

00821
171



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

Coordinación de Educación Continua

Seminario de Titulación en Economía Pública

**EL FORTALECIMIENTO
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS
MUNICIPALES**

MUNICIPIO DE TLAXCALA 1995-1998

Licenciado en *Economía*

Cesáreo Gerónimo Teroba Lara



México, D. F., febrero 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis 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.

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Presentación | 3 |
| 1. Economía de mercado: ortodoxia y heterodoxia | 5 |
| 2. Renovación de la intervención del estado en la economía | 10 |
| 3. Estado y gobierno | 12 |
| 4. Estado federal | 13 |
| 5. Estado y gobierno mexicanos | 14 |
| 6. Federalismo fiscal | 16 |
| 7. Federalismo fiscal mexicano | 19 |
| 8. Relevancia política y económica del municipio | 30 |
| 9. Finanzas públicas del municipio de Tlaxcala 1995-1998 | 36 |
| Conclusiones | 43 |
| Bibliografía | 50 |
| Anexo estadístico | 53 |

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Presentación

Exceptuando al Distrito Federal, existen 2 mil 430 municipios en la República Mexicana. Resulta del mayor interés, por tanto, analizar el impacto de las finanzas públicas municipales, lo mismo en las economías locales que en el desarrollo nacional; el conocimiento detallado de las características cuantitativas y cualitativas de esta variable confirmará, sin duda, la necesidad de fortalecerla y proporcionará elementos de juicio para formular propuestas viables en tal sentido.

El problema por investigar involucra los siguientes interrogantes: ¿Cuál es la base teórica y la fundamentación jurídica de las finanzas públicas municipales? ¿Cómo se estructuran y administran los ingresos y los gastos públicos municipales? ¿Qué medidas pueden ser recomendables para aumentar la eficacia de los ayuntamientos en su papel de promotores del desarrollo económico y social de sus comunidades?

Como hipótesis orientadora de la investigación cabe señalar que en México, particularmente en el último quinquenio del siglo XX, se registró un aumento significativo de los ingresos municipales, con el propósito de que los ayuntamientos atendieran mejor las necesidades sociales de su competencia; sin embargo, inercias de carácter político y marcadas debilidades en materia de gestión han obstaculizado el logro pleno de tal propósito.

Los objetivos de este ensayo son: identificar los argumentos que sustentan actualmente la intervención del Estado en la economía, así como las medidas adoptadas para impulsar la descentralización del gasto público y la coordinación fiscal intergubernamental en México; enumerar las principales acciones que han fortalecido las finanzas públicas locales; e identificar, con base en el desempeño del Ayuntamiento del Municipio de Tlaxcala correspondiente al período 1995-1998, algunos resultados relevantes de la administración eficiente de éstas.

Inicialmente se presenta la configuración de un marco teórico integrado por los razonamientos que explican la interacción entre el mercado y el Estado, luego se enuncian las características del Estado federal mexicano y la evolución de su sistema de coordinación fiscal, después se destacan algunos rasgos que revelan la

importancia del municipio y el desarrollo municipal, para luego describir la evolución y los principales rasgos de las finanzas públicas del municipio de Tlaxcala durante el período mencionado y, finalmente, se consignan las conclusiones y recomendaciones del estudio. Complementariamente se incluyen las estadísticas que respaldan los juicios expresados y la bibliografía consultada para la sustentación de los mismos.

El lapso de estudio corresponde al período de la administración pública municipal de los años aludidos, que excepcionalmente fue de cuatro años en vez de los tres que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, debido a la decisión del Congreso del Estado de empalmar las fechas de las elecciones de los ayuntamientos y de las diputaciones locales, que se encontraban desfasadas.

Vale decir, finalmente, que en la realización de este trabajo subyace la intención de proyectar una visión *"de la periferia al centro"*, que puede resultar útil para corroborar la eficacia de los análisis y las decisiones generalmente instrumentados *"del centro a la periferia"*.

Cesáreo Gerónimo Teroba Lara

Febrero de 2003

1. Economía de mercado: ortodoxia y heterodoxia

Bajo el rubro general de *neoliberalismo* se integran las principales teorías contemporáneas contra la intervención del Estado en la economía. No obstante las dimensiones ideológica y política con que se utilizan sus argumentos, al *neoliberalismo* —que, por cierto, no constituye una doctrina integrada— se le debe reconocer un doble mérito: haber cuestionado la viabilidad actual de las formas excesivas de intervencionismo estatal —que en México, por ejemplo, alcanzaron su esplendor en la década de los setentas del siglo pasado— y haber generado la necesidad de buscar nuevas formas de participación conjunta del Estado y el mercado en la búsqueda de la eficiencia y la equidad.

En su dimensión económica, el neoliberalismo se ubica en la antípoda del desarrollismo, el dirigismo y a otras teorías sumamente intervencionistas que, paradójicamente, contribuyeron a la conformación de la "época de oro del capitalismo", comprendida ésta del final de la I Guerra Mundial a un cuarto de siglo después de la II Guerra Mundial.¹

La economía neoclásica, en su expresión ortodoxa, postula que el mercado es el mecanismo más eficiente para la asignación de recursos en la economía y que el Estado no sólo es ineficiente sino aún contraproducente para tal cometido; Ayala sintetiza con claridad su argumentación:

La conclusión básica de la teoría neoclásica es que la economía capitalista es cooperativa y se autorregula a través de los precios del mercado, los cuales garantizan la más eficiente asignación de recursos. En esta economía, la maximización de los beneficios individuales coincide con la maximización del bienestar social, y las decisiones microeconómicas conducen, automáticamente, a la coordinación macroeconómica. Por lo tanto, no se requiere de ningún tipo de coordinación externa al mercado, es decir, no existe la necesidad de que el Estado intervenga en la economía para fijar reglas de funcionamiento.

¹ Chang (1996), p. 19.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*En una economía naturalmente cooperativa la única política económica que cabe es "no hacer nada", de ahí justamente el laissez faire, laissez passer (...)*²

El autor citado acude a Kuttner para explicar esta última expresión, emblemática de la *mano invisible* que, para Adam Smith, regula y armoniza las actividades del mercado:

*La doctrina del laissez faire sostiene que las economías de mercado puro, son esencialmente autocorregibles. Los vendedores, dejados al arbitrio de sus propios intereses, producirán los bienes y servicios que demandan los compradores. Las relaciones entre oferta y demanda generarán las señales correctas, en la forma de precios, de lo que debe producirse. Los precios "correctos" vaciarán los mercados, como en una subasta. La libre operación del sistema de mercado conducirá a la asignación óptima de recursos y a la más eficiente distribución de la producción, basada en la lógica de la especulación, en la cual cada productor obtiene más de lo que hace mejor(...)*³

La microeconomía -argumenta Ayala- aborda el comportamiento individual de los agentes económicos en sus capacidades de producir, consumir, votar, pagar impuestos y demandar bienes y servicios públicos; asume que el comportamiento individual puede analizarse a través de los objetivos que el individuo busca satisfacer y las restricciones que lo obligan a elegir para alcanzarlos. Los objetivos, los incentivos y las restricciones juegan un papel importante en las elecciones racionales de los individuos.⁴

Un elemento fundamental en la teoría microeconómica es la consideración de que los agentes económicos son maximizadores. Los individuos, en su carácter de consumidores, tratan de maximizar sus funciones de utilidad, y las empresas tratan de maximizar sus ganancias. De modo que la motivación de maximizar, y la competencia que implica el logro de los intereses egoístas, hacen innecesaria la intervención del Estado, pues el mercado, por sí solo, generará los mejores resultados para los individuos y para la sociedad, sin arreglos institucionales, derechos de propiedad, contratos, regulaciones, prohibiciones, etc. En una economía competitiva, las fuerzas del mercado se orientarán hacia una posición de equilibrio paretiano. El economista italiano Vilfredo Pareto planteó que una asignación de recursos es óptima, cuando tal asignación no puede cambiarse sin perjudicar al menos a una persona.

² Ayala (1996), p. 184.

³ Ayala (1996), p. 184.

⁴ *Ídem*, p. 36.

Al aceptar la intervención del Estado como un mal necesario, la teoría neoclásica circunscribió las acciones estatales a las funciones tradicionales de vigilancia del cumplimiento de las leyes, protección de los derechos de propiedad, defensa del territorio y seguridad nacional. Los neoclásicos ortodoxos consideraron como únicos objetivos válidos del Estado promover y mantener la libertad económica, lo mismo que la competencia y la eficiencia, como condiciones para la maximización de las utilidades individuales.

Pero una cosa es la eficiencia y otra la equidad, una la asignación óptima de los recursos escasos a usos alternativos y otra la distribución equitativa de los ingresos derivados de la actividad económica a los factores de la producción: tierra, trabajo y capital. En una economía de competencia perfecta, el *óptimo de Pareto* garantiza la eficiencia económica, pero no la equidad, pues es muy difícil establecer cuál es la distribución *óptima* de los ingresos.

Los economistas neoclásicos heterodoxos, al reconocer que los mercados competitivos no necesariamente producen una asignación de recursos económicamente eficiente y socialmente justa, concluyeron que, aunque la competencia sea perfecta, la intervención del Estado contribuye tanto al logro de la eficiencia como al de la equidad económicas.

Chang al respecto plantea que:

(...) Uno de los acontecimientos que devolvieron al Estado al campo de la economía fue el surgimiento de la llamada economía del bienestar, iniciada por Arthur Pigou. La economía del bienestar aportó la justificación para que el Estado se encargara del manejo de los indicadores del mercado, explicando por qué el sistema de libre mercado, basado sólo en la maximización del comportamiento individual, no puede lograr socialmente la distribución óptima de los recursos que pronosticó la, en aquel entonces, nueva ortodoxia de la economía neoclásica.⁵

La argumentación reivindicatoria de la intervención estatal referida al ámbito microeconómico se vio fuertemente apoyada por importantes decisiones de carácter macroeconómico. Chang refiere que un suceso que influyó decisivamente en el regreso del Estado fue la revolución keynesiana, que se estaba desarrollando simultáneamente en los Estados Unidos con el New Deal, en Alemania con los programas nazis de armamentismo y en Suecia con el incipiente compromiso corporativista. Keynes, al demostrar que la economía del libre mercado no podía lograr una distribución óptima de recursos en el nivel de producción de pleno empleo, justificó la adopción de medidas presupuestarias activas para combatir el desempleo y los ciclos económicos.⁶

⁵ Chang (1996), p. 17.

⁶ *Idem*, p. 18.

Los cuestionamientos a los principios de la economía neoclásica ortodoxa conformaron la teoría de las fallas del mercado, que Ayala plantea del siguiente modo:

Esta teoría sostiene que los mercados no producen resultados eficientes si se presenta cualquier factor que viole alguno de sus supuestos básicos: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa e inexistencia de costos sociales y de transacción. Por ejemplo, en la realidad es común la presencia de estructuras monopólicas, la existencia de mercados incompletos (es decir, existen bienes que no se producirán con los precios de mercado vigentes), la información es incompleta y asimétrica, lo cual genera conductas económicas (como la aversión al riesgo, el daño moral y la selección adversa) distintas a las que postula el modelo de elección racional, existen importantes externalidades, etc. La presencia de estos factores invalida el cumplimiento de los supuestos restrictivos del modelo básico de mercados competitivos.⁷

La satisfacción eficiente de los intereses egoístas de los consumidores y de las empresas, es decir la racionalidad, frecuentemente se ve limitada por la información insuficiente y por la incapacidad de los agentes para los cálculos complejos implicados en la maximización de sus utilidades. La información incompleta o asimétrica genera, como señala Ayala, entre otras, las fallas identificadas como *selección adversa* y *riesgo moral*; en la primera, una de las partes conoce aspectos importantes de la transacción que la otra desconoce (los vendedores de automóviles usados conocen los defectos que los compradores ignoran) y, en la segunda, una de las partes realiza acciones que afectan el valor de la transacción que la otra no puede controlar: las aseguradoras no pueden controlar el almacenamiento negligente de combustible por parte de sus asegurados contra incendios.

Teóricamente en los mercados de competencia perfecta existe completa libertad para la entrada y salida de vendedores y la técnica es la misma para todos los productores, pero en la realidad los mercados competitivos enfrentan los embates de los monopolios, propiciados por los avances técnicos y las economías de escala, entre otros factores. Aún más, existen mercados incompletos porque no suministran todos los bienes y servicios a un precio igual o inferior al que los consumidores están dispuestos a pagar.

En fin, los costos sociales, derivados de las consecuencias negativas de la actividad económica, como la contaminación o la devastación de recursos naturales (externalidades), no son asumidos por los agentes como costos *privados* y, por

⁷ Ayala (1996), p. 38.

tanto, no se reflejan en los precios de mercado, como sí lo hacen los costos de transacción (costos ajenos al proceso de producción de los bienes y servicios), entre los que se encuentran los pagos por contratos y por derechos de propiedad.

La teoría de las fallas del mercado sienta las bases para la intervención del Estado, con el propósito explícito de mejorar tanto la eficiencia en la asignación de recursos cuanto la distribución del ingreso, tal teoría se sustenta en los dos teoremas fundamentales de la economía del bienestar.

El primer teorema: "Cualquier equilibrio competitivo es eficiente en el sentido de Pareto", manifiesta que, en un mercado de competencia perfecta, el interés individual da como resultado una asignación eficiente de recursos, es decir, una situación en la que no se puede introducir un cambio que mejore el bienestar de un individuo sin perjudicar a otro. Si cada consumidor conoce los precios de los bienes puede determinar su demanda, el mercado procesa la información y asigna los recursos, con lo que se alcanza un resultado eficiente: actúa *la mano invisible*.

El segundo teorema: "*Bajo ciertas condiciones*, cada asignación eficiente en el sentido de Pareto *puede* derivarse de un equilibrio competitivo", al indicar que la eficiencia en la asignación de recursos *puede separarse de la distribución de los ingresos*, propicia la intervención del Estado en el mercado, ya que, *por medio del efecto redistributivo de los impuestos y las transferencias*, puede modificar el poder de compra de los agentes, quienes, por la vía de la demanda y de los precios, contribuyen al logro del equilibrio óptimo en el sentido de Pareto.⁸

En sentido estricto, la intervención del Estado en la economía, como la conciben los neoclásicos heterodoxos, no es para sustituir al mercado sino para corregir sus fallas por medio de soluciones temporales y no mediante políticas públicas permanentes. Los principales medios que el Estado utiliza para intervenir en el mercado son: por una parte, *la regulación*, lo mismo en licencias de construcción que en normas de calidad o en tarifas para seguros y, por otra, la aplicación del *presupuesto público*, tanto para solucionar problemas de subproducción de los bienes producidos por los monopolios naturales (electricidad, agua potable, transporte masivo, etc.), problemas de provisión de bienes públicos (educación, salud, seguridad, alumbrado público, etc.) y problemas de externalidades, cuanto para otorgar subsidios, transferencias y ayudas en efectivo, mediante becas y pensiones, con la finalidad de reducir la iniquidad en la distribución del ingreso.

Es claro que la argumentación de los neoclásicos heterodoxos no es inexpugnable, pues enfrenta señalamientos que cuestionan su solidez, sin dejar por ello de reconocer sus aportaciones conceptuales.

⁸ Ayala (2000), pp. 206-207.

*(...) Los teóricos de la economía del bienestar pensaron que el desempeño eficiente de la economía y la mejor distribución del ingreso se resolvían con intervenciones públicas crecientes, sin advertir que la excesiva intervención también podría acarrear problemas. Sin embargo, la economía del bienestar avanzó sobre sus propias limitaciones e introdujo dos nociones nuevas: a) que las soluciones basadas en la intervención del Estado podrían no ser óptimas en el sentido de Pareto, pero sí superiores a las de los mercados competitivos, es decir, podrían surgir soluciones "segundo mejor óptimo" (second best), y b) que el Estado también puede fallar porque enfrenta problemas de información y de conocimiento de las preferencias de los agentes económicos; es decir, relativizó la capacidad del gobierno para resolver eficientemente la asignación de recursos y mejorar la distribución del ingreso(...)*⁹

En rigor, el debate actual sobre la intervención del Estado en la economía no es sobre si debe o no debe intervenir, sino qué tanto debe participar en los procesos económicos y qué acuerdos sociales deben adoptarse para obtener mayores niveles de eficiencia de los agentes económicos. Se trata de un asunto de economía política.

2. Renovación de la intervención del Estado en la economía

La literatura económica reciente se interesa menos por el análisis convencional centrado en las elecciones racionales de los individuos y los cambios relativos de los precios, que por abordar las elecciones colectivas que se realizan en el "mercado político", esto debido al peso indiscutible del Estado, de sus instituciones y actividades en la operación del mercado.

La consideración de que *"El Estado es el conjunto de todos los fenómenos sociales, identificándolo con la sociedad (en el sentido de totalidad orgánica) y en consciente contraposición a cualquiera de sus manifestaciones parciales"*¹⁰, justifica plenamente el examen de la influencia recíproca entre la economía y los procesos políticos y sociales.

⁹ Ayala (2000), p. 9.

¹⁰ Anaya (1997), p. 168.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La base de este enfoque se encuentra en el argumento de que la eficiencia económica no deriva únicamente de las elecciones racionales de los individuos y de los cambios en los precios relativos que tienen lugar en el mercado de bienes y servicios, como lo establece la teoría económica convencional, sino depende, también, de las elecciones colectivas y los cambios que ocurren en el mercado político, como lo estipula, precisamente, la economía política.¹¹

La economía política y sus distintas vertientes, entre las que destacan la elección pública, el neoinstitucionalismo económico y las finanzas públicas, enfocan el comportamiento del Estado desde la perspectiva de las relaciones entre la racionalidad individual y la racionalidad social, entre las elecciones individuales y las elecciones colectivas, entre los individuos y las instituciones.¹²

La rama de la elección pública, con el apoyo de las teorías de las constituciones, de la burocracia y del crecimiento del Estado, estudia los procesos de adopción de decisiones de naturaleza económica en ámbitos ajenos al mercado, como los sistemas electorales, las dependencias gubernamentales y los sindicatos; el neoinstitucionalismo económico se nutre de las teorías de las instituciones, de los contratos y de la regulación para el tratamiento de los derechos de propiedad, los incentivos y los costos de transacción; y las finanzas públicas profundizan en los componentes del ingreso y el gasto públicos, las cuentas nacionales y la relación costo-beneficio de los proyectos gubernamentales, entre otros campos.

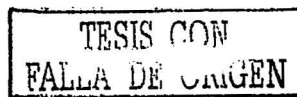
El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación. Es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una tercera fuerza que coercitivamente impone las reglas de juego a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado es, al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político.¹³

De lo anterior se concluye que, si bien con base en la teoría del bienestar, se justifica la intervención del Estado en la economía para neutralizar las fallas del

¹¹ Ayala (1996), pp. 31-32.

¹² *Idem*, p. 71.

¹³ *Idem*, p. 32.



mercado y mejorar la asignación de recursos, conforme a las teorías que integran la economía pública es suya la responsabilidad de establecer y vigilar el cumplimiento de un marco institucional que favorezca la estabilidad y la certidumbre de los agentes para involucrarse en el intercambio económico, fijar los mecanismos que propicien la coordinación de las acciones individuales de los agentes para favorecer la racionalidad social, y, en particular, tiene el deber de aplicar su poder económico y político para mejorar la distribución del ingreso.¹⁴

No obstante, el Estado, como el mercado, enfrenta fallas que limitan el cumplimiento pleno de sus funciones; las fallas más comunes que obstaculizan el quehacer estatal son la información incompleta, la asignación ineficiente de recursos, la sobrerregulación de la economía, así como la falta de capacitación y la corrupción de la burocracia, entre otras.

3. Estado y gobierno

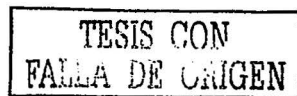
El concepto de Estado tiene diversas connotaciones. Para algunos tratadistas es una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; para otros es la estructura del poder político de una comunidad; hay quienes lo identifican con la sociedad, es decir, con la totalidad del fenómeno social como antes se dijo, y quienes lo confunden con la nación o con el poder.

En su dimensión jurídica el Estado es una entidad titular de derechos y obligaciones, una corporación territorial que actúa en forma autónoma, con poder originario, con autoridad soberana. La soberanía, la instancia suprema creadora del derecho, es la característica distintiva de una comunidad política independiente. El Estado es una unidad constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos sujetos a tales normas.

Miguel Acosta Romero, en su obra Derecho Administrativo, define al Estado como la organización política soberana de una sociedad humana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y administración, que persigue determinados fines mediante actividades concretas.¹⁵

¹⁴ *Ídem*, p. 72.

¹⁵ INDETEC (1996), p. 18.



Estado y gobierno son entidades diferentes, aunque estrechamente vinculadas; el primero involucra a la totalidad de la estructura de la sociedad y el segundo hace referencia a la conducción política, al conjunto de órganos que realizan los fines del Estado. Existen diferentes formas de Estado y diferentes formas de gobierno, las primeras se refieren a las relaciones entre los elementos constitutivos del Estado: población, territorio, ley y gobierno que, con base en concepciones específicas de carácter político-jurídico, se denominan monarquía o república; las segundas designan el aspecto concreto que adopta el poder político, absoluto o constitucional en el caso de la monarquía, o bien democrático y federal en el caso de la república.

De un análisis riguroso de la palabra gobierno se concluye que ésta no significa lo mismo ni en todos los regímenes ni en todos los países. En los sistemas parlamentarios –sean éstos republicanos o monárquicos–, el gobierno es el poder ejecutivo, con exclusión del legislativo y el judicial, donde al primer ministro, o al presidente del consejo de ministros, se le denomina jefe de gobierno; en tanto que en los sistemas presidencialistas el gobierno está integrado por los tres poderes clásicos: legislativo, ejecutivo y judicial.

De acuerdo con uno de los significados que tiene el término, se considera al gobierno como un conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad. La connotación del término gobierno más apegada a la realidad del Estado moderno, en cambio, se refiere al complejo de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder del Estado, a las instituciones estatales que llevan al cabo la organización política de la sociedad, que manifiestan la orientación política del Estado, y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordinario se define como el régimen político.¹⁶

4. Estado federal

El Estado, la estructura política de la sociedad, puede adoptar diversas formas: unitario, confederado o federal.

(...) El Estado federal, como forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados.

¹⁶ Anaya (1997), p. 194.

En el Estado unitario la estructura política es homogénea e indivisible, las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas importantes son formuladas por un solo centro de decisión. En la confederación, por el contrario, los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues adoptan, en su marco de competencia, las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses. Además, los miembros de una confederación pueden tener relaciones con el exterior, lo que no sucede en un Estado federado, donde los estados miembros no poseen facultades en materia de relaciones exteriores y sólo pueden relacionarse con naciones extranjeras a través de la mediación del gobierno central. Hacia el interior de los estados federados las normas creadas legalmente por el gobierno central obligan a todos los ciudadanos y autoridades del territorio nacional, siempre y cuando se respeten las esferas de actuación de los gobiernos subnacionales.¹⁷

La soberanía es elemento clave para comprender la naturaleza y alcances del federalismo. Existen diversas teorías que, con base en la soberanía, explican la relación entre el todo y las partes en un Estado federal.

Kelsen fue el primero en haber estructurado una teoría del federalismo partiendo de la teoría de la descentralización. Este tratadista distingue la descentralización total y la parcial, según el alcance territorial de las normas jurídicas. Las normas centrales son válidas para toda la extensión territorial y las normas locales constituyen órdenes jurídicos parciales que están subordinados al orden jurídico total.¹⁸

La teoría de la cosoberanía de Mouskheli plantea que la soberanía y las competencias se reparten entre el Estado central y los estados particulares. Al concertarse el pacto federal los estados particulares ceden una parte de su soberanía (no de su esencia sino de su extensión) al Estado central, de forma que tanto el Estado central como los particulares son soberanos en su propia esfera. No hay subordinación ni dependencia, hay igualdad, pues la soberanía no es restringida sino compartida.¹⁹

Para Jellinek el Estado federal es un Estado soberano cuyo poder tiene su origen en los estados que lo componen y éstos, los estados particulares, sólo son Estado en la medida en que su actividad queda fuera del dominio del poder federal, o sea, dentro de los límites en que poseen libertad de acción.²⁰

¹⁷ Aguilar (1997), p. 112.

¹⁸ Anaya (1997), p. 170.

¹⁹ *Ídem*, p. 169.

²⁰ *Ídem*, p. 170.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En suma: en el Estado federal, cuyas relaciones entre sus componentes conforman el federalismo, tanto la soberanía política como los derechos y obligaciones se distribuyen entre las diferentes instancias de gobierno. Las competencias se establecen en la constitución política, determinadas competencias se descentralizan de la instancia federal de gobierno a las instancias estatales y municipales, cada instancia conserva su autonomía y los asuntos de interés común, los atiende el poder federal.

5. Estado y gobierno mexicanos

La fundamentación jurídica del Estado y el gobierno mexicanos se encuentra en los artículos 39, 40, 41, 49, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 39 establece: la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 40 expresa: es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

El artículo 41, a su vez, manifiesta que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos por la constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El artículo 49 indica: el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El artículo 115, señala: los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, el artículo 116, ordena: *el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en ejecutivo, legislativo y judicial.*

El Diccionario Jurídico Mexicano, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, indica, en síntesis, que los principios del Estado federal mexicano son: la división de la soberanía entre la Federación y las entidades federativas, coincidencia de decisiones fundamentales, libertad de las entidades federativas para darse su propia constitución -en la que organizan la estructura de su propio gobierno sin contravenir el pacto federal- y clara división de competencias entre la Federación y las entidades federativas: la Constitución señala expresamente las competencias que corresponden a la Federación y todo aquello que no está atribuido a la misma es facultad, conforme al Art. 124, de las entidades federativas.²¹

Así, los Estados Unidos Mexicanos constituyen una república normada por dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, y gobernada por tres instancias, la federal, la estatal y la municipal. Los órdenes jurídicos adoptan la misma división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, conforme a la cual el primero elabora y aprueba las leyes, el segundo las aplica y el tercero dirime las controversias suscitadas por la aplicación. En la base del edificio político mexicano está el municipio libre, facultado por la Constitución para gobernarse por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, para administrar libremente su hacienda, para expedir reglamentos de observancia general dentro de su jurisdicción, así como para prestar los servicios públicos directamente vinculados con el bienestar de la población y participar en la formulación de planes de desarrollo regional. Cabe resaltar que en el estado de Tlaxcala existe, por ley, una cuarta instancia de gobierno: la presidencia de comunidad, cuyo titular ocupa un lugar en el Cabildo, con voz y voto, como regidor de pueblo.²²

En México la intervención del Estado en la economía se da según el orden jurídico, el poder o la instancia de gobierno que, con base en la ley, realice las funciones sustantivas señaladas por Musgrave, a saber: mejoramiento de la asignación de recursos (producción y provisión de bienes públicos, regulación de monopolios, etc.); mejoramiento de la distribución del ingreso (asistencia social, pensiones y jubilaciones, salud y educación pública y subsidios); estabilización y pleno empleo (administración de la demanda y manejo de la política económica), promoción del crecimiento (políticas sectoriales: industrial, agraria y comercial); y garantía del cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones (promulgación de leyes económicas y creación de instituciones públicas)²³

²¹ IJ (2001), p. 1134.

²² Olmedo (1999), p. 115.

²³ Ayala (1996), p. 55.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

6. Federalismo fiscal

Entre los problemas fundamentales del Estado federal se encuentran, por una parte, los concernientes a la delimitación de las competencias de la federación, de los estados federados y de los municipios y, por otra, los relacionados con las fuentes de recursos de estas instancias para financiar sus actividades; el estudio y solución de estos problemas constituye el campo de interés del federalismo fiscal.

(...)El concepto "federalismo fiscal" se refiere, fundamentalmente, al funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración. En términos más específicos, corresponde a un campo de la teoría fiscal que estudia, tanto la asignación apropiada de funciones y el uso eficiente de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los diversos mecanismos de transferencias intergubernamentales.²⁴

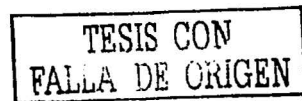
El federalismo fiscal es un sistema en que se recaudan impuestos de bases impositivas convenidas y se distribuye lo recaudado conforme a normas previamente negociadas. El federalismo si no es fiscal no es federalismo, ha proclamado recientemente el gobernador de un Estado de la República Mexicana.

(...) Alude, en sentido amplio, a las relaciones fiscales intergubernamentales y comprende distintos aspectos: carga tributaria por nivel de gobierno, esfuerzo fiscal y capacidad de pago fiscal. El federalismo fiscal involucra simultáneamente los planos económico, administrativo e institucional-jurídico. En la actualidad el federalismo fiscal refleja la mayor complejidad de la economía del sector público, del presupuesto y de la misma administración federal. A pesar de su amplitud, se acepta que federalismo fiscal significa individualidad de cada uno de los estados federados en lo que hace a sus funciones y a sus responsabilidades (...)²⁵

Por carga tributaria se entiende el conjunto de impuestos que la ley faculta cobrar a las diferentes instancias de gobierno, el esfuerzo fiscal alude a la eficacia con que tales instancias recaudan sus correspondientes impuestos; la capacidad de pago fiscal, a su vez, indica las posibilidades de un gobierno para atender las necesidades sociales, posibilidades que se expresan en el presupuesto público

²⁴ Aghón y Casas (1996), p. 48.

²⁵ Ayala (2000), p. 298.



como programas de gasto. En teoría el pacto federal implica el compromiso de compensar a las áreas pobres con recursos de las áreas de mayor capacidad económica, es decir, aplicar el principio de subsidiariedad.

Para el análisis de la distribución de competencias entre los niveles de gobierno generalmente se utiliza la división tripartita de funciones básicas de la política fiscal propuesta por Musgrave: estabilización económica, redistribución del ingreso y asignación y/o provisión de bienes y servicios públicos.

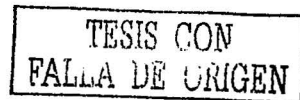
Se acepta, en general, que la estabilidad macroeconómica (producción, comercio exterior, empleo, inflación, etc.), así como la adecuada distribución del ingreso, son responsabilidades del gobierno federal, pues existen obstáculos, en algunos casos infranqueables, para la participación de los gobiernos locales en ellas; el carácter de economías abiertas de las localidades, la libre importación y exportación de factores y productos, la restricción constitucional para la emisión de moneda y la movilidad de la mano de obra, entre otros, son algunos de tales obstáculos.

Se ha demostrado que la efectividad de las acciones de redistribución del ingreso puede mejorar de manera significativa por medio de la participación estatal y municipal en aspectos específicos de las políticas sociales, como la administración y focalización de los programas de reducción de la pobreza.²⁶

La función de asignación, en cambio, es campo de discusión alrededor del concepto y las características de la descentralización, pues la existencia de varios niveles de gobierno para el suministro de bienes públicos, y la naturaleza de éstos, si bien en muchos casos no generan duda respecto a la racionalidad de su ubicación en una u otra instancia, como la defensa en el ámbito federal y el alcantarillado en el municipal, en otros no existe acuerdo unánime respecto a su localización más eficiente.

El federalismo fiscal y la descentralización son conceptos estrechamente relacionados. El argumento tradicional para la descentralización de funciones a esferas inferiores de gobierno es el hecho de que algunos servicios públicos tienen una naturaleza puramente local o regional. Factor decisivo es que los gobiernos subnacionales se vean obligados a proporcionar los servicios públicos y bienes cuasi privados, como la salud y la educación, con las características que sus residentes demandan. Aún más, conforme al modelo de Tiebout, las autoridades locales suelen empeñarse en atraer a los no residentes para desarrollar sus comunidades. En cualquier caso, los argumentos en favor de la descentralización ponderan, como una ventaja muy valiosa, la elevada posibilidad de realizar una

²⁶ Aghón y Casas (1996), p. 51.



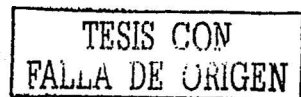
estrecha vigilancia social (*accountability*) de la administración de los recursos públicos.²⁷

Existen argumentos muy consistentes en favor de la descentralización del gasto público, entre ellos que los gobiernos locales están en mejor posición para proporcionar bienes públicos de acuerdo con las preferencias de sus residentes; que la provisión de bienes públicos y cuasi privados es menos costosa, pues al ser menores los costos de agencia y monitoreo (de supervisión de las delegaciones por la oficina matriz) y al competir entre sí las jurisdicciones locales dada la movilidad de recursos, los gastos administrativos se reducen; y que la descentralización puede inducir una mayor responsabilidad fiscal y el mejoramiento de la vigilancia social. También existen argumentos en contra, como que el gobierno federal puede proveer los bienes que requieren residentes de más de una jurisdicción, o influir ante los gobiernos estatales para que éstos los proporcionen; que existen economías de escala en la provisión de algunos bienes públicos; y que el gobierno federal puede lograr muchos de sus objetivos de equidad influyendo, mediante su poder financiero y regulador, en la elaboración de programas estatales.

Aunque la descentralización (o federalización como suele llamársele) del gasto proporciona una base para la descentralización de los impuestos, ésta puede efectuarse al margen de aquella mediante la asignación exclusiva a los gobiernos estatales y municipales de bases impositivas y de su administración, o bien compartiéndolas el gobierno federal y los gobiernos estatales. En cualquier caso, la descentralización de los poderes impositivos induce a la responsabilidad fiscal y permite a las jurisdicciones locales definir el grado de progresividad más conveniente, aunque el riesgo de generar ineficiencias e iniquidades es muy alto.

El gobierno federal debe controlar los impuestos directos, especialmente, dada su movilidad, los impuestos al ingreso personal, al capital y a la riqueza (incluyendo donaciones y herencias). El impuesto al ingreso personal (en el que pueden participar los estados) es uno de los principales instrumentos utilizados con propósitos redistributivos, que propicia la reducción de costos de administración y apoya el logro de objetivos de política macroeconómica. Los impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado (IVA), pueden ser descentralizados, pero es difícil su administración, por lo que es preferible un sistema uniforme de captación a lo largo de la nación y acuerdos entre la federación y los estados para la distribución de sus beneficios. Los impuestos sobre "males", como la contaminación, deben asignarse al centro. En el caso del impuesto a los recursos, como el petróleo, el problema no es de movilidad, sino de desigualdad en su distribución, por lo que al descentralizarse se daría lugar a ineficiencias e iniquidades.

²⁷ Boadway y Sha (1996), p. 29.



El impuesto sobre nóminas es una fuente de ingresos local, ya que el trabajo es menos móvil que el capital. Los impuestos a los combustibles son propios de la esfera estatal, lo mismo que los permisos y las tenencias de vehículos automotores. Los impuestos "al pecado" (tabaco, alcohol, diversión, etc.) deben asignarse al ámbito de gobierno que tiene la responsabilidad primaria de los servicios de salud. El impuesto a los bienes raíces, dada su inmovilidad, es ideal para los gobiernos municipales y los impuestos a usuarios son una buena fuente de ingresos estatales y locales.

La descentralización de responsabilidades fiscales es una meta deseable pero, al no existir condiciones para su realización, los objetivos nacionales pueden lograrse por medio de transferencias condicionadas o de regulación; en todo caso, la distribución de responsabilidades de gasto debe ser simultánea a la de facultades de recaudación. Si bien las transferencias condicionadas son un medio para que el gobierno federal alcance objetivos de eficiencia y equidad, y para que los estados proporcionen servicios públicos que de otro modo no podrían administrar debido a la escasez de sus recursos, se debe cuidar que tales transferencias no menoscaben la autoridad local.

La falta de experiencia administrativa, de instituciones y de competencias subnacionales, por otra parte, no debe limitar la descentralización de responsabilidades. En caso necesario, deben dedicarse fondos y entrenamiento para remediar estas deficiencias. Paralelamente, deben reforzarse las funciones de auditoría, inspección y control, ya que éstas tienden a ser muy débiles en las economías en desarrollo.

7. Federalismo fiscal en México

Las atribuciones y responsabilidades de las diversas instancias de gobierno en México se especifican en la Constitución Política.

(...) El orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de la política monetaria, del tipo de cambio y del comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la

*planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.*²⁸

En principio cada orden de gobierno debería establecer sus propios impuestos para financiar su operación e impulsar el desarrollo, pues la soberanía comprende la soberanía tributaria, es decir, la facultad de imponer contribuciones dentro de los límites de la jurisdicción del poder político, y ésta es irrenunciable e imprescriptible. Sin embargo, el ejercicio individual y aislado de la facultad señalada generaría un escenario caótico, ineficiente y costoso; la coexistencia de poderes fiscales originarios en un Estado federal obliga a concertar las potestades tributarias y a distribuir las responsabilidades en materia de gasto público, para evitar la doble o múltiple tributación y prevenir interferencias y conflictos entre la federación, los estados y los municipios.

La base del federalismo fiscal —argumenta Colmenares— es la coordinación intergubernamental (acotada por el principio de separación de las fuentes impositivas del gobierno federal y de los gobiernos estatales), cuyos principales propósitos son: dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de los servicios públicos, así como las oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

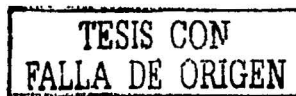
La coordinación intergubernamental en materia fiscal en México surgió de la necesidad de corregir la diversidad y la concurrencia impositivas de las diferentes instancias de gobierno.

*El marco constitucional tributario sufrió modificaciones sustanciales durante las décadas que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1917. Éstas fueron, en su mayoría, propuestas de las convenciones fiscales, en las cuales se reunían representantes de las haciendas locales y la federal para buscar soluciones que dieran seguridad jurídica al cobro de impuestos y evitar la continuación de un sistema tributario arcaico, complicado, integrado por más de cien impuestos diferentes que se cobraban según la región del país.*²⁹

En la primera y segunda convenciones fiscales nacionales, efectuadas en 1925 y 1933, respectivamente, se establecieron las bases del sistema nacional de tributación y de participación de los impuestos federales a los gobiernos estatales, bases que se consolidaron con la recomendación de la tercera convención nacional fiscal, realizada en 1947, para que se creara el Impuesto sobre Ingresos

²⁸ Colmenares (1999), p. 4.

²⁹ Valls (1999), p. 15.



Mercantiles (ISIM) y se eliminarán los numerosos impuestos, federales y estatales, que gravaban las actividades económicas.

Hasta 1979 la coordinación fiscal comprendió básicamente la recaudación y distribución del ISIM y de los impuestos especiales especificados en el Art. 73 de la Constitución: energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza.

En 1980 inicia su vigencia la actual Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Su objeto es coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones (detalladas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación), fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal (Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas -INDETEC- y Junta de Coordinación Fiscal) y dar las bases para la organización y funcionamiento de éstas.³⁰

Al entrar en vigor la LCF, y sustituirse el ISIM por el IVA, el federalismo fiscal mexicano consolida su estructura actual. Con la adhesión de las entidades federativas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en esencia los gobiernos estatales delegan su capacidad recaudatoria a favor del gobierno federal, a cambio de recibir participaciones federales.³¹

Las participaciones federales a los estados y municipios normadas por la LCF conforman un sofisticado mecanismo, cuyos principales rasgos en 1996 se muestran en el Cuadro No. 1.

³⁰ Segob (2002), p. 1.)

³¹ Sempere y Sobarso (1999), p. 6.

Cuadro No. 1
Participaciones a estados y municipios en relación con la recaudación federal participable

1996

| ORIGEN | % DE LA RFP |
|---|---------------|
| Derivados de la Recaudación Federal Participable | 22.386 |
| Fondo General de Participaciones (FGP) | 20.000 |
| Coordinación en derechos | 1.000 |
| Reserva de contingencia | 0.250 |
| Fondo de Fomento Municipal (FFM) | 1.000 |
| Participaciones directas a municipios | 0.136 |
| No derivados de la Recaudación Federal Participable* | 0.623 |
| Bases Especiales de Tributación (BET) (1)* | 0.160 |
| Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) (2)* | 0.450 |
| Participaciones a municipios por donde se exporta petróleo (3)* | 0.013 |
| Total de participaciones* | 23.009 |
| Convenios de colaboración administrativa* | 1.480 |
| Tenencia* | 1.380 |
| Otros* | 1.000 |
| Total de participaciones e incentivos* | 24.489 |

Fuente: INDETEC³²

- (1) 80 % de lo recaudado en 1989, actualizado por inflación.
 (2) 20 % de lo recaudado en entidades referido a cerveza y bebidas alcohólicas y 8 % por tabaco labrado.
 * Estimaciones que varían con el comportamiento de la economía, la política fiscal, las modificaciones de los ingresos federales, los precios internacionales del petróleo y otros factores.

El eje del sistema de coordinación fiscal mexicano ha sido la Recaudación Federal Participable (RFP), que comprende la totalidad de impuestos federales y los derechos por extracción de petróleo y minería.

Del monto total de la RFP en 1996 el Fondo General de Participaciones (FGP) representó el 20 por ciento, aumentado con el 1 por ciento asignado a las

³² Colmenares (1999), p. 14.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

entidades federativas —y sus municipios— coordinadas en derechos (por licencias, registros, uso de vías públicas e inspección y vigilancia, salvo las excepciones que la propia ley señala), el 1 por ciento del Fondo de Fomento Municipal (FFM), el 0.25 por ciento de la reserva de contingencia (para apoyar a aquellas entidades cuya participación en el FGP y el FFM no alcanzara el crecimiento experimentado por la RFP del año respecto a 1990) y el 0.136 por ciento de las participaciones directas a los municipios colindantes con las fronteras o litorales por los que entran o salen las importaciones y exportaciones de mercancías. En conjunto estas participaciones en 1996 representaron el 22.386 por ciento de la RFP.

La ley establece que el FGP se distribuirá de la siguiente forma: el 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad, el 45.17 por ciento mediante el coeficiente resultante de la fórmula que involucra la participación en la recaudación asignada a la entidad el año inmediato anterior y el 9.66 por ciento restante en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad, calculadas con base en la suma de las dos primeras; establece, también, la obligación de los estados coordinados de proporcionar a los municipios al menos el 20 por ciento de los recursos obtenidos del gobierno federal; y en las fórmulas para la asignación de participaciones a los municipios tienen un peso importante las recaudaciones del impuesto predial y de los derechos de agua efectuadas por éstos.

Las participaciones a estados y municipios no derivadas de la RFP significaron en conjunto el 0.623 por ciento de ésta, la importancia relativa de sus componentes fue: bases especiales de tributación: 0.16 por ciento, impuestos especiales sobre producción y servicios: 0.45 por ciento y participaciones a municipios por donde se exporta petróleo: 0.013 por ciento.

Una fuente importante de recursos para los gobiernos locales son los convenios de colaboración administrativa con la Federación en materia fiscal, por esta vía las participaciones significaron 1.48 por ciento de la RFP en el año de referencia.

En suma, las participaciones e incentivos comprendidos en los capítulos I a IV de la LCF representaron alrededor del 25 por ciento de la RFP (24.489 por ciento en 1996).

Los efectos de la devaluación del peso en 1994, la recesión de 1995, el crecimiento desproporcionado de la tasa de interés y su efecto negativo en las deudas públicas, así como la federalización educativa y el manejo desordenado del gasto público, provocaron una crisis en las finanzas locales y, en consecuencia, acentuaron la necesidad de la coordinación ingreso-gasto o hacendaria. En el Plan de Desarrollo 1995-2000 se planteó consolidar la descentralización del gasto público federal y, paralelamente, incrementar las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

facultades y responsabilidades de los estados y los municipios en el ejercicio de éste.³³

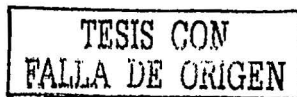
En 1998 se creó el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación, inicialmente planteado con tres fondos: el de educación, el de salud y una parte sustantiva del Ramo 26 (de combate a la pobreza), institucionalizando recursos dispersos que serían transferidos para su ejercicio directo a las entidades federativas y a los municipios del país. Durante su estancia en la Cámara de Diputados se adiciona el fondo IV, de Fortalecimiento para Municipios y el Distrito Federal, con el equivalente de 1.5 por ciento de la recaudación participable. Para 1999 se elimina el Distrito Federal y queda con el 2.35 por ciento, el cual se distribuye directamente a los municipios en función del número de habitantes. Se crean dos nuevos fondos para 1999 a fin de incorporar responsabilidades desconcentradas, como es el caso de la educación para adultos y los recursos federales destinados a seguridad.³⁴

Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de la LCF, respecto de la participación de los estados, municipios y el Distrito Federal en la RFP, el Capítulo V norma las transferencias de la Federación a las haciendas públicas subnacionales, condicionando su gasto a la consecución de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia ley. Tales transferencias condicionadas integran los siguientes fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN). Su fin es apoyar el ejercicio de las atribuciones que de manera exclusiva asigna la Ley General de Educación a las entidades federativas.
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS). Se establece para respaldar el ejercicio de las atribuciones que, de acuerdo con la Ley General de Salud, competen a las entidades federativas con motivo de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). Este fondo es equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.5 por ciento de la RFP y se distribuye de la siguiente forma: 0.303 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE) y 2.197 por ciento al Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM).

³³ Colmenares (1999), pp. 26-27.

³⁴ Arroyo (1999), p. 8.



El destino de este fondo es exclusivamente el financiamiento de obras, acciones e inversiones básicas que beneficien directamente a los sectores de población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: i) FISM: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y colonias pobre., infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural, y ii) FISE: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

Los municipios podrán disponer de hasta el 2 por ciento del total de recursos del FISM que les corresponda para la realización de un programa de desarrollo institucional previamente convenido con el Ejecutivo Federal por medio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Adicionalmente los estados y municipios podrán destinar hasta el 3 por ciento de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras antes señaladas.

Los estados y municipios deberán: i) hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, ii) promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, iii) informar a sus habitantes al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados, iv) proporcionar a la SEDESOL información sobre la utilización de los recursos y v) procurar que las obras sean compatibles con la preservación del medio ambiente e impulsen el desarrollo sustentable.

El Ejecutivo Federal a través de la SEDESOL distribuirá el FAIS entre los estados considerando criterios de pobreza extrema mediante una fórmula que pondere el ingreso per cápita, el nivel educativo, el espacio de la vivienda, la disponibilidad de drenaje y la disponibilidad de electricidad y combustible para cocinar. También los estados distribuirán entre los municipios los recursos del FISM con una fórmula que enfatice el carácter redistributivo de las aportaciones hacia la población con mayor incidencia en la pobreza extrema.

- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM). Este fondo equivale, para efectos de referencia, al 2.35 por ciento de la RFP y se destina exclusivamente a los requerimientos de los gobiernos municipales, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Respecto a las aportaciones de este fondo, que se distribuye de acuerdo al número de habitantes de cada municipio, los ayuntamientos tienen las mismas obligaciones que en el FISM por lo que hace a la información y participación de los ciudadanos en la aplicación de los recursos.

- V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM). Equivale, para efectos de referencia, al 0.814 por ciento de la RFP y se destina exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo, así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Por medio de este fondo los estados y el Distrito Federal recibirán recursos económicos complementarios para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el Ejecutivo Federal. Específicamente, en el caso de los servicios de educación para adultos, la determinación de recursos y su consiguiente distribución responderán a fórmulas que consideren prioridades y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal (FASPEDF). La Secretaría de Gobernación formula a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de este fondo, cuyos recursos se distribuyen entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Los criterios para la distribución de este fondo consideran el número de habitantes de los estados y el Distrito Federal, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Las aportaciones federales con cargo a este fondo se destinan al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública; a complementar las dotaciones de los agentes del Ministerio Público, los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

policías judiciales o sus equivalentes y los peritos de las procuradurías de justicia; al equipamiento de las policías preventivas y judiciales o sus equivalentes, de los peritos, de los ministerios públicos y custodios de los centros penitenciarios y de menores infractores; al establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública; a la construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros de readaptación social y de menores infractores, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.

Si bien se trata de recursos federales condicionados, la descentralización de los recursos del Ramo 33 a los estados y municipios ha fortalecido en forma importante la capacidad financiera y de gestión de éstos, pues, con el 25 por ciento que representan las participaciones y el 25 por ciento de las transferencias, aproximadamente en ambos casos, se alcanza el 50 por ciento de la RFP. Cabe, sin embargo, puntualizar que el Ramo 33 integra recursos presupuestales en proceso de descentralización; es decir, que en su mayor parte consiste en dineros públicos que ya se aplicaban en las entidades a través de diversos ramos del erario.³⁵

Entre sus ventajas se debe señalar que:

La creación del Ramo 33 representó un avance cualitativo sustantivo en el proceso del federalismo, ya que los recursos, al ser transferidos por ley, y no por convenio, adquieren total certidumbre en su distribución y ministración durante el ejercicio fiscal corriente, y no están sujetos a cambios en las políticas federales de gobierno.³⁶

Las opiniones favorables, empero, no son unánimes. Algunos juristas sostienen que las transferencias condicionadas deben incorporarse a una ley distinta a la de Coordinación Fiscal: "de coordinación para el desarrollo social" o "de coordinación de ingreso-gasto", por ejemplo; algunos estados, por su parte, consideran que tales recursos deben distribuirse de acuerdo con fórmulas expedidas por las legislaturas estatales, en vez de hacerlo con la fórmula nacional; y las marcadas fallas y debilidades en los aspectos administrativos, técnicos y aún éticos de los gobiernos subnacionales -especialmente de los municipales- en esta época de transición política, refuerzan los argumentos de quienes se oponen al incremento de las facultades y responsabilidades de los gobiernos locales.

³⁵ Labra (1999), p. 109.

³⁶ Núñez (1999), p. 81.

Sin soslayar los errores, las deficiencias y las discrepancias, existen suficientes evidencias para afirmar que, en general, los resultados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal han sido positivos.

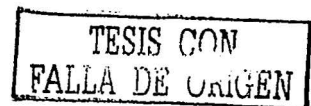
(...) Desde 1980, reforzados en 1990, los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativa y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua. Asimismo, por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias (1999) condicionadas, esto es, de recursos federales. La federalización o desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate contra la pobreza y seguridad (...)³⁷

En relación con las nuevas potestades tributarias, en 1996 la ley facultó a los estados para ejercerlas en los rubros de hospedaje, anuncios y derechos sobre venta de bebidas alcohólicas. En cuanto a la simplificación del mecanismo impositivo, el consenso en torno a la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal redistribuya el ingreso fiscal en favor de los estados con menores niveles de desarrollo, retrasos en la dotación de infraestructura, contribuyentes insolventes y mercados internos débiles.

De 1981 a 1998 el PIB tuvo un crecimiento acumulado de 53.47 por ciento, la RFP de 32.47 por ciento, el FGP de 56.81 por ciento y las participaciones totales de 90.09 por ciento. La principal fuente de ingresos de los gobiernos locales son las participaciones federales, éstas en 1991 significaron el 81.7 por ciento de los recursos financieros estatales y 52 por ciento de los municipales. Con excepción del Distrito Federal, donde los ingresos propios representan casi la mitad de sus ingresos, en las demás entidades no rebasan el 10 por ciento.

El Sistema de Coordinación Fiscal ha logrado avances significativos en materia de equidad. En 1979 las participaciones per cápita fueron de 15 a 1 entre Tabasco y Oaxaca, proporción que en 1998 fue de 3.6 a 1. En el conjunto de entidades federativas el impuesto predial creció significativamente de 1989 a 1994, de tal forma que de representar 0.08 por ciento del PIB pasó a 0.25 por ciento, para descender a 0.2 por ciento en 1997 como efecto de la disminución del esfuerzo fiscal, con la consecuente reducción de participaciones debido, como ya se

³⁷ Colmenares (1999), p. 31.



apuntó, a la importancia de este factor en la fórmula de distribución correspondiente.³⁸

Por el lado del gasto, el proceso de descentralización fiscal, iniciado con los servicios de salud y de educación, ha avanzado un buen trecho, pues el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal considera los recursos federales condicionados como recursos propios de los gobiernos locales, fiscalizados, en consecuencia, por las autoridades y los congresos estatales, aunque todavía sujetos a la normatividad y supervisión federales.

Si bien las relaciones intergubernamentales en México han alcanzado metas indiscutibles, tienen aún mucho camino por recorrer para lograr los objetivos de eficiencia y equidad deseables.

Sin dejar de reconocer los avances que los recientes cambios en el esquema de participaciones impositivas han implicado, 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 el desequilibrio financiero de la mayoría de los estados que contrasta con el superávit del gobierno federal, son algunas de las razones que hacen imperativo un cambio profundo en el federalismo fiscal prevaleciente en México.³⁹

El aumento de las participaciones y transferencias federales no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de financiamiento de los gobiernos locales, incrementadas por la descentralización de la salud y la educación, entre otras. Además, es opinión común de los gobiernos estatales y municipales, así como de expertos en las finanzas públicas locales, que las fórmulas de distribución de los recursos, orientadas a favorecer la equidad, distan mucho de lograr su objetivo.

Si el 90 por ciento de los ingresos estatales tienen su origen en las participaciones y, sumando las aportaciones federales, apenas 4 por ciento son ingresos propios, provenientes de sus impuestos, derechos, productos -generalmente financieros- y aprovechamientos, es manifiesta la debilidad fiscal de los gobiernos estatales y los ayuntamientos para promover con sus recursos el desarrollo regional y municipal.

Además de que el potencial recaudatorio de los impuestos locales es bajo, éste no se aprovecha con eficiencia. Muchos estados y la mayoría de los municipios desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, por

³⁸ *Ídem* (1999), p. 23.

³⁹ Arellano (1996), p. 121.

el costo político que significa cobrar impuestos. Las consecuencias son el insuficiente aprovechamiento de las potestades tributarias otorgadas y el estancamiento de la recaudación del impuesto predial y los derechos de agua, por ejemplo. El impuesto estatal más importante es el de nóminas, pero sólo 22 entidades federativas lo captan y sólo 5 aprovechan las nuevas potestades impositivas en hospedaje, bebidas alcohólicas y anuncios.

Dado el centralismo prevaleciente y la consecuente concentración de facultades y competencias, es muy reducida la participación de las entidades federativas en la conformación de la política económica nacional; los estados y los municipios actúan como administradores y espectadores de los recursos y las acciones federales, con la agravante de que el centralismo federal se reproduce, reforzado, en los estados respecto de sus municipios.

8. Relevancia política y económica del municipio

Desde el punto de vista jurídico, el municipio "Es una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior: el Estado provincial o nacional".⁴⁰

El municipio es la célula del Estado. Así lo entendieron en México los constituyentes de 1917 al definir el Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; en la realidad, sin embargo, los gobiernos estatales y federal lo han subordinado y marginado de las grandes decisiones nacionales.

La libertad municipal debe sustentarse en la fortaleza de la hacienda pública municipal. Este principio inspiró la esencia del artículo 115 constitucional, así como las sucesivas reformas orientadas a convertirlo en realidad, pero las decisiones para aumentar la fortaleza de las finanzas públicas municipales no han marchado al ritmo con que han aumentado las necesidades sociales correspondientes.

⁴⁰ Anaya (1997), p. 248.

En 1973, año en que se logró la coordinación con todas las entidades federativas en el ISIM, promulgado en 1948, se acordó participar a los estados cerca del 50 por ciento del rendimiento de dicho impuesto a cambio de que éstos inhibieran o derogaran las obligaciones tributarias impuestas localmente al comercio y la industria y de que proporcionaran a los municipios 20 por ciento de ese 50 por ciento.⁴¹ aunque fue hasta 1980, con la expedición de la Ley de Coordinación Fiscal, cuando se empezó a reivindicar realmente la importancia de la participación municipal en el desarrollo político, económico y social del país.

En el año 1983 la situación socioeconómica y política que caracterizaba al país aceleró la necesidad de promover la descentralización de la vida nacional, como una estrategia necesaria para un desarrollo nacional más integral y equitativo. Se hizo imperativa la reforma del artículo 115 constitucional, que dotara al municipio de nuevas facultades, así como de mayores recursos financieros; surgió así una reforma en la cual se definieron, con mayor precisión, los servicios públicos a cargo del municipio, y se fortaleció la facultad reglamentaria del mismo. Se plantearon, como fuente de financiamiento del municipio, las participaciones federales y se generalizó a todos los municipios la conformación de los ayuntamientos con regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, con lo que se daba reconocimiento a las minorías políticas.⁴²

A partir de 1990 se inició la descentralización hacia los estados y municipios de los fondos para combatir la pobreza: en ese año se les transfirió el manejo del 23 por ciento del Ramo 26 del presupuesto federal de egresos (Solidaridad y Desarrollo Regional), proporción que para 1997 ascendió al 65 por ciento.

En 1998 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, para poder convenir con las autoridades estatales que los municipios participen, mediante actos de verificación, en la incorporación al padrón respectivo de los denominados "pequeños contribuyentes" que se encuentren en la economía informal, recibiendo a cambio el 70 por ciento de la recaudación que generen tales contribuyentes.⁴³

La reforma del artículo 115 constitucional aprobada en 1999 complementó la de 1983. Entre sus logros cabe mencionar el reconocimiento del municipio como orden de gobierno; la definición de un conjunto de competencias propio; la creación de leyes marco estatales en materia municipal para que los ayuntamientos aseguren la participación social, establezcan los medios de solución de controversias con los ciudadanos y determinen los casos en que se

⁴¹ Flores Solano (1999), p. 168.

⁴² BANOBRAS (2001), pp. 16-17.

⁴³ Flores Solano (1999), p. 184.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

requiera la aprobación de las dos terceras partes del cabildo para afectar el patrimonio inmobiliario municipal o celebrar convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento; la facultad de coordinación y asociación de dos o más municipios de una misma entidad o de entidades diferentes para el mejor cumplimiento de sus responsabilidades; el pago por las entidades paraestatales de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, por la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos y por la utilización de bienes del dominio público para fines distintos a los de su objeto; la participación en los planes de desarrollo regional; la intervención en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando tales programas afecten su territorio; la celebración de convenios para la administración y custodia de zonas federales; y el mando de la policía preventiva municipal.

Específicamente, la fracción IV del artículo 115 constitucional vigente establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.⁴⁴

Como consecuencia de las reformas aludidas, en los últimos años se ha incrementado el peso institucional de los gobiernos municipales en el mapa intergubernamental del país. A partir de su propia trayectoria, actualmente el municipalismo está reconfigurando el perfil del Estado. Los ayuntamientos se están convirtiendo en factores de impulso de las políticas de descentralización, así como de una renovación efectiva del sistema federal de gobierno. Los gobiernos municipales del presente son consecuencia de la evolución interna de cada ayuntamiento, del conjunto de estas experiencias en toda la nación y, últimamente, de la formación de asociaciones de gobiernos municipales.⁴⁵

Cabe reiterar que a pesar de las críticas formuladas rigurosamente desde el punto de vista jurídico, la creación del Ramo 33 y su descentralización a los estados y municipios fortalece en forma importante la capacidad financiera y de gestión, tanto de los estados cuanto de los municipios; sin embargo, también evidencia las profundas deficiencias en los aspectos administrativos, técnicos y de recursos humanos.⁴⁶

Los gobiernos locales en México no han desempeñado el papel que les corresponde a causa de su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental. La condición estructural de precariedad del municipio mexicano es resultado de un sistema político que se ha caracterizado por su centralismo y verticalidad en la forma de conducir los asuntos de gobierno y por un desprecio hacia los municipios, a los que

⁴⁴ IFE (2000), pp. 107-108.

⁴⁵ Cabrero (2000), p. 6.

⁴⁶ Núñez (1999), p. 81.

considera instancias prácticamente minusválidas para la función gubernamental.⁴⁷

El siguiente cuadro muestra la forma en que se distribuyen los recursos en la pirámide que integran la Federación, las 32 entidades federativas y los 2 mil 427 municipios que existen en el país.

Cuadro No. 2
Estructura del gasto público nacional
1998

Miles de millones de pesos

| Instancias | | Neto | % |
|------------------------------|-------|--------------|--------------|
| Total | | 896.0 | 100.0 |
| Gobierno federal | 832.7 | | |
| Menos participaciones | 108.3 | | |
| Menos aportaciones | 119.5 | | |
| | | 604.9 | 68.0 |
| Gobiernos estatales | 253.1 | | |
| Menos participaciones | 22.6 | | |
| Menos transferencias | 15.9 | | |
| | | 214.6 | 24.0 |
| Gobiernos municipales | 76.5 | | |
| | | 76.5 | 8.0 |

Fuente: Romero (1999), p. 50.

Del lado de los ingresos tributarios nacionales la situación es marcadamente más centralista, pues de un total estimado para 1998 en 320 mil 200 millones de pesos, el 95 por ciento correspondió al gobierno federal, el 3 por ciento a los estatales y el 2 por ciento a los municipales; la composición de los primeros fue: 44 por ciento de ISR, 32 por ciento de IVA, 16 por ciento de IEPS, 6 por ciento de comercio exterior y 3 por ciento de accesorios; los segundos procedieron

⁴⁷ Cabrero (2000), p. 9.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principalmente de los impuestos sobre nóminas, tenencia e ISAN; y los terceros del impuesto predial, básicamente.⁴⁸

No obstante la reducida participación municipal en los ingresos y gastos públicos nacionales, las finanzas públicas municipales tienen una relevancia indiscutible. Los ayuntamientos contribuyen al dinamismo de las economías locales y regionales. Además de regular el comercio y el desarrollo urbano, por medio del gasto público municipal generan y sostienen empleos, incrementan la oferta y demanda de bienes y servicios y financian la construcción y mantenimiento de infraestructura; aunque su repercusión en la escala nacional y aún en la estatal es reducida, en el ámbito comunitario los presupuestos públicos municipales son de la mayor importancia y, en muchos casos, constituyen el eje de las economías locales.

Día con día aumenta la cantidad de analistas del acontecer nacional que destacan, desde puntos de vista convergentes, la importancia de los gobiernos municipales en el impulso de las economías locales, eslabones indiscutibles de la gran cadena que es la economía nacional.

Un estado es fuerte en la medida en que sus municipios lo sean. Incorporar al desarrollo a los municipios de alta marginación es un reto que no puede enfrentarse solamente desde una instancia de gobierno, se requiere de la participación de la Federación, de los estados, pero muy especialmente de los propios municipios, los cuales deben asumir una postura proactiva y responsabilizarse plenamente de la eficacia y la eficiencia de su gestión.⁴⁹

En el México de hoy no parece posible sostener un proceso de desarrollo económico, en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la captación de la inversión pública y privada. Tampoco parece viable sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de cogestión de programas y políticas públicas. Las nuevas formas de desarrollo económico y social, así como los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales; el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, ahora deberá reformarse en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.⁵⁰

Los gobiernos locales, por razones naturales e históricas, han delegado, en mayor o menor medida, la iniciativa y el control de la economía en el gobierno federal,

⁴⁸ Romero (1999), p. 50.

⁴⁹ Núñez (1999), p. 83.

⁵⁰ Cabrero (2000), p. 10.

pero las exigencias sociales los están obligando a recobrar la vocación y los instrumentos para ampliar y mejorar su planta productiva, sus fuentes de empleo; en consecuencia, se tendrán que devolver a los gobiernos estatales y municipales facultades, atribuciones y recursos para que puedan impulsar programas de desarrollo regional desde sus propias comunidades.⁵¹

Resulta fundamental, en la ponderación de la pobreza, la insuficiencia de ingresos de las familias, pero es necesario conferirle expresión concreta en la política para combatirla, mediante el financiamiento de acciones que estimulen las vastas iniciativas productivas surgidas en el nivel comunitario municipal, actualmente excluidas del Ramo 33.⁵²

*El gobierno tiene que encontrar los instrumentos para combatir la pobreza extrema, mejorar la equidad y, en general, para aumentar el bienestar social, donde los mecanismos del mercado son incapaces de alcanzar eficiencia. El gasto social es el instrumento por excelencia para alcanzar esos objetivos, ya que comprende los recursos que aplican la Federación, los estados y los municipios en educación, salud y seguridad social, abasto y asistencia social, desarrollo regional y urbano.*⁵³

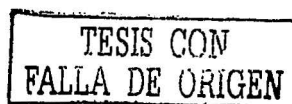
Ante el gran reto de invertir en la gente, un federalismo eficaz debe propiciar la articulación entre la federación, los estados y los municipios, incentivando la participación social para lograr este objetivo. Se requiere la decidida intervención del Estado, pues dejar todos estos espacios a la suerte del mercado no garantiza prosperidad ni una distribución equitativa. En tal marco de circunstancias resulta indiscutible la argumentación de Dornsbuch, quien afirma que el mercado no facilita una distribución del ingreso que sea socialmente aceptable y que la intervención del Estado es legítima cuando se trata de mejorar la distribución del ingreso producida por el mercado. En el actual mundo de la globalización acelerada, el desarrollo económico no es ya una cuestión exclusivamente nacional, se convierte en una tarea a afrontar desde espacios más reducidos, con políticas nacionales, pero a partir de las especificaciones locales y con ellas.⁵⁴

⁵¹ Beristain (1999), p. 136.

⁵² Labra (1999), p. 118.

⁵³ Flores Hernández (1999), p. 140.

⁵⁴ *Idem*, p. 142.



9. Las finanzas públicas del municipio de Tlaxcala 1995-1998

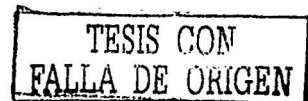
La reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1999 fue trascendente para el desarrollo municipal, pues al otorgar al ayuntamiento el carácter de gobierno solucionó la evidente incongruencia entre el postulado de Municipio Libre y su condición, jurídica y real, de simple administrador de recursos siempre escasos. El reconocimiento constitucional del municipio como instancia de gobierno reafirma su calidad de componente del Estado y, en esa virtud, resalta su potencialidad como factor de impulso económico y social en los ámbitos local, regional y aún nacional.

Las finanzas públicas municipales, en consecuencia, aumentan su importancia como palanca de gobierno de los ayuntamientos, herramienta principal para el logro de sus metas e indicador de la eficiencia, oportunidad y transparencia de su desempeño.

La expresión finanzas públicas municipales comprende el conjunto de tareas que realiza el gobierno municipal con el fin de obtener, tanto de los particulares como del sector público, los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos. La actividad financiera del municipio no es sustantiva sino adjetiva. es decir. de apoyo para el desarrollo de las funciones primarias de esta instancia de gobierno; no constituye un fin en sí misma sino que es instrumento por medio del cual el ayuntamiento se allega y aplica los recursos para la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

En la actividad financiera de los municipios se distinguen tres momentos importantes: el de la obtención de los ingresos, los cuales se pueden percibir de diferentes fuentes; la gestión o manejo de los recursos obtenidos, así como la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y la realización de múltiples erogaciones realizadas por el municipio para el sostenimiento de sus funciones públicas, principalmente, la prestación de los servicios públicos y la regulación de las actividades de los particulares en las que tienen injerencia directa.⁵⁵

⁵⁵ Anaya (1997), p.177.



A continuación se describen, en grandes trazos, los resultados de la administración de las finanzas públicas del ayuntamiento de Tlaxcala correspondiente al cuatrienio 1995-1998.

Ingresos

De 1995 a 1998 los ingresos públicos del municipio de Tlaxcala registraron un aumento del 37.8 por ciento, al pasar de 17 millones 643 mil pesos a 24 millones 317 mil pesos, a precios constantes de 1995; esta tasa de incremento fue menor a la del conjunto de los municipios del Estado, que registró 41.2 por ciento, y a la obtenida por los ingresos del gobierno del Estado que ascendió a 148.6 por ciento. No obstante el menor crecimiento relativo del total de ingresos del Ayuntamiento de Tlaxcala, resalta el mayor incremento de los ingresos propios frente al aumento de las participaciones recibidas, situación por completo diferente a la experimentada tanto por el conjunto de municipios cuanto por gobierno del Estado, que dependieron en mayor medida de las participaciones federales, como puede verse en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 3

Tasas de incremento de los ingresos públicos 1998/1995

Precios constantes de 1995

%

| | Gobierno del Estado de Tlaxcala | Gobiernos de los Municipios de Tlaxcala | Gobierno del Municipio de Tlaxcala |
|-------------------------------------|---------------------------------------|---|--|
| Total | 148.6 | 41.2 | 37.8 |
| Participaciones y Transferencias | 193.0 | 48.1 | 47.4 |
| Ingresos propios | 13.4 | 22.6 | 45.6 |

Fuente: cálculo del autor con base en los datos del Anexo Estadístico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Del análisis de los datos del Cuadro No. 4 se desprende que los cambios en la estructura de los ingresos del Ayuntamiento de Tlaxcala en el período de estudio fueron muy positivos, pues la importante y creciente participación de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), reforzada en el último año del período con la captación de "Otros ingresos" y las "Disponibilidades" del año anterior (ahorros en cierto modo), hicieron posible que la comuna de este municipio prescindiera de la deuda pública.

En el conjunto de los municipios del Estado la proporción de las participaciones y transferencias aumentó significativamente al pasar de 84.9 a 89.0 por ciento, en tanto que los ingresos propios disminuyeron su peso en el total y no se eliminó la deuda pública.

En las finanzas estatales, por su parte, el amplio aumento de las participaciones y transferencias en el total de ingresos, 13.9 puntos, influyó decisivamente en la disminución de la proporción de los ingresos propios. La contratación de deuda se redujo a cero y el renglón de otros ingresos mantuvo su participación en alrededor del 3 por ciento.

Cuadro No. 4

Estructura de los ingresos públicos 1998/1995

Precios constantes de 1995

%

| | Gobierno del Estado de Tlaxcala | | Gobiernos de los Municipios de Tlaxcala | | Gobierno del Municipio de Tlaxcala | |
|----------------------------------|---------------------------------|-------|---|-------|------------------------------------|-------|
| | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Participaciones y Transferencias | 77.5 | 91.4 | 84.9 | 89.0 | 71.3 | 76.2 |
| Ingresos propios | 12.3 | 5.6 | 7.4 | 6.4 | 17.8 | 18.7 |
| Deuda pública | 6.9 | 0 | 7.7 | 3.1 | 10.9 | 0 |
| Otros | 3.3 | 3.0 | 0 | 1.5 | 0 | 5.1 |

Fuente: cálculo del autor con base en los datos del Anexo Estadístico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Egresos

Al comparar la dinámica de los principales renglones de egresos durante el período analizado (Cuadro No. 5), se observa que, si bien los gastos administrativos en el municipio de Tlaxcala se incrementaron más que los correspondientes al gobierno del Estado, debido en buena medida a que los trabajadores sindicalizados disfrutaban de doble régimen de seguridad social desde la década de los 80, el aumento fue marcadamente inferior al aumento del conjunto de los municipios de la entidad. A su vez, la tasa de incremento de la aplicación de recursos a obras públicas en el municipio de Tlaxcala superó, con mucho, tanto a la correspondiente al conjunto de municipios cuanto a la del Estado.

Las transferencias constituyen un rubro directamente vinculado con la descentralización. En el período de estudio las transferencias realizadas del Estado a los municipios recibieron un decisivo impulso, 461.6 por ciento, más debe destacarse que las hechas por el municipio de Tlaxcala a sus localidades, a las presidencias municipales auxiliares, o sea a la cuarta instancia de gobierno, superaron notoriamente a las del conjunto de municipios del Estado.

Cuadro No. 5

Tasas de incremento de los egresos públicos, 1998/1995

Precios constantes de 1995

%

| | Gobierno del Estado de Tlaxcala | Gobiernos de los Municipios de Tlaxcala | Gobierno del Municipio de Tlaxcala |
|------------------------|---------------------------------------|---|--|
| Total | 148.6 | 41.2 | 37.8 |
| Gastos Administrativos | 6.4 | 49.2 | 15.7 |
| Obras públicas | 0.2 | 28.0 | 45.3 |
| Transferencias | 461.6 | 18.5 | 45.2 |

Fuente: cálculo del autor con base en los datos del Anexo Estadístico.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Otros beneficios que recibió el municipio, además de las transferencias directas de recursos, fueron: la construcción de 5 escuelas, el Museo de la Memoria, la restauración de los retablos del Ex-convento de San Francisco, la iniciación del cableado subterráneo en el Centro Histórico de la Ciudad de Tlaxcala, la construcción de dos puentes sobre el Río Zahuapan, la renovación de los techos del estadio Tlahuicole y del mercado municipal, la pavimentación de la explanada del tianguis sabatino, la construcción del parque urbano República del Salvador y la construcción de la unidad deportiva de la colonia "Adolfo López Mateos"

La decisión de transferir recursos a las comunidades del municipio se basó en uno de los postulados del moderno federalismo: si el futuro del federalismo es una distribución clara de competencias y una mayor asignación de recursos hacia la célula municipal, este espíritu se ha de materializar también en las comunidades para que se extiendan sus beneficios y se fortalezca la República.⁵⁶

Cuadro No. 6
Estructura de los egresos públicos 1998/1995

Precios constantes de 1995

%

| | Gobierno del Estado de Tlaxcala | | Gobiernos de los Municipios de Tlaxcala | | Gobierno del Municipio de Tlaxcala | |
|------------------------|---------------------------------|-------|---|-------|------------------------------------|-------|
| | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 | 1995 | 1998 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Gastos Administrativos | 43.6 | 18.7 | 29.8 | 31.5 | 51.2 | 43.0 |
| Obras públicas | 6.3 | 2.5 | 40.7 | 36.9 | 31.5 | 33.2 |
| Transferencias | 33.6 | 75.7 | 28.6 | 24.0 | 17.3 | 18.2 |
| Deuda pública | 12.3 | 0.4 | 0 | 0.8 | 0 | 0 |
| Otros | 4.2 | 2.5 | 0 | 6.8 | 0 | 5.6 |

Fuente: cálculo del autor con base en los datos del Anexo Estadístico.

⁵⁶ Méndez (1999), p. 91.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Al analizar la estructura de los egresos públicos (Cuadro No. 6), se advierte que la distribución porcentual de los gastos del municipio de Tlaxcala experimentó cambios significativos: se redujo la participación de los gastos administrativos del 51.2 al 43 por ciento, en tanto que aumentó la inversión en obras públicas del 31.5 al 33.2 por ciento, y las transferencias se incrementaron del 17.3 al 18.2 por ciento. El renglón de "Otros" integrado por la disponibilidad de efectivo en las cuentas bancarias a fin de que la siguiente administración tuviera recursos para iniciar su gestión comprendió el 5.6 por ciento del presupuesto de egresos correspondiente al último año de la administración municipal que se estudia.

En contraste, el análisis de la estructura de egresos del conjunto de municipios revela aumentos en las proporciones de "Gastos administrativos", "Deuda pública" y "Otros", y disminuciones en las correspondientes a "Obras públicas" y "Transferencias".

El fuerte impulso dado a la descentralización del gasto público por el gobierno estatal se manifiesta en el sustancial aumento de la proporción de las "Transferencias" en los egresos totales y la marcada disminución tanto de los "Gastos administrativos" cuanto de la inversión en "Obras públicas". Las erogaciones para el pago de deuda se redujeron a menos del 1 por ciento.

En resumen:

1. Aunque las tasas de incremento del total de ingresos y de las participaciones y transferencias recibidas por el municipio de Tlaxcala fueron menores que los correspondientes al conjunto de municipios del Estado, destaca el mayor aumento relativo experimentado por los ingresos propios del primero frente al correspondiente al conjunto de municipios y al del gobierno estatal.
2. La importante y creciente participación de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos), reforzada en el último año del período con la captación proveniente del rubro "Otros ingresos" y con las "Disponibilidades" del año anterior, hicieron posible que la comuna del municipio de Tlaxcala prescindiera de la deuda como fuente de recursos financieros.
3. Si bien los gastos administrativos en el municipio de Tlaxcala se incrementaron más que los correspondientes al gobierno del Estado, el aumento fue marcadamente inferior al aumento del conjunto de los municipios de la entidad.
4. La tasa de incremento de la aplicación de recursos en obras públicas en el municipio de Tlaxcala superó, con mucho, tanto a la correspondiente al conjunto de municipios cuanto a la del Estado.

5. En consonancia con el vigoroso impulso descentralizador del gobierno del Estado, las transferencias realizadas por el municipio de Tlaxcala a sus localidades superaron notoriamente a las correspondientes al conjunto de municipios del Estado.
6. En el total de gastos del municipio de Tlaxcala disminuyó la participación de los gastos administrativos, aumentaron las inversiones en obras públicas y las transferencias a las localidades y la administración saliente dejó recursos para que la siguiente iniciara sus actividades.

Conclusiones

1. La teoría neoclásica ortodoxa postula que la economía se autorregula a través de las fuerzas del mercado expresadas en los precios, los cuales garantizan la más eficiente asignación de recursos; la competencia por la maximización de los beneficios individuales promueve la maximización del bienestar social; las decisiones microeconómicas conducen, automáticamente, a la racionalidad macroeconómica; por lo tanto no se requiere que el Estado intervenga en la economía para fijar reglas de funcionamiento.
2. Los economistas neoclásicos heterodoxos, por su parte, argumentan que los mercados competitivos no necesariamente producen una asignación de recursos económicamente eficiente y socialmente justa, aceptan, en consecuencia, que la intervención del Estado contribuye tanto al logro de la eficiencia cuanto a la equidad económicas.
3. Los supuestos básicos del modelo de mercados competitivos son: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa e inexistencia de costos sociales y de transacción; de manera que la presencia de estructuras monopólicas, la existencia de mercados incompletos (bienes que no se producen con los precios de mercado vigentes), información incompleta, externalidades, etc., son fallas que invalidan el cumplimiento de tales supuestos.
4. La teoría de las fallas del mercado sienta las bases para la intervención del Estado con el propósito de mejorar tanto la eficiencia en la asignación de recursos cuanto la distribución del ingreso. La intervención del Estado en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la economía, como la conciben los neoclásicos heterodoxos, no es para sustituir al mercado sino para corregir sus fallas por medio de soluciones de mercado temporales.

5. Los principales medios que el Estado utiliza para intervenir en el mercado son: por una parte la regulación y, por otra, la aplicación del presupuesto público, tanto para solucionar problemas de subproducción de los monopolios naturales, de provisión de bienes públicos y de externalidades, cuanto para otorgar subsidios, transferencias y ayudas en efectivo, con la finalidad de reducir la iniquidad en la distribución del ingreso.
6. Sin dejar de reconocer sus aportaciones conceptuales, la argumentación de los neoclásicos heterodoxos enfrenta señalamientos que cuestionan su solidez, entre ellos que el Estado también puede fallar, lo que reduce su capacidad para resolver eficientemente la asignación de recursos y mejorar la distribución del ingreso; las fallas más comunes que obstaculizan el quehacer estatal son la información incompleta, la sobrerregulación, así como la falta de capacitación y la corrupción de la burocracia, entre otras.
7. El debate actual sobre la intervención del Estado en la economía no es sobre si debe o no debe intervenir, sino qué tanto debe participar en los procesos económicos y qué acuerdos sociales deben adoptarse para obtener mayores niveles de eficiencia de los agentes económicos.
8. Si bien con base en la teoría del bienestar se justifica la intervención del Estado en la economía para neutralizar las fallas del mercado, conforme a las teorías que integran la economía pública es su responsabilidad establecer y vigilar el cumplimiento de un marco institucional que favorezca la certidumbre de los agentes para involucrarse en el intercambio económico, fijar los mecanismos que propicien la coordinación de las acciones individuales para favorecer la racionalidad social y, en particular, aplicar su poder económico y político para mejorar la distribución del ingreso.
9. El Estado es una organización política soberana, establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación y con órganos de gobierno y administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.
10. En el Estado federal, cuyas relaciones entre sus componentes conforman el federalismo, tanto la soberanía política como los derechos y obligaciones se distribuyen entre los diferentes órdenes de gobierno, las competencias se establecen en la constitución política, determinadas competencias se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

descentralizan de la instancia federal de gobierno a las instancias estatales y municipales, cada instancia conserva su autonomía y los asuntos de interés común los atiende el poder federal.

11. El orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de las políticas macroeconómicas. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales, la asistencia social, la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, la distribución domiciliaria de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.
12. Los Estados Unidos Mexicanos constituyen una república normada por dos órdenes jurídicos, el federal y el estatal, y gobernada por tres instancias, la federal, la estatal y la municipal (en el estado de Tlaxcala existe una cuarta instancia: la comunitaria). Los órdenes jurídicos adoptan la misma división de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial, conforme a la cual el primero elabora y aprueba las leyes, el segundo las aplica y el tercero dirime las controversias suscitadas por la aplicación.
13. En la base del edificio político mexicano está el municipio libre, facultado por la Constitución para gobernarse por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, para administrar libremente su hacienda, para expedir reglamentos de observancia general dentro de su jurisdicción, así como para prestar los servicios públicos directamente vinculados con el bienestar de la población y participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
14. En México la intervención del Estado en la economía se da en dimensiones y alcances diversos, según el orden jurídico, el poder o la instancia de gobierno que, con base en la ley, realice las funciones de mejoramiento en la asignación de recursos y la distribución del ingreso; de promoción del crecimiento, estabilización y pleno empleo; y de garantía del cumplimiento de los derechos de propiedad, contratos y regulaciones.
15. Las finanzas públicas constituyen la disciplina que trata de la captación de recursos, administración y gasto de los mismos que realiza el Estado a través de las diferentes instancias de gobierno e instituciones del sector público. Las finanzas públicas constituyen uno de los principales instrumentos para el logro pleno de los objetivos del Estado a través de las diversas instancias de gobierno.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

16. En principio cada instancia de gobierno debería establecer sus propios impuestos para financiar su operación e impulsar el desarrollo de su circunscripción, pues la soberanía comprende la soberanía tributaria, es decir la facultad de imponer contribuciones dentro de los límites de la jurisdicción del poder político, y ésta es irrenunciable e imprescriptible. Sin embargo, el ejercicio individual y aislado de la facultad señalada generaría un escenario caótico, ineficiente y costoso.
17. El federalismo fiscal es un sistema en que se recaudan impuestos de bases impositivas convenidas y se distribuye lo recaudado conforme a normas previamente negociadas. Alude, en sentido amplio, a las relaciones fiscales intergubernamentales y comprende la carga tributaria por nivel de gobierno, el esfuerzo fiscal y la capacidad de pago fiscal.
18. El federalismo fiscal tiene como objetivos dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de los servicios públicos y las oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.
19. La descentralización de responsabilidades de gasto (también denominada federalización) debe ser simultánea al reconocimiento de facultades de recaudación. Si bien las transferencias condicionadas son un medio para que el gobierno federal alcance objetivos de eficiencia y equidad, y para que los estados proporcionen servicios públicos que de otro modo no podrían administrar debido a la escasez de sus recursos, se debe cuidar que tales transferencias no menoscaben la autoridad local.
20. La Ley de Coordinación Fiscal, vigente a partir de 1980, tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los estados, los municipios y el Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones (detalladas en el Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación), fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal.
21. De 1980 a la fecha los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables en la distribución de competencias y potestades tributarias, en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en la fórmula de distribución de participaciones más equitativa y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local. Por el lado del gasto, por medio de transferencias condicionadas se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

han dado los primeros pasos de un proceso amplio de federalización de los recursos para la educación básica, la salud, el combate a la pobreza y la seguridad.

22. No obstante los avances en materia de participaciones y transferencias, las actuales relaciones hacendarias entre la federación, los estados y los municipios distan mucho de constituir un federalismo equitativo. La gran dependencia que los gobiernos estatales y municipales tienen aún de los recursos federales para financiar su gasto, el centralismo prevaleciente, tanto en la recaudación y administración de ingresos como en la asignación de gastos, y el desequilibrio financiero de la mayoría de los estados, hacen imperativo un cambio profundo en el federalismo fiscal prevaleciente en México.
23. Dado el centralismo prevaleciente y la consecuente concentración de facultades y competencias, es muy reducida la participación de las entidades federativas en la conformación de la política económica nacional; los estados y los municipios actúan como administradores y espectadores de los recursos y las acciones federales, con la agravante de que el centralismo federal se reproduce, reforzado, en los estados respecto de sus municipios.
24. Además, de que el potencial recaudatorio de los impuestos locales es bajo, éste no se aprovecha con eficiencia. Muchos estados y la mayoría de los municipios desatienden su responsabilidad fiscal y es casi nulo su esfuerzo recaudatorio, por el costo político que significa cobrar impuestos.
25. La fracción IV del artículo 115 constitucional establece que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor como los relacionados con la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
26. De 320 mil 200 millones de pesos de ingresos por impuestos recaudados en el país en 1998, el noventa y cinco por ciento correspondió al gobierno federal, el 3 por ciento a los estatales y el 2 por ciento a los municipales. Del lado del gasto público nacional neto, el 68 por ciento fue del gobierno federal, el 24 por ciento del estatal y el 8 por ciento del municipal.
27. No obstante que la participación municipal en los ingresos y gastos públicos nacionales es muy reducida, las finanzas públicas municipales tienen una relevancia indiscutible. Los ayuntamientos contribuyen al dinamismo de las economías locales y regionales. Además de regular el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comercio y el desarrollo urbano. por medio del gasto público municipal generan y sostienen empleos, incrementan la oferta y demanda de bienes y servicios y financian la construcción y mantenimiento de infraestructura urbana; aunque su repercusión en la escala nacional y aún en la estatal puede considerarse poco significativa, los presupuestos públicos municipales en muchos casos constituyen el eje de las economías locales.

28. Como consecuencia de las reformas constitucionales, en los últimos años se ha incrementado el peso institucional de los gobiernos municipales en el mapa intergubernamental del país. Actualmente el municipalismo está reconfigurando el perfil del Estado. Los ayuntamientos se están convirtiendo en factores de impulso de las políticas de descentralización, así como de una renovación efectiva del sistema federal de gobierno.
29. En el último quinquenio del siglo XX, se registró un aumento significativo de los ingresos municipales, con el propósito de que los ayuntamientos atendieran mejor las necesidades sociales de su competencia; sin embargo, inercias de carácter político y marcadas debilidades en materia de gestión han obstaculizado el logro pleno de tal propósito.
30. La creación del Ramo 33 representó un avance sustantivo en el proceso del federalismo, ya que los recursos federales, al ser transferidos por ley, y no por convenio, adquieren total certidumbre en su distribución y ministración durante el ejercicio fiscal corriente, y no están sujetos a cambios en las políticas federales de gobierno. Si bien se trata de recursos federales condicionados, la descentralización de los recursos del Ramo 33 a los estados y municipios ha fortalecido en forma importante la capacidad financiera y de gestión de éstos, pues, con el 25 por ciento que representan las participaciones y el 25 por ciento de las transferencias, aproximadamente en ambos casos, se alcanza el 50 por ciento de la Recaudación Federal Participable.
31. En el México de hoy no parece posible sostener un proceso de desarrollo económico, en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la captación de la inversión pública y privada. Sin embargo, los gobiernos municipales en México aún no desempeñan el papel que les corresponde a causa de su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental.

32. No obstante sus debilidades, las nuevas formas de desarrollo económico y social, así como los nuevos mecanismos de gobernabilidad, están surgiendo en los espacios locales; el modelo que se impuso de arriba hacia abajo y del centro a la periferia, se reforma en el sentido contrario, desde la vida municipal y desde los estados hacia el centro.
33. Los gobiernos municipales surgidos de procesos democráticos han demostrado ser capaces de realizar un manejo eficiente de los recursos públicos, como lo demuestra el análisis de las finanzas públicas del Ayuntamiento de Tlaxcala correspondiente al período 1994-1998, cuyos resultados sobresalientes fueron: a) El mayor aumento relativo de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) frente a los correspondientes al conjunto de municipios y al gobierno del Estado; b) La importante y creciente recaudación de ingresos propios, reforzada por los ahorros, en el último año del período, hicieron posible que la comuna prescindiera de la deuda pública; c) Si bien los gastos administrativos en términos relativos se incrementaron más que los correspondientes al gobierno del Estado, el aumento fue marcadamente inferior al aumento del conjunto de los municipios de la entidad; d) La tasa de incremento de la aplicación de recursos en obras públicas superó, con mucho, tanto a la correspondiente al conjunto de municipios cuanto a la del Estado, e) Las transferencias a las localidades, cuarto nivel de gobierno en el Estado de Tlaxcala, superaron notoriamente a las correspondientes al conjunto de municipios del Estado; y f) La administración saliente dejó recursos para que la siguiente iniciara sus actividades.
34. La reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1999 fue una reforma trascendente para el desarrollo municipal, pues al otorgar al ayuntamiento el carácter de gobierno solucionó la evidente incongruencia entre el postulado de Municipio Libre y su condición jurídica y real de simple administrador de recursos siempre escasos. El reconocimiento constitucional del municipio como instancia de gobierno reafirma su calidad de componente del Estado y, en esa virtud, resalta su potencialidad como factor de impulso económico y social en los ámbitos local, regional y aún nacional.
35. Los gobiernos municipales, en su carácter de componentes del Estado, deben fortalecer sus finanzas públicas para coadyuvar eficaz y eficientemente en la asignación racional de recursos, la estabilidad económica y la equidad social, mediante la promoción de las actividades productivas comunitarias, el impulso y regulación de los mercados locales, la participación en el desarrollo regional y la atención prioritaria de las necesidades sociales de salud, educación, empleo y seguridad pública.

Bibliografía

1. Aghón, G. y Casas, C. (1996) *Un análisis comparativo de los procesos de descentralización fiscal en América Latina. Revisión de algunas experiencias*. En R. Arellano (Compilador), México hacia un nuevo federalismo fiscal. México: Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla.
2. Aguilar, L. (1997) *El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes*. En Hernández, A. (Coordinadora) ¿Hacia un nuevo federalismo?. México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
3. Anaya, V. (1997) *Diccionario: política, gobierno y administración municipal*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.
4. Arellano, R. (1996) *Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México*. En R. Arellano (Compilador), México hacia un nuevo federalismo. México: Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla.
5. Arroyo, J. P. (1999) *Presentación*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
6. Ayala, J. (1996) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Miguel Ángel Porrúa.
7. Ayala, J. (2000) *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del estado mexicano*. México: Diana.
8. BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. N. C.) (2001) *El municipio mexicano: retos y desafíos en el siglo XXI*. México: BANOBRAS-UNAM.
9. Beristain, J. (1999) *Federalismo y política social*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
10. Boadway, R. y Shah, A. (1996), *Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados*. En R. Arellano (Compilador), México hacia un nuevo federalismo fiscal. México: Fondo de Cultura Económica-Gobierno del Estado de Puebla.

11. Cabrero, E. (2000). *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
12. Chang, H. (1996). *El papel del Estado en la Economía*. México: Ariel-Facultad de Economía (UNAM).
13. Colmenares, D. (1999). *Retos del federalismo fiscal mexicano*. Comercio Exterior, 49.
14. Flores Hernández, J. L. (1999). *Federalismo y política social*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
15. Flores Solano, J. (1999). *Algunas reflexiones sobre la capacidad tributaria de los estados y municipios*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
16. Hernández, A. (1997). *¿Hacia un nuevo federalismo?*. México: Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México.
17. IFE (Instituto Federal Electoral) (2000) *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México.
18. IJ (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (2001) *Diccionario jurídico mexicano*. México: Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México.
19. INDEFTEC (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas) (1996) *Responsabilidades de los servidores públicos estatales y municipales derivadas de su gestión hacendaria*. Guadalajara, México.
20. Labra, A. (1999). *Distribución de recursos del Ramo 33: Evaluación y alternativas. Un enfoque político, social y técnico*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
21. Méndez, V. (1999). *El nuevo federalismo: la experiencia municipal*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
22. Núñez, S. (1999). *Federalismo fiscal: la experiencia reciente de Querétaro*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
23. Olmedo, R. (1999). *El poder comunitario en Tlaxcala. Las Presidencias Municipales Auxiliares*. México: Editorial Comuna.

24. Romero, J. L. (1999) *Política fiscal y desarrollo regional*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).
25. Segob (Secretaría de Gobernación) (2002) *Ley de Coordinación Fiscal*.
26. Sempere, J. y Sobarso, H. (1999) *Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México*. Comercio Exterior, 49.
27. Valls, S. (1999) *Aspectos jurídicos del federalismo fiscal*. El Economista Mexicano (Federalismo Fiscal desde Estados y Municipios).

ANEXO ESTADÍSTICO

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TLAXCALA**

1995-1998

Miles de pesos a precios corrientes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| INGRESOS | 17,643 | 22,845 | 34,476 | 45,697 |
| <i>Participaciones</i> | 12,573 | 16,772 | 25,848 | 34,833 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 21 | 0 | 0 |
| <i>Ingresos propios</i> | 3,132 | 4,629 | 6,442 | 8,567 |
| Impuestos | 1,519 | 1,978 | 2,811 | 3,994 |
| Derechos | 366 | 1,141 | 2,001 | 2,849 |
| Productos | 173 | 190 | 407 | 520 |
| Aprovechamientos | 1,074 | 1,320 | 1,223 | 1,204 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Deuda pública</i> | 1,938 | 1,423 | 1,013 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 26 | 1,385 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 1,147 | 912 |
| EGRESOS | 17,643 | 22,844 | 34,477 | 45,696 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 9,036 | 12,619 | 15,289 | 19,153 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 5,558 | 8,218 | 16,545 | 15,177 |
| <i>Transferencias</i> | 3,049 | 2,007 | 2,643 | 8,322 |
| <i>Deuda pública</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 0 | 2,544 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Finanzas públicas estatales y municipales de México 1995-1998, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DEL GOBIERNO DEL MUNICIPIO DE TLAXCALA**

1995-1998

Miles de pesos a precios constantes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| INGRESOS | 17,643 | 17,002 | 21,873 | 24,317 |
| <i>Participaciones</i> | 12,573 | 12,482 | 16,399 | 18,536 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 16 | 0 | 0 |
| <i>Ingresos propios</i> | 3,132 | 3,445 | 4,087 | 4,559 |
| Impuestos | 1,519 | 1,472 | 1,783 | 2,125 |
| Derechos | 366 | 849 | 1,270 | 1,516 |
| Productos | 173 | 141 | 258 | 277 |
| Aprovechamientos | 1,074 | 982 | 776 | 641 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Deuda pública</i> | 1,938 | 1,059 | 643 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 16 | 737 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 728 | 485 |
| EGRESOS | 17,643 | 17,001 | 21,873 | 24,317 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 9,036 | 9,391 | 9,700 | 10,458 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 5,558 | 6,116 | 10,497 | 8,076 |
| <i>Transferencias</i> | 3,049 | 1,494 | 1,677 | 4,428 |
| <i>Deuda pública</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 0 | 1,354 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Datos calculados con base en: El ingreso y el gasto público en México, Edición 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2000.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA
1995-1998**
Miles de pesos a precios corrientes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| INGRESOS | 216,413 | 291,843 | 421,196 | 574,239 |
| <i>Participaciones</i> | 183,693 | 255,497 | 346,191 | 487,256 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 3,759 | 20,953 | 23,877 |
| <i>Ingresos propios</i> | 15,912 | 23,205 | 29,245 | 36,672 |
| Impuestos | 5,878 | 9,503 | 11,015 | 13,684 |
| Derechos | 4,890 | 8,038 | 11,280 | 13,879 |
| Productos | 1,793 | 7,292 | 2,821 | 3,313 |
| Aprovechamientos | 351 | 3,372 | 4,129 | 5,796 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 2 | 214 |
| <i>Deuda pública</i> | 16,808 | 9,381 | 10,115 | 18,016 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 1,789 | 3,007 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 171 | 0 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 12,730 | 5,197 |
| EGRESOS | 216,412 | 291,843 | 421,196 | 574,239 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 64,548 | 81,268 | 125,975 | 180,937 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 88,070 | 145,568 | 258,536 | 211,889 |
| <i>Transferencias</i> | 61,948 | 37,485 | 28,092 | 137,919 |
| <i>Deuda pública</i> | 0 | 12,008 | 176 | 4,390 |
| <i>Disponibilidades</i> | 1,846 | 15,514 | 8,413 | 39,104 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 5 | 0 |

Fuente: Finanzas públicas estatales y municipales de México 1995-1998, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 2000.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE TLAXCALA
1995-1998**

Miles de pesos a precios constantes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| INGRESOS | 216,413 | 217,194 | 267,222 | 305,576 |
| <i>Participaciones</i> | 183,693 | 190,144 | 219,636 | 259,289 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 2,797 | 13,293 | 12,706 |
| <i>Ingresos propios</i> | 15,912 | 17,269 | 18,554 | 19,515 |
| <i>Impuestos</i> | 5,878 | 7,072 | 6,988 | 7,282 |
| <i>Derechos</i> | 4,890 | 5,982 | 7,156 | 7,386 |
| <i>Productos</i> | 1,703 | 1,706 | 1,790 | 1,763 |
| <i>Aprovechamientos</i> | 3,351 | 2,509 | 2,620 | 3,084 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 1 | 114 |
| <i>Deuda pública</i> | 16,808 | 6,981 | 6,417 | 9,587 |
| <i>Disponibilidades</i> | 0 | 0 | 1,135 | 1,600 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 108 | 0 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 8,076 | 2,766 |
| EGRESOS | 216,412 | 217,194 | 267,222 | 305,576 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 64,548 | 60,481 | 79,923 | 96,284 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 88,070 | 108,334 | 164,025 | 112,755 |
| <i>Transferencias</i> | 61,948 | 27,897 | 17,823 | 73,392 |
| <i>Deuda pública</i> | 0 | 8,937 | 112 | 2,336 |
| <i>Disponibilidades</i> | 1,846 | 11,546 | 5,338 | 20,809 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 0 | 0 | 3 | 0 |

Fuente: Datos calculados con base en: El ingreso y el gasto público en México, Edición 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2000.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

1995-1998

*Miles de pesos a precios corrientes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INGRESOS | 681,332 | 928,095 | 1,139,451 | 3,183,036 |
| <i>Participaciones</i> | 528,184 | 737,458 | 965,540 | 1,219,153 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 0 | 0 | 1,689,517 |
| <i>Ingresos propios</i> | 83,850 | 72,827 | 127,911 | 178,663 |
| Impuestos | 9,240 | 14,814 | 22,432 | 27,831 |
| Derechos | 26,001 | 30,518 | 40,818 | 43,628 |
| Productos | 31,199 | 13,998 | 39,303 | 88,924 |
| Aprovechamientos | 17,410 | 13,497 | 25,358 | 18,280 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Deuda pública</i> | 46,928 | 37,000 | 46,000 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 7,575 | 32,470 | 0 | 77,834 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 14,795 | 48,340 | 0 | 6,180 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 0 | 11,689 |
| EGRESOS | 681,332 | 928,095 | 1,139,451 | 3,183,035 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 297,109 | 452,314 | 524,886 | 593,800 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 42,649 | 142,673 | 144,643 | 80,313 |
| <i>Transferencias</i> | 229,004 | 102,346 | 463,832 | 2,417,006 |
| <i>Deuda pública</i> | 83,723 | 97,087 | 0 | 14,019 |
| <i>Disponibilidades</i> | 14,977 | 91,221 | 6,090 | 77,897 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 13,870 | 42,394 | 0 | 0 |

Fuente: El ingreso y el gasto público en México, Edición 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2000.

**INGRESOS Y EGRESOS BRUTOS
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE TLAXCALA**

1995-1998

Miles de pesos a precios constantes

| CONCEPTOS | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| INGRESOS | 681,332 | 690,701 | 722,910 | 1,693,825 |
| <i>Participaciones</i> | 528,184 | 548,826 | 612,575 | 648,762 |
| <i>Transferencias</i> | 0 | 0 | 0 | 899,062 |
| <i>Ingresos propios</i> | 83,850 | 54,199 | 81,152 | 95,074 |
| Impuestos | 9,240 | 11,025 | 14,232 | 14,810 |
| Derechos | 26,001 | 22,712 | 25,896 | 23,216 |
| Productos | 31,199 | 10,418 | 24,935 | 47,320 |
| Aprovechamientos | 17,410 | 10,045 | 16,088 | 9,728 |
| <i>Contribuciones de mejoras</i> | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Deuda pública</i> | 46,928 | 27,536 | 29,184 | 0 |
| <i>Disponibilidades</i> | 7,575 | 24,165 | 0 | 41,419 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 14,795 | 35,975 | 0 | 3,289 |
| <i>Otros ingresos</i> | 0 | 0 | 0 | 6,220 |
| EGRESOS | 681,332 | 690,701 | 722,910 | 1,693,824 |
| <i>Gastos administrativos</i> | 297,109 | 336,663 | 333,007 | 315,986 |
| <i>Obras públicas y fomento</i> | 42,649 | 106,179 | 91,767 | 42,738 |
| <i>Transferencias</i> | 229,004 | 76,167 | 294,272 | 1,286,189 |
| <i>Deuda pública</i> | 83,723 | 72,253 | 0 | 7,460 |
| <i>Disponibilidades</i> | 14,977 | 67,888 | 3,864 | 41,452 |
| <i>Por cuenta de terceros</i> | 13,870 | 31,550 | 0 | 0 |

Fuente: Datos calculados con base en: El ingreso y el gasto público en México, Edición 2000, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), México, 2000.