sociedad Naucalpense. A partir de sus propias necesidades de allegarse recursos comienza a aplicar medidas innovadoras, que sumadas a las reformas fiscales de los últimos años han permitido que el Municipio sea considerado uno de los principales en materia recaudatoria del país, donde sus recursos propios llegan incluso a superar y por mucho a lo recaudado por varios estados.

CAPITULO

I

EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

**1.1.- DEFINICIÓN Y CONCEPTO DEL ESTADO.**

Dentro del campo de la Economía Política o Ciencia Económica, las Finanzas Públicas son el apartado que estudia e investiga las operaciones y mecanismos de los que se vale el Estado o sector público para disponer de parte de los recursos productivos, y utilizarlos de acuerdo a ciertas normas y propósitos que le señale la comunidad, directa o indirectamente. El Estado como agente de las decisiones sociales es el "Sujeto Activo" y protagonista de la Política Económica. Por consiguiente se inicia con algunas interpretaciones o concepciones de la naturaleza del Estado.

Según Platón el origen del Estado radica, en que los hombres se ven obligados a asociarse unos con otros para poder satisfacer sus necesidades, ya que el hombre aislado no es capaz de producir todo lo que requiere para saciar siquiera sus necesidades primarias, y gracias a la división del trabajo una comunidad logra prosperar y nacer como un Estado.

Aristóteles explica en su teoría que el Estado surge de una formación histórica. Tomando como fuente inicial a la familia (que se crea de manera natural), ésta al unirse con otras familias crean una aldea y la unión de varias aldeas en el transcurso del tiempo crean un Estado. Lo bueno, lo justo y lo honesto es la afinidad que orienta a las aldeas a conjuntarse en un todo y ser llamados Estado.

La tesis Hegeliana por su parte asienta que el Estado es un poder sobre la sociedad, exteriormente impuesto a la sociedad, la imagen y realización de la razón, donde el Estado esta por encima y al margen de las fuerzas sociales y se mantiene con un dominio absolutista para sus intereses y necesidades tanto locales como internacionales.

La concepción Socialista por su parte la entiende como un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado: "Es la conciencia de que esa sociedad se pone en una irremediable contradicción consigo misma, y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar". La lucha de clases por los intereses económicos, crea antagonismos que antes de que se consuman a sí mismos y la sociedad caiga en luchas estériles, es necesario un poder que domine ostensiblemente a la sociedad y se encargue de resolver los conflictos o mantenerlos dentro de los límites del orden. Y ese poder, nacido de la sociedad, y que se encuentra por encima de ella es el Estado.

En resumen la naturaleza del Estado ha ido modificándose de acuerdo al grado y forma en que han variado los elementos que lo conforman, y la tendencia general acusa una inclinación a hacerlo más representativo y receptivo de las necesidades múltiples y variadas de las clases y grupos de mayor peso y organización, y que afectado en mayor medida la gestión concreta de los gobiernos y con ello los medios que los mismos emplean, entre los cuales está, la Política Fiscal.

---

<sup>1</sup> Anibal Pinto Santa Cruz, "El Estado Como Ente Económico", *Ensayos de Política Fiscal*, . p15

## **1. 2.- LA IMPORTANCIA DEL FEDERALISMO CENTRALIZADO**

El hecho de que en México se haya estructurado un Estado Nacional como una República Federal además de representativa y democrática sustentada en la Constitución, pareciera una cuestión plenamente resuelta. De gran importancia es estar por completo convencidos y ciertos del valor del pacto Federal y de la Federación, para refrendar la validez del ordenamiento constitucional de la República, y poder entender el actual sistema Federal que nos rige.

### **1. 2. 1.- PRECEDENTES DEL SISTEMA FEDERAL MEXICANO.**

Si bien el origen del Federalismo en México data de los albores de la independencia nacional, sus cimientos están en épocas anteriores, en las que se pueden destacar tres pilares fundamentales que dan origen en la adopción del Estado libre y soberano.

El primer vestigio del que se puede hablar es la preexistencia de una organización Federativa o Confederada de la época prehispánica, de rasgos descentralizados. Así son vistos varios Estados indigenistas del centro de México, que comprendieron que para continuar con su dependencia y autonomía realizaron alianzas como la de Tenochtitlan- Texcoco-Tlacopan y la de Tlaxcala-Cholula-Huexotzingo, en torno de los cuales se agrupaban numerosos señoríos, y lo mismo ocurrió en el norte de Yucatán, con la confederación de Mazapán<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Justo Sierra, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, p.41.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

El segundo es el reconocimiento de que, al surgir la nueva nación el Federalismo sirvió para unir lo que se estaba desuniendo, lo que ha quedado acreditado por cuidadosos estudios históricos de la formación del país. La organización política de México hasta los inicios de la independencia, fue radicalmente centralista. Este centralismo colonial tuvo dos expresiones: La concentración del poder en la metrópoli fincada en el Rey y en el consejo de Indias, y la de los Reinos sustentados en los Virreyes y las Audiencias. La colonia tuvo dos etapas, la primera durante la dinastía de los Austrias y la segunda que recubre el centralismo con el advenimiento de los Borbones a la corona de España. Y es en esta última fase en que se incrementan desmesuradamente los poderes otorgados al Virrey, sumándole más responsabilidades políticas, militares, económicas y religiosas.

Con la creación de Intendencias a mediados del siglo XVIII el depotismo ilustrado desnaturaliza el régimen edilicio que tuvo dos siglos de vigencia, lo que fue germen de resistencia y creciente inconformidad, la fuerza liberadora del siglo de las Luces las debilidades y los yerros de los Borbones y el expansionismo napoleónico, pusieron en jaque al régimen colonial. En 1812 con la promulgación de la constitución de Cádiz, se establecen dos instituciones en La Nueva España de nivel regional, propuestos por el diputado Coahuilense Ramos Arizque:<sup>3</sup> el municipio y el Provincial. Con ello se Establece para el gobierno municipal el sistema tradicional de España, pero con la suspensión de cargos vitalicios dentro de los consejos, y para el gobierno provisional se creó la Diputación Provisional, precedida por un jefe político designado centralmente, un intendente y siete diputados elegidos popularmente. Su fin principal era promover la prosperidad de cada provincia y contaba para ello con suficientes facultades administrativas independientemente de las efímeras.

---

<sup>3</sup>Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y Municipio*, p 17.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

Por lo que se refiere al gobierno de provincias y municipios, es innegable la influencia renovadora y democrática. Las provincias con órganos representativos (Diputaciones), habían sabido ya de las posibilidades de autonomía y la habían practicado, por ello se les considera como el origen de los estados miembros de la que sería la Federación Mexicana.

La tercera explicación del origen del Federalismo es el reconocimiento del éxito que tuvo su implementación en los Estados Unidos de Norteamérica, como una solución para la unificación nacional. Efectivamente el Constituyente de Filadelfia fué el primero en adoptar un sistema de carácter Federal, el que no solamente fue adoptado en México sino en varios países. Pero la necesidad real hacia la adaptación de un Sistema Federativo fue la descentralización del poder, reacción necesaria ante tres siglos de centralismo colonial recrudescido por las leyes de la periferia y finalmente caído en el desmembramiento del estado Español.

### 1.2.2.- EL NACIMIENTO DEL FEDERALISMO

En la constitución de 1824 se estableció el Sistema de Gobierno Federal, decisión fundamental que permitió que ese ordenamiento se consolidara como la primera Constitución Política Mexicana y que a su vez, redundara en la existencia de un gobierno Constitucional.

Con el derrumbe de la monarquía en el México Independiente las provincias reaccionaron rápidamente para confirmar sus propios órganos de Gobierno. Con ello lograron tener presencia y fuerza efectiva ante el Constituyente de 1824. Donde tan grave llegó a presentarse el reclamo independentista de Yucatán, Guadalajara, Oaxaca, Querétaro y Zacatecas que en julio de 1823 se expidió el Famoso voto del Congreso por el cual el Congreso Constituyente comunico a las provincias que el sistema ha adoptarse sería el de una República Federativa. Con ello no sólo se evitaría la división, si no que se obtuvo el apoyo de las provincias que habrían de convertirse en estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana.

La Constitución del 24 es un modelo de leyes bien hechas, pero además contiene disposiciones que comprueban el excelente criterio de sus autores; He aquí los puntos más esenciales: La división del Legislativo en Cámaras (lo que era inherente al sistema federal); Elección de los senadores por las legislaturas y de los diputados por una elección de dos grados; Poder Ejecutivo depositado en una sola persona y no en un colegiado, y renovable en cuatro años; Y la creación de un poder Judicial Soberano, formado por magistrados inamovibles, que equalian a establecer un centro estabilizador de la democracia que iba y daba una garantía para la paz social.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

Pero solamente poco más de una década tuvo vigencia dicha Constitución, puesto que en diciembre de 1835 un nuevo congreso expidió las llamadas "Bases Constitucionales", que eliminan al Federalismo del sistema Gubernativo, en torno de un conflicto entre Liberales y Conservadores. Fué así que los estados libres, soberanos e independientes se convirtieron en departamentos a cargo de gobernadores denominados por el ejecutivo, por lo que este nuevo centralismo se hereja como una imposición directa para salvaguardar al ejecutivo en el poder, que históricamente contravenía lo que era fundamental y esencial a la nueva nación.

Para 1843 se acentúa el centralismo al ser expedidas las Bases de la Organización Política de la República Mexicana. El saldo de este Centralismo fue el caos nacional y la pérdida de más de la mitad del territorio Mexicano, ya que los estados Texanos con la noticia del advenimiento nuevamente del centralismo, deciden separarse de México y promulgan su independencia como estado soberano, buscando el apoyo financiero y militar de los Estados Unidos de Norteamérica, logrando con ello su separación definitiva. El Centralismo fue gérmen de desorden y con ello de pérdidas irreparables.

A pesar del daño causado, el centralismo alimentó sus propios extremos de radicalismo, lo que quedó expresado en las Bases para la Administración de la República de 1853. Después de la guerra de Reforma (el episodio imperial mexicano), y con el triunfo federal, se llamó a un nuevo constituyente para restablecer la República Federal. La constitución de 1857 reafirmó con ello el sistema de federación como una reconquista de las aspiraciones regionales que se habían establecido en 1824, ya que era y es lo adecuado a las características de la nación.

### 1. 2. 3.- CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO .

El constituyente de 1917 rectificó y reafirmó el Federalismo, y alegó fundamentalmente sobre la necesidad de previsiones para garantizar una auténtica libertad y soberanía para los estados.

Ya para los años veinte y treinta se buscó privilegiar la Unidad Nacional antes que otros objetivos, y es durante el régimen del general Lázaro Cárdenas que se consolidó el centralismo de la federación, con la creación de diversas instituciones, y el fortaleciendo del poder central con ayuda de la política fiscal, e iniciar el proyecto de desarrollo del país. Se concentró en el ejercicio del gasto público y paralelamente se centralizan los ingresos públicos para termino de la anarquía impositiva.

Es de esta suerte que se ensanchaban progresivamente las atribuciones en el campo de acción de la federación en prácticamente todos los ámbitos desde la construcción de presas y carreteras hasta en la organización de sistemas de Seguridad Social, pasando por la Justicia Agraria, la Seguridad, la Salubridad, la Educación Pública y Turismo, entre otros. Y como los recursos para financiar el desarrollo debían de provenir de la riqueza social y esta no podía tolerar una doble tributación, con esto se resolvía entonces en forma adecuada el sistema impositivo favorable al gobierno central.

En función del desarrollo económico de la demanda social hacia la satisfacción de dotar de los mínimos a la población en general de bienestar, de cimentar una planta productiva industrial y de institucionalizar las organizaciones políticas del país, el gobierno de la Unión consolidó una enorme organización que en buena medida funcionó a costa de un

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

**detrimiento relativo de atribuciones de los Estados y los Municipios. Al mismo tiempo este proceso centralizador progresivo y creciente se presentó no solamente en la actividad Administrativa y Económica, sino que se presentó de igual forma en los tres poderes de la Unión:**

En el Legislativo al ampliarse su competencia para legislar en ámbitos que la Constitución de 1917 no le habían sido conferidas a la federación. En el Poder Judicial se centralizó la administración de justicia de la Unión, puesto que buen número de asuntos surgidos de controversias entre particulares o entre particulares y autoridades federales, estatales y municipales tienen que ventilarse en la ciudad de México, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Y en el Ejecutivo, al centrarse el poder de decisión y mandato de política económica a seguir de la nación. Y completamos con que en la Ciudad de México se concentran no solamente las sedes de los tres poderes de la Unión con atribuciones y quehaceres crecientes, si no que por fenómenos de índole histórico, social y económico, ha crecido la formación de una aglomeración humana y de actividades industriales y de servicios, sin precedente en la historia de la Humanidad.

Lo anterior nos recuerda las buenas razones que sustentan la validez de la causa del federalismo. Luchar por el Federalismo es luchar liberalmente por la autonomía política, luchar democráticamente por una participación ciudadana más incisiva y efectiva por un gobierno eficaz, equitativo y responsable en la asignación y uso de los recursos públicos.

Por lo anterior la importancia del Centralismo radica en que cumplió una función esencial del hacer de México un Estado Nacional, evitando con esto la división del mismo, y convertirse en una federación con estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana culturalmente integrado y políticamente estable, con leyes bien estructuradas para todos los mexicanos, pero sobre todo para proteger la soberanía del país.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

En el sistema tributario la forma centralizada evitó la doble y triple tributación entre los niveles de gobierno, y creo una institución abarcando a toda la nación sustituyendo algunos sistemas recordatorios regionales que carecían de una buena administración y organización adecuada para la captación de sus recursos. Pero el argumento que más atañe a la centralización es el de la equidad. Una participación significativa del gasto del gobierno tiene como finalidad lograr objetivos distributivos, y es de esa forma en como el desarrollo obtenido en la actualidad solo es el reflejo de nuestro sistema federal mexicano.

### 1.3.- LA VIABILIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

Un gobierno Federal tal como lo establece nuestra Constitución, debe de promover la planeación y la ejecución de tareas de manera descentralizada, conduciendo a una mayor libertad de elección y a una vinculación mas estrecha de los niveles locales de gobierno, con los mandantes directos de bienes y servicios publicos. Sin dejar de reconocer los avances que recientes cambios en el esquema de participaciones impositivas han implantado, las actuales relaciones hacendarias entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de representar un sólido esquema de federalismo. La gran dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen de las participaciones federales para financiar su limitado gasto, el exacerbado centralismo tanto en la recaudación, administración y decisión de fuentes de ingresos como en la asignación de gasto, y desequilibrio financiero de la mayoría de los estados que contrasta con el superavit del gobierno federal. Son algunos de las razones que hacen imperativo un cambio en el federalismo fiscal prevaleciente en México.

Comparativamente con otros países, México observa uno de las más altos grados de centralización fiscal y hacendaria, sobre todo para el caso de Sistemas Federales. Si comparamos los Sistemas federales como el de los Estados Unidos, Alemania, y Australia, en las que el promedio de concentración de los recursos fiscales federales en el nivel central es de 57 %. México se distancia mucho con un 80 %, aproximadamente. Desde esta perspectiva el caso mexicano solo podría ser comparado con un régimen centralizado como el de Francia, cuyo nivel de centralización del gasto público es similar al nuestro, pero que en materia de distribución por niveles de gobierno y particularmente el municipal el porcentaje del caso del modelo centralista de Francia llego al 19 %, mientras que en México este es menor al 4 %.<sup>4</sup>

<sup>4</sup>Enrique Cabrero Mendoza, *Los Dilemas de la Modernización Municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, p 21.

### 1.3.1.- TEORÍAS DE DESCENTRALIZACIÓN.

Autores como Oates, Musgrave y Musgrave o Shah, proponen que lo que afecte a más de un estado debe ser provisto o recaudado por la federación, mientras que lo que afecta a uno solo, debe ser provisto o recaudado por el estado.<sup>5</sup> Ante esta aseveración de esta propuestas que se basa en la ineficacia entre los niveles de gobierno para llevar a cabo una coordinación adecuada del gasto o ingreso, y en donde fortalecen a la federación para la realización de ese gasto o ingreso. Por lo que la pregunta sería que gastos o ingresos son los que deben descentralizarse y cuales no. El ejemplo de esto, en cuanto a gasto se refiere, es el asignado a una carretera que posibilite y facilite el comercio entre dos o más estados. La teoría sugiere que dicho gasto sea financiado por la federación.

Mintz y Tulkens, proporcionan otra propuesta que fundamentaria una mayor descentralización, en algunas partidas de gasto, es que la propia entidad federativa sea quien decida al respecto, pero consiente de sus efectos en el ámbito nacional, dicha conciencia tendría su origen en transferencias federales directamente relacionadas con el gesto. Dicha propuesta de dar mayor atribución de gasto a los estados ayuda, por lo menos a eliminar la discrepancia en la distribución interna estatal del gasto. Sin duda es muy importante evitar las distorsiones provocadas por la discrecionalidad en la repuración regional del gasto público federal. El gasto público debería ejercer de acuerdo con objetivos públicos y no con necesidades políticas del momento.

En cuanto a ingresos, existen ciertos atributos (al consumo, a la producción de bienes y servicios, y al ingreso), que de permitir a los estados fijar tasas impositivas, se sostiene que entraría en competencia fiscal ( como se menciono anteriormente), y es bien sabido que el

---

<sup>5</sup>Rgelio Arellano Cadena, "México Hacia Un Nuevo Federalismo Fiscal", p162

resultado de la aplicación de este tipo sería sub óptimo. Una segunda idea es la contrastada empíricamente por Feldstein y Vaillant respecto a la imposibilidad de distribuir ingresos por parte de los estados en ausencia de coordinación. Si un estado establece una imposición más progresiva que la de otro entonces algunas de las personas con más altos ingresos emigran. Esto aumentaría los salarios de los que cuentan con altos ingresos, de tal manera que en el largo plazo los salarios, después de impuestos, serán iguales a los que prevalecían antes de la reforma.

El resultado al primero de los postulados se darían por el carácter de la interacción repetida dentro del juego de competencia fiscal federal y de las posibilidades de cooperación y comunicación que harían pensar en un juego de coordinación más que de competencia. Para el segundo postulado, los autores señalan que un resultado de la elasticidad salario infinita en el largo plazo de la oferta de trabajo, que se dio en los Estados Unidos, pero no necesariamente se tendría en otros países, con distintos niveles de desarrollo.

Sin embargo, hay una coincidencia en que las leyes para los mencionados impuestos deberían ser coordinados entre los estados para evitar las insuficiencias aludidas. Una posible manera de lograr esa coordinación es que las reglas para estos impuestos sean establecidas por la federación. Lo que no se puede afirmar es que la recaudación o uso de los ingresos deban ser federal o no.

En lo concerniente a si se debe descentralizar la recaudación de los ingresos, la respuesta depende de si el gobierno federal puede incentivar a los estados para que se esfuercen en recaudar de modo eficiente mediante transferencias federales. También depende de la eficiencia de la hacienda federal respecto a la estatal. Lo cierto es que se debe evitar, en la medida de lo posible, la existencia de doble funcionamiento de los estados.

### **1.3.2.- ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA MEXICANO.**

La estructura actual de las formas tributarias entre los gobiernos federal, estatal y municipal, esta vigente en México desde 1980 a partir de la publicación de la ley de Coordinación Fiscal, por medio de la adhesión de los estados al propio sistema mediante un convenio en el que estos aceptaron derogar impuestos, derechos estatales y municipales a cambio de percibir en contrapartida participaciones en ingresos federales.

Entre los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, destacan el evitar la doble o triple imposición interna, avanzar en la simplificación de la estructura tributaria, resarcir a estados y municipios los ingresos que estas dejaron de recaudar, por la suspensión de sus gravámenes. Así como establecer las bases para la distribución de las participaciones en ingresos federales y crear los órganos en materia de Coordinación Fiscal.

Es de esta forma que desde 1980 el sistema impositivo de nuestro federalismo presenta esquemáticamente las siguientes características:

- 1.- Los principales potestades logísticas en materia de ingresos públicos con aplicación en todo el país, son de competencia exclusiva del federal, lo que implica que los atributos con mayor potencial recordatorio (ISR, IVA, IEPS Y EXTERIOR), son de carácter federal.
- 2.- Los gobiernos estatales con fuentes de ingresos cuya recaudación es poco representativa en comparación con el total de sus ingresos; que se relacionan principalmente con impuestos respecto a las erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

- 3.- El ámbito impositivo de los municipios se encuentra delimitado por mandato constitucional a la propiedad inmobiliaria y los derechos por la prestación de servicios públicos municipales.
- 4.- En materia de gasto público en general cada gobierno ejerce las facultades de planeación, programación presupuestaria y control de su gasto de manera autónoma de acuerdo a sus prioridades, y sin ninguna estructura nacional de coordinación.
- 5.- En relación con la coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, el ámbito de los ingresos es el más desarrollado, pero respecto a gasto existen varios rengones de coordinación por medio del actual Convenio de Desarrollo Social.

De acuerdo con las características mencionadas y con el objetivo de renovar la estructura fiscal de nuestro federalismo es indispensable reflexionar en torno de si la distribución vigente de las competencias fiscales entre los diferentes gobiernos, es la más adecuada para permitir el desarrollo regional y local, o si se requiere un cambio modificaciones en dicha distribución, que proporcione la utilización de nuevos esquemas de desarrollo regional y potencial de las capacidades de los estados y municipios y poder atender las necesidades demandadas por la sociedad.

### **1.3.3.- BARRERAS ESTRUCTURALES PARA UNA DESCENTRALIZACIÓN**

Existe una variedad de argumentos muy establecidos en favor de descentralización de algunas funciones del Gobierno Federal, hacia niveles inferiores, al mismo tiempo existen ciertas desventajas o de manera equivalente ventajas para la concentración total o parcial de las responsabilidades del gasto. Algunos bienes y servicios aportan beneficios a residentes de más de una jurisdicción, en tal caso el gobierno federal puede tener un papel ya sea de proveedor del bien del que se trate o influir en el gobierno estatal para la provisión mediante transferencias condicionadas. En algunos tipos de servicios la armonización puede ser importante para asegurar una eficiente asignación de recursos entre los estados.

Uno de los argumentos que más atañe a la centralización es el de la equidad. Una proporción significativa del gasto de los gobiernos tiene la intención de lograr objetivos redistributivos, en la medida en la que el gobierno federal tenga interés en y responsabilidad para la equidad en toda la nación, tendría un interés en la estructura y el alcance de este tipo de programas. Esta puede ser una de las razones más importantes para la intervención del gobierno federal para desarrollar en su conjunto programas de mayor envergadura.

La evolución de la Coordinación Impositiva entre los diferentes niveles ha sido una variable que explica en parte las características de la estructura fiscal de nuestro federalismo, pero donde solo se ha logrado transformar la estructura Impositiva nacional con cambios en la política fiscal federal, ya que dichos cambios se han presentado y modificado de acuerdo a medidas establecidas por la autoridades federales.

## EL ESTADO Y LA FEDERACIÓN

Por eso los problemas que enfrenta el actual funcionamiento del federalismo fiscal se refiere en sí a la creciente debilidad de los gobiernos estatales y municipales, frente al gobierno federal que ha mermado su capacidad para atender las necesidades básicas de la población. La falta de una política de desarrollo regional que considere a los estados y municipios como principales protagonistas en la determinación y fijación óptima de inversión. La dependencia económica de los estados y municipios que ha generado el actual sistema de coordinación, impidiéndoles contar con otras fuente de recursos adicionales para solventar sus necesidades, y la carencia de un sistema de coordinación en materia de gasto público que garantice la planeación y racionalización de los presupuestos, en función de las necesidades sociales más apremiante.

### **1 . 3 . 4 .- UNA PERSPECTIVA DE DESCENTRALIZACIÓN PARA EL CASO MEXICANO.**

La descripción que se hizo del sistema actual parece sugerir que aunque es cierto que la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha significado una mayor eficiencia, al menos medida por los aumentos en los ingresos de los estados en términos reales, no se ha logrado necesariamente una mayor responsabilidad fiscal en el ejercicio del gasto, particularmente porque los estados requieren una mayor autonomía financiera. Una mayor autonomía financiera implica sin duda dotar a los estados de mayores ingresos para establecer una relación más clara entre ingresos y gastos. Esto podría lograrse en al menos tres maneras: a) descentralizar el gasto; b) dotar a los estados de mayor capacidad recaudatoria y c) mediante modificaciones del sistema de participaciones federales.

La primera de ellas consiste en descentralizar parte del gasto que en la actualidad realiza el gobierno federal para que sean los estados y los municipios quienes decidan su ejecución, ya que ellos están más cerca de las necesidades y problemas que atañen a la sociedad. Esta primera vertiente si bien es atractiva porque no exige cambios considerable, al menos por el lado de los ingresos, tiene la desventaja de que deja en duda si efectivamente puede lograrse mayor autonomía en el gasto sin una descentralización de ingreso.

La segunda vertiente, más ambiciosa, exigiría adoptar a los estados de una mayor capacidad. Ello sin duda se traduciría en una mayor autonomía en las decisiones de gasto y en consecuencia, fortalecería la llamada responsabilidad fiscal. Para ello sería necesario practicar la concurrencia fiscal en un contexto en el que el gobierno federal mantuviese el control de las tasas, que permitan la participación de las entidades federativas llevándose algunos puntos de las tasa de los impuestos de base amplia. Esta opción tiene algunas limitantes administrativas importantes, pues los impuestos de base amplia en México son el

**Impuesto Sobre la Renta de personas físicas y la de los morales, y el Impuesto al Valor Agregado.** De estos tres, el que ofrece menos dificultades es sin duda el ISR de personas físicas. El ISR de las personas morales tiene el problema de que los domicilios fiscales de las empresas no siempre coinciden con su localización territorial, al tener varias sucursales repartidos a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, y ser la matriz la encargada de realizar el pago de este rubro, su ubicación puede llegar a cambiar de una entidad a otra sin el previo pago del impuesto por lo que es un impuesto muy explotable y por la alta movilidad del capital, se presta mucho a la competencia fiscal. El Impuesto al Valor Agregado por su parte, plantea graves problemas administrativos ya que, al no distinguir la fase minorista, es muy difícil (costoso), imputarlo de modo regional. El Impuesto Sobre la Renta de las personas físicas en cambio, podría ser un mejor candidato para la práctica de la concurrencia física, siempre y cuando la federación tuviese el control de la carga fiscal total, para evitar problemas de competencia física.

La discusión detallada de esta segunda opción, parte de que en el actual sistema de recaudación de la federación no contempla diferencia alguna en la capitación del ISR, de quienes son personas físicas y quienes son morales. Considerando que el actual sistema de tributación se maneja por medio de claves generales y únicas, que no consideran el origen de estas en los resultados finales, por lo que sería necesario crear un nuevo ordenamiento para el interior de la Hacienda federal.

Por último, la tercera posibilidad más en concordancia con el sistema actual, sería modificar el Sistema de Coordinación Fiscal para que, en lugar de incluir tres criterios en la fórmula de reparto (que se tiene actualmente), considerara sólo el criterio recaudatorio, incorporando un impuesto de base amplia que por los argumentos esbozados antes, deberían ser el ISR de las personas físicas. Esta propuesta no implica eliminar el criterio de equidad, sin sólo separar el criterio recordatorio del de equidad, de manera tal que el sistema de

participaciones premie el esfuerzo recaudatorio de los estados y se logre endogenizar al menos una parte el gasto de las entidades federativas.

Por otro lado deberán formarse un fondo de compensaciones interterritorial a cargo del gobierno federal, cuyo propósito sería atender los problemas originados en la gran heterogeneidad en el desarrollo entre regiones. En la actualidad el componente poblacional de la fórmula identifica los problemas de pobreza o inequidad, como inequidad entre estados y no necesariamente entre individuos. La creación de un fondo como el que aquí se sugiere permitiría a la federación elaborar un sistema de transferencias con mucha mayor libertad, al mismo tiempo que permitiría una coordinación en lo participado con el criterio de equidad y el gasto de gobierno federal.

Independiente del tipo de reformas que en el futuro se pongan en práctica, es importante tener en cuenta dos aspectos. Primero en cualquier proyecto de reforma el gobierno federal debe mantener control. Donde los cambios deben ser graduales, ya que por la desigualdad regional existe una fuerte carencia de recursos administrativos y humanos, sobre todo en las regiones más atrasadas del país.

En suma y a manera de conclusión, puede decirse que aunque el Sistema de Coordinación Fiscal ha ganado eficacia en los recientes años, subsiste el problema de un muy bajo grado de responsabilidad fiscal, que se explica por la falta de vinculación entre ingresos y gastos de los estados y que ha tenido su expresión más aguda en la gran discrecionalidad en el ejercicio del gasto. El logro de una mayor responsabilidad fiscal exige dotar a las entidades federativas de una mayor autonomía financiera y eso se logrará sólo si se endogeneiza una parte considerable del gasto de los estados. Es decir hacer que una buena parte del gasto de los estados dependa de sus propios ingresos.

CAPITULO

11

LA POLÍTICA FISCAL Y LAS  
RELACIONES FISCALES EN MEXICO

2.1.- CONCEPTO Y OBJETIVO DE LA POLITICA FISCAL .

La política fiscal como disciplina Económica hace su aparición en la década de los treinta, siendo JOHN MAYNARD KEYNES uno de los primeros en desarrollar una teoría cuantitativa del manejo de los presupuestos y gastos gubernamentales, quien en su obra "La Teoría General de la Ocupación, El Interés y El Dinero", dio a La Política Fiscal su indudable categoría e importancia especial, mostrándola como un arsenal de instrumentos y medidas (gastos, ingresos y deuda), que usados en forma adecuada servirían para estabilizar las crisis del sistema Capitalista.

Este nuevo enfoque rompía con la teoría ortodoxa, al demostrar que la relación existente entre la cantidad de dinero en circulación y los gastos o ingresos monetarios globales, no podía ser fija y donde la administración dineraria demostraba su poca o ninguna efectividad. Mientras la teoría Keynesiana se basaba en que por medio de la Política Fiscal se podía afectar el ingreso monetario sin que en forma semejante se produjeran cambios en la oferta monetaria, lo que por supuesto, implicaba un cambio en la relación ingreso monetario y oferta del dinero; De ahí la importancia que tuvo para el

desarrollo de la Teoría General el perfeccionamiento del concepto del multiplicador de inversión<sup>1</sup>.

Con la incorporación del multiplicador a su razonamiento, Keynes pudo demostrar que los gastos públicos podrían aumentar la ocupación, especialmente en atención a los efectos secundarios del gasto realizado que producen un incremento en el ingreso real que es completamente independiente del gasto primario, con esto se dio un nuevo concepto a la teoría y una nueva dirección a las operaciones económicas gubernamentales, además de que su impacto fue de tal magnitud que revolucionó la postura de los economistas del mundo entero, al propiciar un ataque devastador a los principios de *laissez-faire*.

Donde Keynes exponía, que la buena aplicación de su teoría se debería de dar en una economía altamente desarrollada, y para efectos de lo que significa esta, podemos resumirla de la siguiente forma::

- a) El pleno empleo en una economía industrialmente avanzada no necesariamente está en equilibrio, en cualquier tiempo el volumen de inversión puede ser inadecuado, dada la prevaleciente distribución del ingreso y el consumo para mantener un alto nivel de ocupación.
- b) Es inadecuada la baja de los salarios reales para reducir costos de mano de obra durante la depresión. Los pagos a los obreros son parte de la demanda efectiva, que por consiguiente al ser reducidos estos, inmediatamente inducen a una reducción en la demanda efectiva.

---

<sup>1</sup>Llamado a K el multiplicador de Inversión. Este nos indica que cuando existe un incremento en la inversión total, el ingreso aumenta en una cantidad que es k veces el incremento de la inversión". J. M. Keynes, en *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, p 108.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

- e) La intervención del estado en la economía puede significar el mantenimiento de un alto y estable nivel de demanda efectiva, que en tiempos de depresión estos gastos adicionales mantienen e incrementan en cierto punto la demanda efectiva y no reducen los gastos privados.
- d) La inexistencia o poca influencia por parte del exterior, que alteren la oferta o demanda del país. Se deja de lado el sector externo en la medida de que este es un país altamente industrializado, la influencia que pueda ejercer dentro de su mercado será mínima por el mismo grado de desarrollo en que se encuentra.

Estas proyecciones le permitieron formular a Keynes una Política Fiscal orientada directamente hacia países altamente desarrollados, y que en esencia los puntos principales se puede resumir de la siguiente manera:

- a) Reforzar una política de baja en las tasas de interés.
- b) Suplementar la inversión privada por medio de gastos públicos, hasta donde sea posible, sin alterar ni competir con el capital privado..
- c) Crear un sistema tributario progresivo que grave más pausadamente la porción del ingreso que es ahorrada, que aquella que es gastada, y en consecuencia contrarrestar la declinación de la propensión al consumo.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

De lo anterior podemos considerar que la política fiscal está altamente vinculada con la política monetaria, o que ambas se complementan para lograr ciertos fines, de esta forma se crea la necesidad por parte del Estado de controlar muy de cerca, como parte de su política económica, los flujos monetarios existentes y las instituciones que los producen.

Con esto puede reafirmarse que la Política Fiscal de Keynes tal cual, no es aplicable a países cuya estructura industrial resulta inexistente o muy deficiente; no es válida en términos generales para los países en vías de desarrollo, puesto que esta alcanza su mayor grado de aplicación en situaciones deflacionistas y su óptima aplicabilidad se da en economías cerradas o como aproximación a esta, en aquellos países en los que su sector exterior es muy reducido.

Cabe afirmar que Keynes consideró siempre que la meta no era dar estabilidad a un nivel determinado, sino poner límites a la inestabilidad, y por otra parte que el Estado no debe intervenir en inversiones, en aquellas empresas o sectores productivos en donde el capital privado pueda participar directamente, por lo que el Estado únicamente debe participar en aquellas actividades que a menos que sean realizadas solamente por él, no serán realizadas por nadie más.

### 2.1.1.- CONCEPTO DE LA POLITICA FISCAL.

La efectividad de cualquier Política Fiscal para cualquier país dependerá en primera instancia de la elección de los objetivos que se quieran alcanzar y del peso relativo asignado a cada uno de ellos, además de reconocer que la Política Fiscal no solamente es asunto que sólo interese a los gobiernos, sino que debe ser objeto de conocimiento y comprensión de la sociedad en general.

De acuerdo a lo anterior podemos definir a La Política Fiscal como el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y situación financiera de las entidades (Estados y Municipios). Por medio de las cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público, como componentes del gasto nacional, que influye directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado.

Dicha definición nos muestra los puntos de apoyo para considerar los principales elementos de una Política Fiscal que contribuyan al desarrollo económico y en particular para precisar la eficacia de los instrumentos de los que se puede valer el sector público, queda implícito en la definición que la influencia de la política fiscal en el desarrollo económico y social depende en esencia de lo que en cada país se considere deba ser la función del Estado, para alcanzar los objetivos que se hayan adoptado y donde su influencia directa podrá ser de la magnitud que éste requiera. La intervención del Estado en este sentido podrá ser en algunos casos de tal magnitud que el sector público absorberá una proporción considerable de los ingresos privados, por medio de instrumentos tributarios y no tributarios, y los trasladará a otras manos para crear nuevos ingresos por medio de sus inversiones y de sus gastos, e inclusive intervendrá en algunos sectores productivos que bien

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

podrían ser administrados por el sector privado, como es el caso por ejemplo del manejo de la producción petrolera, el transporte ferroviario, la banca, los seguros, etcétera.

Y aún cuando, en el país se tenga la concepción de la menor intervención posible del Estado, en lo que se refiere a la producción y distribución directa de la economía de un país, y de que solo por excepciones debe ejercer el Estado actividades directamente productivas o distributivas, La Política Fiscal tendrá una repercusión más limitada en cuanto a participaciones del sector público en el ingreso y el gasto nacional, sin embargo esta será tan significativa como la anterior, pues tendrá la responsabilidad de orientar las múltiples decisiones privadas de inversión y consumo, de manera que queden dentro de los objetivos del desarrollo económico nacional y se ajusten, en su ritmo y en su distribución, a los requerimientos y objetivos del país.

Mientras el Estado participe en la inversión y el consumo nacionales y absorba una parte del ingreso nacional, La Política Fiscal tenderá a convertirse en una política distributiva del gasto, requiriendo con esto, el establecimiento de mecanismos de coordinación que permitan un mayor desarrollo a los esfuerzos desplegados por parte del Estado. A través de incentivos, disposiciones bancarias y monetarias, así como de medidas legislativas y administrativas en los campos agrarios, industrial, y de servicios y aún en instrumentos de política comercial, que puedan procurar las metas del desarrollo que la colectividad requiera.

El concepto de Política Fiscal no se limita únicamente a los aspectos de tributación y distribución del gasto del gobierno central o federal de un país. Sino que esta abarca en su conjunto los conceptos de déficit y superávit presupuestal y de la forma de financiar el primero o utilizar el segundo, donde ha sido común considerar el desajuste presupuestal como un problema de Política Monetaria o como materia estrictamente financiera, pero en sí, el gasto deficitario o el superávit son de hecho, elementos del gasto o del ahorro nacional,

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

cuya repercusión económica abarca la corriente del ingreso y la balanza de pagos, que son tanto o más importante que sus aspectos monetarios.

Asimismo La Política Fiscal no solamente abarca lo concerniente al régimen federal, si no que esta engloba a los gobiernos: Estatal, Municipal y en algunos países al llamado Distrito Federal; La tributación, el gasto y el endeudamiento de los diferentes niveles de gobierno podrá variar en función del régimen que prevalezca en el país citado y en consecuencia de su autonomía que ejerza cada uno de ellos, y donde la falta de armonía entre las medidas que se adopten entre los diferentes niveles de gobierno afectara adversamente la tasa de inversión privada e influya de manera desfavorable en determinadas clases de inversión productiva.

Lo que no es tan obvio pero que se encuentra dentro de la definición de la teoría es la extensión del campo de la Política fiscal a las parastatales y organismos autónomos que el Estado tenga en propiedad total o parcial incluyendo a los bancos oficiales. Esta incrustación se basa en la influencia que pueden adoptar dentro de la economía en general. En algunos casos estas empresas u organismos unicamente sirven como una extensión mas del aparato gubernamental, al ser creados para desempeñar solamente un tipo de inversión, y a los cuales solo se les asigna el producto de un impuesto específico, o se les mantiene a través de un subsidio del capital proveniente del presupuesto, pero que cuentan con una autonomía administrativa. Existen otras empresas cuya función radica en proporcionar un determinado servicio, que finalmente pasa a ser un subsidio más, orientado a propiciar la inversión del sector privado. Un ejemplo lo podemos encontrar en el área de transportación o de energía eléctrica, cuyas tarifas pueden ser fijadas arbitrariamente por debajo de su costo de producción.

## 2.1.2. INSTRUMENTOS DE POLITICA FISCAL

Se pueden señalar tres áreas principales de acción de la política fiscal en las que los resultados son decisivos para el éxito de los programas y planes de desarrollo: La Recaudación de los Impuestos, La Distribución del Ingreso, y El Endeudamiento. De la mayor o menor precisión y congruencia con que se actúe en estos campos dependerá no sólo el volumen de endeudamiento externo que puede requerir un país para su desarrollo, si no de hacer uso efectivo de tales recursos disponibles en el exterior, dentro de cada área de acción se dispone de diferentes instrumentos y formas de Política Fiscal.

### A)- INGRESOS ORDINARIOS.

La contribución de los impuestos a la Política Fiscal dependerá de la estructura de los mismos, pues si operan en forma flexible y progresiva, se canalizarían importantes recursos al gobierno en la fase del auge y pasará lo contrario cuando se entre en crisis, esperándose que lo anterior produzca un efecto secundario en el sector privado al reducir sus gastos cuando hay prosperidad, y los aumente cuando se presenta un receso en la economía. Lo anterior sería la forma perfecta del esquema y manejo del sistema tributario, pero que en la realidad este aspecto es inexistente, pero no por ello se debe de desechar a los gravámenes como el instrumento que usado adecuadamente ayude al control de la economía.

Un sistema tributario para poder cumplir ampliamente con los fines y objetivos trazados por el Estado, requiere de gravámenes óptimos y equitativos que sustenten el desarrollo económico del país, y donde la recaudación deberá ser la más homogénea

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

posible, en costos, beneficios, y preferencias regionales, es decir que la base tributaria recaiga en aquella autoridad lo suficientemente grande y capacitada para asumir tal función; que en muchos países (incluyendo México), el único capacitado para realizar tan grande labor es la Federación. Pero al hablar de Federación se tiende a dar por hecho la existencia de otras unidades gubernamentales, cuya autonomía les autoriza el cobro eminente de impuestos.

Ante esta aseveración y para evitar la doble o triple tributación, autores como Oates y Musgrave señalan que la fórmula para evitar este problema es que los impuestos que conciernan o afecte a más de un nivel de gobierno, deben ser recaudados por la Federación, ya que cuando existe la libre movilidad de capitales, mercancías e individuos dentro de un País, los contribuyentes pueden evitar el pago de los impuestos a través del simple traslado de sus factores de una región a otra sin perder con esto su mercado de acción dentro del País, o contrariamente se podría caer en la doble imposición y cobrarse más de una vez un mismo gravamen a un sólo contribuyente por diferentes autoridades en diferentes regiones. Y por otro lado los autores señalados afirman que aquellos impuestos que afecten solamente a una determinada región deberán ser recaudados únicamente por la autoridad más cercana a esta.

El sistema tributario es un instrumento de Política Fiscal, dirigido a acelerar el desarrollo económico del país, el cual se ajusta o se reforma de acuerdo al contexto presente y futuro que este requiera para lograr los objetivos deseados<sup>2</sup>. Podemos establecer que los impuestos actúan de dos formas: a) directamente afectan el ingreso disponible y por consiguiente el poder de gasto de los individuos; y b) influyen indirectamente sobre los incentivos para obtener ingreso y para gastar. En el primer caso las consecuencias sobre una

<sup>2</sup>Cuando se habla de reforma tributaria se debe hacer referencia no sólo a la creación de nuevos y mayores impuestos si no a una verdadera reestructuración del sistema tributario que pueda traer

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

reducción del ingreso privado, cuando las tasas de los gravámenes son muy altos podría ocasionar un receso económico, al desalentar por una parte las inversiones productivas de los empresarios y por otra disminuyen el consumo directamente de los individuos.

En el segundo caso el de los incentivos, estos se establecen para motivar y alentar al capital privado a invertir en aquellos sectores donde el Estado establece dichos incentivos, a través de la disminución o recuperación de parte de los impuestos pagados, y cuando el gobierno destina parte de su presupuesto para reducir costos en bienes y servicios .

Por consiguiente el ingreso nacional no solamente se obtiene de la capacidad de producir ingreso por parte de los gravámenes, sino también abarca la inclusión de las consecuencias provocadas en la actitud de los contribuyentes, lo que equivale aceptar que son tan importantes para el nivel del ingreso nacional tanto las tasas a que se cobran los tributos, como el tipo de estos.

Dadas las situaciones descritas y para que la Política Fiscal pueda tener un control efectivo, debe de ser posible tanto políticamente como administrativamente manipular con relativa facilidad los diversos aspectos que constituyen un impuesto como son: las tasas, las exenciones, las deducciones, etc., sin dejar de lado la sustitución de un tipo de tributo por otro, para que en un principio no se presenten cambios en los pagos y por consiguiente en los ingresos del fisco para ejercer presión en los aspectos que son importantes para una determinada conducta de los causantes.

---

consigo nuevos impuestos o por el contrario pueda originar la eliminación de algunos de estos o la reducción de sus tarifas

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

### **B) EL GASTO GUBERNAMENTAL.**

El gasto gubernamental no es sino el reflejo de planes y proyectos cuidadosamente formulados que se concretan en los presupuestos anuales. Si tales planes y proyectos no existieren o si se formularan de manera incorrecta, el gasto público reproduciría esa realidad en la Política Fiscal. Se requiere que el gasto público responda a las necesidades de inversión del sector público a la expansión y al mejoramiento de los servicios prestados por el estado, así como de los administrativos, la defensa del país y la política de transferencias en beneficio del sector privado, todo dentro del cuadro de los objetivos generales y sociales.

En un sistema Federal la distribución del gasto público causa polémica al considerarse cual de los tres niveles de gobierno, tiene en última instancia la redistribución de éste, pues quien la tenga tendrá en sus manos el manejo de la política distributiva. Se ha argumentado que si la autoridad final estuviera controlada por los Estados o Municipios, existirían barreras para un crecimiento nacional y por otra parte si la Federación fuera la encargada de la repartición, se dice que no se tendría una óptima distribución, ya que ésta perdería la localización inmediata de las necesidades primarias de la población, por lo que es preciso retomar varias concepciones del manejo del gasto.

La Distribución del Ingreso puede estudiarse de acuerdo a tres diferentes concepciones: La Distribución del Ingreso en Forma General, La Equidad Horizontal Entre los Individuos y La Igualación Fiscal de los Estados y Municipios; las cuales no pueden aislarse totalmente una de la otra, pero teóricamente si pueden manejarse aisladamente para comprender mejor el impacto que en el sistema Federal se tiene en este importante renglón de La Política Fiscal.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

Con respecto a la Distribución del Ingreso en Forma General, este enfoque considera que, la distribución del ingreso debe partir del nivel de gobierno más grande, hacia los más pequeños. Lo que significa que, la Federación es la única capacitada para llevar a cabo programas que beneficien al país en general y no solo a un grupo determinado. De tal forma que se diga que la intervención de la Política Fiscal es eficiente solamente si se producen resultados dignos de considerarse, y por el contrario si los resultados no son importantes, se dice que La Política Fiscal es obsoleta ante un sistema Federal en el cual coexisten tres diferentes niveles de gobierno con las mismas posibilidades autónomas de gravar y gastar.

El segundo aspecto, el de la "Equidad Horizontal", propone que la distribución debe llevarse de acuerdo a una equidad basada en la igualación generalizada de todos los individuos que tendrán igual tratamiento en beneficios y servicios a lo largo y ancho de la nación. Con lo anterior no solo se realiza una verdadera distribución del gasto, si no que se evita el movimiento de residencia de las personas de los estados más pobres hacia los más ricos, al dar la misma proporción de riqueza en cualquier punto de la nación, y de igual forma la misma oportunidad de crecimiento económico.

La Igualación Fiscal de los Estados y Municipios es la tercera referencia de distribución, que consiste en establecer una relación entre las entidades entre sí y cada una de ellas con la federación, donde la igualación se establece de acuerdo a los estados y no sobre los individuos. Lo anterior encaja dentro de lo que el autor Musgrave llama "Objetivos Fundamentales del Federalismo Político", donde se acepta la interferencia del gobierno central en las finanzas de los estados miembros, como manifestación de sus propios deseos con el fin de obtener ciertos objetivos. Con lo anterior se desea que todos los estados miembros de la federación tiendan a una posición igualitaria en relación a servicios actuales y necesidades futuras y en general a la mejoría de los servicios públicos que se otorgan en su conjunto.

Por consiguiente se puede establecer que ninguna de las tres concepciones descritas se manejan aisladamente, si no que son utilizadas cada una de ellas en mayor o menor proporción de acuerdo a los objetivos y metas que el Estado crea pertinente para el mejor desarrollo del país. Con lo que la distribución se realiza bajo un sistema de asignación de recursos entre los diferentes niveles de gobierno. Esto parecería implicar que el gobierno federal no debería intervenir en las relaciones estatales ni locales, pero si se recuerda lo dicho por Musgrave, de que si existen bases para la intromisión federal, el problema por resolver será la delimitación de esta responsabilidad del cual llevara un mayor logro en la relativa importancia en las metas redistributivas de los ingresos personales, donde el sistema federal tendrá que controlar aquellos negocios u proyectos que abarquen más de un Estado en su beneficio, y los niveles menores deberán solicitar del mayor un sistema de transferencias más amplio de acuerdo a su base poblacional y de su incidencia de pobreza.

### **C) LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS.**

Es sabido que la escasez de capital, es uno de los grandes obstáculos para crecer económicamente, ya que en muchos casos la falta de inversión para infraestructura evita el pleno desarrollo económico de algunas regiones, por la falta de transporte, energía, caminos, puertos, etc. en síntesis no existen o son inadecuadas las instalaciones para que la economía pueda funcionar eficientemente, debido a ello el ingreso interno crece con lentitud y por lo mismo no se genera el ahorro suficiente, de ahí que se requieran préstamos que sirvan como complemento de los ingresos ordinarios (impuestos, productos aprovechamientos), cuando las Finanzas Públicas no logran cubrir los gastos requeridos para subsanar los diferentes programas y proyectos gubernamentales que financian tales obras, tras las cuales crecerá el ingreso con mayor rapidez, se elevará el ahorro interno activando con ello la

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

economía del país. Por lo que el capital llegado por endeudamiento es canalizado por la política fiscal hacia la reactivación del desarrollo económico y en consecuencia, elevar la inversión pública y privada.

Cabe mencionar que no todo el ingreso proveniente del endeudamiento es canalizado hacia fines específicos de inversiones, si no que éste en muchas ocasiones es utilizado para subsanar el déficit generado en las finanzas públicas, por pagos corrientes de la propia administración; cuando la concepción originaria del endeudamiento es la utilización de los ingresos ordinarios futuros en el presente, que permitan mejorar las condiciones económicas actuales y que al mismo tiempo vislumbren mejoras de crecimiento y desarrollo en el futuro. Una política fiscal orientada en este sentido tenderá a buscar en primer instancia que sea el ahorro interno nacional el principal proveedor del financiamiento del estado, sin embargo el endeudamiento ha rebasado con mucho las posibilidades de absorción del ahorro nacional, y los empréstitos del exterior surgen como el salvador económico de muchos países.

## 2.2.- LAS RELACIONES FISCALES EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

### 2.2.1.- LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1824

El 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente promulgó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, dejando atrás el orden colonial, y comenzando con ello un nuevo sistema de orden Federal, dando origen a las primeras relaciones fiscales y financieras en el país, las cuales para poder lograr la unificación total de la Nación, surgieron condicionadas en medio de las confrontaciones ideológicas y políticas de los partidarios del Sistema Central y los partidarios del Sistema Federal.

Bajo este orden la Constitución reconocía la existencia de tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y el Judicial. El poder legislativo quedó en manos de una legislatura integrada por un grupo de individuos electos por el pueblo, con autoridad para determinar las constituciones estatales. El poder ejecutivo, en cambio recaía por tiempo ilimitado sobre una o varias personas, según lo dedicase cada estado, con esto se lograba la plena independencia política. Sin embargo la lucha entre Federalistas (antiguos insurgentes y liberales), y Centralistas ( el alto clero, y los peninsulares), impedía la real independencia económica ya que el clero además de seguir contando con un alto poder ideológico, era dueño de innumerables propiedades y riqueza que sacaba de circulación a través del diezmo y contribuciones extraordinarias para atesorarlo dentro de los monasterios, por lo que se tenía una gran fuga de capital necesaria para destinarse en inversiones productivas.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

Las primeras reglamentaciones para fortalecer La Hacienda Pública del país se dieron en 1830 bajo el Gobierno del General Anastasio Bustamante, estableciendo diversas contribuciones con cargo a los Estados, por lo que se les pedía a los Gobernadores que aunque fuera a costa de esfuerzos extraordinarios enteraran a las Comisarias Generales las mayores cantidades a cuenta de los contingentes y tabacos. Y posteriormente en febrero de 1832, el Gobierno del General Antonio López De Santa Ana dispuso la intervención de las rentas de los estados que adeudaban al contingente de la federación, contribuir a los gastos de la Federación con el 30% del total del producto de sus rentas publicas sin deducción alguna.

Las Leyes Constitucionales de 1835 y 1836, basadas en una filosofía oligárquica que nulificaron al Federalismo, muy pronto fueron derogadas por la firma de las Bases de Tacubaya en 1841, y que se ratificó después con la Constitución de 1843. En la cual se dieron las bases para la organización política de la República Mexicana, que conservaba el centralismo y las Asambleas Departamentales dotadas ampliamente de competencias administrativas y fiscales, cierta independencia financiera, potestad legislativa limitada y facultades para proponer gobernador, presidente, miembros de la corte y senadores, pero al mismo tiempo conservó los privilegios a los fueros eclesiásticos y militares.

En 1851 se creó la Junta de Gobernadores, en la que se reunieron los representantes de los gobiernos locales y del Gobierno Federal con el propósito de discutir la organización de las finanzas públicas del país, ya que la Hacienda del Gobierno Federal era casi nula, porque muchos departamentos (entre ellos los de mayor riqueza), no pagan rigurosamente sus contribuciones, y por otro lado se incrementaban los reclamos de nacionales y extranjeros por los gravámenes impuestos a la industria y al comercio exterior como interior.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

En 1855 bajo las condiciones económicas y políticas que imperaban en el país, se expidió la primera Ley que abolía privilegios al clero y fortalecían las finanzas del Estado. La Ley Sobre Administración de Justicia (Ley de Juárez), que suprimía el fuero eclesiástico y el militar en materia civil; posteriormente dos leyes más se expidieron para el fortalecimiento de la primera: La ley de Adjudicación de Fincas Rústicas y Urbanas (Ley Lerdo, 1856), para la adjudicación de los inmuebles pertenecientes a las corporaciones civiles y eclesiásticas; y La Ley de Tarifas por los Servicios Eclesiásticos, con la cual se trataba de evitar el abuso del clero contra las personas de escasos recursos.

Con la intervención Francesa y la imposición del segundo Imperio (1856), se expidieron los Estatutos del Imperio Mexicano, de corte centralista. Dejando al territorio nacional dividido para su administración en ocho grandes partes, en cincuenta Departamentos, y cada Departamento en distritos y municipalidades. En cada Departamento se colocó un Prefecto, auxiliado por un Consejo de Gobierno compuesto de un Funcionario Judicial del Administrador de Rentas, y propietarios destacados en los ramos de agricultura, comercio, minería e industria. Todos los funcionarios eran nombrados por un superior jerárquico y a la cabeza de toda la administración quedó el Emperador.

### 2. 2. 2.- LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCION DE 1857

Con la caída del Imperio y la promulgación de la Constitución de 1857, el país adoptó una vez más el Sistema Federal como forma de gobierno, se estableció la República Democrática, Representativa y Federal, señalando como partes integrantes de la Federación 27 estados, el territorio de Baja California y el Distrito Federal (con ajustes al territorio nacional posteriormente se crearon los estados de Hidalgo y Morelos), se dividieron los poderes en ejecutivo, legislativo y judicial con la modalidad de que la Cámara de Senadores quedaba excluida. Sin embargo no se establecieron relaciones fiscales importantes entre el gobierno federal y los estados, ni la delimitación de facultades fiscales. El programa financiero del Gobierno Federal proyectando gravar en mayor medida las fuentes de tributación, concentrar la recaudación y administración de los impuestos, hacer uso de una política de transacciones permanentemente revisables en materia de tarifas, creando el timbre con la tendencia de transformar la base de las rentas haciéndola interior principalmente, buscar una nivelación posible del presupuesto, organizar la cuenta y perseguir el peculado y el fraude. Lo que creó un sistema fiscal desorganizado con una concurrencia impositiva que lesionaba a los gobiernos locales.

En 1885 asume la presidencia Porfirio Díaz, y las relaciones fiscales y financieras con los estados desaparecen con el Plan de Tuxtepec (Dictado en 1875), y para 1887 y 1890 se promueven las reformas constitucionales que le permiten mantenerse en el poder durante 35 años, etapa durante la cual el sistema fiscal siguió siendo primitivo y desorganizado, basado en la recaudación de los impuestos indirectos: derechos al tránsito de mercancías de estado a estado, al comercio y a la incipiente industria. Otorgando a la clase dominante integrada por terratenientes, los grandes industriales, comerciantes, banqueros y los inversionistas extranjeros, la extensión de impuestos directos, la depresión de los salarios y prestaciones

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

**para los obreros. Facilidades con las que se esperaba lograr el mejoramiento económico y financiero que el país necesitaba en forma inapelable.**

De los aspectos sobresalientes del régimen Porfirista, en cuestiones fiscales y financieras resalta la conferencia de los representantes de cada estado de 1883, cuyo propósito era hacer frente a la precaria situación financiera. La Conferencia de economistas de 1891, que engendró la iniciativa de abolir las alcabalas de Don José Yves Lamantour, las cuales fueron derogadas hasta 1895 por iniciativa del Ejecutivo al proponer al Congreso una iniciativa de reforma constitucional tendientes a abolir los impuestos alcabalariorios.

Después del exilio de Porfirio Díaz, durante el gobierno de Francisco I. Madero hubo pocos cambios en la administración pública, y los porfiristas continuaron disfrutando de sus prerrogativas. La etapa de los privilegios porfiristas durante la etapa maderista demuestra que no se puede construir un nuevo organismo político si no se destruye de raíz el aparato administrativo y militar de la dictadura, y que para gobernar efectivamente debe constituirse un gobierno fuerte. No obstante a Madero corresponde el mérito de haber propiciado un ambiente de libertad y democracia que para infortunio de México, no duro por mucho tiempo debido al golpe de estado de Victoriano Huerta.

### 2.2.3.- LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La constitución de 1917 mantiene en lo fundamental las ideas federalistas vigentes de la constitución de 1857 (Artículo 49), pero con la diferencia de que en el citado documento, señala que la soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que por su voluntad la Nación se ha constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos, teniendo como base de su división territorial al "Municipio Libre" (Artículo 115), y su soberanía la ejerce por medio de los poderes de la Unión, logrando con ello dar el primer acto formal de coordinación fiscal en México, al haberse establecido por primera vez las límites impositivas en los diferentes niveles de gobierno. En efecto el artículo 31 Constitucional estableció como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, el Estado y Municipio en el cual residan. Y donde la Constitución otorga funciones y facultades independientes en materia fiscal para cada uno de los niveles gubernamentales.

#### A) FACULTADES TRIBUTARIAS EXCLUSIVAS DE LA FEDERACIÓN

- Establecer gravámenes en las siguientes áreas: comercio exterior, aprovechamiento y explotación en recursos naturales de las tierras y aguas de la nación, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos explotados o concesionarios por la federación.
- Establecer contribuciones especiales sobre: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

- Legislar sobre las siguientes materias: Hidrocarburos, minería, cinematografía, comercio, juegos de apuesta y sorteos, servicios de banca y crédito, para establecer contribuciones al, sobre recursos naturales, sociedades de seguros, servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.

### B) FACULTADES TRIBUTARIAS CONCEDIDAS Y PROHIBIDAS A LOS ESTADOS:

- Se reservan a los estados aquellas facultades no concebidas expresamente a los funcionarios federales.

#### PROHIBICIONES:

- Emitir papel moneda, estampillas y papel sellado.
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesan el territorio, gravar la entrada o salida de mercancía extranjera, gravar la circulación y el consumo de efectos nacionales y extranjeros.
- Expedir o mantener leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos por razones de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

- Gravar sin el conocimiento del Congreso de la Unión la producción acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso lo autorice, y establecer derechos de tonelaje u otro alguno de puertos, o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

### C) FACULTADES TRIBUTARIAS CONCEBIDAS Y PROHIBIDAS A LOS MUNICIPIOS.

- Capacidad para administrar libremente su hacienda la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y de las contribuciones e ingresos que las legislaturas estatales establezcan a su favor.
- Recibir las contribuciones que las legislaturas estatales establezcan a su favor sobre la propiedad inmobiliaria, fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejoras; así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Recibir ingresos de las participaciones federales.
- Recibir ingresos por los servicios públicos que prestan.

De lo anterior se desprende, que la Constitución transformó al Gobierno Federal en rector de la Política Fiscal Nacional, limitó la facultad de los gobiernos estatales para allegarse recursos e hizo a los municipios depender de las legislaturas locales, sin embargo el Congreso Constituyente no logró concebir una adecuada distribución de soberanía en

materia impositiva a nivel federal, estatal y municipal, provocando una competencia tributaria con preponderancia fiscal del gobierno federal frente a los demás niveles. El sistema fiscal se caracterizó por nueva multiplicidad de impuestos insignificantes y mal combinados con desagravamiento de una importante parte de la riqueza, donde el peso de la carga tributaria recae en el consumo y no sobre la propiedad o la renta, afectando más a las clases marginadas, y por otro lado la distribución del ingreso fiscal favoreció al gobierno federal, que retenía la mayor proporción de las fuentes tributarias.

Hasta 1930 los Estados solamente recibían apoyo financiero a través de subsidios y participaciones y solo en algunos casos el gobierno federal intervino en las rentas de los estados para que estas se incrementaran.

1916 Sonora y Sinaloa recibieron parte de los derechos de exportación sobre garbanzo.

1919 Se reforma la Ley de Impuestos a la Minería, que autorizaba a los Ayuntamientos de los municipios de ubicación de los fondos mineros para administrar los fondos colectados.

1920 Los Ayuntamientos quedaron facultados para solicitar a la SHCP, el otorgamiento del usufructo de bienes nacionalizados.

1922 Mediante decreto presidencial, se fijaron los impuestos al petróleo crudo y sus derivados, aplicando un 5% a los estados tomando en cuenta la ubicación de los pozos y las refinerías.

1924 La Ley de Ingresos del Erario Federal señaló que el producto del impuesto sobre propiedad minera correspondía a la federación, pero que

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

se concedía un 40% a los municipios donde se encontraran ubicados los fondos mineros.

1924 Se autorizó al H. Ayuntamiento de la Ciudad de México a retener el 50% de la recaudación por concepto de multas.

Pero no fué hasta los Gobiernos de Obregon y Calles que se propusieron llevar a cabo un sistema impositivo con el fin de conseguir mayores ingresos para el Estado, reorganizar el sistema fiscal, establecer un sistema bancario capaz de asegurar y estimular las actividades económicas y restaurar el crédito interior y exterior. Para el primer punto, se propuso un método de impuestos directos e indirectos y de tasas que procuran, a la vez, la equidad y la igualdad en la tributación.

En 1924 nace la concepción de que los impuestos directos deben ser el sustento de las haciendas públicas, por lo que se emite un Impuesto Sobre los sueldos, salarios y el impuesto sobre utilidades de sociedades y empresas; la cual se fue puliendo y en 1925 concluyó con la denominación del "Impuestos Sobre la Renta", gravamen que para evitar su concurrencia en su recaudación, el gobierno federal adopta su tutela de recaudación, administración y posteriormente distribución del impuesto.

De cara al problema de la concurrencia impositiva, que prevalecía en el país, el gobierno federal buscó delimitar los campos de imposición, y unifica todos los gravámenes en 1936, con un nuevo proyecto de Reformas Constitucionales para delimitar los campos de acción en materia tributaria de la Federación, los Estados y los Municipios:

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

**Primero.-** Las Contribuciones Sobre Comercio Exterior son privadas del Gobierno Federal.

**Segundo.-** El Impuesto Sobre la Renta es privado del gobierno federal en su control y administración y los estados únicamente deben de recibir una participación.

**Tercero.-** Los Tributos Fiscales sobre Recursos Naturales en su producción y la legislación que los grava, corresponden exclusivamente al gobierno federal.

**Cuarto.-** Los gravámenes sobre Instituciones de Crédito son prioritarias del gobierno federal. Y las sociedades de seguros han de estar sujetas a un sistema tributario federal.

**Quinto.-** Los atributos Especiales de la Producción Industrial son privilegios del gobierno federal. Participarán en sus rendimientos los estados y los municipios que no asignen carga sobre las mismas fuentes.

**Sexto.-** El rendimiento sobre la propiedad territorial pertenece al gobierno federal con participación municipal en los predios rústicos o urbanos que dentro de la jurisdicción sean objeto de gravámenes

Con estas modificaciones a la política tributaria inicia la época moderna de la política fiscal, sustentada en bases más sólidas para que el Estado pueda hacerse llegar de los recursos más equitativos suficientes para subsanar su gasto, y poder alentar las inversiones públicas y privadas que requiere el país para su crecimiento económico.

### **2.3.- LAS CONVENCIONES NACIONALES FISCALES**

Como se analizó anteriormente para 1925 el sistema tributario era antieconómico, ineficaz e injusto y el Gobierno del General Plutarco Elías Calles se propuso enmendarlo convocando a la primera Convención Fiscal.

#### **2.3.1.- LA PRIMERA CONVENCION FISCAL, 1925**

En 1925 la Primera Convención Fiscal representó un intento explícito del Gobierno Federal por solucionar el problema de la múltiple tributación. La Convención se realizó tras un periodo de grave desorganización económica y social, por lo que sus objetivos primordiales fueron delimitar con mayor claridad las competencias fiscales de los niveles de gobierno; unificar el sistema fiscal y crear un órgano permanente de estudio sobre el tema. Los alcances de la Convención fueron en realidad limitados, emitiéndose sólo algunas recomendaciones dentro las que destacan: las necesidades de crear un cuerpo consultivo que diera seguimiento a los acuerdos tomados en la Convención; el uso exclusivo de la autoridades locales de los impuestos sobre la propiedad raíz y sobre donaciones y sucesiones; y la facultad exclusiva de la Federación para establecer impuestos sobre el comercio y la industria, participando en el rendimiento de dichos gravámenes a los estados.

### 2.3.2.- LA SEGUNDA CONVENCION FISCAL, 1933

La situación financiera de los Estados, ya de por sí misma frágil, se vio agravada por la depreciación mundial de 1929. Así en 1933, se convocó a la Segunda Convención Fiscal, nuevamente con la preocupación por señalar con mayor claridad las bases precisas de la limitación de las facultades de la Federación y los Estados en materia tributaria. Y sentar las bases de unificación de los sistemas locales de tributación y de la coordinación de ellos con el sistema federal.

Los resultados inmediatos de la Segunda Convención fueron únicamente algunas recomendaciones como:

- Unificar la imposición al comercio y la industria.
- Elevar al rango constitucional la limitación de las facultades impositivas de los tres niveles de gobierno y la propia existencia de la Convención Nacional Fiscal.
- La confirmación de la facultad de las autoridades locales para gravar la propiedad raíz.
- Dejar de considerar facultad privativa de la Federación el establecimiento de gravámenes a la industria y al comercio.

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

- Conceder a los estados y municipios una participación fija en el rendimiento total del impuesto sobre la renta por vía de ensayo.
- Establecer la determinación anual o bienal del impuesto a cargo de cada causante, e implantar el pago mensual o bimestral del impuesto directamente en las oficinas recaudatorias.

No obstante la Convención sentó las bases para modificaciones constitucionales importantes en 1934 y 1942 las cuales se refieren al establecimiento del impuesto sobre energía eléctrica como competencia federal y la facultad de la federación para establecer contribuciones sobre los recursos naturales comprendidos en el artículo 27 de la Constitución.

### 2.3.3.- LA TERCERA CONVENCION FISCAL, 1947

La Tercera Convención Fiscal (1947), es promovida por el Gobierno Federal ante la necesidad de emprender una campaña de recuperación económica del país, y una urgencia de simplificar el Sistema de Impuestos de la Federación, el cual seguía manteniendo la misma estructura fiscal que en 1925, pero con la diferencia de la creación de nuevos impuestos (tanto por la federación como por los estados y municipios), más complicados y con mayores requisitos y trámites exigidos por las leyes fiscales. Creando por consiguiente mayores cargas económicas que estimulaban la evasión fiscal, y por consiguiente creaba una falta de recursos en la federación, estados y municipios para cubrir adecuadamente las necesidades que la sociedad reclama.

Los alcances de esta convención fueron mucho mayores que los registrados en las dos anteriores. De las recomendaciones emitidas por la Convención destacan dos en importancia: Primero la aceptación de que los ingresos de cada uno de los niveles gubernamentales deban de provenir tanto de impuestos propios como de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por cualquiera de los otros niveles; Segundo, el señalamiento como ingresos privativos de la Federación los derivados de la renta, a cambio de otorgar una participación a los estados en el rendimiento de este impuesto.

Los resultados prácticos de la convención de 1947 fueron los siguientes: Promulgación en diciembre de ese año de la ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles. Esta ley derogó varios gravámenes estatales sobre actividades mercantiles y comerciales, mediante el establecimiento de un impuesto a los ingresos por ventas y prestación de servicios obtenidos por los comerciantes e industriales. Se estableció una tasa federal de

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

1.8% y una adicional de 1.2% para los estados. En ese primer momento, la adopción de un nuevo impuesto fue totalmente voluntario.

En 1948 se promulgó la ley que regula el pago de participaciones en ingresos federales a Entidades Federativas. La promulgación de esta ley tuvo como objetivo fundamental *normar* y agilizar el pago de participaciones a las entidades en materia del SIM.

En 1953, se crea la primer ley de Coordinación Fiscal y los convenios de colaboración entre los estados y la Federación. El contenido de este precepto puede dividirse en tres aspectos: evitar las restricciones indebidas al comercio interestatal; la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios y la formulación de estudios para identificar en los estados disposiciones contrarias a la Constitución. Es importante mencionar que la coordinación fiscal no se establece como parte de la Constitución, sino como un arreglo de índole contractual entre autoridades. Con ese marco de normatividad se incorporan al sistema, al mismo tiempo de la introducción de un impuesto Sobre la Renta (I.S.R.), los estados de Colima, Yucatán, Hidalgo, Campeche, Tabasco, Puebla y Guerrero.

El sistema contó con estos miembros durante toda la época del desarrollo estabilizador, hasta que en 1972, la federación decidió aumentar la tasa del ISIM al 4%, entregándole el punto porcentual adicional a las entidades que se coordinaron. El incentivo fue atractivo, para febrero de 1973 aún los estados más evasivos se incorporaron al sistema firmado convenios con la federación.

## **2. 4.- EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL EN MEXICO**

Uno de los elementos mas importantes, y al mismo tiempo mas debatidos del federalismo mexicano contemporáneo, es sin duda el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). A pesar del gran conjunto de ordenamientos legales que tienen relación con el SNCF desde la propia constitución hasta acuerdos administrativos entre la federación y los estados en materia de fiscalización y administración tributaria, su principio básico es relativamente evitar la múltiple tributación, incrementar la recaudación total y lograr una distribución interestatal de los ingresos fiscales más balanceados, a fin de disminuir las disparidades regionales en el nivel de desarrollo.

Los Sistemas de Coordinación Fiscal son en general una creación de los gobiernos del siglo XX, mediante los cuales los diferentes niveles de gobierno de un país establecen acuerdos de distinta naturaleza sobre las funciones de recaudación tributarias. En este sentido los Sistemas de Coordinación Fiscal en el mundo no están orientados bajo un mismo objetivo. Por lo que podemos establecer dos formas en las que se puede estructurar la coordinación fiscal, por Repartición de Facultades y por Transferencias de Facultades y Participaciones. El primero de los casos comprende "Una Repartición de las Fuentes de Ingreso Tributarias", entre distintos niveles de Gobierno; una vez realizadas esta repartición la fiscalización y administración de los gravámenes para el nivel de gobierno se realiza en forma prácticamente independiente del resto de los niveles de gobierno. Algunos aspectos de la constitución mexicana de 1917 que anteriormente estudiamos son un ejemplo de este tipo de coordinación. Cuando a la federación se le reserva la facultad de cobrar impuestos relacionados con el comercio exterior,

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MEXICO

En el segundo caso se lleva "Una Transferencia de Facultades Tributarias", de un nivel a otro a fin de participar en una parte de los ingresos recaudados por el nivel de gobierno al cual le fueron transferidas las facultades. Las leyes de coordinación fiscal en México 1953 son muestra de este tipo.

Como se señaló los objetivos de un sistema de coordinación fiscal son variados, no obstante pueden distinguirse cuatro objetivos generales: Armonización de los sistemas de recaudación entre los distintos niveles de gobierno, evitando la múltiple tributación; Evitar una competencia tributaria entre los estados; Lograr una redistribución de los ingresos tributarios con el propósito de equilibrar el nivel de desarrollo entre las regiones e Incrementar la recaudación total del país.

La Ley de Coordinación Fiscal fue promulgada en diciembre de 1978 y surtió efecto a partir del primero de enero de 1980. Este ordenamiento optó por un sistema de relaciones impositivas gubernamentales basado en la imposición única por parte de la Federación. Desde que entro en vigor esta ley y hasta la fecha la coordinación entre los estados, los municipios y la Federación ha evolucionado con base a la propia experiencia generada por el funcionamiento del SNCF, así como por la necesidad de adecuar la distribución de participaciones a las necesidades de los estados y la evolución del sistema tributario nacional, al tiempo que en algunos casos las participaciones se han convertido en la fuente primordial de financiamiento de los estados y municipios del país.

Con la entrada en vigor del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, comenzaron a distribuirse los recursos a estados y municipios a través de tres fondos:

- a) El Fondo General de Participaciones (FGP).

## LA POLÍTICA FISCAL Y LAS RELACIONES FISCALES EN MÉXICO

- b) El Fondo Financiero Complementario (FFC).
- c) El Fondo de Fomento Municipal (FFM).

En resumen, desde que México logró su independencia política y económica y adoptó el federalismo como base de su estructura, las relaciones fiscales no han podido resolver del todo la problemática en materia de legislación y administración tributaria entre los tres niveles de gobierno. Con las Constituciones de 1824, 1857 y 1917, se marcó en forma privativa la competencia del Gobierno Federal en ciertas fuentes de ingresos. Si bien es cierto que algunas áreas tributarias fueron cedidas a los municipios y las entidades federativas, es también cierto que otras áreas se establecieron como prioridad del Gobierno Federal. Donde al Gobierno en general ha buscado siempre establecer un sistema impositivo debidamente acorde con los sistemas tributarios de cada entidad, basados en los principios de justicia e igualdad para todos los contribuyentes y el mejoramiento de la legislación y administración tributaria. Prueba de ello son la Convenciones Fiscales Nacionales de 1825, 1933 y 1947.

Pero no fue sino hasta que las autoridades fiscales de los tres niveles de gobierno plantearon la creación de una Coordinación Fiscal, se logró unificar criterios, eliminar la concurrencia en fuentes importantes de ingresos y simplificar los lineamientos fundamentales de las leyes tributarias de los estados, haciendo más coherentes el sistema impositivo del país y robusteciendo su capacidad administrativa. Y que con el venir de los años se ha seguido concertando y definiendo un sistema legislativo y administrativo tributario, congruente tanto con los objetivos económicos nacionales como con la estructura gubernamental, en beneficio de la nación completa.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### CAPITULO

### III

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

"La importancia de las Finanzas Públicas en la vida de un país es evidente bajo cualquier punto de vista. Los aspectos de ingreso, gasto y la relación entre ellos, determinan, en gran medida, los resultados macroeconómicos, como la tasa de inflación y el ritmo de inversión. De la misma forma, las políticas de ingresos y gasto determinan la asignación sectorial de una gran cantidad de recursos con repercusiones microeconómicas, al nivel de la empresa, del hogar o del individuo"<sup>1</sup>

En México con la adopción del sistema Federal como modo de organización política, coexisten en el país tres Gobiernos diferentes, autónomos y soberanos (Federal, Estatal y Municipal), donde cada uno de ellos maneja por separado sus Ingresos y Egresos, de acuerdo a sus necesidades y reclamos del que son objeto por parte de los grupos de la sociedad que los componen. Por lo que cada nivel de gobierno requiere de recursos propios para financiar su gasto de manera sana, recursos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos que renuncian a una parte de su riqueza al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a las haciendas públicas como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que los benefician a ellos y a todo el conjunto de la sociedad. Sin embargo los intereses y las necesidades de las diferentes esferas

---

<sup>1</sup> SHCP, *Reestructuración de las Finanzas Publicas Ingresos*, p15.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### CAPITULO

### III

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

"La importancia de las Finanzas Públicas en la vida de un país es evidente bajo cualquier punto de vista. Los aspectos de ingreso, gasto y la relación entre ellos, determinan, en gran medida, los resultados macroeconómicos, como la tasa de inflación y el ritmo de inversión. De la misma forma, las políticas de ingresos y gasto determinan la asignación sectorial de una gran cantidad de recursos con repercusiones microeconómicas, al nivel de la empresa, del hogar o del individuo".<sup>1</sup>

En México con la adopción del sistema Federal como modo de organización política, coexisten en el país tres Gobiernos diferentes, autónomos y soberanos (Federal, Estatal y Municipal), donde cada uno de ellos maneja por separado sus Ingresos y Egresos, de acuerdo a sus necesidades y reclamos del que son objeto por parte de los grupos de la sociedad que los componen. Por lo que cada nivel de gobierno requiere de recursos propios para financiar su gasto de manera sana, recursos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos que renuncian a una parte de su riqueza al transferirlos voluntaria u obligatoriamente a las haciendas públicas como ingresos públicos, con el fin de que los gobiernos cumplan las actividades que los benefician a ellos y a todo el conjunto de la sociedad. Sin embargo los intereses y las necesidades de las diferentes esferas

---

<sup>1</sup> SHCP, *Reestructuración de las Finanzas Publicas: Ingresos*, p15.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

gubernamentales no siempre coinciden y por lo tanto, surge el problema institucional y administrativo de definir qué tipo y que conjunto de problemas públicos puede atender el gobierno municipal, el estatal y cual el federal, y de igual forma cuál debe ser el monto de recursos públicos más apropiado para atenderlos.

Sin embargo a pesar de que en nuestro país contamos con un régimen sustentado en los principios del Federalismo, en lo que se refiere a Política Fiscal entre los gobiernos federal, estatal y municipal ésta solo se ha logrado modificar de acuerdo a las exigencias y requerimientos estructurales del sistema impositivo del nivel Federal, creando con ello un sistema de orden Fiscal centralizado, que no solo concentra la Política Tributaria sino que además controla la Política Distributiva.

La estructura actual de las Finanzas Públicas esta vigente desde 1980, año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal, al considerar que la obligación federal de otorgar participaciones debería quedar asentada en la ley y no sólo en los convenios. El proyecto de la nueva ley suscitó preocupación por la futura evolución de las participaciones y de los impuestos estatales. De manera similar, los trabajos preparatorios para el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado causaron inquietud y discusión entre las entidades y la SHCP. Esta ultima señalaba que el objetivo era modificar las normas del sistema de participaciones (para pasar de un sistema de cuotas a uno de porcentajes), pero que se aseguraría que los estados recibieran igual o mayor monto de ingresos. Con el nuevo sistema se buscaba entre otras cosas, evitar que los recursos participables se siguieran deteriorando, ya que las proporciones de éstos en la recaudación federal había descendido. Para tal efecto se creo el Fondo General de Participaciones del nuevo sistema, se constituyó con un porcentaje fijo de los ingresos federales totales, al cual se adicionaron montos de recursos equivalentes a los impuestos estatales que se eliminaron.

## **LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO**

Con el nuevo sistema se perseguía además terminar con el hasta entonces insalvable problema de la concurrencia, evitando que los estados y municipios duplicaran los impuestos federales. Se discutió incluso la conveniencia de establecer un sistema tributario nacional que quedara consagrado en la Constitución. Existía la idea de crear un catálogo de gravámenes vigentes y suspendidos así como un código tributario único, junto con la derogación de muchos tributos estatales y municipales. A fin de cuentas se quería hacer más transparente el régimen fiscal, simplificando y uniformando procedimientos y criterios, armonizando el monto y la mecánica para la distribución de las participaciones entre los estados y municipios.

### **3.1.-LA CENTRALIZACIÓN DE LOS INGRESOS EN LA FEDERACIÓN**

El Sistema de Coordinación Fiscal implantado en 1980, se ha caracterizado por su continua evolución, donde la mayoría de los cambios se han orientado a ajustar el modo y el monto en el que la federación participa de los impuestos a los estados y municipios, a fomentar el esfuerzo recaudatorio de los niveles regionales y a favorecer un criterio de equidad. Sin embargo este esquema aun conserva el alto grado de concentración recaudatoria en el gobierno Federal. Dicha evolución se puede observar en el cuadro 1, en donde la distribución de la recaudación de los Ingresos muestran un porcentaje mayor del 80 % que corresponden a la Federación, el 15 % fueron ingresos de los estados, en tanto que los municipios participaron con solo 4% en los últimos años.

LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

**CUADRO. 1**  
**ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL INGRESO**  
**POR NIVELES DE GOBIERNO.**

<b>AÑO</b>	<b>FEDERAL</b>	<b>ESTATAL</b>	<b>MUNICIPAL</b>
1980	85.85	12.18	1.96
1981	84.52	13.34	2.14
1982	86.88	11.25	1.87
1983	87.52	10.68	1.80
1984	85.70	11.93	2.37
1985	85.81	11.73	2.46
1986	86.56	11.00	2.44
1987	86.94	10.87	2.19
1988	86.56	10.98	2.46
1989	84.44	12.72	2.84
1990	85.80	11.06	3.14
1991	85.23	11.40	3.37
1992	82.47	14.08	3.45
1993	82.01	14.50	3.49
1994	81.17	15.20	3.63
1995	80.55	15.40	4.05

FUENTE: ELABORADO EN BASE A ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO 1979-1988 Y 1989-1992, INEGI Y SECP, CARPETA DE INDICADORES NACIONALES 1996.

Hasta 1979, los ingresos de los estados se conformaban de cuatro rubros: a) La participación del impuesto sobre ingresos mercantiles (ISIM); b) las participaciones sobre impuestos especiales; c) Los impuestos estatales y municipales, y d) Los derechos. Hasta antes de 1980 la coordinación fiscal se basaba en los dos primeros incisos. Las participaciones a los estados correspondientes cubrían 45% de la recaudación de la entidad, más multas y recargos correspondientes, más gastos administrativos constituidos por el 4% de la diferencia entre el ISIM recaudado a nivel nacional y el 45 % asignado al estado por gastos administrativos. Las participaciones a los municipios por otra parte se asignaban con 20 % de la participación correspondiente a los estados. Por otra parte los estados y municipios tenían soberanía en la implantación y administración de algunos impuestos y derechos, por ejemplo en el caso de los impuestos a la educación y a los agropecuarios. Sin

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

embargo en aras de evitar la concurrencia fiscal, y por ende mayores ineficiencias en la asignación de recursos, esta libertad fue limitada con el convenio de coordinación fiscal.

Durante el periodo de 1980-1987, ya con la implantación de la Ley de Coordinación fiscal (1980), se introdujo el Impuesto al Valor Agregado sustituyendo al ISIM, y los estados se comprometieron a limitar su capacidad recaudadora, mientras que la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones con el principio de compensar a los estados con una participación igual o mayor que los ingresos que hubiese obtenido en el esquema impositivo previo.

El nuevo esquema de participación se conformo con tres fondos: El Fondo General de Participaciones (FGP), El Fondo financiero complementario (FFC), y el Fondo del Fomento Municipal (FFM).

### a) El Fondo General de Participaciones:

Este fondo representó la principal fuente de recursos de los gobiernos locales. Desde el comienzo comprendió 13% de la recaudación federal Participable (Impuestos Federales más Derechos de extracción de petróleo y minería), incrementándose paulatinamente este porcentaje hasta 18.5 % en 1993.

La distribución de este fondo entre los diferentes estados también a presentado numerosos cambios. Así, en 1980 la participación estatal ( $P_i$ ), del FGP se computo mediante la siguiente fórmula:

$$P_i = \frac{A_i}{\sum_{i=1}^{32} A_i}$$

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

Siendo  $A_i$  el total de recursos obtenidos por la entidad  $i$  en 1978. Por tanto el monto asignado al estado  $i$  por participaciones federales fue  $P_i * FGP$ . Es decir en ese año las participaciones se mantuvieron bajo las ponderaciones del esquema anterior. Durante los años siguientes las reformas a la fórmula de participaciones tuvieron como objetivo incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, por lo cual se asigno un mayor porcentaje de participación a los estados que incrementaron su recaudación con respecto al promedio de recaudación nacional.

Así en 1981 y 1982 la distribución de los recursos del FGP se realizó mediante este criterios de distribución, implicando la permanencia de altas participaciones a los estados productores de petróleo. Por consiguiente el esquema creado para incentivar la recaudación estatal implicó un sesgo en favor de los estados con alta capacidad tributaria (regularmente los que contaban con altos ingresos, con mercados internos más desarrollados y completos), y disminuyó la participación a los estados con ingresos más limitados, con un sector primario de consideración y con mayores necesidades de bienes y servicios públicos, originando por lo tanto un patrón no equitativo de distribución de participaciones.

### b) El Fondo Financiero Complementario:

El FFC tuvo su origen en la ayuda de 1,000 y 1,500 millones de pesos que la Federación otorgo a los estados en 1978 y 1979 respectivamente, y tenía como propósito favorecer a aquellas entidades que debido a un menor desarrollo y una mayor población recibían bajas participaciones del FGP. El FFC comenzó representando 0.37% de la Recaudación Federal Participable y de 1981 a 1989, año en que se incorporo al FGP, represento en 0.5% de las Recaudación Federal

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

Participable, y su participación se realizó en forma inversa a las participaciones per capital que recibía cada entidad federativa.

### c) El Fondo de Fomento Municipal.

En 1981, se incorporó al SNCF el Fondo de Fomento Municipal, el cual hasta 1986 se nutrió con recursos del Impuesto General de Exportaciones de Petróleo Crudo y Gas Natural. En virtud de la necesidad en los precios del petróleo en el mercado internacional, a partir de 1987, el FEM se integró con recursos equivalentes al 0.42% de la Recaudación Federal Participable asignando el 70% a las entidades coordinadas en materia de derechos y 30% a los demás estados. La distribución se realizó con el mismo criterio que el fondo Financiero Complementario hasta 1990, a partir de entonces se incluyó la recaudación del impuesto predial y derechos de agua como variables para determinar el coeficiente de participación. Adicionalmente los estados tienen la obligación de acuerdo a lo que establezca sus legislaturas estatales.

El periodo de 1988 - 1989, con el objetivo de incentivar la recaudación estatal del impuesto al valor agregado, en 1988 se reformó la Ley de coordinación fiscal. Se asignó directamente el 30 % de la recaudación del IVA a la entidad que le correspondía, más una participación similar a la del año anterior, calculada sobre un fondo ajustado<sup>2</sup>. Esta reforma acrecentó los problemas de inequidad a modo de asignación del FGP, pues los estados con mayor recaudación de IVA respecto a la media nacional incrementaron su porcentaje de participación.

<sup>2</sup> El Fondo General de Participación Ajustado era el equivalente al FGP total, menos el 30% de la recaudación por concepto de IVA.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

Para 1990 el Fondo General de Participaciones, el principal fondo se ajusto de manera importante; primero aumento el porcentaje distribuido de la recaudación federal Participable, incrementando al 18.7 %. En segundo lugar se fusionaron el Fondo General de Participaciones y el Fondo Financiero Complementario y se reformaron las participaciones. Los cambios a la fórmula fueron dos, el primero intento corregir el sesgo inequitativo del esquema de distribución anterior, se asigno un porcentaje del 45.7 % del nuevo fondo en términos per capital. Segundo se intento aplicar un criterio de eficiencia de impuestos asignables correspondientes a la entidad.

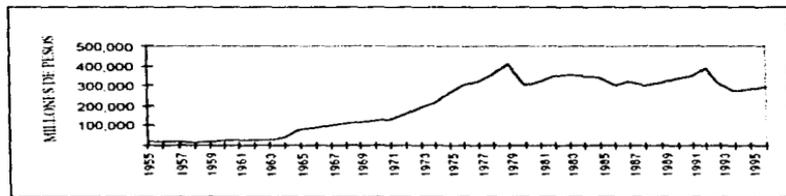
En su suma, el análisis de la distribución de ingresos por niveles de gobierno muestra una gran centralización en el ámbito federal. Esta centralización es sin duda mas patente si se considera que una proporción de los ingresos de las entidades federativas está constituido por participaciones federales, así se excluyen estas últimas resulta que la capacidad de recaudación de los estados y municipios es casi nula, creando con ello la promoción del desarrollo regional. La planeación y ejecución del gasto no es la excepción a pasar de algunos avances en materia de descentralización de inversiones federales (educación y salud), existen gran centralización del gasto, inclusive en rubros donde los niveles estatales y municipales son más eficientes en la provisión de los servicios, dada su estrecha vinculación con los receptores y contribuyentes potenciales a su financiamiento.

### 3.2.- EL GOBIERNO FEDERAL.

El Gobierno Federal tal y como lo establece la Constitución en el artículo 73, fracción XXIX, es el encargado de controlar y recaudar las siguientes fuentes de ingresos: las contribuciones de comercio exterior, aprovechamientos y explotación de recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros y servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. La federación se reserva también de manera exclusiva el cobro de impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fosforos, aguamiel y productos de fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

#### LOS INGRESOS FEDERALES

GRAFICA 1  
INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL  
(1994=100)



FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI. ESTADÍSTICAS HISTÓRICAS DE MÉXICO. Y SHCP. CARPETA DE INDICADORES NACIONALES 1996.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

La gráfica número nos muestra la evolución que a tenido el ingreso total del gobierno federal en precios reales a lo largo de cuatro décadas, en la que se puede observar como a partir de los ochentas con la implantación de Sistema de Coordinación Fiscal los ingresos se mantienen en un rango muy superior al que se encontraba en años anteriores. De igual forma es conveniente recordar que durante este período se incorporo al sistema tributario el Impuesto al Valor Agregado, el cual ayudo al incremento sustancial de la recaudación.

Y es a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el medio por el cual se formulan los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, el cobro de contribuciones incluyendo las de comercio exterior. También proyecta y calcula los ingresos de la Federación considerando las necesidades del gasto público y las políticas del desarrollo social con el objeto de lograr la estabilidad de la nación. Por consiguiente el actual Sistema de Recaudación se compone de los siguientes rubros, donde las que las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos.

### INGRESOS TRIBUTARIOS

#### a) IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Las personas físicas y morales estan obligadas al pago sobre la renta, en los siguientes casos: Los Residentes en México respecto de todos sus ingresos cualquiera que sea la ubicacion de la riqueza de donde procedan; Los Residentes en el Extranjero que tengan un establecimiento permanente o una base fija en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento permanente o base fija; Los Residentes en el Extranjero, respecto a los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorios nacional cuando no tenga un establecimiento permanente o base fija en el país, o cuando teniéndolos, dichos ingresos no sean atribuibles a estos.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### b) EL IMPUESTO AL ACTIVO DE LAS EMPRESAS:

Las personas físicas que realicen actividades empresariales y las personas morales, residentes en México, están obligadas al pago de este impuesto, por el activo que tengan, cualquiera que sea su ubicación. Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, están obligadas al pago por el activo atribuible a dicho establecimiento.

### e) EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO

Están obligadas al pago del I.V.A., las personas físicas y morales que en territorio nacional, realicen los actos o actividades siguientes: enajenación de bienes, presten servicios independientes, otorguen el uso o gozo temporal de bienes e importen bienes y servicios.

### d) IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCION Y SERVICIOS

Están obligados a pagar las personas físicas y morales que realicen los actos o actividades de prestación de servicios y enajenación en territorio nacional o, en su caso la importación de bienes señalados por la ley. De acuerdo a cervezas y bebidas refrescantes; bebidas alcohólicas; petrolíferos en general, y tabacos labrados.

### e) IMPUESTO SOBRE ADQUISICION DE INMUEBLES

Están obligados al pago del impuesto sobre adquisición, las personas físicas y morales que adquieran inmuebles que consistan en el suelo y las construcciones adheridas a él, ubicados en territorio nacional, así como los derechos realizados con los mismos.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### **f) IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHICULOS**

Estan obligados al pago del impuesto en esta ley las personas fisicas y morales tenedoras o usuarias de los vehiculos a que se refiere la misma, pagando el impuesto por un año de calendario durante los tres primeros meses ante las oficinas autorizadas.

### **g) IMPUESTO SOBRE AUTOMOVILES NUEVOS.**

Pagaran I.S.A.N.: todas las personas fisicas y morales que enajenen automóviles nuevos de procedencia nacional (el que se enajena por primera vez al consumidor por el fabricante o por el distribuidor), y quienes importen al país los automóviles que la ley permita ingresar.

### **h) IMPUESTO AL COMERCIO EXTERIOR**

Estan obligados al cumplimiento de este impuesto, quienes introduzcan al territorio nacional o las extraen del mismo, ya sean sus propietarios o proveedores, destinatarios, apoderados, agentes aduanales o cualquier persona que tenga intervencion en la introduccion, extraccion, custodia, almacenaje o actos que deriven de este o de dicha entrada o salida de mercancías.

## **INGRESOS NO TRIBUTARIOS**

### **a) 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, exento cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcertados cuando, en este último caso, se trate de

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

**contraprestaciones que no se encuentren previstas en la ley federal de derechos, también son derechos las contribuciones por prestar servicios exclusivos del estado.**

### **b) PRODUCTOS**

**Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes privado**

### **c) APROVECHAMIENTOS**

**Son aprovechamientos los ingresos que percibe el estado público distintos de las tribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.**

## **INGRESOS DE LOS ORGANISMOS Y EMPRESAS PARAESTATALES**

**Dentro de los ingresos presupuestales entran las aportaciones de las paraestatales, que son aquellas empresas dedicadas a la producción de bienes y servicios bajo el dominio del Estado, pero que se rigen de manera autónoma en sus finanzas y administración, por lo que el resultado de un superávit en sus finanzas públicas es el resultado de la aportación al erario federal**

**Dentro de los ingresos fiscales el I.S.R. es el de mayor importancia en relación al monto de recaudación con el cual participa, con cifras de 1996 este impuesto aportó el 27.6 %. Mientras que el I.V.A. se ubica como el segundo impuesto de mayor recaudación al registrar un 17.2 %, en el total de los ingresos fiscales.**

### 3.3 - EL GOBIERNO ESTATAL

Uno de los argumentos más cuestionados del presente sistema fiscal es la necesidad de recursos adicionales hacia las haciendas estatales, (vía mayores participaciones federales o por medio de mayores potestades tributarias), para solventar sus gastos operacionales. Es decir a pesar de la limitada capacidad en la ejecución de egresos, existe un déficit constante en la mayoría de los estados de la nacional. Al calcular el balance operacional<sup>1</sup> estatal de 1991, únicamente ocho estados (Coahuila, Chihuahua, Hidalgo Jalisco, Queretaro, Tabasco, Veracruz, y Yucatan), lograron un saldo positivo en sus finanzas. El resto de los estados requirió ingresos extraordinarios para enfrentar el déficit operacional.

La Ley de Ingresos es la base jurídica que da facultad a las entidades federativas para recaudar los ingresos, estableciendo los conceptos que representan dichos ingresos. En el catálogo de los ingresos estatales, los ingresos propios no representan una gran proporción como consecuencia de la Política Fiscal de la Federación, siendo las participaciones federales el principal recurso estatal, en consecuencia las finanzas estatales a partir de sus fuentes propias de ingresos se han debilitado dejando únicamente los siguientes ingresos a los estados

#### IMPUESTOS

- Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal
- Sobre honorarios por servicios médicos profesionales
- Para el fomento de la educación pública

---

<sup>1</sup> Definido como la diferencia entre el ingreso efectivo ordinario (IEO), y el egreso efectivo Ordinario (EEO). Al IEO lo compone la suma de impuestos participaciones derechos productos y aprovechamientos, en tanto que el EEO esta formado por la suma de los gastos administrativos y de obras públicas y las transferencias

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

APORTACION DE MEJORAS, DERECHOS, PRODUCTOS y  
APROVECHAMIENTOS

INGRESOS Y GASTOS ESTATALES

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

Los derivados de la aplicación de la ley de coordinación fiscal, como consecuencia de la adhesión del estado al sistema nacional de coordinación fiscal en los términos de dicho ordenamiento y del convenio de adhesión y sus anexos respectivos, han permitido que los estados hayan tenido un crecimiento constante en los últimos años. Durante el periodo de 1985 a 1992 el total de los ingresos reales de los estados evolucionó de la forma siguiente.

**CUADRO 2  
PARTICIPACION PORCENTUAL  
DE LOS INGRESOS ESTATALES TOTALES**

	1980	1983	1986	1989	1992
ITOTALES	100	100	100	100	100
IMPUESTOS	9.05	4.30	1.98	1.97	3.05
PARTICIPACIONES	43.13	52.87	52.17	48.98	48.69
DERECHOS	2.71	1.06	2.25	1.66	3.28
PRODUCTOS	1.03	3.68	7.18	3.13	3.65
APROVECHAMIENTOS	11.46	7.68	6.91	2.01	7.29
DEUDA PUBLICA	8.96	5.51	7.39	8.14	11.17
OTROS	23.65	24.91	22.11	34.11	22.85

FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988 Y 1989-1992.

Con mayor detalle se observa la dependencia financiera que los estados mantienen con la federación, al mantener un porcentaje muy cercano al 50% del total de sus ingresos, y que por consiguiente esto crea un déficit operacional originando que su deuda pública se mantenga en un porcentaje mayor al de cualquiera de las otras fuentes de ingreso estatal.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### PRESUPUESTO Y GASTO PUBLICO

Por lo general la doctrina coincide que el presupuesto abarca los ingresos como los egresos del estado es decir la ley del ingreso y el presupuesto de los egresos. Pero jurídicamente en México significan dos cuerpos legales distintos, aunque se encuentren muy ligados por la materia financiera que representan. El presupuesto de egresos estatales se puede definir como el acto o conjunto de documentos contenidos en un decreto, que presenta como iniciativa el titular del ejecutivo local y que aprueba la legislatura del estado, para llevar a cabo durante un año los gastos que cubran los programas para obras, servicios públicos y gastos previstos a cargo de las diferentes entidades del gobierno del estado que el propio presupuesto señala. Es decir los gastos públicos estatales significan todas las erogaciones hechas por los estados a través de sus administraciones públicas activas, destinadas a satisfacer las funciones de sus entidades en los términos previstos en sus presupuestos respectivos.

El presupuesto de egresos de los estados comprende generalmente tres ramas con referencia a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las dependencias gubernamentales y organismos descentralizados a través de los cuales se ejerce dicho presupuesto y los conceptos del gasto que enunciativamente contemplan gastos administrativos, transferencias bienes muebles e inmuebles, obras públicas, inversiones y cancelación de pasivos.

LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

CUADRO 3  
PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS  
GASTOS ESTATALES TOTALES

	1980	1983	1986	1989	1992
EGRESOS TOTALES	100	100	100	100	100
GASTOS ADMINISTRATIVOS	33 54	31 11	31 93	27 75	33 55
OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO	19 96	16 38	18 79	17 05	17 58
TRANSFERENCIAS	21 41	36 08	17 27	18 08	21 94
DEUDA PUBLICA	7 95	4 98	6 55	4 40	7 85
RESULTADOS DE OPERACION	6 90	11 26	4 56	19 25	1 41
CUENTA DE MOVIMIENTO OPERADO	10 26	0 19	20 90	13 47	17 67

FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988 Y 1989-1992

Segun el cuadro 3, los Gastos de Administracion mantienen la mayor concentracion de gasto durante todo el periodo de estudio. Y si consideramos que esta salida corresponde a los gastos que los estados realizan en el desempeño de sus funciones administrativas propias, encontramos que la administracion publica estatal ha venido aumentando el numero y magnitud de los organismos y miembros que lo integran. Dentro del catalogo de los egresos de los estados, los gastos de administracion han crecido en importancia financiera, superando el renglon de las obras publicas y fomento, evitando mayores inversiones productiva que pudiera hacer el estado para beneficio de la sociedad.

Por consiguiente es indudable que los estados deban adecuar sus instrumentos y mecanismos administrativos financieros a fin de que incrementen su eficacia, mejoren substancialmente su estructura, sistemas y procedimientos que fortalezca la coordinacion fiscal, con el objeto fundamental de elevar la recaudacion de los ingresos estatales, y de igual forma revisar y buscar la forma en que la distribucion de competencias fiscales frena la

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

creciente dependencia de las entidades federativas respecto del gobierno federal. Dicha revisión permitiría asignar las competencias fiscales privativas del nivel federal y las privativas a las entidades federativas, las de explotación conjunta y unificada y las de libre concurrencia.

La reforma de la administración y Legislación tributarias a nivel estatal, debe hacerse sobre bases de uniformidad y en forma integral, bajo tres funciones básicas de las funciones financieras: a) la generación y recaudación de recursos, b) su manejo y custodia, y c) su destino y aplicación; donde los estados puedan disponer de un mayor volumen de recursos que les permitan lograr en el menor tiempo posible un mayor desarrollo social.

### 3.4. - LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.

Los ingresos municipales se obtienen por un acto unilateral. No de la institución municipal, sino del Congreso estatal, siendo obligatorios para los particulares; así, el municipio adquiere ingresos o recursos a través de impuestos; de derechos por la prestación de servicios públicos; por medio de productos, por la explotación y uso de los bienes del municipio; por aprovechamientos; por participaciones, por medio de un acto de colaboración voluntaria de los particulares; por financiamientos; por créditos y por subsidios.

Por lo que los ingresos municipales son aquellos recursos que perciben los municipios, sus haciendas públicas, a través de sus tesorerías, por el cobro de los conceptos o fuentes determinados expresamente en su Ley de Ingresos, la cual es aprobada y expedida por la cámara local anualmente.

Las haciendas públicas de los municipios por lo general perciben ingresos a partir de las siguientes fuentes:

a) **IMPUESTOS**

**Predial; Sobre Traslación de dominio y otras operaciones con Bienes Inmuebles; Sobre Fraccionamiento; Sobre anuncios en la Vía Pública; Sobre Vehículos de Propulsión sin Motor; Sobre Juegos Permitidos, Espectáculos Públicos, Aparatos Mecánicos Accionados por Monedas o Fichas.**

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

### b) DERECHOS

Son los pagos o contraprestaciones que el municipio percibe conforme a la ley, por los servicios públicos o de carácter administrativo que preste a los particulares; son las retribuciones que percibe el gobierno municipal de particulares por la prestación de servicios en sus funciones de derecho público -servicios administrativos- así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio. Y son aplicables al Agua Potable, Drenaje y Registro Civil.

### c) APORTACIONES DE MEJORAS

La contribución de mejoras se basa en la hipótesis de que al construir ciertas obras de mejoramiento urbano o de infraestructura de desarrollo, el público recupera una parte o el total de los beneficios diferenciales por aumento del valor de las propiedades, derivado de la construcción de esa obra pública.

### d) PRODUCTOS

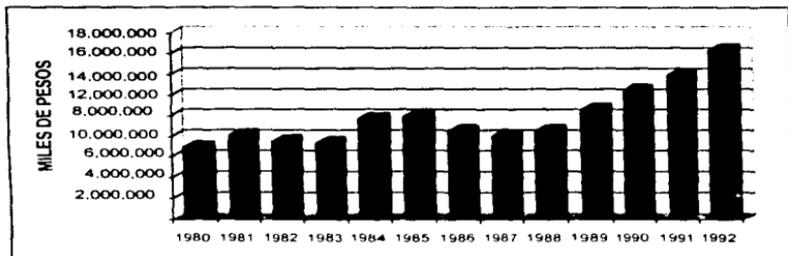
Son los ingresos que percibe el municipio o cobros que hace el mismo por el aprovechamiento, uso o explotación de sus bienes propios o patrimoniales, o bien por actividades que no correspondan a su función de derecho público.

Tomando como base 1980, año en que entro en vigor la Ley de Coordinación Fiscal **Los ingresos municipales han observado claras tendencias al incremento de los mismos, registrando los cambios incrementales más significativos, durante 1984 (31 por ciento), y en**

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

1989 (22 por ciento) (vease grafica 2). Por otra parte la disminución más importante de los ingresos municipales a nivel nacional se registra en los años de 1982, 1983, 1986 y 1987.

GRAFICA 2  
INGRESOS MUNICIPALES  
(1994=100)



FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988 Y 1989-1992

Dichos años corresponden a los periodos de crisis economica más agudos y de fuerte contracción del gasto público; el primero de ellos se da en el peor momento de la crisis, y el segundo en el contexto de la caída del precio del petróleo con sus naturales consecuencias sobre participaciones federales, además de la fuerte canalización de recursos que se orientó a la ciudad de México como consecuencia de los sismos de 1985.

## LAS FINANZAS PÚBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

El promedio obtenido para todo el periodo muestra que los ingresos públicos ordinarios fueron los que aportaron la gran mayoría de recursos al erario municipal (95.7 por ciento). Particularmente los ingresos públicos directos fueron los que recaudaron un porcentaje mayor del total de ingresos municipales en el periodo estudiado en promedio, llegando al 41.3 por ciento.

Al interior de los mismos fueron los impuestos el renglón más activo con un 13.4 por ciento, posteriormente los aprovechamientos con 12.4 por ciento, los derechos con un 8.2 por ciento y los productos con el 7.3 por ciento. En cuanto a los ingresos indirectos, éstos aportaron como promedio para el lapso estudiado, el 40.1 por ciento de los recursos municipales. Es claro que el impacto más importante para los incrementos en ingresos municipales por rubros ha provenido de las participaciones federales, lo cual muestra claramente la fuerte centralización fiscal del sistema mexicano. En el periodo estudiado las participaciones se incrementaron en más de un mil por ciento en términos reales, aunque a partir de 1985 el ritmo de crecimiento se ha venido frenando teniendo un menor peso en la composición de ingresos dado el dinamismo de las fuentes de ingresos directos propios.

En este fenómeno el que interesa destacar para los fines de nuestro análisis, es el importante crecimiento de los ingresos directos del municipio, dado que es a partir de ellos que se ha venido ampliando la autonomía relativa de este nivel de gobierno y su capacidad de acción. Particularmente el rubro de impuestos municipales ha mostrado un dinamismo importante a lo largo del periodo, observándose en este renglón un significativo incremento en el año de 1984 (130 por ciento) y posteriormente en el lapso de 1989-1992, periodo en el que la propensión creciente se fortaleció, ya que en estos cuatro años dichos tributos crecieron en promedio un 35 por ciento anual. Los impuestos mostraron un crecimiento del 354 por ciento, en términos reales, en el periodo 1975-1992.

## LAS FINANZAS PUBLICAS EN LOS NIVELES DE GOBIERNO

El incremento observado en 1984 se explica claramente como un efecto de las reformas llevadas a cabo en 1983 al artículo 115 que transfiere el beneficio de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz al nivel municipal, y que se reflejan hasta 1984. Cabe mencionar que es a partir de este año que se registra como ingreso municipal aun cuando los estados siguieran administrando dicho impuesto. Por su parte el incremento mantenido a partir de 1989, parecería entenderse por un proceso de maduración de las reformas de 1983. Es decir que se tuvo un reflejo retardado por el hecho de que los municipios urbanos, tuvieron que adaptarse primeramente para recibir la administración directa de dicho impuesto. Además de que este impuesto es el que mayor dinamismo y funcionalidad ha tenido para mejorar la capacidad tributaria de las haciendas municipales. Otros impuestos como el impuesto a la traslación de dominio también observan una expansión importante.

Además del rubro de impuestos también el rubro de derechos (precios y tarifas de servicios municipales) crece de una forma importante y explica buena parte de los incrementos en los ingresos directos municipales. Los derechos municipales crecieron en el periodo analizado en un 225 por ciento en términos reales. Particularmente a partir de 1989 se observa una tendencia incremental creciente. El crecimiento de los derechos obedece al esfuerzo que han venido emprendiendo algunos municipios medianos y grandes del país, por modernizar los sistemas de gestión de los servicios públicos y la actualización de precios y tarifas de los mismos.

Así mismo es importante señalar que parte del incremento en los ingresos municipales en el periodo se explica también por los ingresos extraordinarios, es decir por concepto de deuda. Este renglón registró un incremento de más de 400 por ciento en términos reales de 1975 a 1992. Para explicar esta tendencia destacan también los años de 1984 en que se tuvo un incremento de 94 por ciento, y 1989 en que dicho incremento llegó a un 111 por ciento .

### LOS GASTOS MUNICIPALES.

Con relación a los egresos es obvio que éstos se han venido incrementando al mismo ritmo que los ingresos. Se observa el fuerte peso del gasto corriente (pagos al personal, recursos materiales, servicios, y demás gastos de administración) en el total de egresos abarcando casi las dos terceras partes. En el periodo el gasto corriente se elevó en 265 por ciento en términos reales. En contraste con el fuerte peso del gasto corriente, el de inversión sólo concentró poco más de la cuarta parte del gasto municipal, el cual creció en términos reales 276 por ciento en los años analizados.

Este aspecto es muy importante dado que se observa que no necesariamente el incremento en los ingresos municipales favorece la capacidad de inversión de las administraciones municipales, más bien se mantiene la misma estructura de gasto aun cuando se fortalezca el ingreso. Lo anterior se explica en virtud de que las administraciones municipales se caracterizan por grandes carencias en su infraestructura de gestión (personal, materiales, recursos técnicos, capacitación, etcétera), por lo que se crea un proceso de burocratización de las administraciones municipales, para hacer frente al nuevo dinamismo del manejo de mayores gravámenes. En 1984 se rompe esta tendencia muy posiblemente por la capitación "imprevista" de excedentes en ingresos debido a las reformas de 1983, sin embargo para los siguientes años se da claramente un proceso de ajuste del gasto corriente al nuevo nivel de ingresos confirmandose las tendencias observadas.

## **NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR**

### **CAPITULO**

#### **IV**

### **NAUCALPAN DE JUAREZ UN MUNICIPIO INNOVADOR**

#### **4.1. -ASPECTOS GENERALES**

A partir de la década de los cuarenta, El Municipio de Naucalpan de Juárez comienza a surgir como uno de los principales municipios a nivel nacional. Cuando el Distrito Federal limitó la instalación de nuevas industrias en su territorio, El Gobierno del Estado de México encabezó la creación de varios parques industriales, de los cuales seis de estos se ubicaron en territorio Naucalpense; atrayendo la instalación de estas empresas una gran cantidad de campesinos y migrantes que buscaban integrarse como obreros al nuevo sector industrial. Generando asentamientos populares irregulares, con necesidades urgentes de equipamiento urbano (las cuales son demandadas directamente al municipio). Por otro lado se comenzó a construir el proyecto arquitectónico de Ciudad Satélite, zona de vivienda residencial.

Ambos flujos migratorios provocaron que el municipio de Naucalpan de Juárez registrara uno de los crecimientos más altos del país, con tasas de crecimiento poblacional equivalentes al 16.1 % en los sesenta y 16.7 % en los setenta. Además Naucalpan es uno de los 27 municipios conurbados con la ciudad de México, que por su cercanía absorbe y comparte los problemas y retos de la zona metropolitana más compleja y habitada del mundo.

## **NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR**

### **GEOGRAFÍA E INFRAESTRUCTURA.**

Es un municipio relativamente pequeño del Estado de México que se ubica en la parte meridional del valle de México, con una extensión de 149.86 kilómetros cuadrados. Colinda al norte con el municipio de Atizapán de Zaragoza, al noreste con Tlalnepantla; al este y el sureste con las delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo del Distrito Federal; al sur con Huixquilucan; al suroeste con Lerma, Xonacatlán y Otzolotepec y al oeste con Jilotzingo. En el cual se asientan más de 200 localidades entre las cuales hay 17 pueblos, 121 colonias, 60 fraccionamientos habitacionales y 6 fraccionamientos industriales.

En el municipio se encuentra instalados una gran variedad de instituciones educativas desde preescolares hasta universidades particulares y asociaciones de estudio. En cuanto a transportes destacan las carreteras México - Querétaro, Naucalpan - Toluca y la Venta - Lechería así como una extensa red de calles y avenidas en la zona urbana. Funcionan 21 líneas de autobuses que realizan el transporte foráneo de pasajeros y de carga.

El Municipio presta los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público y electrificación; mercados y centrales de abastos; rastro, salud y seguridad social; limpia y disposición de desechos sólidos; panteones y seguridad pública. Además realiza actividades de capacitación (Escuela de Policía Municipal, Escuela de la Comisión de Protección Civil Municipal e Instituto de Capacitación Ciudadana Permanente); empleo; cultura, deporte y recreación, así como embellecimiento y conservación de poblados y centros urbanos.

#### **4. 2. -MARCO JURIDICO EN MATERIA FISCAL.**

El Estado de México en lo general y el municipio de Naucalpan en lo particular tiene uno de los marcos jurídicos mas completos del país, si no es que el mas completo. A diferencia de otros municipios donde los problemas devienen de la ausencia de normatividad.

Del conjunto de disposiciones estatales, las que inciden en la materia de ingresos municipales son:

1.-Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

En lo referente a la administración interior de los municipios dispone que envíen la iniciativa de ley de ingresos del municipio, aprueben el presupuesto de egresos y , en su caso, lo modifiquen para hacerlo concordar con el de ingresos.

2.- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México:

Señala entre las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno Estatal las de: recaudar las contribuciones municipales en los terminos de los convenios suscritos; ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales con los gobiernos municipales; vigilar y registrar la deuda publica de los municipios; proporcionar asesoría a las autoridades municipales para interpretar y aplicar las leyes tributarias del estado así como para elaborar sus planes y programas de desarrollo económico; fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro; e intervenir para otorgar los subsidios que concede el gobierno estatal a los municipios.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

### 3.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM).

Establece aspectos relacionados con la hacienda pública municipal y los servicios públicos (posibilidad de concesionarios y materias sujetas a convenios y requisitos). Especifica que se requiere autorización de la legislatura estatal cuando los plazos de amortización de los créditos que se contraten rebasen el término de la gestión municipal. Dispone las atribuciones del ayuntamiento en lo general, y de la tesorería municipal, en lo particular.

### 4.- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México (LIMEM).

En el Estado de México rige una ley de ingresos para todos los municipios que lo integran, la cual se aprueba para cada ejercicio fiscal. De acuerdo con lo dispuesto por esta ley para 1995, los recursos que deben percibir los municipios del estado consisten, en: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) y del Estatal de Coordinación Fiscal (SECF) así como el de Financiamientos.

### 5.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México (LHMEM).

Establece las tarifas por los diversos conceptos que aparecen en la LIMEM y clasifica a los municipios, en cada capítulo de forma diferente, para aplicar aquéllas.

### 6.- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México (LCFEM).

Regula lo referente a las participaciones a los municipios derivadas del SNCF y para ese efecto señala las fórmulas para distribuir las participaciones federales y

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

estatales así como las provenientes del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que recaude el estado en su territorio.

En materia de gasto los ordenamientos más significativos son:

**1.- Ley de Ingresos de los Municipios.**

Contiene los lineamientos que deben cumplir los municipios en el caso de que contraten financiamentos.

**2.- Ley de Deuda Pública Municipal.**

Se enfoca a establecer las bases tanto para concertar empréstitos y créditos como para llevar el registro y control de la deuda pública municipal.

**3.-Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Contiene disposiciones relativas al gasto público, al contenido del presupuesto de egresos y la forma de integrarlo y presentarlo; lineamientos para contratar obligaciones derivadas de créditos, formular estados financieros e inspeccionar la hacienda pública. Además incluye un aspecto que resulta interesante resaltar: se establece acción popular para denunciar ante el ayuntamiento, la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo o el Ejecutivo estatal, la malversación de fondos municipales.

**4.- Ley de Obras Públicas del Estado de México.**

Regula el gasto de la obra pública que se efectúa tanto por el estado como por los municipios y sus organismos auxiliares y fideicomisos.

## NAUCALPAN DE JUÁREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

### 4. 3. LAS FINANZAS PÚBLICAS

#### 4. 3. 1. - INGRESOS ORDINARIOS

Naucaupan de Juárez es uno de los municipio de mayor importancia, no sólo del Estado de México, sino del país, al ocupar el quinto lugar en materia recaudatoria a nivel nacional durante 1992, al ser superado únicamente por Guadalajara, Mexicali, Ciudad Juárez y Chihuahua. Descontando las Participaciones otorgadas por la Federación, obtenemos que solamente el municipio de Naucaupan, obtuvo ingresos superiores al total de la suma de todos los municipios de Tabasco, Queretaro Coahuila, y Colima.

CUADRO I  
PORCENTAJE DE PARTICIPACION DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
EN RELACION A LOS INGRESOS RECAUDADOS POR NAUCALPAN

	IMPUESTOS	DERECHOS	PRODUCTOS	APROV.
AGUASCALIENTES	9.85	64.06		
BAJA CALIFORNIA	6.69	0.72	4.83	39.97
COAHUILA	38.05		51.15	59.47
COLIMA	8.38	80.02	10.52	
CHIAPAS	29.73			
DURANGO	8.79		20.82	53.32
GUANAJUATO	22.03			
GUERRERO	79.80			
HIDALGO	19.92	73.18		25.04
MICHOACÁN	25.48		74.95	
MORELOS	68.79			
NAVARIN	27.92	68.51	87.80	43.20
OAXACA	5.16	78.03		99.36
PUEBLA	33.22			
QUERETARO	14.20		49.47	
QUINTANA ROO	29.99	61.83	56.07	
SAN LUIS POTOSÍ	3.19		36.35	72.26
SINALOA	52.43		33.74	
TABASCO	10.61	84.70		
TAMAULIPAS	84.97		74.83	
TLAXCALA	7.81	53.96	57.35	43.78
VERACRUZ	42.46			
YUCATAN	28.13	67.37	22.24	
ZACATECAS	6.68		31.32	

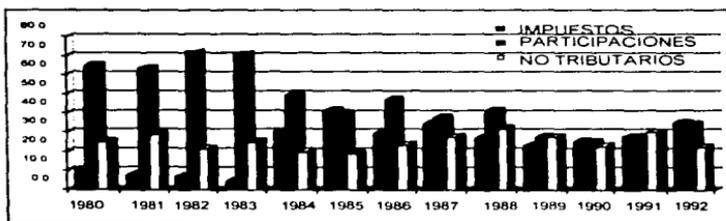
FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INTEL FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO 1979-1988 Y 1989-1992

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

Para demostrar la importancia que tiene el municipio dentro de la federación, se observa en el cuadro 1, el porcentaje de recaudación por fuente de las entidades federativa que tienen en relación al ingreso percibido por el municipio de Naucalpan, omitiendo las cifras en aquellos apartados en los que los estados obtuvieron ingresos mayores a este, para la mayor apreciación del cuadro en la importancia del municipio en estudio.

Si bien Naucalpan ha recurrido a ingresos extraordinarios (Deuda a partir de 1989), para financiar su déficit, el rubro de ingresos más importante en los últimos años es el de los propios (véase gráfica uno), de hecho, la relación de sus ingresos propios respecto a las participaciones es mejor que la media nacional y en los últimos 10 años, cercana o superior a 50 por ciento mientras que, en contrapartida, existen municipios cuya dependencia de las participaciones federales ha llegado a sobrepasar el 90 por ciento.

GRAFICA 1  
INGRESOS DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN  
(EN PORCENTAJES)



FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI FINANZAS PUBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988 Y 1989-1992

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

Como se puede apreciar en la gráfica 1, a partir de 1985, con las reformas al Artículo 115 constitucional que fortalece los impuestos municipales, al concederles el manejo y recaudación del impuesto predial, los ingresos provenientes de las participaciones comenzaron a equipararse con los ingresos propios e incluso a ser superados a partir de 1989 por la suma de los de mas ingresos.

El peso relativo de cada uno de los rubros del ingreso municipal vario a lo largo del periodo. Los impuestos pasaron de 10.4 por ciento en 1980 a 35.0 por ciento en 1994, con un máximo en 1985 de 41.3 por ciento. Por lo que se refiere a los Derechos es notoria la disminución de estos que iniciaron la serie con 20.9 por ciento y finalizaron con 8.7 por ciento.

Con respecto a los Productos y Aprovechamientos, ambos ingresos sólo alcanzaron a participar con un 4.0 por ciento al principio del periodo, pasando a registrar en 1992 el 6.1 y 8.9 por ciento respectivamente.

El porcentaje de las participaciones en el total de los ingresos como se mencionó anteriormente, representaba el 64.7 por ciento, que sin embargo fue disminuyendo a lo largo del periodo en porcentaje, mas no cifras reales, hasta ubicarse en 38.4 por ciento en 1994, con un máximo de 72.1 por ciento en 1982. En 1989 se empiezan a captar recursos por medio de deuda pública y por tanto, desde ese año deja de existir déficit pues este se financia con dicha deuda. Esta alcanza 21.4 por ciento al inicio de la serie y sólo 7.6 por ciento al final de la misma.

La suma de productos y aprovechamientos es apenas equivalente al concepto de otros ingresos a partir de 1990 y mucho menor a lo obtenido via endeudamiento. A pesar de las

NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

enormes necesidades del municipio, este logro tener superavit en los años de 1980, 1983, 1986 y 1987, a partir de 1989 el saldo es cero debido a la contratacion de deuda pública (ver cuadro 2)

CUADRO 2  
PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS INGRESOS  
MUNICIPALES DE NAUCALPAN

	IMPUES	PART	DEREC	PROD	APROV	OTROS	DEUDA
1980	10.4	64.7	20.9	0.1	3.9	-	-
1981	7.7	63.7	23.9	0.3	4.5	-	-
1982	6.8	72.1	3.8	11.7	5.6	-	-
1983	3.8	71.1	18.0	1.3	5.8	-	-
1984	30.7	49.3	2.8	11.6	5.4	-	-
1985	41.3	39.6	12.5	-	6.3	-	-
1986	29.1	46.9	16.2	1.4	6.1	-	-
1987	34.4	37.9	17.8	3.9	6.0	-	-
1988	26.7	41.3	21.5	1.8	8.8	-	-
1989	23.1	27.5	18.0	0.8	9.3	-	21.4
1990	24.9	24.9	19.5	0.8	2.5	5.1	22.3
1991	27.7	26.9	23.6	1.7	4.8	3.8	11.5
1992	34.6	34.2	9.3	6.7	6.1	-	8.9
1993	33.2	31.6	7.3	2.1	1.9	5.1	18.9
1994	35.1	38.4	8.7	2.4	2.5	5.3	7.6

FUENTE: ELABORADO EN BASE AL INEGI FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MEXICO 1979-1988 Y 1989-1992

#### **4. 3. 2 .- GASTO PÚBLICO**

Los Gastos Públicos del Municipio de Naucalpan de Juárez, se dividen en cuatro rubros:

**a) Gastos Administrativos**

Se refiere a los gastos que el municipio realiza para el desempeño de su funciones administrativas propias, entre las que se encuentran: sueldos; honorarios; aguinaldos; adquisición de bienes de oficina y limpieza; pago de energía eléctrica; teléfono, prensa y publicidad.

**b) Obras Públicas**

Son las inversiones realizadas para el mantenimiento y creación de nuevas obras de infraestructura Pública. La repavimentación de calles y avenidas; la construcción de puentes , escuelas y hospitales por ejemplo.

**c) Transferencias**

Dentro de este renglón se encuentran las erogaciones correspondientes a las actividades del DIF, donaciones y subsidios.

**d) Pago de Deuda**

Como su nombre lo indica es el pago por concepto de deuda pública contratada con Instituciones Bancarias, la Federación o con el Gobierno Estatal.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

La mayor concentración recae en los Gastos Administrativos, los cuales absorben más del 70 por ciento de las áreas de la hacienda pública. Llegando a alcanzar incluso en 1986 y 1987, el 83.6 y 88.4 por ciento respectivamente del total gastado. Con el crecimiento del municipio, las funciones administrativas del mismo se incrementaron, creando nuevas oficinas en los lugares más apartados de la cabecera municipal. Se modernizó el sistema administrativo con tecnología de punta y se capacita al personal para poder dar un mejor servicio, (actualmente la administración pública es una de las mejores del país).

El gasto de inversión u obras públicas, el segundo renglón en porcentaje egresado del municipio, y el primero en importancia de desarrollo y bienestar social, llegó a alcanzar cifras superiores a un tercio del gasto (1981 y 1982) pero esto más bien es la excepción ya que en los siguientes años, el monto destinado no alcanza ni siquiera el 20 por ciento. (Ver Gráfica 2). La actual infraestructura del municipio hace que solamente el 40 por ciento en promedio, sea destinado exclusivamente en repavimentación, el 12 por ciento en obras escolares y el resto de este fue utilizado en mantenimiento de obras ya concluidas. Lo que significa que prácticamente en toda la serie por lo menos dos terceras partes de los ingresos se han destinado solo a los gastos administrativos del municipio.

GRAFICA 2  
GASTOS TOTALES DE NAUCALPAN  
(1994=100)

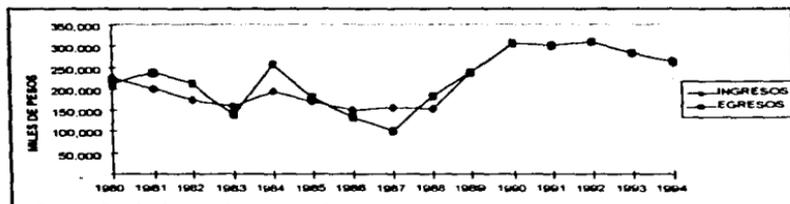


FUENTE: INEGI. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO 1979-1988 Y 1989-1992.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

El balance financiero municipal determina el tipo de desempeño de la administración municipal. Cifras negativas significan déficit y positivas superavit. En términos absolutos representa el monto, en miles de pesos constantes de 1994, en el cual el ingreso público ordinario superó (fue menor) a los egresos totales del municipio cuando se trata de superavit (déficit). Este indicador fue positivo solo en los años de 1983, 1986 y 1987, para convertirse en deficitario en el resto del periodo hasta 1989, año en que se utilizó el ingreso extraordinario (deuda) para corregir la situación deficitaria (véase gráfica 2).

GRAFICA 2  
INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES  
(1994=100)



FUENTE: INEGI. FINANZAS PÚBLICAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE MÉXICO 1979-1988 Y 1989-1992

Si usamos este indicador en términos relativos (el balance financiero municipal en términos absolutos dividido por el ingreso público ordinario) podemos distinguir entre una situación de equilibrio (0 por ciento), superavitaria (de 1 a 25 por ciento), altamente superavitaria (de 26 a 50 por ciento) y fuertemente superavitaria (más de 51 por ciento) o sus equivalentes para cifras negativas. El comportamiento del balance financiero municipal en términos absolutos ha sido oscilante y sin una tendencia clara. Sin embargo, si a este lo segmentamos en los trienios correspondientes podemos observar que en 1982-1984 se

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

intenta recuperar el déficit con el que se reciben las finanzas logrando un superávit en el segundo año pero terminando con un balance altamente deficitario. Por el contrario, en el siguiente trienio, 1985-1987 hay una clara mejoría en las finanzas ya que aunque también inicia con déficit, se logra superávit en el segundo año y se consolida el esfuerzo con un balance altamente superavitario en el tercero. En sentido inverso funciona el trienio 1988-1990 puesto que inicia de nueva cuenta con déficit pero se convierte en altamente deficitario el resto del período.

La capacidad financiera administrativa muestra, valga la redundancia, la capacidad del municipio para cubrir su gasto corriente con sus propios ingresos. Un equilibrio perfecto de este indicador (ingreso directo igual a gasto corriente) significa que el municipio puede cubrir sus necesidades mínimas de operación por sí mismo, sin depender del apoyo federal o estatal (participaciones) ni de otro tipo de ingresos. Contrario a lo que podría suponerse, el municipio de Naucalpan no posee dicha capacidad puesto que, excepto por el año de 1987, el resultado es deficitario y una parte del gasto corriente tuvo que ser financiada por las participaciones.

La capacidad de inversión municipal refleja el potencial que tiene el ayuntamiento para crear activos y se mide por el porcentaje de los ingresos directos que se destinan a este concepto. Como se mencionó antes, el peso de la inversión directa municipal es realmente bajo (inferior a 20 por ciento excepto en tres años) por lo que el ingreso directo hubiera sido más que suficiente para cubrir la inversión realizada y mucho más. Salvo en los años de 1981 y 1982 que presentaron un incremento considerable en la inversión realizada, la obra directa municipal podría haber financiado el doble, triple y hasta quince veces más (1987) que la que se realizó.

#### **4.3.3.-INGRESOS EXTRAORDINARIOS PARA LA INVERSIÓN PÚBLICA.**

Los principales instrumentos por los cuales el municipio recibe recursos estatales para obra pública son el Convenio de Desarrollo Municipal (Codem), el Programa de Inversión Estatal (PIE) y Audiencia Pública. Adicionalmente recibe recursos federales via el Convenio de Desarrollo Social (CDS) del Programa Pemex y ejerce el Programa de Obra Directa Municipal (PODM). Si bien en el estado existe una fórmula para repartir las participaciones federales y estatales, la inversión en obra pública es un mecanismo para resignar recursos entre los municipios ya sea realizando directamente las obras (Obras Publicas del Estado), ya apoyando parcialmente las que realiza el municipio (en las obras de CODEM 60 por ciento de los recursos son estatales y 40 por ciento son municipales). El caso más palpable es el de Audiencia Pública o "bolsa del gobernador", en el que los recursos son ofrecidos por el gobernador cuando realiza visitas a las comunidades. El número de visitas a cada municipio depende de muchos factores entre los cuales destacan la importancia económica y política de ellos así como algunos elementos coyunturales. Así, los municipios más importantes son los que tienen mayores posibilidades de recibir este tipo de recursos.

La asignación de estos recursos federales y estatales implica para Naucalpan una relación mayor hasta de cuatro y siete veces respectivamente, a la que correspondería si la distribución fuera equitativa entre los 121 municipios entonces existentes. No obstante la importancia de esas cifras, el concepto más relevante de inversión en 1994 fue la obra directa municipal (54.5 por ciento), seguido del CDS (19.1), PIE (11.5 por ciento), obra directa estatal (7.6 por ciento) y Programas Pemex (1.9 por ciento). De acuerdo con el tipo de obras la mayoría de los recursos se destinan a pavimentar y repavimentar calles (77.5 por ciento), obras en escuelas (14.9 por ciento) y el resto a obras diversas como son bibliotecas y centros sociales, muros de contención y módulos de vigilancia.

#### **4.4.- ASPECTOS INNOVADORES PARA INCREMENTAR SUS INGRESOS.**

La falta de recursos fiscales y de inversión por un lado y por el otro el crecimiento poblacional han generado un importante deficit en el mantenimiento y ejecución de las obras públicas. Por esta razón se busca reducir el gasto corriente, incrementar los ingresos propios, gestionar mayores apoyos estatales y federales, corresponsabilizar a la ciudadanía e inducir la participación de la inversión privada en programas autofinanciables para prestar los servicios, y mantener la infraestructura. Adicionalmente, el ayuntamiento ha implementado una serie de medidas que le permitan allegarse un mayor monto de recursos, disminuir sus gastos y mejorar la cobertura y calidad de los servicios que presta.

##### **4.4.1- FIDEICOMISO PARA MODERNIZAR EL SERVICIO DE SEGURIDAD PÚBLICA**

El 7 de febrero de 1994, se firmó el contrato de fideicomiso entre el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez como fideicomitente, el Banco del Centro, S.A., como fiduciario y la Dirección General de Seguridad Pública Municipal (DGSPM), como fideicomisario. Modernizar el Servicio de Seguridad Pública (FIAMSSP) con una aportación inicial de \$ 25,000.00 que se destinarán a crear un patrimonio que permita al fideicomitente rehabilitar y adquirir equipo e infraestructura así como capacitar al personal que preste dicho servicio.

Los fideicomitentes adherentes serán todas las personas físicas o morales que aporten bienes, valores, derechos, títulos o efectivo al fondo del fideicomiso. Las aportaciones de los

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

donantes serán deducibles de impuestos hasta por \$ 60,000.00. a un año de haberse establecido, el Fideicomiso cuenta con un saldo de \$ 212,000.00 además de las aportaciones en especie que, entre otras cosas, incluye 64 patrullas.

### 4.4.2- CORPORACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PÚBLICA

Bajo este concepto el Municipio reconoce que el desempleo la desadaptación al medio, las conductas antisociales, el estrés urbano y la crisis económica provoca que exista delincuencia y, por ende, robos, riñas, secuestros, sabotajes, magnicidios y en general violaciones a las leyes y reglamentos. Al mismo tiempo se admite que aunque el ayuntamiento tiene el compromiso social de brindar seguridad pública a los habitantes del municipio, la fuerza operativa de policías y vehículos equipados, armamento e instalaciones apropiadas para el servicio con que cuenta aquél son insuficientes para brindar una protección de más calidad y personalizada.

Por ello, la Dirección General de Seguridad Pública Municipal (DGSPM) ha creado una corporación policiaca que proporciona servicios de seguridad y vigilancia fundamentalmente a los diversos sectores empresariales pero también puede contratarse en forma privada para alguna fiesta, mientras se sale de vacaciones, para el traslado de valores o nómina, etcétera. De acuerdo con el Reglamento de la DGSPM, son servicios facultativos de vigilancia los proporcionados por dicha Dirección, mismos que pueden ser solicitados y recibidos por particulares, previo pago de los derechos previstos en la LHMEM, ingresos que deberán ser enterados a la tesorería municipal.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

El particular que solicite y reciba los servicios facultativos de vigilancia, además del pago de ley deberá aportar uniforme, armas reglamentarias, fornituras y demás implementos; para el mejor desempeño de su función a los elementos solicitados. La corporación ofrece proporcionar una seguridad y vigilancia personalizada en las instalaciones o bienes particulares (en las áreas industrial, bancaria, comercial, residencial y especial), en el lugar o trayecto donde se requiera, desempeñando las siguientes actividades:

- a) De Seguridad: Evitar cualquier tipo de acciones que pudieran afectar negativamente la vida o bienes de las personas que se encuentren dentro de las empresas contratantes.
- b) De Protección: A quienes trasladan y custodian valores, ya sea a pie o en vehículos.
- c) De Prevención: De actos delictuosos, de actos de violencia en preheugas o en asuntos internos del personal, así como de siniestros y combate de los mismos.
- d) De Represión: De actos que constituyen delitos.
- e) Detención: De entrada y salida de personas, materiales y vehículos.
- f) Y Otros: Realizar estudios de vulnerabilidades y, consecuentemente, los planes de seguridad y protección necesarios, igualmente proporcionar asesoría en seguridad y protección a las empresas o particulares que lo requieran.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

El ayuntamiento ofrece como ventajas de contratar los servicios facultativos:

1. Que las empresas no adquieren ninguna responsabilidad legal o laboral con el personal.
2. Que la única corporación que tiene la facultad de remitir ante el Ministerio Público a las personas que sean sorprendidas actuando en perjuicio de personas o bienes bajo su resguardo.

Los elementos policíacos pueden contar con radio comunicación conectada a la frecuencia utilizada por la DGSPM lo que permite que en cualquier emergencia se tenga el respaldo oportuno de la Corporación de Policía y, en su caso, del H. Cuerpo de Bomberos, Protección Civil y Cruz Roja. Los servicios contratados se supervisan las 24 horas con policías y patrullas exclusivamente de la corporación para garantizar el óptimo desempeño de su personal y funciones. Ocasionalmente pueden prestar apoyo de escolta de valores sin costo adicional para las empresas contratantes. Además de que personas físicas como asociaciones de colonos de áreas residenciales, han utilizado algunas compañías que ofrecen pagos en especie que pueden consistir en patrullas, uniformes, etcétera. Los pagos en efectivo o en especie son, además, deducibles de impuestos al igual que las donaciones para el FIAMSSP.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

### 4.4.3- NOMENCLATURA Y ANUNCIOS ESPECTACULARES<sup>1</sup>

La ubicacion de Naucalpan lo convierte en lugar de paso obligado entre la mayoría de los municipios mexiquenses conurbados y el Distrito Federal. Adicionalmente, un tramo importante del Anillo Periférico queda ubicado en este municipio, por lo que existe especial interes por parte de las agencias de publicidad por anunciarse. Siendo la compañía Estrategia Dimensional Publicitaria, S.A. de C.V. la concesionada durante 15 años por el Municipio para llevar acabo dicha labor. Otorgando el porcentaje del 10 por ciento unicamente de la utilidad total de la empresa, por considerar la fuerte inversion, y los altos costos de la supervision, mantenimiento y servicio así como la lenta recuperacion de la inversion.

Un tercer tipo de publicidad ofrecido por algunas agencias, consiste en donar gratuitamente placas de nomenclatura conteniendo la informacion del nombre de la calle o avenida, la colonia, el código postal, el periodo del ayuntamiento así como un pequeño anuncio, evitando que sea el propio municipio quien realice este gasto.

Anteriormente este cobro de impuesto sobre nomenclatura y anuncios, era considerado como ordinario, pero por decreto estatal se derogo el cobro a establecimientos establecidos.

<sup>1</sup> Nomenclatura es el conjunto de placas o postes que indican el nombre de las calles en tanto que señalizacion se refiere a los letreros que informan de las rutas que hay que seguir para llegar a algun poblado, avenida o sitio de interes.

#### **4.4.4- CAMPAÑA "UN PESO DIARIO PARA NAUCALPAN"**

Este programa consistió en que la tesorería municipal circuló unas cartas solicitando apoyo para que los habitantes hicieran donativos por la diferencia entre lo que pagan por el impuesto predial y los \$ 365.00 que significaría dar un peso diario para Naucalpan. El argumento es que las cantidades que se pagan no están acordes con los servicios públicos prestados, "cada vez son más y con un costo mayor". En el afán de obtener recursos suficientes para dar y mejorar los servicios públicos municipales, solicitan "el apoyo voluntario de todos los naucalpenses, esperando su comprensión y respaldo inmediato".

El primer obstáculo que presenta esta campaña es que este tipo de donativo sería aplicable más bien a las zonas populares pues en las residenciales el impuesto predial, por lo general rebasa esa cifra. El segundo, aplicable a cualquiera de las zonas, es la posibilidad de que lo que hoy se coopere en forma voluntaria, el municipio lo haga obligatorio para años sucesivos al comprobar que existe la capacidad económica y la voluntad para hacerlo.

Dada la difícil situación económica que atraviesa el país y el regreso de la inflación galopante, es factible suponer que tal vez no tenga mucho éxito esta campaña desde el punto de vista financiero, lo cual no elimina la posibilidad de tener un efecto positivo en cuanto a crear conciencia en la población. Independientemente del monto que logre recaudarse hay que reconocer que es un planteamiento interesante y convincente que puede funcionar en coyunturas más propicias sobre todo en aquellos municipios que cumplan con dos requisitos: que los habitantes hayan electo democráticamente sus autoridades y que el municipio cuente con una identidad propia, es decir, que sus pobladores se sientan plenamente identificados con él.

#### 4.4.5- OTRAS MEDIDAS INOVADORAS.

Concesionar los servicios de recolección e industrialización de basura así como el de saneamiento y control de avenidas de las cuencas hidrológicas para que sean prestados por particulares.

Desarrollar el Programa Integral para Modernizar la Administración Pública Municipal (reducir el número de direcciones generales; sistematizar todos los procesos administrativos mediante informática; crear el Comité de Evaluación de dicho programa integrado por los representantes de organismos productivos, sociales y académicos; fortalecer el sistema "ventanilla única", etcétera).

Realizar un estudio sobre la facturación de la Comisión Federal de Electricidad por el alumbrado público (40,000 luminarias por 12 horas diarias). El estudio comprobó que la cantidad de luminarias real es 30,000 y de éstas sólo funcionaban cerca de 20,000 durante 10 horas como máximo, con lo cual se está negociando el pago mensual por este concepto.

Establecimiento de un cobro por las autorizaciones de fiestas en la vía pública o en parques y jardines.

Mejorar el funcionamiento y las finanzas tanto del rastro como del organismo de saneamiento de recursos hidráulicos. En una primera etapa se autorizó un aumento de 10 por ciento a las tarifas del rastro con lo cual se logró sanear sus finanzas. En la segunda etapa se está desarrollando un estudio para modernizar y rehabilitar el primero de ellos.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

Implantar el Programa de Modernización Comercial (estudios de reubicación de puestos fijos y semifijos del comercio ambulante, constituir unidades de compras en común, uniones de crédito y cajas de ahorro, así como el régimen de copropiedad entre los locatarios de los mercados).

Implementar los programas Inmediato de Modernización de la Seguridad Pública y Estratégico de Seguridad Pública y crear el Consejo Municipal de Seguridad Pública, con representantes de diversos sectores de la sociedad como respuesta a las demandas de la ciudadanía.

Crear el Instituto de Capacitación Ciudadana Permanente que ofrece cursos gratuitos sobre la teoría y praxis de la administración municipal contemporánea, a delegados municipales, dirigentes de asociaciones y ciudadanía en general para otorgarles el conocimiento mínimo indispensable sobre el funcionamiento de los municipios que permita una participación ciudadana consciente de sus derechos y obligaciones. Además imparte capacitación en la Escuela de la Comisión de Protección Civil y la Escuela de Policía Municipal.

#### **4. 5.- BALANCE DEL PROCESO INNOVADOR EN LA GESTION FINANCIERA**

Tal vez Naucalpan sea uno de los ejemplos más claros de la problemática que encierra el estudio de casos en vivo, al considerar que muchas innovaciones aun no han tenido el resultado deseado por falta de maduración de los mismos. Pero si se puede realizar un balance de resultados atendiendo a otros diversos criterios.

Una primera posibilidad es tomar como base un criterio cuantitativo, construyendo índices e indicadores que nos den cuenta de la importancia relativa de los montos generados o ahorrados. Esta opción presenta la desventaja de que, de entrada, elimina las innovaciones que no están asociadas a flujos monetarios. En otros casos se carece de cifras, por ejemplo, para evaluar el ahorro de recursos en algunas de las innovaciones como es el caso del mantenimiento y equipamiento de los parques municipales por medio de la publicidad y exclusividad de la venta de algunos productos de ellos.

Algunas medidas no tienen un efecto inmediato o éste no es cuantificable, este es el caso de todas las actividades de promoción económica que ha llevado a cabo el municipio (desarrollo de empresas integradoras, misiones comerciales, enlace gratuito al Sistema Nacional de Promoción Exterior, etcétera) y algunas del Programa Integral para Modernizar la Administración Pública Municipal. Otras más pueden tener un costo o ahorro imputable pero su significado principal está dado más bien por el incremento en la calidad y cobertura de los servicios que presta el municipio, ya sea los tradicionales o como promotor del desarrollo económico o, en general, en una nueva óptica de las facultades del ayuntamiento.

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

Otro grupo de medidas son, en su primera fase, generadora de egresos y tal vez sin tener la certeza de que después puedan conducir a un ahorro. Encontramos aquí los estudios sobre alumbrado, rehabilitación del rastro y de reubicación de puestos fijos y semifijos del comercio ambulante. Finalmente, otras innovaciones están en una fase inicial y aún no se puede tener siquiera una opinión inicial. En esta categoría quedan los cursos del Instituto de Capacitación Ciudadana Permanente y la campaña "Un peso diario para Naucalpan".

Como podemos apreciar, el criterio estrictamente cuantitativo nos crea más problemas que soluciones. Desde una perspectiva cualitativa podemos utilizar dos vías de análisis. La primera de ellas consiste en evaluar las innovaciones de acuerdo con su contribución a un objetivo genérico: disminuir egresos, aumentar ingresos o mejorar los servicios públicos que presta. Esta vía es particularmente útil cuando nos interesa analizar la pertinencia de cierto tipo de medidas o la posibilidad de incidir en un aspecto específico de la problemática municipal que puede ser aplicado en municipios de alguna manera similares.

Podemos observar que esta clasificación nos permite confrontar la pertinencia de las acciones puestas en marcha con las preocupaciones explícitas en el Plan de Desarrollo Municipal: reducir el gasto corriente (ahorro de recursos); incrementar los ingresos propios, gestionar mayores apoyos estatales y federales e inducir la participación de la inversión privada en programas autofinanciables para prestar los servicios y mantener la infraestructura (generación de nuevos recursos); ampliar en calidad y cobertura, los servicios públicos municipales (incremento en la calidad y cobertura de los servicios). En esta perspectiva vemos que la mayoría de las acciones se orientan a prestar más y mejores servicios municipales, seguidas de las que se destinan a generar recursos adicionales.

Una segunda vía es aplicar la metodología propuesta por Cabrero y Arellano, distinguiendo cuatro niveles de profundidad de las innovaciones: funcional (hacer nuevas cosas, de nueva manera, nueva combinación de recursos), estructural (nuevas estructuras,

## NAUCALPAN DE JUAREZ, UN MUNICIPIO INNOVADOR

formas organizativas), comportamental (nuevas actitudes, valores y arreglos) y relacional (nuevas formas de relación municipio-sociedad). Es interesante señalar en este caso que la mayoría de las innovaciones son de tipo funcional aunque, al igual que en la otra vía de análisis, muchas alcanzan más de un nivel de profundidad.

Los resultados de estas innovaciones ofrecen una impresión muy favorable de las posibilidades de mejorar la situación financiera de los municipios con base en sus propias capacidades, fortaleciendo al municipal tanto en su estructura administrativa como en las relaciones con la sociedad al buscar de esta forma soluciones inmediatas a sus necesidades más apremiantes. Lo que parece indicar la presencia de fuertes cambios que sin duda modificarán, por lo menos en algunos aspectos, la situación actual. Pero, al mismo tiempo, se refuerza la conclusión de que los municipios no deben quedarse cruzados de brazos esperando que las soluciones vengan de otros niveles gubernamentales. Los municipios pueden y deben empezar a tener un papel más activo tanto en la vida de sus propias comunidades como en la obtención de los recursos que lo hagan factible.

Las innovaciones son una opción, y cada municipio o región puede llevarlas acabo dependiendo de los múltiples factores que permitan la dotación de recursos. Lo que es viable en un municipio no necesariamente lo es para los restantes. Lo que es una solución en uno puede no serlo en los demás. Por ello es necesario tener un profundo conocimiento de las características de cada región y no querer transplantar mecánicamente las experiencias de otros municipios. Sin embargo, ninguna innovación podrá llegar a un buen término sin la participación ciudadana.

## CONCLUSIONES

Federalismo no es sólo una forma teórica o una alternativa entre la variedad de opciones que existen de organizaciones políticas. Es la forma en que los mexicanos hemos determinado, debe estar organizado el gobierno. El federalismo mexicano no es una copia, ni una adaptación, menos aún una imposición, es el resultado de la lucha por la independencia, la soberanía y democracia de la Nación.

El Federalismo es una institución propia y peculiar, que a lo largo de la historia del Federalismo Fiscal nos ha mostrado la cara de un centralismo autoritario y en muchos casos asfixiante. El Sistema Federal centralizado cumplió históricamente su función del hacer de México un Estado Nacional, al evitar la división del país para convertirse en una federación con Estados libres y soberanos, miembros de la Unión Mexicana culturalmente integrada y políticamente estable, con leyes bien estructuradas para todos los mexicanos y con soberanía Nacional. Por ello el federalismo no ha sido en forma alguna una corriente ideológica de moda intrascendente o bandera política de fracciones.

Las primeras relaciones fiscales y financieras del país en materia legal, se dan con la promulgación de la Constitución de 1824, pero no es hasta la constitución de 1917 en donde se traduce que la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, que por su voluntad, la Nación se ha constituido en una República representativa, democrática y federal, compuesta de tres sectores gubernamentales independiente, libres y soberanos, y de tres poderes de la Unión (ejecutivo, legislativo y judicial). El primer acto formal de coordinación fiscal en México, se logró estableciendo por primera vez los límites impositivos en los diferentes niveles de gobierno. El Artículo 31 Constitucional estableció como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, el Estado

y Municipio en el cual residen Y donde la Constitución otorga funciones y facultades independientes en materia fiscal para cada uno de los niveles gubernamentales.

Si bien es cierto que algunas áreas tributarias fueron cedidas a los municipios y las entidades federativas, por otro lado se establecieron áreas exclusivas y de prioridad para el Gobierno Federal. En general se ha buscado siempre establecer un sistema impositivo debidamente acorde con los sistemas tributarios de cada entidad, basados en los principios de justicia e igualdad para todos los contribuyentes y el mejoramiento de la legislación y administración tributaria. Prueba de ello son la Convenciones Fiscales Nacionales de 1925, 1933 y 1947. Sin embargo no fue hasta que las autoridades fiscales de los tres niveles de gobierno plantearon la creación del Sistema de Coordinación Fiscal, cuando se logró unificar criterios, eliminar la concurrencia en fuentes importantes de ingresos y simplificar los lineamientos fundamentales de las leyes tributarias de los estados, haciendo más coherente el sistema impositivo del país y robusteciendo su capacidad administrativa. No obstante, sigue existiendo el alto grado de concentración recaudatoria, al registrar un porcentaje del 80.5% de la recaudación total nacional en manos del gobierno Federal, un 15.5% para los estados, y solo el 4% para los municipios.

Con el análisis a la distribución del ingreso por niveles de gobierno, se mostró una gran centralización en el ámbito federal. Esta centralización es sin duda más patente si se considera que una proporción de los ingresos de las entidades federativas está constituido por participaciones federales. Con la exclusión de estas últimas resulta que la capacidad de recaudación de los estados y municipios es casi nula. La planeación y ejecución del gasto no es la excepción, a pesar de algunos avances en materia de descentralización de inversiones federales (educación y salud), existen una gran centralización del gasto, inclusive en rubros donde los niveles estatales y municipales son más eficientes en la provisión de los servicios, dada su estrecha vinculación con los receptores y contribuyentes potenciales a su financiamiento.

La descripción que se hizo del Sistema actual, parece indicar que aunque es cierto que la evolución del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha significado una mayor eficiencia (medida por los aumentos en los ingresos reales a nivel nacional), no se ha logrado la descentralización financiera que permita a los Estados y Municipios una mayor autonomía financiera. Una mayor autonomía financiera implica dotar a estos últimos de mayores ingresos para establecer relaciones más claras entre ingresos y gastos.

Para que una descentralización fiscal sea exitosa, debe estar relacionada tanto con la descentralización del gasto público, como con la correspondiente recaudación y esas decisiones deben tomarse al mismo tiempo. Es necesario retomar nuevamente el concepto de Federalismo como un sistema de equilibrio, en el que los diferentes niveles de gobierno se mantengan en balance recaudatorio y de gasto. Lo anterior se podrá lograr mediante acuerdos y concesiones por parte del Gobierno Federal, para modificar la actual Ley de Coordinación Fiscal, que implique una redefinición de las atribuciones, tanto recaudatorias como de asignación de gasto, para los diferentes niveles de gobierno, considerando siempre las necesidades de los ciudadanos y la aplicación de los criterios de eficiencia y equidad.

Por otra parte existen algunos gobiernos locales, y en particular municipios que ante los intensos reclamos y demandas de la ciudadanía, los empujan a buscar el aprovechamiento máximo de los pocos espacios de acción y generación de recursos propios. Por lo que nos encontramos ante una nueva práctica del Federalismo, que nace de abajo hacia arriba, con un modelo descentralizador basado en innovaciones administrativas financieras hacendarias de expansión de los recursos municipales. Fundamentalmente a partir del crecimiento y dinamismo observado en sus propias fuentes de ingreso.

El municipio de Naucalpan de Juárez es uno de esos municipios innovadores, que busca incrementar sus ingresos, en función a sus propios medios con los que cuenta, aplicando experiencia y dinamismo a cada una de las medidas que emprende. De acuerdo al análisis efectuado, Naucalpan tiene por su influencia financiera gran importancia y repercusión a nivel nacional, al ser considerado el quinto municipio en recaudación. Destacando sus ingresos propios que representan un porcentaje mayor al 50 por ciento del total percibido.

Las medidas innovadoras creadas para incrementar su hacienda pública, son un claro ejemplo a seguir por aquellos municipios que buscan enfrentar nuevos retos y oportunidades para una mayor generación de recursos financieros, que logren disminuir la marcada dependencia que se tiene con los demás niveles de gobierno.

Las Finanzas Públicas de Naucalpan, nos muestran un rango de solvencia económica basada en sus ingresos propios, los cuales se han venido incrementado paulatinamente, mientras sus participaciones han disminuido porcentualmente en relación al ingreso total. Por otro lado tenemos un notable incremento en sus gastos administrativos, a consecuencia de la misma dinámica con la que Naucalpan se moderniza tecnológica y administrativamente para poder brindar un mejor servicio.

Entre algunos proyectos innovadores, destacan aquellos servicios que el municipio ha dejado de manejar para traspasarlos a la iniciativa privada, como lo es la corporación de servicios de seguridad pública, que brinda un servicio a la comunidad de forma privada con el respaldo de la autoridad correspondiente.

En general los resultados de estas innovaciones ofrecen una impresión muy favorable de las posibilidades de mejorar la situación financiera del municipio. Lo que parece consolidar un nuevo sistema con fuertes cambios que sin duda modificarán las relaciones

fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, por lo menos en algunos aspectos. Al mismo tiempo, se refuerza la conclusión de que los municipios no deben quedarse cruzados de brazos esperando que las soluciones vengan de otros niveles gubernamentales. Los municipios pueden y deben empezar a tener un papel más activo tanto en la vida de sus propias comunidades, como en la obtención de los recursos que lo hagan independiente de las participaciones federales.

Las innovaciones son una opción, y cada municipio o región puede llevarlas a cabo dependiendo de sus recursos y medios con las que cuente para incrementar su recaudación. Lo que es viable en un municipio no necesariamente lo es para los restantes. Lo que es una solución en uno puede no serlo en los demás. Por ello es necesario tener un profundo conocimiento de las características de cada región y no querer transplantar mecánicamente las experiencias de otros municipios.

## BIBLIOGRAFÍA.

- Alan Peacock y G K. Shaw, *La Teoría Económica de la Política Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982
- Alejandro Foxley, *Distribución del Ingreso*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Num 7, México, 1978
- Alvin Hansen, *Política Fiscal y Ciclo Económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1968
- Anibal Pinto Santa Cruz, "El Estado como ente Económico", *Ensayos de Política Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Num 2, México, 1975
- Bernard Herbert, "Desarrollos recientes en el campo de la Hacienda Pública", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, Año 7, Num 26, Marzo de 1986
- Benjamin Reichkiman, *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*, UNAM, México, 1975
- Benjamin Retchkiman, *Teoría de las Finanzas Públicas*, UNAM, México, Tomo 1. 1987

olores Beatriz Chapoy Bonifaz, *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales*, UNAM, México, 1992

Emilia Jannetti Diaz, "La Coordinación Fiscal y los Ingresos Estatales", *Comercio Exterior*, Vol. 39, Núm. 9, México, Septiembre De 1989

Enrique Cabrero Mendoza, Los Dilemas de la Modernización Municipal Estudio sobre la gestión hacendana en municipios urbanos de Mexico, CIDE, México, 1996

Geronimo Gutierrez Fernández y Alberto Isla Torres, *Federalismo Fiscal: Una Comparación Internacional y Reflexiones Sobre El Caso De México*, ITAM, México, 1995

Hector Assael, *Ensayos de Política Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Núm. 2, México, 1975

Humberto Oropeza y David Zuna, *Contaduría y Administración del Municipio*, UNAM, Colección Emprendedores, México, 1989

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Estadísticas Históricas de México*, Tomo I, México, 1994

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Estructura Económica del Estado de México*, México, 1982

- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1979-1988*, México, 1991
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1989-1992*, México, 1994
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *El Ingreso y el Gasto Público en México*”, México, 1992
- Jacob Rocha, “La Planeación del Desarrollo y la Información”, *Naucalli*, Año 1, Núm. 2, Naucalpan de Juárez, Noviembre de 1994
- José García Sánchez, *El Municipio: Sus Relaciones con la Federación*, Editorial Porrúa, México, 1986
- Justo Sierra, *Evolución Política del Pueblo Mexicano*, UNAM, Obras Completas, Tomo XII, México, 1984
- Ochoa Campos, *Reforma Municipal*, Editorial Porrúa, México, 1985
- Ricardo Peory Cervantes, *Monografía Municipal, Naucalpan de Juárez*, Gobierno del Estado de México, México, 1987
- Roberto Ortega Lomelin, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994

**Rogelio Arellano Cadena.** *México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*, Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, Num 83, México, 1996

**Secretaria de Hacienda y Crédito Público.** *Reestructuración de las Finanzas Públicas: Ingresos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988

**Secretaria de Hacienda y Crédito Público.** *Carpeta de Indicadores a Nivel Nacional*, Subsecretaría de Ingresos, México, 1996

**Ulises Ramírez y Nelson Arteaga.** "La Otra Ciudadanización La Gestión Social de la Seguridad Pública en Naucalpan", *Naucalli*, Año 1, Num 1, Naucalpan, Octubre de 1994

**Xavier Scheifler Anezago.** *Historia del Pensamiento Económico* Editorial Trillas, México, 1980