



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

---

---

FACULTAD DE ECONOMIA

PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL  
Y EL MUNICIPIO EN MEXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMIA  
P R E S E N T A :  
MARIO ISRAEL GOMEZ BONFIL

DIRECTOR DE TESIS:  
MTRO. LEONARDO LOMELI VANEGAS

MEXICO, D.F.

2004





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A Dios.

A mis padres, por siempre,  
Mario Gómez y Guadalupe Bonfil.

A mis hermanos,  
Joel y Claudia Erika.

A Maxi Dacal Deza y su hermosa familia,  
hasta el último segundo.

A familiares y amigos.

## **Agradecimientos**

Gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México, que ha seguido incansablemente la labor de una educación laica y gratuita.

Gracias a la Facultad de Economía.

Gracias al Maestro Leonardo Lomeli Vanegas, por su apoyo y confianza, en el presente trabajo de tesis.

Así como a mis sinodales que con su interés, observaciones y comentarios afinaron mis conocimientos en el tema.

Gildardo López Tigerina  
Constantino Naranjo Lara  
Ernesto Bravo Benítez  
Alberto Velázquez García

Gracias a todos los profesores que con su saber, apoyaron a mi formación profesional.

## ÍNDICE

### PERSPECTIVAS DEL FEDERALISMO FISCAL Y EL MUNICIPIO EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

<b>I</b>	<b>MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DEL FEDERALISMO MEXICANO.....</b>	<b>1</b>
1.1	Estructura de la economía prehispánica.....	1
1.2	La Conquista española.....	4
1.2.1	Fundación del municipio en México.....	5
1.2.1.1	La encomienda.....	6
1.2.1.2	Funciones administrativas del municipio colonial en México. (Ayuntamiento).....	8
1.2.1.3	Financiamiento del municipio en la época colonial .....	9
1.3	Antecedentes del municipio en la Constitución mexicana.....	10
1.4	Antecedentes del federalismo en México.....	15
1.4.1	Constitución de 1824.....	17
1.4.2	Constitución de 1836.....	17
1.4.3	Constitución de 1857 y la de 1917.....	18
1.4.4	Federalismo Fiscal.....	18
<b>II</b>	<b>ANÁLISIS JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO.....</b>	<b>25</b>
2.1	Disposiciones Constitucionales de la relación del Municipio con el Estado y la Federación.....	27
2.2	La autonomía del Municipio.....	32
2.3	Régimen jurídico-administrativo del municipio.....	40
<b>III</b>	<b>RELACIÓN DEL ESTADO, EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO REGIONAL DE ACUERDO CON LOS TEÓRICOS.....</b>	<b>45</b>
3.1	Intervención del Estado.....	45
3.2	Desarrollo regional.....	46
3.3	Federalismo Fiscal.....	49
3.4	Perspectivas del federalismo fiscal, Centralización y Descentralización.....	52
<b>IV</b>	<b>ESTRUCTURA MUNICIPAL Y LAS FINANZAS LOCALES EN MÉXICO.....</b>	<b>58</b>
4.1	Definición de municipio .....	58
4.1.1	Municipio Metropolitano .....	62
4.1.2	Municipio Rural.....	62
4.1.3	Municipio Semirural.....	63
4.1.4	Municipio Semiurbano.....	63
4.1.5	Municipio Urbano.....	64
4.2	Población.....	65

4.3	Territorio.....	68
4.4	Gobierno.....	73
4.5	Finanzas municipales en México.....	74
4.6	Ingresos en el municipio en México.....	75
4.7	Clasificación del ingreso de tipo administrativo.....	75
4.8	Clasificación del ingreso de tipo jurídico.....	79
4.9	Ingresos tributarios.....	80
4.10.	Ingresos no tributarios.....	84
4.11	Egresos del municipio.....	88
4.12	Clasificación del gasto.....	89
4.13	Deuda pública municipal.....	96
4.13.1	Deuda interna.....	97
4.13.2	Deuda externa.....	97
4.13.3	Deuda a corto plazo o flotante.....	97
4.13.4	Deuda a largo plazo o consolidada.....	98
4.14	Patrimonio municipal.....	98
4.14.1	Bienes.....	98
4.14.2	Derechos.....	98
4.14.3	Inversiones.....	98
4.15	Clasificación de los bienes patrimoniales del municipio.....	99
4.15.1	Bienes de dominio público.....	99
4.15.1.1	Bienes municipales de uso común.....	99
4.15.1.2	Bienes municipales destinados a un servicio público.....	99
4.15.2	Bienes municipales del dominio privado.....	99
4.15.2.1	Bienes fungibles.....	100
4.15.2.2	Bienes no fungibles .....	100
4.16	Ejercicio de evaluación de la administración de la Hacienda Pública municipal....	100
<b>V</b>	<b>ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES DE ACUERDO AL PACTO FEDERAL.....</b>	<b>111</b>
5.1	Estructura de los niveles de gobierno en México .....	111
5.2	Distribución de competencias fiscales en el sistema federal mexicano.....	113
5.3	Facultad de los diversos niveles de gobierno para establecer impuestos.....	116
5.4	El sistema de participación de los ingresos fiscales.....	119
5.4.1	Fondo de participaciones .....	120
5.4.1.1	El fondo general de participaciones.....	120
5.4.1.2	Los criterios de distribución de este fondo.....	122
5.4.1.3	El fondo de fomento municipal.....	124
5.4.2	Participaciones en ingresos federales específicos.....	125
5.4.3	Participaciones federales a los municipios.....	127

5.4.4	Reserva de contingencias.....	130
5.4.5	Reservas de compensación .....	130
5.4.6	Órgano de coordinación fiscal.....	130
5.5	Gasto designado o descentralizado.....	137
5.5.1	Análisis de la ley de coordinación fiscal 1940-2002.....	137
5.5.2	Promoción del desarrollo y la intervención del Estado.....	164
5.5.2.1	Fondos de aportaciones ramo 33.....	166
5.5.2.2	Programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas, Ramo 39.....	182
VI	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>191</b>
6.1	Conclusiones.....	191
6.2	Recomendaciones.....	198

## INTRODUCCIÓN

El presente documento, constituye un análisis, en el cual se trata la problemática que en la historia política, económica y social de la nación se ha vivido, como lo es la asignación adecuada de las facultades y la distribución equitativa de los recursos.

Desde los tiempos en los que los calpulli eran una organización social y territorial en el que las familias que lo integraban producían bienes necesarios para subsistir y su organización se integraba por un responsable de la milicia, el que recaudaba tributos, los cronistas de la época, sacerdotes y médicos hechiceros y quien dirigía los trabajos comunales. Reflejaba un semblante semejante a las características del municipio, en donde la sociedad se organizaba en base a las reglas que manifestaban los derechos y obligaciones de la sociedad y del gobierno, existiendo una organización territorial dentro de la cual se desenvuelve la sociedad con diversas actividades.

Cuando se fundó el primer municipio en México por parte de Hernán Cortés como instrumento político, jurídico y social con el único objetivo de congratularse con la corona española y lograr la colonización del continente americano, en ese instante se acepta la capacidad y la importancia que tiene como figura política el municipio, cuya estructura sirve de base para la creación de una nación.

En nuestros días, el municipio, ha demostrado que a pesar de ser la figura de gobierno más pequeña es la que se encuentra de frente a la sociedad en cada región, conociendo las ventajas y carencias económicas, políticas y sociales, siendo pieza clave en la fortaleza del desarrollo.

Son signos que evidencian la importancia del municipio en la vida de nuestro país. Lo anterior ha dado la pauta al estudio del Federalismo fiscal y su relación con el desarrollo regional.

Por las anteriores razones, el presente estudio tiene por objeto principal coadyuvar al fortalecimiento de la economía municipal, analizando las características del municipio en cuanto a su ingreso y su gasto, así como los recursos obtenidos por parte del gobierno central y la libertad que tienen los municipios para la aplicación de los recursos en beneficio del desarrollo económico de la sociedad y de la región a la que pertenezcan cada municipio.

El objetivo del presente estudio, es el de encontrar respuesta a la inquietud que surge por saber que tan justo o injusto puede ser el federalismo fiscal mexicano en la distribución de los recursos y la problemática que existe en cuanto a este tema.

El conocer, cual es la situación actual del sistema fiscal establecido en México, que soluciones se han adoptado para lograr llevar a cabo una armonía política, económica y social, congruente con el proceso histórico.

Considero que no es tarea fácil para el gobierno, el tratar de homogeneizar las condiciones de vida en cada parte del país, pues la problemática radica principalmente en la gran variedad de usos y costumbres que se llevan a cabo a lo largo y ancho del territorio mexicano, principalmente en la mayoría de los municipios y además añadámosle variables que no se pueden cambiar, como: la geografía y el clima. Éstas son variables inamovibles y son determinantes en gran parte de la riqueza de cada región, a esto se adjunta la fuerte migración de los municipios pobres a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida entre las que se pueden mencionar, una mejor oferta de bienes y servicios públicos e inclusive de impuestos, dejando atrás la vida del campo rural o suburbano, para engrosar las ciudades completamente urbanas.

La autonomía municipal es y ha sido uno de los principales renglones a discusión en la política de nuestro país y siendo el municipio la base de la estructura gubernamental, se puede pensar que el derecho a esta posición

política es muy válida de acuerdo al proceso histórico del mismo, pero también se puede avistar, que la misma autonomía genera responsabilidades y compromisos de todo tipo, principalmente el de generar los recursos suficientes para hacer frente a sus propios gastos.

Es el municipio el que debe principalmente preocuparse por la obtención y orientación de mayores recursos con relación a sus propias necesidades, basado en la idea de buscar una mayor autonomía municipal.

Toda vez que no puede tener mayor libertad para ejercer un gasto quien no ha sabido obtener un ingreso sin depender de forma casi total de lo que recibe del gobierno federal, ésto genera una gran dependencia y no fomenta el desarrollo de los municipios, ya que nunca van a tener la necesidad de buscar sus propios medios para mejorar las condiciones económicas de la su región.

Es importante mencionar que muchos de los recursos que se distribuyen de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal por medio del Presupuesto de Egresos fueron recaudados de los estados en donde los municipios se esmeraron para recaudar mayores impuestos y tal vez sean desfavorecidos a la hora de la repartición, ésto genera, hasta cierto punto, inconformidades entre los estados y en los municipios y desalienta el impulso por recaudar.

Si el gobierno federal quiere generar una conducta recaudatoria más fructífera y poder hacer frente a sus compromisos, debería dar los elementos necesarios y la orientación apropiada para difundir esta cultura de recaudación y progreso en todos los municipios (*o sea, como dice un dicho: "no les regales los pescados, regálales la caña de pescar y enséñalos a pescar"*) ya que es el mejor camino para lograr la autonomía tan aclamada por muchos, impulsando el desarrollo de la región, y no sólo sea, la descentralización, una forma diferente de gobernar sin ningún beneficio para la sociedad.

Con el fin de entender la problemática y el origen de este tema, el presente trabajo se inicia con una exposición del proceso histórico del municipio y el Federalismo Fiscal en nuestro país, haciendo un recorrido desde la época prehispánica hasta la revolucionaria haciendo énfasis en la figura del municipio; en el segundo capítulo se hace una reseña de lo que ha significado de acuerdo al marco constitucional, el municipio en México, analizando las reformas constitucionales que han procurado que la presencia política de éste tenga un impulso económico. Para poder entender mejor la problemática y tratar de vislumbrar cual sería el mejor camino para encontrar la conexión entre el Estado y municipio con el Federalismo y a la vez el desarrollo económico, en el capítulo tercero se analizará brevemente las aportaciones de algunos investigadores en economía que han contribuido al análisis de éste tema. En el capítulo cuarto y quinto se hará una exploración de lo que envuelve a la administración municipal y la distribución de los recursos, que servirá de base para reflexionar sobre las condiciones en las que se encuentran los municipios en México, la comparación entre ellos y su relación con el gobierno central de acuerdo al Pacto Federal.

## I. MARCO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO Y DEL FEDERALISMO MÉXICANO

En la vida de un país los sucesos más sobresalientes, son parte de su evolución y experiencia. Evolución significa desarrollo y la experiencia se obtiene de todos los hechos y acontecimientos buenos y malos, que con el paso del tiempo nos permiten observar y aprender de la vida, y así buscar siempre un mejor camino para orientar los planes y programas de cualquier nación y encontrar el equilibrio entre el desarrollo económico, político y social al que siempre se aspira.

### 1.1 Estructura de la economía prehispánica.

En poco más de cien años en la historia de México antes de la llegada de los españoles , Tenochtitlan logró desarrollarse económicamente, pasando de ser un pueblo nómada, emigrante, y organizado en calpullis, a ser un imperio.<sup>1</sup>

Calpulli, definido por Pedro Carrasco, son unidades locales con atribuciones sociales, políticas, económicas y ceremoniales que estaban administradas por un orden supremo. En ese tiempo se puede señalar que una de las principales funciones era la responsabilidad colectiva del pago de tributo al Estado mexicana. Entre algunas de las principales actividades que desarrolló el imperio azteca tenemos: la cerámica, el tejido, la decoración, y la agricultura.

La propiedad de la tierra (seccionada en parcelas), estaba dividida entre dos sectores, una parte la detentaba la nobleza y la otra el pueblo, conforme a los derechos de propiedad indígena, basados en la propiedad comunal.<sup>2</sup>

La parte correspondiente al pueblo era de la comunidad y se fraccionaba en tantas partes como calpullis había, estos a su vez, se dividían en tres partes:

- a) los que se distribuían entre los jefes de las familias del calpullis;

---

<sup>1</sup> Solís Leopoldo "Evolución de la Economía Mexicana" . 1999, El Colegio Nacional, México.

<sup>2</sup> Solís, Leopoldo Evolución de la Economía Mexicana cita a Litvak King, Jaime. "Cihuatlán y Tepēcociuilco, provincias tributarias de México en el siglo XVI". UNAM, 1971.

- b) los que se destinaban para cubrir los gastos públicos;
- c) los que se utilizaban para usos comunes.

Debido a que gran parte del territorio de Tenochtitlan estaba cubierto por lagos y había muy poco terreno para cultivar, la forma predominante de cultivo fue el empleo de las chinampas, laderas de los montes construyendo terrazas, los bosques a los cuales les quemaban el zacate y removían la tierra, para posteriormente cultivar.

La economía se basaba principalmente en el maíz, pero también sembraban frijol, calabaza, tomate, chía y maguey, y traían productos de otros pueblos, como chile, cacao, vainilla, miel y tabaco, entre otros productos, que ellos no podían cultivar.

Así la economía azteca se sustentaba en la agricultura, el comercio, y algo importante en el tributo de la guerra, que viene siendo lo que tenían que pagar los pueblos vencidos que podía ser en especie o en trabajo humano.

Lo anterior originó que se diera una gran actividad económica y comercial entre los pueblos, siendo los productos más significativos los siguientes:

- a) Alimentos (maíz, cacao, chía, pescados, carne de venados y aves).
- b) Productos ornamentales ( piedras preciosas, jade, turquesas amatistas, plumas finas, ropa de algodón).
- c) Prisioneros para alimentar a los dioses (al sacrificio).
- d) Recursos humanos (principalmente en trabajo).
- e) Materiales (piedra, madera, cal y arena).

Todo ésto fue posibilitando la construcción de Tenochtitlan y el sostén de la clase gobernante.

En el México prehispánico la importancia que llegó a tener el intercambio de productos, se dice que , de acuerdo a lo que los primeros cronistas y nos reseñan que los mercados eran concurridos por miles de compradores,

sorprendiendo ese intercambio comercial a los españoles por su gran dinamismo y tamaño, haciendo alusión comparativa a los mercados europeos.

Se dice también que el impresionante desarrollo mercantil alcanzado por los tenochcas, responde a un proceso mesoamericano en constante crecimiento desde las primeras etapas de su formación.

Es importante mencionar que la actividad comercial inclusive estaba reglamentada, se constituyó como una institución que observó rígidamente y en forma definida reglas de compra, de venta, de precios, de espacios comerciales y de fechas específicas, principalmente.

Tan importante fue el comercio que los mercados sirvieron de espacio político toda vez que se transmitían los mensajes por parte de los dueños del poder, de esta forma se reafirmaba su liderazgo gobernante, a la vez que se escuchaba el decir de la opinión pública.

Es por ello que se subraya que la conquista militar tenía gran relación con el mercado, ya que esta contribuía con la expansión del comercio, y aseguraba las rutas comerciales y la apertura de nuevas vías que servían para el tránsito de productos, tributos y del mismo ejército.<sup>3</sup>

Otro aspecto que cabe señalar, es que los mexicas procuraron siempre estar al mando de todos los niveles, en las actividades que su pueblo realizaba así como las de los pueblos dominados, es decir, que influían desde la distribución de la tierra, hasta el control de los recursos tanto naturales como humanos, el control del comercio y de las obras públicas, el control sobre los tributos y a la vez la distribución de los servicios que beneficiaban a la comunidad, como eran los servicios de agua, drenajes, canales, presas, y la ayuda en caso de siniestros como las sequías.

---

<sup>3</sup> Solís Leopoldo Evolución de la Economía Mexicana . 1999, El Colegio Nacional, México.

De esta forma, los mexicas demostraban que el Estado no se apropiaba del tributo y lo destinaba únicamente a la clase noble sino que también era distribuido entre los pueblos dominados y claro es que el pueblo azteca era el mayor beneficiado.

Otra característica del gobierno mexicas una vez reconocida su soberanía entre los pueblos sometidos, era que mediante el pago del tributo, estos concedían la libertad social y política a los pueblos sometidos.

Ahora bien, el desequilibrio político se dio cuando los mexicas comenzaron a requerir mayores tributos para sostener un sistema completo, causando la incomodidad de los pueblos sometidos, provocando, un cada vez más frágil e inestable dominio mexicas, ya que esto generó las alianzas entre algunos pueblos dominados, lo cual facilitó en fechas posteriores la entrada de los españoles y el dominio de éstos sobre los pueblos indígenas ya que inclusive también se señala en la Historia las alianzas entre algunos pueblos indígenas y españoles.<sup>4</sup>

## 1.2. La Conquista española.

A la llegada de los españoles, en su papel de conquistadores desarticularon el orden político y militar de los indígenas, obligándoles a practicar la religión católica, se les impuso un idioma y un nuevo marco jurídico. Que con el pasar de los años se fue conformando en un nuevo orden racial y cultural, los europeos, los indígenas y los africanos traídos a América se fueron mezclando, cambiando costumbres y formas de vida distintas con rasgos propios constituyendo el mestizaje.

Inicialmente, la parte ocupada por los españoles comprendía un vasto territorio que va desde la alta California y Florida en el actual Estados Unidos de Norte América, hasta centro américa, prácticamente una superficie de más de 4 millones de kilómetros cuadrados.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Solís, Leopoldo. Obra citada.

<sup>5</sup> López Portillo, José. Dinámica Política de México, tomo II. Vector Español. Ed. Planeta, México, 1994, pag. 80.

El sistema político de los españoles tenía su sustento principal en monopolizar las actividades económicas, instituyendo, reglamentando y administrando la articulación que se daba en el mercado mundial de la producción de la plata, desde la explotación minera de las haciendas y desde las haciendas a las comunidades indígenas y sus equivalentes.<sup>6</sup>

### 1.2.1. Fundación del municipio en México.

La Historia de México sobre centro y región nos da la idea de como se fue conformando la organización política, económica, social y administrativa del municipio.

En este sentido, se puede comenzar por exponer que el municipio ha pasado por diversos eventos importantes en la vida nacional, como es el hecho de la fundación del primer municipio en México, la Carta Constitutiva de la instalación del primer Municipio fue fechada el 10 de julio de 1519 y llamándose la "Villa Rica de la Vera Cruz"<sup>7</sup>, siendo la creación del municipio el recurso más eficaz en la expansión del dominio español y que otorgó a Hernán Cortés, en nombre del rey de España, los títulos de capitán general y justicia mayor de la Villa. Este acto lo desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego de Velásquez y se la concedió para iniciar la conquista al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España<sup>8</sup>.

La encomienda, le daba contenido al municipio pues se generaba la relación entre la organización política y la tierra. Hernán Cortés pretendía resolver diversas cuestiones, estableciéndola en sus primeras ordenanzas a beneficio de los conquistadores.

---

<sup>6</sup> Cárdenas, Enrique. Lecturas del Trimestre Económico, N°64. (citado por) Solís, Leopoldo. Obra citada.

<sup>7</sup> Díaz del Castillo, Bernal. Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. México, pág. 72.

<sup>8</sup> Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Porrúa, México, 1995, décima edición, pág. 318.

La encomienda era una institución de origen romano y medieval tradicional, modalidad feudal introducida en las Indias desde los primeros años de conquista.

#### 1.2.1.1. La encomienda.

La Encomienda<sup>9</sup>, en América fue una institución que caracterizaba a la colonización española; jurídicamente, era un derecho otorgado por el Rey en favor de un súbdito español que se le conocería como encomendero, con el propósito de que éste recibiera los tributos o los trabajos que los indios debían pagar a la monarquía. A cambio de esto, los indígenas obtendrían beneficios en lo espiritual y en lo material, asegurando su protección, y su adoctrinamiento cristiano.

Fue la forma mas directa de recompensar a aquellos que habían asegurado el establecimiento de una población española en las tierras recién descubiertas y conquistadas.

El establecimiento de las encomiendas o de los repartimientos de indios, en las Antillas, ya en un plano más formal surgió el 20 de diciembre de 1503 derivado de una orden del Rey, en la que se establecía:

- La libertad de los indios,
- Su obligación de convivir con los españoles y la de trabajar para ellos a cambio de salario y manutención,
- la obligación de los encomenderos de educar a los naturales en la fe cristiana.

Este documento, pretendía garantizar la mano de obra necesaria para explotar las minas y a la vez asegurar la estancia de una población castellana para afianzar la colonia recién descubierta. Asimismo, la intención del Rey era de legitimar sus decisiones y de que su actuación fuera "conforme a derecho humano y divino".

---

<sup>9</sup>*Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation..*

El sistema de la encomienda, constituía una delegación del poder real en el encomendero para recoger el tributo y usar los servicios personales de los indios, pero estos derechos no eran perpetuos. En la práctica, la encomienda fue el pretexto legal que encubría los abusos cometidos por los conquistadores con los indios.

Como antecedente normativo del municipio se encuentran las ordenanzas de Cortés, que fueron creadas con el fin de organizar política y administrativamente los municipios y a la vez fortalecer el arraigo de los habitantes, creándoles una identidad mediante este orden jurídico, dando una mejor presencia al ayuntamiento, con el cual se convirtió en la primer figura de gobierno de la Nueva España<sup>10</sup>.

En las ordenanzas se hacía mención de algunas obligaciones que tenían que hacerse cumplir por el ayuntamiento, las cuales se caracterizan por su interés en mantener la unidad y fomentar la prosperidad, tomando como ejemplo el que los habitantes del mismo debían de prestar un servicio militar, difundir la religión católica entre los indios, sembrar vid, residir en el municipio durante ocho años como mínimo, en el caso contrario todos sus bienes se les recogerían, toda mercancía que llegara de fuera sería comprada después de un tiempo determinado, el sacrificio de animales se realizaría en un rastro que se encontrase lejos de la población y cada municipio debía tener dos Alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro Regidores, un Procurador y un Escribano.

---

<sup>10</sup> Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Publicidad y Ediciones México, 1984, segunda edición, pág. 325.

### 1.2.1.2. Funciones administrativas del municipio colonial en México. (Ayuntamiento).

Ayuntamiento.<sup>11</sup> Del latín *ad*: a, y *juntar*. S.XII- Unión. El término se emplea también como sinónimo de alcaldía, municipio, municipalidad, concejo, corporación. Constituye un órgano colegiado y deliberante que asume la representación del municipio. Está integrado actualmente por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores, quienes son electos por votación popular. La reunión de los ediles constituye el ayuntamiento.

Edil. Del latín *aedes*, palabra latina que significa edificio o construcción; de ahí que se diera ese nombre a los funcionarios romanos encargados de las tareas municipales, cuidado y conservación de edificios y templos, circulación, moralidad, servicio de incendios, guardia nocturna, etc.

El Cabildo español, en la época colonial el cabildo era la reunión de ayuntamiento para organizar la conducta y administrar la justicia a los vecinos y satisfacer las necesidades del municipio.

El Ayuntamiento era integrado por un Alcalde Mayor o Corregidor que era el representante del poder central, doce Regidores, dos Jueces ejecutores, un Procurador, un Alférez Real, un Alguacil Mayor y un Síndico.

Los Alcaldes Mayores o Corregidores inspeccionaban e intervenían en el Ayuntamiento, los primeros se encargaban de la población de indios y mestizos y los Corregidores se encargaban de los españoles.

Los Regidores aparte de ser el representante de los vecinos, tenía funciones de administrar la ciudad, los bienes, la policía y los servicios del ayuntamiento.

El Procurador, era el representante defensor de los derechos de los pobladores, así fuese en contra del Cabildo.

---

<sup>11</sup> Anaya cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala. CNCPYAP, A.C.

El Fiel Ejecutor, su función era la de verificador de pesas y medidas utilizadas en la actividad comercial.

Alfárez Real, era el encargado de custodiar y portar la bandera, tenía la facultad de sustituir al Alcalde, además de la oportunidad de votar en el Cabildo.

Alguacil Mayor, su principal función era la de vigilar la seguridad pública y aprehender a los delincuentes.

El Síndico, tenía la representación jurídica del municipio, defender y promover los intereses municipales.

En la época Colonial sus principales actividades administrativas encomendadas al Ayuntamiento fueron:

- Obras Públicas.- construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos.
- Cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales.
- La repartición de solares y el trazo de la ciudad.
- Corte y plantación de árboles.
- La atención de los servicios públicos como policía, agua potable, alumbrado, etc.
- Vigilar mercados, ventas y mesones.
- Dar concesión de derechos para vender pan y carne.
- La organización y el cuidado de alhóndigas.

### **1.2.1.3. Financiamiento del municipio en la época colonial.**

Para poder cubrir los servicios señalados en el punto anterior, el ayuntamiento se financió por medio de la explotación de los llamados bienes comunes; abarcaban fuentes; plazas donde se realizan ferias; mercados y arenales en la

ribera de los ríos; montes; dehesas y todos los otros lugares semejantes a éstos, otorgados para generar una utilidad a cada municipio.

También se hizo uso de los bienes propios, esto consistía en otorgarles tierras a los municipios en calidad de inalienables para que aplicaran la renta de los productos a los gastos municipales. El Ayuntamiento, además del ingreso obtenido por la explotación de los bienes propios, obtenía recursos de una especie de impuesto llamado arbitrio el cual era señalado por el Rey, los Gobernadores o el Virrey, y eran denominados como *sisas* que era la sustracción de pequeñas cantidades de las ventas diarias, *derramas* era el repartimiento de un impuesto, *contribuciones* eran el gravamen establecido para la realización del gasto del municipio y *concesiones* eran los ingresos que se obtenían por ceder los derechos de explotación de algunos de los recursos naturales, como la explotación minera.

Enmarcándose así durante la época Virreinal una fuerte influencia centralista en la cual la ausencia de democracia era evidente, pues la intervención de la autoridad central en el Ayuntamiento se garantizaba, al ser el mismo poder central el que designaba a los Corregidores y Alcaldes, manteniendo un control sobre el municipio.

### **1.3. Antecedentes del municipio en la Constitución mexicana.**

Al pasar el tiempo después de tres siglos de dominio español, se fueron materializando los ideales liberales con la creación de nuevas Constituciones, planes y reglamentos.

Durante este periodo, mínima fue la propuesta que diera la importancia que el municipio requería. Un importante antecedente para el reconocimiento del municipio fue la Constitución de Cádiz 1812, la cual ejerció gran influencia en la estructura jurídica del Municipio Mexicano, regulando al Ayuntamiento como Órgano de Gobierno Local, en los artículos que de esta constitución se destinan al municipio, sobresalen algunas importantes aportaciones para la vida municipal, como lo es:

- el que se formaran municipios en todo lugar que excediese de mil habitantes;
- que hubiese un número de regidores de acuerdo al número de habitantes;
- un sistema de elección popular directa, no-reelección relativa; y
- el ejercicio de la función por un año.

Pero mantuvo su línea centralista al implementar la participación de los Jefes Políticos que presidían el Gobierno de los Municipios y sometían a su voluntad a los mismos, siendo estos los mediadores en las relaciones entre los Ayuntamientos y el gobierno central, anulando la autonomía municipal<sup>12</sup>.

Para tener una idea de la importancia del municipio, es necesario señalar lo que fue para España el municipio, toda vez que como ya lo se mencionó es parte fundamental del origen del municipio en México.

Se puede considerar al municipio como el resultado del proceso histórico y su origen lo encontramos, en la influencia del imperio romano que data del año 416, Hispania, fue el nombre por el que los romanos conocieron a la península Ibérica. Llamada por los griegos Iberia en alusión al río Iberus (Ebro actual),<sup>13</sup>

Los municipios romano-hispano fueron ciudades incorporadas a la vida jurídica del imperio romano. La caída de este imperio trajo consigo también un declive del municipio, que resurgió en España hasta el siglo XII. A través de los fueros municipales, los hombres integrados en una comunidad encuentran una vía de participación y gestión de sus asuntos públicos locales.

El resurgimiento del municipio en España se da sobre la recuperación de los territorios que los árabes tenían bajo su dominio.

---

<sup>12</sup> Moya Palencia, Mario. Temas Constitucionales, Ed. U.N.A.M., México, 1978.

<sup>13</sup> Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation.

En el siglo XVIII, Carlos III, en su Reforma del Régimen Local, subraya la democratización de los cargos municipales frente a la supremacía del Estado, así como la creación de la figura del corregidor.

En 1812, surge de las Cortes de Cádiz, el régimen municipal en la Constitución de Cádiz, en la que se aprecian elementos que emanan del modelo francés y del antiguo régimen local español.

En la ciudad de México, el Cabildo cuestionó la renuncia de Carlos IV y de su hijo Fernando VII, al trono de España a favor de Napoleón. El Cabildo exhortó, que el Virrey debería seguir gobernando y la Nueva España, mantenerse independiente de la dominación francesa y pidió al Virrey no atender las órdenes de la península hasta que se normalizara la situación de la corona española, también en obediencia a la Cédula Real de Carlos V, en la que decía si España era conquistada, sus posesiones coloniales tenían libertad de administrarse y gobernarse autónomamente. Los criollos trataron que la Nueva España obtuviera su soberanía a través de sus órganos representativos y fue Francisco Primo de Verdad y Ramos, Síndico del Ayuntamiento quien expuso esta idea en julio de 1808, "La Soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía". El Ayuntamiento tomó el título de dirigente, el Virrey Iturrigaray mostró su interés de apoyar las peticiones del Cabildo, y su agrado por la organización de juntas en la Nueva España que sustituyera al gobierno usurpador del trono español<sup>14</sup>.

El partido opositor fue el de los españoles peninsulares, quienes vieron en peligro sus privilegios y el control que tenían sobre la Audiencia, el Arzobispado y la Inquisición. Para neutralizar estas ideas de libertad, los peninsulares atacaron al Virrey, deponiéndolo el 15 de septiembre. La Inquisición tachó de herejía el principio de soberanía, Primo de Verdad, fue hecho prisionero en la

---

<sup>14</sup> Riva Palacio, Vicente. México a Través de los Siglos. Ed. Cumbre, S.A. México, D.F.

cárcel del obispado y encontrado muerto el 4 de octubre de 1808, dos años más tarde se daría el movimiento de independencia.

Sólo hasta la aparición de la Constitución de 1836 llamada "Constitución de las Siete Leyes", que aun siendo esta apoyada por una tendencia conservadora que tomaba preferencia por un gobierno centralista, fue la primera Constitución que regula directamente el municipio, dándole una mayor importancia, pero sin perder la fuerte presencia del centralismo.

Años más tarde después de algunos proyectos de Constitución en los cuales se proclamaba una libertad en la administración municipal, se elaboró la Constitución de 1843 de influencia centralista, que ubicó todo lo referente a la normatividad del municipio sólo en su artículo 134, el cual establece de las facultades de las asambleas departamentales concediéndoseles en algunas de sus fracciones la regulación del municipio.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en su artículo 117 señaló la competencia entre Federación y estados mediante la cual, estos se reservarían todas las facultades no señaladas para la Federación. El artículo 72 fracción IV, dice que, el Distrito Federal y los territorios federales se gobernarían por Ayuntamientos y se determinarían popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de los Estados, el cual sería regulado por los propios estados.

Señalaba en el artículo 31 fracción II, que es obligación de todo mexicano contribuir al gasto público así de la Federación como de estados y municipios en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Podemos percibir, que en algunas Constituciones no se instituía al municipio de manera expresa, y en las Constituciones locales lo establecían pero muy superficialmente, perdiendo autonomía en su gobierno el Ayuntamiento, pasando a ser sólo un agente administrativo que cumplía órdenes superiores bajo el control de agentes de gobierno estatal, vigilando que se cumplieran las ordenes del poder central.

Se considera que la libertad municipal fue uno de los principales postulados de la Revolución Mexicana quedando plasmado en los principales planes y programas de los dirigentes Revolucionarios, como es el caso de la Ley del Municipio Libre expedida por Don Venustiano Carranza que fue una adición al Plan de Guadalupe el cual reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 que dice así:

" Los estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre estos y el gobierno del Estado. El Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública del municipio donde residieren habitual o transitoriamente ".

El proyecto Constitucional de Carranza presentado al Constituyente de Querétaro, establecía el 1º de diciembre de 1916, el municipio independiente:

"Art. 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base en su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado".

Es sin duda, muy grande el empeño en la lucha por buscar la libertad y autonomía del municipio en nuestro país y grandes son los sacrificios que las diferentes personalidades en la historia de México han realizado para lograr esa meta que es sin temor, base firme del desarrollo nacional.

#### 1.4. Antecedentes del federalismo en México.

Se iniciará por dar algunas definiciones sobre Federalismo:

Definición de Federalismo<sup>15</sup>.- Etimológicamente el origen del vocablo proviene del latín foedus que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En la ciencia política se le da el significado de unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Jesús Reyes Heróles (1921-1985) en su obra "El Liberalismo Mexicano",<sup>16</sup> señala que son los Estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; establece además, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal.

Generalmente, algunos autores se refieren al pacto en el que entidades autónomas, se unen para formar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a los generalmente denominados municipios, como participantes en la alianza para conformar una Unión, ya que inicialmente el Federalismo como forma de organización política, contaba con dos niveles de gobierno y dos ordenes jurídicos: el Federal y el Estatal. En México como en otros países se ha elevado a rango constitucional la figura del municipio como una tercera esfera de gobierno de las otras dos que son la federación y los Estados, el cual está facultado generalmente, para establecer bases reglamentarias para la ejecución de las leyes dispuestas por la Cámara o Congreso local, pero aunque existen tres esferas de gobierno predominan dos ordenes jurídicos que son el Federal que se aplica en todo el territorio y el

---

<sup>15</sup> Anaya cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala. CNCPYAP, A.C.

<sup>16</sup> Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano T. III. Ed. FCE, 2ª. edición México, 1974.

estatal con atribuciones de carácter local, sin contravenir lo dispuesto por la Constitución general.

Podemos encontrar a lo largo de la historia de México, rastros del Federalismo, Romerovargas afirma que los pueblos de Anáhuac no sólo se regían por un derecho consuetudinario, sino que su organización gubernamental era Federal. Hace referencia al "Pacto de Izcóatl" por el que se consolida una alianza (Federal) entre tres estados: Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan<sup>17</sup>. Estos conservan su propia autonomía y autarquía que actúan de común acuerdo en consonancia al pacto celebrado, destacando particularmente que operaba entre ellos un marco muy bien definido de competencia y facultades.

"La Federación de Anáhuac llamada "hueytlahtocáyotl" (amistad de grandes Estados) estaba constituida por treinta y ocho señoríos autónomos y autárquicos unidos bajo un régimen federal de la Confederación de Tenochtitlan, Tetzco y Tlacopan, no pudiendo los Estados confederados celebrar pactos internacionales ni intervenir en los gobiernos de otros señoríos y tenían que contribuir con tributos, guerreros y trabajo para el sostenimiento del Estado, de acuerdo con el pacto que cada señorío tuviera con la Confederación y no podían separarse de ésta sin infringir el pacto y ser por ello sancionados."<sup>18</sup>

En el siglo XV se había formado el Imperio Azteca derivado de una alianza (foedus) y antes de él, otros reinos estuvieron aliados (federados): las principales uniones políticas establecidas y que permanecieron cierto tiempo aliados fueron: Colhuacan, Azcapotzalco y Coatlinchan,<sup>19</sup> y para 1428 estos junto con los tetzcocanos, formaron la alianza que se llamaría Imperio Azteca.

Es necesario reconocer que si bien en México ya se vivía un ambiente de alianzas para gobernar desde antes de la llegada de los españoles, es justo en los albores del siglo XIX cuando México vive un fuerte centralismo enmarcado

---

<sup>17</sup> Romerovargas, Iturbide, Ignacio. La Cámara de Senadores de la República Mexicana. T. I. México 1967

<sup>18</sup> Romerovargas, Iturbide, Ignacio. Obra citada.

<sup>19</sup> Colegio de México. Historia General de México. I. México 1986.

por un Monarca, un Supremo Concejo de Indias, un Virrey, La Audiencia, Alcaldes Mayores, y Corregidores, surge la idea de un México independiente impulsado por la fuerte influencia del extranjero, pues al norte del país se independizaban las trece colonias del Imperio Británico, en Europa la Revolución Francesa y los enciclopedistas (Rousseau, Montesquieu, Diderot, Buffon ,Robertson, Voltaire) influyeron en el surgimiento de un México con tintes federalistas y en la lucha de independencia, que se venía gestando debido a una creciente desigualdad económica y social.

#### **1.4.1. Constitución de 1824.**

La Constitución de 1824 es la muestra del surgimiento de un Estado con rasgos de Federación, en su artículo 5º señala, las partes de la federación son los Estados y territorios siguientes: el Estado de Chiapas, el de Chihuahua, el de Coahuila y Tejas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Ángeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de las Tamaulipas, el de Veracruz, el de Xalisco, el de Yucatán, y el de los Zacatecas: el territorio de Alta California, el de Baja California, el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México. Una Ley constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

Y en su artículo 4º señala, "La nación mexicana adoptará para su gobierno la forma de república, representativa, popular Federal".

#### **1.4.2. Constitución de 1836.**

En esta Constitución vuelve a aparecer el carácter centralista debido a las constantes discrepancias entre federalistas y centralistas, que terminaron atribuyendo al sistema de gobierno todo lo malo que se vivía en esa época. Una muestra de este cambio fue cuando se expiden las Bases Constitucionales ya que en su artículo 3º, en éste se omitió la palabra "Federal" quedando así "El sistema gubernativo de la nación es republicano, representativo popular..."

Estas bases dieron paso a lo que serían llamadas las "7 Leyes" convirtiéndose en la Constitución de 1936 y que en su Sexta Ley establecía el Centralismo: La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las Bases Orgánicas, Los Departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos. Para 1843 en las Bases Orgánicas se menciona en el artículo 1º, "La nación mexicana en uso de sus prerrogativas y derechos, como independiente, libre y soberana, adopta para su gobierno la forma de República representativa y popular". Conservando la línea centralista.

#### **1.4.3. Constitución de 1857 y la de 1917.**

Es en estas Constituciones y tomando como base la Constitución de 1824 que se hace un pronunciamiento a favor del Federalismo, se suprime los departamentos y creaban nuevamente los Estados.

En su artículo 40, la Constitución de 1857 señala, que: "Es voluntad de 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".

Quedando de la misma manera y sin modificación en la Constitución de 1917, el artículo 40 que manifiesta totalmente el carácter federalista.

#### **1.4.4. Federalismo fiscal.**

Entre las entidades que suscriben el pacto federal, el objetivo primordial es y ha sido la distribución de las competencias y responsabilidades, así como la distribución porcentual de los recursos que las entidades Federativas, los municipios y la propia Federación capta a través de instrumentos tributarios que ellos mismos conjuntamente han acordado.

En el sistema federado, las entidades federativas tienen la misma soberanía e independencia que el poder central para ejercer sus facultades tributarias, siempre y cuando se respete lo acordado en el pacto federal.

Facultades de los tres órdenes de gobierno:

La distribución de competencias entre los gobiernos Federal y Local en materia impositiva, contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del sistema impositivo Mexicano, no sólo la Federación tiene facultades para gravar impuestos sino también las entidades federativas, que firmaron el pacto federal sin dejar de ejercer su soberanía, que en materia de impuestos y de acuerdo a la distribución de competencias se clasifican en tres tipos de sistemas impositivos que son:

- Los impuestos que recauda la Federación y que se entregan sumas fijas a las entidades.
- Los impuestos que se recaudan por las entidades federativas y se hacen entregas fijas a la Federación.
- Los impuestos que se recaudan entre ambos y se dividen las competencias.

El sistema impositivo establecido en México, consistió en que tanto la Federación como los estados federados se dividían las competencias sobre impuestos, garantizando la independencia financiera de ambos niveles, presuponiendo la capacidad de éstos.

Debido a que lo anterior no garantizaba el equilibrio en competencia tributaria, toda vez que el poder central podía verse en la necesidad de recurrir a una mayor captación de recursos para cubrir su presupuesto e incurrir en lo que se denomina una doble tributación, que viene a ser la concurrencia de las facultades impositivas de la Federación y las Entidades Federativas, pudiendo significar un exceso perjudicial para la sociedad.

Pero, de no llevarse acabo esa concurrencia sería sacrificar los intereses del país a los intereses individuales de cada Estado.

Debido a lo mencionado anteriormente y para evitar una doble, concurrencia que afectaría principalmente a la sociedad, se recurrió a la práctica donde el Gobierno Central reciba mayores facultades impositivas a través de diversos mecanismos. Estos mecanismos son de coordinación y cooperación entre el Gobierno Central y los Estados.

Para alcanzar una etapa mutua de cooperación, tanto las autoridades de los estados y municipios como el Ejecutivo federal, emprendieron un difícil y largo proceso histórico de cambio en el que se discutieron todas las alternativas posibles para mantener un federalismo vivo y una libre determinación de los poderes locales, operante, para ello se acuerdo llevar a cabo una reunión con todos los miembros hacendarios de los tres niveles de gobierno en materia fiscal.

Así en 1925 se llevó a cabo la primera Convención Nacional Fiscal con el fin de alcanzar la solución a la problemática fiscal, dando como resultado la elaboración por parte de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en 1926, el proyecto de reformas constitucionales sobre la siguiente base:

- Dar separación provisional de las fuentes impositivas entre la Federación y los Estados;
- Crear un procedimiento que permitiera ir adecuando el régimen fiscal a la cambiante situación económica de la Nación y;
- Adoptar procedimientos complementarios que mejoren el sistema.

Con base en la primera finalidad, se atribuirían a los Poderes Federales, las facultades para gravar los impuestos al comercio exterior, a la renta, sobre herencias y legados, sobre las materias enumeradas en las fracciones IV y V del artículo 27 Constitucional y a la jurisdicción estatal del impuesto predial, a los actos jurídicos no comerciales, sobre capitales invertidos en la propiedad inmobiliaria , los derechos sobre servicios públicos.

La iniciativa de reforma no prosperó en el Congreso de la Unión, y el Gobierno Federal convocó a la Segunda Convención Nacional Fiscal en 1932, la cual se inició en 1933.

Durante la Segunda Convención Nacional Fiscal, en el año de 1933, se reprodujeron los argumentos y proposiciones fijados en la Primera Convención, haciendo mayor énfasis en el problema de la concurrencia impositiva sobre la misma fuente y en la disputa que existía entre los tres ordenes de gobierno para captar recursos, que aunque es deseable la delimitación de competencias privativas, no es posible, pero es lícita la concurrencia de gravámenes establecidos por distintas autoridades.

Se formuló un anteproyecto de reformas que apoyaba la asignación de arbitrios específicos, como el impuesto predial a los estados y municipios y la necesidad de asignar de forma exclusiva ciertos tributos, como el impuesto sobre la renta a la federación.

Entre otras reformas, con el propósito de solucionar la problemática fiscal en cuanto a competencia tributaria y en materia de distribución de las fuentes, la legislatura del Gobierno Federal en 1934, optó por una solución intermedia que consistía en asignar sólo algunos recursos exclusivos a la Federación y otros a los estados y municipios.

Para poder continuar con lo que fue la tercera Convención Nacional Fiscal es preciso hacer un paréntesis y señalar lo más sobresaliente en el lapso de 1924-1942:

Por medio de las reformas constitucionales promovidas por la Federación, se le había dado exclusividad legislativa para gravar en términos de la fracción X del artículo 73. Adicionando así la fracción XXIX del mismo artículo y se facultó al Congreso para establecer las contribuciones siguientes:

- Sobre el comercio exterior;

- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º, del Artículo 27.
- Sobre las instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- Especiales sobre:
  - 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.
  - Producción y consumo de cerveza.

Las Entidades Federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley secundaria federal determine.

Las legislaturas locales fijaran el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

La fracción VII del propio artículo 73, faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto. Debido a esto, la concurrencia continuó, pues demostraba que cualquier fuente de impuesto era susceptible de grabación federal, aun cuando el Estado tenía la preferencia sobre ese determinado impuesto.

Para encontrar una posible solución a este problema y quedando claro que no era la delimitación legal que se contradecía en la interpretación, se eligió el camino del convenio coordinatorio entre los entes el Federal y el Estatal, así como la distribución del ingreso total, por medio de las participaciones y compartiendo derechos y obligaciones fiscales, que en la tercera Convención Nacional Fiscal se trataría.

Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947, se formularon los siguientes elementos :

- Se acordó que la unidad económica nacional sólo puede lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de la Federación, los Estados y de los Municipios;
- Se propuso la necesidad de elaboración de un Plan Nacional de Arbitrios;
- Por su carácter y naturaleza el Plan citado debería ser estudiado, implantado y revisado de común acuerdo entre la Federación y los Estados, sin perder de vista las necesidades de los municipios;
- Se establecieron seis bases para el plan adherido;
- Se fijaron dos reglas, para la concesión de participaciones a los estados y municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales, sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria;
- Se estableció la necesidad de revisar el Plan Nacional de Arbitrios cada tres años o cada vez que fuera necesario con la intervención de la Federación, Estados y Municipios;
- Siempre que en el futuro se encomendara o reconociera a la Federación la facultad de imponer sobre determinada materia, la propia Federación estaría obligada a asegurar a todos los estados la obtención como mínimo de los ingresos que ello hubieren derivado de los impuestos que sobre la misma materia tuviera establecida.

Definitivamente, fue rechazada la idea de separación constitucional precisa de facultades de la Federación y los Estados en materia impositiva. No cabía otra solución sino el acuerdo o la coordinación en la administración de los impuestos y la participación en sus rendimientos, como al fin se recomendó. A esta etapa no se habría de llegar cabalmente sino hasta 1980.

Las resoluciones tomadas por la tercera Convención Nacional Fiscal se canalizaron por conducto de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios (1948), a cuya gestión se debió la 1ª Ley Federal Sobre Ingresos Mercantiles.

Como resultado de lo anterior y buscando siempre la equidad, se propuso en el año de 1947 la creación de la Comisión Ejecutiva del Plan Nacional de Arbitrios, a la cual, debido a sus actividades, se debe la primera Ley de Ingresos Mercantiles, que constituye junto con estudios de la Ley de Renta, la propuesta en 1953 y expedición de la primera Ley de Coordinación Fiscal, que años mas tarde traería como resultado la creación en 1980 del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyo objetivo es maximizar la efectividad de la política fiscal, proponiendo que las Entidades Federativas auto limiten su potestad tributaria, no gravando determinadas fuentes económicas ahora gravadas por el Gobierno Central, a cambio de lo cual reciben una participación en la recaudación federal, por medio de una formula diseñada principalmente buscando la equidad, y distribución de dichas participaciones. Cabe señalar que ya en 1940, siendo jefe del ejecutivo el C. Presidente Lázaro Cárdenas y como Secretario de Hacienda y Crédito Público, el C. Eduardo Suárez, se propuso una Ley sobre el pago en participaciones en ingresos federales.

**El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal tiene como principales funciones:**

Sistema Nacional  
De Coordinación  
Fiscal

- La de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a estas entidades en los en ingresos federales.
- Dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones.
- Fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN LA VIDA ECONÓMICA Y SOCIAL DE MÉXICO.

En éste segundo capítulo se requiere conocer con claridad cuales han sido los cambios o transformaciones que se han hecho a la Constitución partiendo del concepto de Municipio Libre, que es considerado como la base de la división territorial de los Estados y éstos a su vez, junto con el Distrito Federal, la integración de la Federación.

Es preciso iniciar por la Ley fundamental de la nación, de la cual se deriva el eje rector del que se desprenden todas las Leyes que coordinan la vida en nuestro país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>20</sup>, la cual le da soberanía e independencia al Estado mexicano por medio del contenido expreso en los siguientes artículos que son los elementos fundamentales del Federalismo en México:

Artículos 39, 40 y 41 { Trata lo Relacionado a la Soberanía  
Nacional y de la  
Forma de Gobierno

Artículos 42, 43, 44, 45 ,46 ,47 y 48 { Trata de las Partes integrantes  
de la Federación y del  
Territorio Nacional.

Artículo 49 { De la División de Poderes.

Artículos 50 al 79 { Del Poder Legislativo.

Artículos 80 al 93 { Del Poder Ejecutivo.

Artículos 94 al 107 { Del Poder Judicial.

---

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marzo 2001. Edición . Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Artículos 108 al 114 { De las Responsabilidades  
de los  
Servidores Públicos.

Artículos 115 al 122 { De los Estados de la Federación  
y del  
Distrito Federal.

Sin restar importancia a los demás artículos, es preciso señalar, que el artículo 115 es la base primordial para analizar al municipio, pues nos relata las características que envuelven al municipio mexicano dándole un lugar en la vida política y económica de nuestra nación, en sus primeros renglones nos señala que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

En su primera fracción destaca la libertad del municipio en lo político:

- El municipio tendrá la libertad para elegir en forma popular y directa al ayuntamiento y no existirá autoridad alguna entre éste y el gobierno del Estado, en la realización de sus competencias. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato.
- Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

Y en su fracción VIII, señala que en las leyes de los estados se introducirá el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

## **2.1. Disposiciones Constitucionales de la relación del Municipio con el Estado y la Federación.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define las responsabilidades de los tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal. Que con la regulación de los Estados y Municipios por parte de las Constituciones particulares de cada Estado se estructurará la administración y las facultades de sus órganos, que a su vez estarán normados por los Bandos y Reglamentos Municipales interviniendo en el cumplimiento de las disposiciones referentes al Municipio contenidas en la Constitución General, de igual modo vigilarán el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del Municipio.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considera al municipio en muchos de sus artículos y en la mayoría podemos observar la disposiciones que se establecen para delimitar las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, con la intención de entender mejor este tema se cita a continuación algunos de los artículos más relevantes al tema:

**Artículo 3º, fracción VIII.** El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la Republica, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las posiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

**Artículo 4º, párrafo cuarto.** Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

**Párrafo quinto.** La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

**Artículo 5º, párrafo cuarto.** En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

**Artículo 21, párrafo cuarto.** La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

**Párrafo quinto.** La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo 26.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

**Párrafo segundo.** Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo.

**Párrafo tercero.** Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

**Artículo 27, párrafo tercero.** La Nación tendrá todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer en términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

**Fracción II.** Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar.

**Fracción IV.** Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**Artículo 36.** Son obligaciones de los ciudadanos de la República:

**Fracción I.** Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista.

**Fracción V.** Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

**Artículo 73.** El Congreso tiene la facultad:

**Fracción XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública.

**Fracción XXV.** Así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

**Fracción XXIX-C.** Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en al ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3º. del artículo 27 de esta Constitución.

**Fracción XXIX-G.** Para expedir leyes que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

**Artículo 105.** La suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

**Fracción I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre los tres órdenes de gobierno.

**Artículo 108, párrafo cuarto.** Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de

quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

**Artículo 115.** La institucionalización del municipio libre en México, dicho artículo considera al municipio como la base de la división territorial y de la organización política administrativa de las entidades federativas que integran el Estado Federal Mexicano.

**El Artículo 116, párrafo primero.** Nos indica que los estados tienen que estar organizados con tres poderes al igual que la Federación o sea con un poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial, autónomos con sus respectivas jurisdicciones.

**Fracción VII, párrafo segundo.** Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenio con los Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

**En el Artículo 117.** Hace mención de una serie de prohibiciones de algunas facultades para los Estados que son de competencia única y exclusiva de los poderes centrales, como el acuñar monedas, celebrar alianzas con potencias extranjeras, gravar el tránsito de personas por el territorio nacional, prohibir ni gravar directa o indirectamente la entrada y salida de su territorio, no podrán contraer deudas con otras naciones solo sí su destino fuese la inversión pública productiva, queda también prohibido expedir disposiciones o leyes que contravengan lo establecido en una ley federal en materia de gravar mercancías nacionales y extranjeras; se prohíbe gravar la producción y consumo de tabacos labrados.

**El Artículo 118.** Hace mención que se requiere autorización expresa del Congreso de la Unión para establecer derechos de tonelaje, imponer impuestos o derechos sobre importaciones o exportaciones, tener tropa o buques de

guerra, y hacer guerra a alguna potencia extranjera excepto en el caso de invasión.

**El Artículo 119.** Este artículo indica que la Federación puede intervenir en cualquier estado en el caso de una invasión por parte de una potencia extranjera y para restablecer el orden y la tranquilidad interna de cualquier Estado; la extradición de delincuentes reclamados en el extranjero, facilitar el cumplimiento de las funciones judiciales por parte de las entidades federativas.

**El Artículo 120.** Éste artículo nos indica que los Estados están obligados a publicar y hacer que se cumplan las leyes federales.

**El Artículo 121.** Habla de las competencias y jurisdicción de autoridades de un Estado con respecto a los demás.

**Artículo 122.** Habla sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal, que su gobierno esta a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo. Las autoridades locales del Distrito Federal serán, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.<sup>21</sup>

## **2.2. La Autonomía del Municipio.**

Uno de los principales ideales revolucionarios fue la libertad y autonomía municipal, que se materializó en el artículo 115 de la Constitución Mexicana de 1917 con el proyecto constitucional de Venustiano Carranza.

Con el paso del tiempo dicho artículo se fue enriqueciendo mediante una serie de reformas de acuerdo con las necesidades de cada época pero siempre buscando el ideal de otorgar una mayor autonomía municipal, pues siendo este la célula de la nación y representar el ente de gobierno más cercano a la

---

<sup>21</sup> Rabasa, Emilio O. y Caballero Gloria. Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Porrúa, México, 1995, décima edición.

población es quien mejor conoce las carencias y virtudes de su localidad, por lo cual es éste quien bajo la norma y el pacto federal tendrá que administrarse con autonomía en virtud de su condición ante la sociedad buscando el desarrollo económico en su región contribuyendo así al desarrollo nacional.

Cuando se habla del artículo 115 constitucional lo debemos ubicar en tres expresiones adjetivas, que son, en lo político con sus acepciones, electoral legislativo y judicial; en lo económico, con dos acepciones que son hacendario y regulatorio; en lo social, con dos acepciones, la coordinación programática entre ordenes de gobierno y descentralización de atribuciones.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, versaba de la siguiente forma<sup>22</sup>:

*"Los Estados adoptaran para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.*

*"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la Fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente."*

*"Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo mas de cuatro años.*

*"Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83". El cual señala que el Presidente de la República electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.*

*"El número de representantes en las legislaturas de los Estados serán proporcionales al de habitantes de cada uno pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios."*

---

<sup>22</sup> Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.

*"En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente."*

*"Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento".*

**La primera reforma a este artículo, publicada en el Diario Oficial el día 20 de agosto de 1928,** buscaba hacer más eficiente las resoluciones en asambleas y en toma de decisiones, por esto se redujo el número de diputados, y por consiguiente se redujo el gasto en esta partida.

**Segunda reforma al artículo 115, se publica en el Diario Oficial el día 29 de abril de 1933,** esta reforma se origina pensando en lograr uno de los postulados más arraigados en la conciencia revolucionaria que era el no reelección tanto del Presidente de la República, así como de los Gobernadores, Presidentes Municipales, Senadores y Diputados.

**En el Diario Oficial del día 8 de enero de 1943 se publica la tercera reforma al 115,** la cual consistía en la determinación del tiempo que debe durar la gestión del Presidente, Gobernadores, Senadores y Diputados, dándoles una mayor amplitud en su periodo con la idea de que puedan tener el tiempo necesario para lograr realizar sus planes y proyectos.

**En la cuarta reforma publicada en el Diario Oficial del 12 de febrero de 1947,** toca el tema del municipio libre en base a que éste es la forma en la que los estados dividirán su territorio y se organizarán políticamente, para tal efecto cada municipio tendrá que ser administrado por un ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

También se le dieron algunos derechos políticos a la mujer como el de votar.

**En la quinta reforma al 115, que se publicó en el Diario Oficial del día 17 de octubre de 1953,** se le concede a la mujer igualdad de derechos políticos que

al hombre, en virtud de su excelente desempeño y su notable contribución prestada en nobles causas.

**Sexta reforma al artículo 115, publicada en el Diario Oficial del día 6 de febrero de 1976**, la revolución mexicana promueve con base en las garantías sociales, la justa distribución de la riqueza y la igualdad de oportunidades para acceder a un nivel de vida mas elevado.

Y por medio del desarrollo mediante un amplio proceso de transformación de la sociedad y de definir políticas que encausen el rumbo del proceso urbano del país, establecer normas que fortalezcan la organización de los núcleos ejidales y comunales.

Buscando en el desarrollo equilibrado la evolución de la sociedad en su conjunto, la política social y económica, está orientada a la distribución justa de sus recursos en preferencia a los sectores marginados.

Siendo el sector agrícola parte estratégica de la economía y el más débil, el día 6 de febrero de 1976, el gobierno modificó el artículo 27 constitucional en su fracción tercera la cual señala la facultad de la nación para dictar la reglamentación, y bajo esta ley la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades.

Mediante la integración y comercialización de bienes y servicios se da cause al proceso de colectivización de los ejidos y las comunidades; y se ampara la plena explotación agrícola, ganadera y forestal, así como la diversificación de las actividades productivas.

Tratando que de esta forma los habitantes dispongan de ocupación permanente evitando así la migración de los habitantes del campo a la ciudad y a la vez contrarrestar una serie de problemas que se generan con una

migración sin control, como lo son los cinturones de miseria y las llamadas ciudades perdidas.

Para lograr el desarrollo y formación de centros urbanos se realizaron dos modificaciones al artículo 115, la primera de ellas y para efectos de la reforma al párrafo tercero del artículo 27 de la propia constitución, se reafirma la facultad de los Estados y de los municipios para que dentro del ámbito de su competencia expidan las leyes, los reglamentos y disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la ley Federal Reglamentaria de la materia; en la segunda, se prevee la posibilidad y se establecen los mecanismos de solución para que en forma coordinada la Federación y las entidades Federativas y los municipios planeen y regulen de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que estando situados en territorios municipales de dos o más entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

**En la séptima reforma al artículo 115 publicada en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977,** se trató el tema referente a la democratización en los congresos locales, se entiende que la democracia como compromiso fundamental y como fórmula para lograr un orden aplicable a mayorías en busca de un mejoramiento económico, social y cultural.

Además se reformó para dar una mejor integración a los sistemas democráticos respetando el derecho de las minorías al preservar su identidad y derecho a manifestarse sin cortapisas.

Las mayorías deben gobernar pero no deben de dejar de ser populares al fundirse en el principio de la mitad mas uno, abusando y dejando sin participación a la minoría.

La unidad nacional se consolidará y se ampliará cuando la pluralidad sea mejor captada a través de la representación proporcional.

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales resultó necesario que se adicionara en el Art. 115 constitucional, para establecer un sistema de elección en el cual, sin que deje de dominar la elección mayoritaria, se permita el acceso de los diputados de minoría.

También quedó dispuesto en el artículo 115, que los principios de la representación proporcional se adoptaran en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o mas habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados.

**La octava reforma fue publicada el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial,** que consistía en la división de dicho artículo en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y municipios y una mas sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderá a los Estados de la Federación.

El objetivo fue vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el Municipio Libre, tratando de enmarcar aquellas normas básicas que puedan servir de cimientos a las unidades socio-políticas municipales para que al fortalecer su desarrollo se subraye el desenvolvimiento regional, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a la capital de la República, no sólo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones del gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los

Ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres.

**Primera fracción,** robustece la estructura política de los Ayuntamientos, consignando las bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o recaudación del mandato a los miembros de los Ayuntamientos.

**Segunda fracción,** buscando el robustecimiento político y jurídico de los municipios, se establece que están facultados para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

**Tercera fracción,** se definen los servicios públicos municipales: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes.

**Cuarta fracción,** la libre administración de su Hacienda por parte de los Municipios, por otro lado, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias en materia fiscal, estimó conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con las tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejoras, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Se le atribuyen a los municipios el rendimiento de sus bienes propios.

En esta área Hacendaria se elevó a la categoría de rango constitucional el derecho de los municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen.

Las legislaturas locales establecerán las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la federación debe cubrir a los municipios dichas participaciones.

Se propone que los presupuestos de egresos de los municipios deban ser aprobados sólo por los ayuntamientos, con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

**Fracción quinta**, se faculta a los municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia de uso de suelo, en la regulación de la tenencia de la tierra y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcción y para la creación y administración de zonas de reserva ecológicas, todo ello de conformidad con el artículo 27 constitucional.

**Fracción sexta**, se reitera la intervención del municipio en la creación de zonas conurbanas.

**Fracción séptima**, se repite el contenido del actual segundo párrafo de la fracción III del artículo 115, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres órdenes de gobierno.

**Fracción octava**, corresponde a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional.

**Fracción novena**, sobre la regulación de la relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, en las cuales, se deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus

servidores la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficiencia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias.

En la **fracción décima**, se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciese necesario.

**La novena reforma realizada al artículo 115 constitucional, fue publicada en el Diario Oficial el día 17 de marzo de 1987, y se derogarán las fracciones VIII, IX, X del artículo 115, para reubicar el artículo 116 y consagrar, en exclusiva, el artículo 115 a las normas que rigen a los municipios Mexicanos.**

**Décima reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999, en la cual se fortalece y dota de mayor autonomía política y administrativa a los municipios, además de garantizarles el derecho de iniciativa en materia tributaria mediante el cobro del Impuesto Predial a organismos y empresas paraestatales.**

### **2.3. Régimen Jurídico-Administrativo del Municipio**

El ámbito municipal está regulado por los siguientes ordenamientos :

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Constitución Política de los Estados
3. Ley Orgánica Municipal

El municipio en México se caracteriza por:

- Está integrado por tres elementos, la población, la Tierra y Gobierno.
- El municipio carece de facultades legislativas, pues la ley que crea los poderes propios del municipio, la expide la legislatura estatal.

También sus comunidades están dotadas de poderes propios, formando una entidad autónoma hasta cierto límite, debido a que ésta se encuentra regulada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Orgánica Municipal es creada por las legislaturas locales, regulando la organización municipal en los diversos aspectos, principalmente funciones propias de los mismos y su relación con los poderes locales y federales.

Es el municipio una forma de descentralización administrativa, porque tiene como finalidad la creación de un ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atienda a las necesidades particulares de una determinada circunscripción territorial con una autoridad política.

El municipio, está regulado principalmente por el artículo 115 constitucional, como se ha venido mencionando a lo largo de este capítulo, en algunas de sus fracciones, el artículo, hace referencia y enmarca la normatividad administrativa y financiera municipal.

En lo referente a lo financiero el artículo 115 en su fracción IV,<sup>24</sup> nos dice que: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; y en todo caso:

---

<sup>24</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marzo 2001. Edición realizada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de 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 éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas 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 personas o institución algunas 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.

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 construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los estados aprobarán la 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.

En lo que se refiere a lo administrativo en el artículo 115, señala en algunas de sus fracciones lo siguiente:

En la fracción II nos dice, los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En esta misma fracción nos señala que, los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, de bandos de policía y Gobierno, los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción III de este artículo señala, los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamientos y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines, y su equipamiento;
- h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

En el último párrafo de esta fracción nos indica que los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

La fracción V de este mismo artículo se refiere a que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En la fracción VI de este artículo señala que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias plantearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

### **III. RELACIÓN DEL ESTADO, EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO REGIONAL DE ACUERDO CON LOS TEÓRICOS.**

#### **3.1 Intervención del Estado**

Para la economía y en especial para la sociedad de una región siempre van a cobrar importancia las decisiones del gobierno, ya que si consideramos que la principal función de éste es la de velar por los intereses de la sociedad a quien representa y de cuidar que el beneficio social debe ser por igual, tratando de resolver las disparidades entre las diversas regiones, y que en el caso de México siendo el gobierno electo de forma democrática es aun más trascendente la importancia de la actuación del gobierno, para que se trate de una economía incluyente e integral, y que coordine las diversas acciones de los tres órdenes de gobierno, la Federación, los Estados Federados y los Municipios, así como de sus tres poderes el Ejecutivo, el Judicial y el Legislativo, en la toma de decisiones y operación de las mismas a favor del desarrollo social

El Estado juega un papel muy importante en el desarrollo económico de un país, la respuesta a la pregunta de ¿cómo y cuánto debe de intervenir el Estado en la economía del país?, es fundamental para el desarrollo del mismo; Adam Smith, nacido en 1723 es el principal representante del sistema clásico, y señaló, que el papel del Estado reserva únicamente tres funciones al soberano: "La defensa del país, la administración de la justicia, y erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no puede interesar a un individuo o a un pequeño numero de ellos, porque las ganancias no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de estas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social".

La intervención del Estado ha sido centro de muchos debates entre diversas corrientes del pensamiento económico y la principal problemática radica en el

grado de intervención, ya que es obligación de todo gobierno recurrir a los medios posibles para desarrollar su economía siempre en busca del beneficio de la sociedad.

A continuación, en los siguientes puntos haré un análisis de lo que corresponde al desarrollo regional, la intervención del gobierno y el Federalismo, según algunos autores especialistas en la materia, tomando pequeñas síntesis de lo que en sus obras han expresando y hacen referencia a los temas que estoy trabajando.

### 3.2. Desarrollo Regional

Algunos autores se refieren al tema de desarrollo regional planteando sus ideas de acuerdo a su experiencia en lo referente a lo que un gobierno pudiera hacer y la mejor manera para ejercer su gasto, de forma racional y eficiente con la cual aventaje en el usos de los recursos, con el fin de encontrar un equilibrio entre las regiones que le corresponde gobernar, por ejemplo, Niles M. Hansen, planteó una estrategia sobre la redistribución del ingreso, que consistía en concentrar el gasto en infraestructura social en regiones atrasadas y el destinado a infraestructura económica en las intermedias; todo tipo de inversión pública debería por consiguiente ser reducido en el caso de áreas congestionadas, dado que éstas se caracterizan decía Hansen, por un exceso de infraestructura y una elevada concentración demográfica y económica.<sup>25</sup>

En base a esto se podía decir que lo más efectivo y a la vez más viable para promover la redistribución del ingreso y reducir las disparidades regionales, es la correcta inversión pública, tratando de fomentar el desarrollo en aquellas regiones donde no lo hay.

Gunnar Myrdal<sup>26</sup>, sirve de base para la teoría de Hansen, cuando dice: todos aquellos factores que ejercen una influencia adversa sobre una región y por lo

---

<sup>25</sup> Niles M. Hansen. Unbalanced Growth and Regional Development. *Western Economic Journal*.

<sup>26</sup> Gunnar Myrdal, Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas. Ed. FCE.

tanto representan un obstáculo para su crecimiento son calificados como "efectos retardadores" y afirma que éstos resultan del intercambio de una región con otras regiones.

Explica, que el capital fluye de las regiones pobres a las ricas, y el comercio opera también a favor de las regiones más ricas y dinámicas y en contra de las más pobres. Por otro lado, denominó "efectos propulsivos" a aquellas fuerzas que tienden a estimular el desarrollo de la región y así compensar la acción de los efectos retardadores.

También Myrdal, añadió explícitamente que el mecanismo de mercado está ligado al desequilibrio en el momento en que las fuerzas del mercado operan libremente sin que interfieran disposiciones restrictivas de la política.

Albert Hirschman, propone, que para el desarrollo económico en las regiones, deben desarrollarse primero, centros regionales de "fortaleza económica", estas fuerzas se obtienen de aquellas presiones económicas generadas de la contracción del mercado interno debido al deterioro de los ingresos de las áreas atrasadas, y la necesidad de utilizar los recursos que por lo general poseen estas últimas en relativa abundancia, Hirschman consideraba las desigualdades regionales como un fenómeno reversible el cual es característico de las fases iniciales del desarrollo<sup>27</sup>.

Con la idea de encontrar el equilibrio económico, para Hansen era importante el desarrollo regional, él concluye que si el objetivo es reducir las disparidades regionales y no sólo estimular el crecimiento económico agregado, se tendría entonces que asignar inversión pública apropiada en infraestructura de acuerdo con las características socioeconómicas de las diferentes regiones.

---

<sup>27</sup> Hirschman, Albert. The Strategy of Economic Development. New haven: Yale University, 1958

La teoría neoclásica, indica que la desigualdad entre regiones se deriva de una insuficiente movilidad geográfica de los factores productivos, debido a una mala integración económica, pues esto va a impedir la actividad de los mecanismos del mercado en el país.

La idea es que las desigualdades desaparezcan cuando se logre la completa movilidad de los factores y elimine imperfecciones del mercado.

George Borts y Jerome Stein<sup>28</sup>, mencionan que para lograr igualar los rendimientos de capital y trabajo entre las regiones, lo primordial es una libre movilidad geográfica de estos factores, apoyando esta idea la intervención del Estado, como incentivador de capitales y en la capacitación de los trabajadores principalmente.

Se justifica la intervención del Estado cuando el sistema económico no ha alcanzado las metas en sus programas de desarrollo por sí sólo.

Raúl Livas<sup>29</sup>, plantea y coincide con Krugman y Marshall, en que la creación de nuevos centros urbanos se dá por el mismo mercado, las externalidades tecnológicas permitirán a las empresas tener un intercambio tecnológico que a su vez permitirá eficientar su producción, y la reducción de sus costos principalmente de transportación, originando la creación de aglomeraciones de varias empresas, siendo éste un fuerte incentivo descentralizador.

Como consecuencia, la concentración de varias empresas de un mismo sector, tendrá como resultado la concentración de trabajadores calificados con un alto grado de especialización, esta combinación garantizará trabajo y trabajadores, equilibrando el desempeño laboral y el salario.

---

<sup>28</sup> George H. Borts y Jerome L. Stein. *Economic Growth in a Free Market*.

<sup>29</sup> Raúl Livas. *Desarrollo Regional y Apertura Comercial en México. Un Ensayo Analítico Sobre Geografía Económica*.

Las aglomeraciones industriales, contribuirán en la disminución de los costos de transportación de los productos entre las empresas de determinado sector, además la inversión en infraestructura mejorará las vías de comunicación y agrandará el mercado, permitiendo un desarrollo regional más extenso.

Alfred Weber formuló en su modelo sobre localización industrial en 1909, que las dos variables más importantes para determinar la construcción de una fábrica eran los salarios y la capacidad laboral.

### 3.3. Federalismo Fiscal

Tiebout<sup>30</sup>, hace dentro de su modelo de revelación de preferencias una comparación en la cual dice que en el mercado de bienes y servicios los compradores van a revelar su preferencia de acuerdo al beneficio y al precio de los productos, Tiebout en su modelo de revelación de preferencias por bienes y servicios públicos locales, explica, basado en la movilidad social entre distintas jurisdicciones de un país, que los individuos escogen residir en aquella jurisdicción que provee una combinación de bienes y servicios públicos e impuestos, más acorde a sus preferencias. Conforme a esta lógica la movilidad social permite alcanzar un equilibrio de Pareto.

Musgrave<sup>31</sup>, sostiene que el gobierno debe de cumplir con tres objetivos sociales por medio de una política presupuestal, la estabilidad y crecimiento económico, la distribución adecuada de la renta, y la asignación eficiente de los recursos. Y para lograrlo debe coordinar estas tres funciones.

Explica, que en la práctica no es tarea fácil el llegar a la completa coordinación de estos objetivos pues se podría incurrir en no alcanzar otras metas, y dice lo que se podría hacer es tratar de ubicar las metas de acuerdo con las capacidades de cada nivel de gobierno.

---

<sup>30</sup> Tiebout Exports and Regional Economic Growth. Journal of Political Economy, 1956.

<sup>31</sup> Musgrave. La Hacienda Pública Federal: Teórica y Aplicada. Madrid; México: McGraw-Hill, 1989

Musgrave, propone que se asigne a los gobiernos locales el total de la base gravable, y que estos le transfieran al gobierno central una proporción de sus ingresos.

Los problemas por los que pasaría esta propuesta serían:

- Que se eliminaría una política redistributiva de parte del gobierno central.
- Se dificultaría la posibilidad de una política estabilizadora por parte del gobierno central.
- Se fragmentaría el sistema tributario, convirtiéndose éste prácticamente en inmanejable.

La otra idea, consiste en dividirse las facultades unas a los gobiernos subcentrales y otras al gobierno central. La problemática consistiría en determinar que impuestos serían los más adecuados para cada nivel de gobierno, evitando en lo posible distorsiones en la recaudación.

Algunos autores proponen que los impuestos que se relacionan con la prestación de servicios públicos, deben ser aplicados por los estados y municipios.

Otra propuesta, aconseja que se debe de tomar en cuenta la base gravable y aplicar los impuestos de poca movilidad para que estos sean fiscalizados por los gobiernos locales, pues también tienen mayor ventaja que el gobierno central, ya que cuentan con mayor información para llevar a acabo esta tarea.

En materia de transferencias intergubernamentales en la mayoría de los casos son del gobierno central para los gobiernos locales, McGuire señala que las transferencias intergubernamentales, tienen dos propósitos básicamente; procurar que las externalidades positivas interjurisdiccionales sean corregidas, y reducir las disparidades fiscales entre las regiones.

La diversificación de las fuentes de ingresos locales tienen dos argumentos a su favor: uno es el que hace menos vulnerable a los gobiernos estatales de los

cambios en la actividad económica y que la sociedad valorará mejor los servicios públicos ya que se financian con sus propias contribuciones.

Richard Bird<sup>32</sup>, afirma que antes de que un país se decida por la descentralización debe realizarse un estudio detallado sobre la estructura de ingresos más apropiada para los Estados y municipios, haciendo la observación que si los gobiernos estatales y municipales ejercen funciones importantes de gasto, también deben tener mayores responsabilidades en la obtención de los ingresos.

Partiendo de la idea de que los Estados y municipios sean más responsables de su gasto se buscaría que, los Estados manejen una base impositiva más amplia, así las transferencias no serían vistas con tanta importancia toda vez que los Estados serían autosuficientes en la obtención de sus ingresos, y el gobierno federal únicamente realizaría transferencias a éstos con el fin de propiciar la equidad regional, permitiendo una mayor autonomía de los gobiernos estatales para aplicar las cargas fiscales acorde con sus necesidades sin depender de los flujos del gobierno central.

La idea es que se amplíe la base gravable y se apliquen impuestos a nivel estatal.

Guillermo Perry<sup>33</sup>, dice que los procesos de descentralización en América Latina enfrentan el problema de las presiones políticas generando ineficiencias y desequilibrios fiscales. De acuerdo con él, la descentralización se debe dar con un cambio integral que habilite el proceso democrático y la asignación de las responsabilidades en cada orden de gobierno.

---

<sup>32</sup> Richard Bird, Subnational Revenues, The Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile, 1999.

<sup>33</sup> Guillermo Perry, Macroeconomic Management in Decentralized Democracies, The Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile, 1999.

Señala que en el sistema de transferencias federales se generan problemas como lo es la inestabilidad económica, toda vez que al aumentar de tamaño el gobierno, incrementa el gasto público y a la vez los impuestos; propiciando una mala asignación de recursos pues el gasto ejercido en una entidad es producto de los impuestos pagados en otra, y al mismo tiempo una ineficiente aplicación del gasto a nivel estatal limita la capacidad para responder a cambios repentinos en la economía; puede crear una situación de impuestos superiores al óptimo de igual forma en su gasto.

#### **3.4. Perspectivas del Federalismo Fiscal, Centralización y Descentralización**

La centralización y la descentralización económica, son procesos que se han dado alternativamente a lo largo de la Historia, definir esta situación en un gobierno es lo que ha complicado el desarrollo, pues no existe una receta o una fórmula, que sea universal para todos los países en general, ya que intervienen muchas variables con diferentes grados de influencia en cada caso, por lo que no existe un plan para todos por igual, como consecuencia un modelo económico se debe de ir adecuando a las características y condiciones de cada país, pues también es claro que dentro del mismo existen regiones con diferentes usos y costumbres, siendo ésto lo que entorpece la aplicación de cualquier plan de desarrollo, toda vez que no se están tomando en cuenta estas condiciones de cada región y se trata de aplicar un plan en general con la única idea de que cumpla con los objetivos macroeconómicos propuestos por el gobierno central, claro es que si se quiere llegar a un desarrollo se deben de tomar en cuenta los planteamientos de cada orden de gobierno de forma coordinada para trabajar en armonía evitando la duplicidad de acciones, también es necesario tomar la experiencia que tienen muchos países que se encuentran ya sea en un nivel óptimo de desarrollo económico, así como los que no lo han conseguido.

Para ubicarnos más en el tema, la centralización se refiere al control supremo por parte de un Órgano Central de todas las funciones de los entes que forman un todo (refiriéndonos como entes a los estados y municipios).

Al contrario sucede con la descentralización, en la cual cada uno de estos entes administrativos recibe cierta plenitud para actuar y realizar una actividad específica y a la cual se le reconoce alguna de esas atribuciones del órgano superior.

Para tratar de conocer y explicar la relación entre los municipios y la Federación, y con el propósito de poder definir con mayor precisión las políticas encaminadas al desarrollo nacional y regional, y consecuentemente la mejor asignación de los recursos públicos, existen estudios que se han realizado a lo largo de muchos años, refiriéndose a lo que sería la centralización y la descentralización del Estado pues es sobre la base de ésto que se define una política económica.

Como ya se mencionó, la centralización es el dominio absoluto del gobierno central para con todos los estados que formen parte de la nación.

Es la forma de organización en la que se concentran todas las facultades o atribuciones, así como las funciones de planeación, de programación, de presupuestación, de organización, de control, de asignación de los recursos humanos y materiales, e inclusive las de emisión de normatividad en un solo órgano central que por lo general cuenta con representaciones o delegaciones en el resto del territorio, incluyendo la ejecución y operación directa de las actividades y tareas, mismas que recaen en órganos de menor nivel jerárquico dentro de la estructura organizacional. Como instrumento, la centralización permite la concentración sistemática y consistente, o la reserva de la autoridad y responsabilidad en un nivel jerárquico determinado, cuyo propósito es reunir en una sola persona o cargo el poder de decidir y coordinar todas las actividades en un ámbito de validez específico<sup>34</sup>.

La descentralización, se puede definir como la asignación de las competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios en lo político, en lo

---

<sup>34</sup> Anaya Cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Ed. Gobierno Del Estado de Tlaxcala, CNCPYAP, México, 1997

económico, social y administrativo de forma integral, permitiendo a la vez la distribución sistemática y consistente de la autoridad y responsabilidad, en niveles jerárquicos determinados, cuyo propósito es proporcionar la movilidad y dinamismo que requieren los organismos que prestan los servicios públicos y atienden los asuntos institucionales.

En general se lleva a cabo por la vía legal, mediante convenios, acuerdos, decretos, reglamentos interiores, reglas de operación etc, manteniendo centralmente las funciones estratégicas de planeación, emisión de normatividad y control de ingresos, gastos y deuda.

El tema de la descentralización tiene una dimensión política de la que derivan muchas otras cuestiones de variada índole, como el de la subdivisión del espacio político como requisito para gobernar.

La perspectiva política nos sitúa, por consiguiente, ante el problema de la distribución espacial del poder, donde lo que la descentralización pretende es organizar un sistema de distribución del poder democrático, a partir del Estado y en provecho de las comunidades locales.

La problemática de la centralización y la descentralización, radica en el plano real en la aplicación de los instrumentos jurídicos y el tratar de mitigar las tendencias en un sentido y en otro, dejando de lado la genialidad de cada uno de estos conceptos.

El decir que la descentralización o la centralización fiscal son la fórmula para encontrar el desarrollo, sería un grave error pues en la práctica se pueden observar muchos ejemplos que demuestran que tanto un sistema como el otro son funcionales para lograr el desarrollo económico y todo depende de cada país en particular, algunos países desarrollados no son ni tan centralizados ni tan descentralizados toda vez que manejan la situación de acuerdo a las

ventajas económicas que les favorezcan y a las condiciones en que se encuentran sus economías.

Canadá, Suiza y Estados Unidos son países que mantienen su Producto Interno Bruto más alto y se caracterizan por tener una mayor descentralización fiscal por el lado del ingreso, pero en cierta medida el gasto es determinado de manera concurrente con el gobierno central.

La idea de que un país descentralizado sea sinónimo de desarrollo es errónea pues tenemos el ejemplo de Brasil que siendo un país con un alto grado de descentralización fiscal es subdesarrollado y con un PIB muy por debajo de los países desarrollados, o como es el caso de Francia que pertenece a los países ricos siendo muy centralizado en lo correspondiente al ingreso aunque no así en la cuestión del gasto.

Lo que podemos observar es que la descentralización se debe de realizar de acuerdo a los intereses de la sociedad de cada país y que los intereses de ésta radican en un gobierno económicamente sano, tomando en cuenta que la responsabilidad para ejercer el gasto debe estar siempre relacionada con el ingreso de cada orden de gobierno, y a la vez que las cargas fiscales estén en proporción con las necesidades de cada región. Puesto que el gobierno de cada región va a estar más enterado de los bienes y servicios públicos que demandan los ciudadanos residentes, creando un compromiso directo entre contribuyente y gobierno.

La descentralización fiscal puede impactar de diferentes maneras, una es en incrementos al gasto público no planeados y por consiguiente un déficit fiscal, debido a una inmediata libertad para gastar, esta situación se puede corregir por medio de la cesión de potestades tributarias a los Estados y municipios, o sea disminuyendo transferencias federales, a la vez lo que vendría a ser la descentralización de los ingresos, en el supuesto de que los Estados y municipios manejen de manera responsable su gasto en proporción a su

recaudación, toda vez que no van a estar esperanzados a las transferencias del gobierno federal se puede decir que el gasto estará en función de los impuestos locales de acuerdo a las necesidades del contribuyente.

Las transferencias del gobierno federal parten de un sistema centralizado en el cual los gobiernos locales se ven motivados para gastar en exceso pues siempre estarán esperando mayores recursos por parte del gobierno federal.

Las ventajas de la descentralización son: primero, a que una mayor autonomía en el gobierno local, mejora el funcionamiento de sus finanzas, las entidades dependen menos de los fondos del gobierno federal.

Segundo, incrementa la confianza de la comunidad ante los programas de desarrollo que sean financiados por ingresos locales, pues se van a poder medir mejor los beneficios.

Tercero, mejoras en la recaudación, debido a un aumento en la confianza de los contribuyentes, toda vez que aumenta la capacidad para resolver las necesidades gubernamentales con transparencia.

Cuarto, incrementa el esfuerzo fiscal de las entidades locales por la obtención de sus propios ingresos, evitando que el incremento de los ingresos de uno implique la reducción de los ingresos del otro.

Quinto, al ser independientes los ingresos de cada entidad y depender de sus potestades tributarias mantienen una mayor estabilidad de los mismos, toda vez que se relacionan menos a factores externos que pueden afectar los ingresos participables federales como lo serían variaciones macroeconómicas como es el caso del precio del petróleo, pues es éste uno de los principales proveedores del ingresos del gobierno federal en el caso de México y si las economías de los Estados y municipios se encuentran en dependencia directa con el gobierno central estos cambios pueden afectarlas.

Para hacer posible lo anterior en un país de las características de México, con un proceso de transición, antes se tiene que tener un proyecto de país que permite los consensos para el destino del ejercicio del gasto y de las potestades tributarias, ya sea en el sentido centralista total o parcial, con el fin de mejorar los resultados de dicho ejercicio.

#### IV. ESTRUCTURA MUNICIPAL Y LAS FINANZAS LOCALES EN MEXICO.

##### 4.1 Definición de Municipio.

El municipio, del latín *municipium*, también llamado municipalidad, o casa consistorial, es jurídicamente 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 provincia o Nacional<sup>35</sup>.

En el territorio nacional el municipio es un ente autónomo que de acuerdo con el orden constitucional mexicano reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) Administra libremente su hacienda.
- d) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y jurídicas.
- e) El Ayuntamiento es electo popularmente.

El municipio se puede definir también , como una persona de derecho público, constituido por la comunidad humana asentada en una porción geográfica determinada, política y jurídicamente, con un gobierno propio cuyo fin último es asegurar la satisfacción del interés colectivo, y que depende siempre en primer grado de una entidad pública superior, el Estado provincial.

En México existen actualmente 2,430 municipios a lo largo de todo su territorio, entre los Estados con mayor numero de municipios encontramos a: Oaxaca, Puebla y Veracruz son los estados con el mayor número de municipios al igual que se encuentran entre los diez Estados más poblados, como se aprecia en la tabla 5. Se caracterizan también por tener un nivel de

---

<sup>35</sup> Anaya Cadena, Vicente. Diccionario "Política, Gobierno y Administración Pública Municipal", México, 1997.

marginación muy alto, lo que significa que carecen de la mayoría de los servicios y su nivel de vida es muy bajo, como se podrá observar más adelante. En contraste con Estos, Baja California Sur, Colima, Quintana Roo y Baja California son los Estados con menor número de municipios, y su nivel de marginación va de medio a muy bajo. Estos estados son de los menos poblados del país, aunque Baja California es el que cuenta con menor número de municipios, ocupando el catorceavo lugar en población de acuerdo el censo del 2000.

**Tabla 1.**

**Los diez Estados de México con mayor número de municipios**

ESTADO	NÚMERO DE MUNIC.
OAXACA	570
PUEBLA	217
VERACRUZ	210
JALISCO	124
MEXICO	124
CHIAPAS	118
MICHOACAN	113
YUCATAN	106
HIDALGO	84
GUERRERO	77
SONORA	72
CHIHUAHUA	67
TLAXCALA	60
SAN LUIS POTOSI	58
ZACATECAS	57

FUENTE. Sistema Nacional de Información Municipal

**Tabla 2.**

**Los cinco Estados con menor número de municipios**

ESTADO	NÚMERO DE MUNIC.
CAMPECHE	11
COLIMA	10
QUINTANA ROO	8
BAJA CALIFORNIA	5
BAJA CALIFORNIA SUR	5

FUENTE. Sistema Nacional de Información Municipal

Las condiciones de vida y las carencias de la población en los municipios, agrupan una serie de indicadores que definen el nivel de marginación<sup>36</sup>.

**Cuadro 1.**

<b>INDICADORES DE MARGINACIÓN</b>
Porcentaje de la población analfabeta mayor de 15 años y más.
Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años y más.
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.
Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje.
Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.
Porcentaje de viviendas con hacinamiento.
Porcentaje de la población en localidades menores a 5 mil hab.
Porcentaje de la población ocupada hasta con 2 salarios mínimos.

Considerando los indicadores del cuadro 1, que nos da el nivel de marginación de cada municipio en el país, tenemos como resultado la siguiente tabla<sup>37</sup>:

<sup>36</sup> Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal. Versión 7.0

<sup>37</sup> Sistema Nacional de Información Municipal

Tabla 3.

Clasificación del nivel de marginación de los municipios

NIVEL DE MARGINACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE
MUY ALTO	390	16%
ALTO	906	37%
MEDIO	486	20%
BAJO	417	17%
MUY BAJO	231	10%
TOTAL	2430	100%

Se aprecia que más de la mitad de los municipios en México se encuentran con un nivel de vida que va de medio a muy alto nivel de marginación. Lo cual es el reflejo de una mala distribución de la riqueza, y esto se debe a la ausencia de una clasificación más directa que tipifique a los municipios para una mejor distribución del presupuesto, que la población no sea el indicador más importante y que consideren otras variables que tipifiquen a Estos y procuren el desarrollo en las regiones y que el reparto de los recursos no sea más bien un tranquilizante para las clases necesitadas. El indicador tendría que estar en función a la actividad económica existente y la no existente, independientemente de los indicadores como la marginación y el número de habitantes, o sea, el observar qué tipo de actividad económica es de mayor capacidad en la región, en cuál se tienen mayores ventajas para realizarla y en las que no exista una actividad económica generarla de acuerdo a las características físicas y sociales de la región, no es tarea fácil ya que las condiciones en las que se encuentran los municipios van cambiando en muchos aspectos, desde el que en algunos se modifica la cantidad de población hasta el que en algunas regiones surjan nuevos municipios.

Para efecto del análisis y poder clasificarlos de algún modo y tener un padrón, de acuerdo a las características de los municipios, se determinan cuatro clases de municipios<sup>38</sup>, esta clasificación se da de acuerdo a la actividad económica, a la densidad de población, al grado de migración, a los servicios públicos, es

<sup>38</sup> Anaya Cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Editado por el Colegio Nal. De Ciencias Políticas y Administración Pública en conjunto con el Gobierno de Tlaxcala.

simplemente una muestra de las características que envuelven a los municipios en nuestro país, por lo consiguiente se les denomina como:

- a) Municipios Metropolitanos
- b) Municipios Rurales
- c) Municipios Semiurbanos
- d) Municipios Semirurales
- e) Municipios Urbanos

#### **4.1.1. Municipio metropolitano.**

Municipio adscrito a la ciudad principal con quien comparte intereses comunes. Se caracterizan por contar con todos los servicios públicos y un predominio en las actividades industriales, comerciales y de servicios; con alcances a nivel regional, en algunos casos su actividad impacta a nivel nacional. Como consecuencia de su dinámica economía, presenta un elevado índice de migración, ya que en ellos se encuentran actividades generadoras de empleo.

El ejemplo más sobresaliente en México son los municipios que rodean al Distrito Federal como son, Nezahualcoyotl, Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Ecatepec de Morelos, entre otros. En esta clasificación cabe remarcar que se encuentran municipios urbanos, y para evitar duplicar cifras en el conteo de los municipios urbanos se toma únicamente como una muestra, con el fin de mencionar la influencia del desarrollo de las grandes ciudades que alcanza a los municipios que las rodean, que en algunos casos la actividad económica de la que dependen sus pobladores que se ubica en las grandes ciudades y en otros es lo atractivo para los inversionistas el estar próximos a las fuentes potenciales de consumo, de comunicaciones y transportes, así como de los servicios de las que están dotadas las ciudades.

#### **4.1.2. Municipio rural.**

Municipio con actividades relacionadas con el sector primario: agricultura ganadería, pesca y minería, presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, con severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Con una alta

tendencia migratoria hacia ciudades y municipios en busca de una mejor oportunidad económica, su población tiende a incrementarse en función a la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. Con estas características un buen ejemplo lo encontramos en la mayoría de los municipios de los Estados de Chiapas y Oaxaca.

Se caracterizan también por que la población que vive en estas localidades es de menos de 2,500 habitantes. Entre los municipios con estas características se encuentran la mayoría sumando 1,492 municipios que equivales al 61 % del total de municipios existentes.

#### **4.1.3. Municipio Semirural.**

Municipios con actividades relacionadas con el sector primario, una tendencia al comercio de los recursos agrícolas y una incipiente actividad industrial, baja densidad de población, carece de equipamiento y de infraestructura para la dotación de servicios y las condiciones de vida de su población son bajas. Se caracterizan por tener una población dispersa. Son 360 los municipios en esta clasificación que representa el 19% del total de municipios en México.

Municipio donde el mayor porcentaje de la población vive en localidades entre 2,500 y 9,999 habitantes. Un ejemplo sería la mayoría de los municipios del estado de Tlaxcala.

#### **4.1.4. Municipio semiurbano.**

Municipio con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo semirural a lo urbano, predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de los servicios públicos. Se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas.

Municipios donde el mayor número de personas que vive en estas localidades es de entre 10,000 y 49,999 habitantes. Es el 13 % del total o sea son 325 municipios semiurbanos. Por ejemplo encontramos con estas características a los municipios, Ocampo en Coahuila, Carlos A. Carrillo en Veracruz, Calakmul en Campeche, Ascensión y Jiménez en Chihuahua.

#### 4.1.5. Municipio urbano.

Los municipios urbanos concentran los poderes de sus respectivas entidades federativas; se caracteriza por poseer una actividad económica en la pequeña y mediana industria, el comercio y los servicios; un alto grado demográfico y urbano. En ellos se han desarrollado la infraestructura necesaria para dotar de servicios públicos a su población. También sufren los efectos migratorios, ya que concentran actividades generadoras de empleos. Con estas características encontramos municipios como Monterrey y Guadalajara.

Municipios en los cuales el mayor porcentaje de la población vive en localidades de más de 50,000 habitantes. Existen 153 municipios con estas características y forman el 7% del total de los municipios.

**Tabla 4.**  
**Clasificación del municipio en México**

Clasificación	N° de Municipios	Porcentaje
URBANO	153	7%
SEMIURBANO	325	13%
SEMIRURAL	460	19%
RURAL	1,492	61%
TOTAL	2,430	100%

Es evidente que la clasificación del municipio es importante toda vez que nos da una muestra de las condiciones de vida en que se encuentra la población, el medio físico que los envuelve y el desempeño de las autoridades que los gobiernan, por tal motivo es importante mencionar que los tres elementos

esenciales que conforman un municipio son la población, su territorio y su gobierno.

#### 4.2. Población.

Se considera como población al número de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en centros urbanos y rurales que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. Es este componente el que da vida y sustento al municipio; es también el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas, y sobre la cual recae la acción directa del gobierno.

Tabla 5.

#### Los diez estados más poblados

ESTADO	POBLACION TOTAL 2000	%PIB
MEXICO	13,096,686	10,2
VERACRUZ	6,908,975	4,0
JALISCO	6,322,002	6,4
PUEBLA	5,076,686	3,9
GUANAJUATO	4,663,032	3,1
MICHOACAN	3,985,667	2,2
CHIAPAS	3,920,892	1,6
NUEVO LEON	3,834,141	7,1
CHIHUAHUA	3,652,907	4,6
OAXACA	3,438,765	1,5

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Los estados que integran la lista de los más poblados es contrastante como lo refleja la tabla 5, toda vez que Estados como el Edo. de México, Jalisco, Nuevo León y Chihuahua, aunque no dejan de tener municipios pobres, se encuentran en un nivel de marginación que va de bajo y muy bajo, y es por que en ellos se encuentran las ciudades con una gran actividad económica y estados como el de Oaxaca, Chiapas, Guanajuato, Puebla, Veracruz y Michoacán son estados que a pesar de su riqueza natural y su extensión territorial tienen un nivel de

marginación muy alto y son de los más poblados del país, que también la característica entre éstos es que la mayoría aportan un buen porcentaje del PIB, como sería el caso de Veracruz (4.0% PIB) y Puebla (3.9% PIB).

**Tabla 6.**  
**Los 20 municipios más poblados y el lugar a nivel nacional marginal**

ESTADO	MUNICIPIO	POBLACIÓN	% DE LA POB.	LUGAR A NIVEL NACIONAL
		2009		DE MARGINACIÓN
JALISCO	GUADALAJARA	1,646,319	0.019	2,430
EDO. MÉXICO	ECATEPEC DE MORELOS	1,622,697	0.018	2,321
PUEBLA	PUEBLA	1,346,916	0.015	2,394
EDO. MÉXICO	NEZAHUALCOYOTL	1,225,972	0.014	2,376
CHIHUAHUA	JUÁREZ	1,218,817	0.014	2,387
BAJA CALIFORNIA	TIJUANA	1,210,820	0.014	2,421
GUANAJUATO	LEON	1,134,842	0.013	2,317
NUEVO LEON	MONTERREY	1,110,997	0.013	2,432
JALISCO	ZAPOCAN	1,001,021	0.011	2,420
EDO. MÉXICO	NAUCALPAN DE JUÁREZ	858,711	0.01	2,369
BAJA CALIFORNIA	MEXICALI	764,602	0.009	2,416
SINALOA	CULIACÁN	745,537	0.008	2,266
GUERRERO	ACAPULCO DE JUÁREZ	722,499	0.008	1,973
EDO. MÉXICO	TLANEPANTLA DE BAZ	721,415	0.008	2,400
YUCATÁN	MÉRIDA	705,055	0.008	2,312
CHIHUAHUA	CHIHUAHUA	671,790	0.008	2,438
SAN LUIS POTOSÍ	SAN LUIS POTOSÍ	670,532	0.008	2,415
NUEVO LEON	GUADALUPE	670,162	0.008	2,431
EDO. MÉXICO	TOLUCA	666,596	0.008	2,326
AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	643,419	0.007	2,408

FUENTE: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

Los municipios con mayor población son las principales ciudades de cada Estado, esto tal vez sea el reflejo del nivel de marginación que es muy bajo, toda vez que la mayoría cuenta con los servicios públicos y la infraestructura necesaria como vivienda, transporte, empleos ya que tienen una mayor actividad económica, lo cual atrae a mayor número de individuos pues son atractivos para vivir.

**Tabla 7.**

**Entre los cinco estados con menor población a nivel nacional figuran.**

ESTADO	POBLACION TOTAL 2006
NAYARIT	920,185
QUINTANA ROO	874,963
CAMPECHE	690,689
COLIMA	542,627
BAJA CALIFORNIA SUR	424,041

FUENTE. Sistema Nacional de Información Municipal

Los estados menos poblados, es significativo el hecho de que estados como Baja California Sur y Colima, el nivel de marginación es bajo, no así en los otros estados que integran la tabla 7, como lo es Campeche (1.2% PIB) que tiene un alto grado de marginación aun cuando su actividad económica no es baja y el PIB que aporta es casi el doble del que aporta Baja California Sur (0.6% PIB). Ésto es, el reflejo de una actividad económica polarizada, o sea realizada sólo por unos cuantos municipios de la entidad los menos y el resto de los municipios no tengan una actividad económica significativa que propicie las condiciones necesarias para incrementar la calidad de vida en la localidad.

El estado de Oaxaca, como se aprecia en la tabla 8, es el que tiene mayor número de municipios con menor población en un territorio bastante extenso con 95,364 Km<sup>2</sup>, que viene a representar el quinto lugar en territorio a nivel nacional, índice de marginación muy alto ocupando el tercer lugar a nivel nacional, lo que significa que en el año 2000 se obtuvieron indicadores como el que 41.60% de las personas ocupan viviendas con piso de tierra, el 18.07% vive sin drenaje ni excusado, el 12.54% sin electricidad, el 59.45% vive con hacinamientos, y el 71.93% de su población ocupada recibe un ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Tabla 8.

Los municipios menos poblados y el lugar a nivel nacional de marginación.

ESTADO	MUNICIPIO	POBLACIÓN 2008	% DE LA POB.	LUGAR A NIVEL NACIONAL DE MARGINACIÓN
OAXACA	SANTA MAGDALENA JICOTLAN	109	0.000001	1,457
OAXACA	SANTIAGO TEPETLAPA	140	0.000002	995
OAXACA	SANTO DOMINGO TLATAYAPAM	160	0.000002	1,126
OAXACA	SAN PEDRO YUCUNAMA	246	0.000003	1,357
OAXACA	SAN MATEO TLAPILTEPEC	250	0.000003	1,122
OAXACA	SANTIAGO NEJAPILLA	266	0.000003	1,133
OAXACA	SAN MIGUEL TECOMATLAN	268	0.000003	1,325
OAXACA	SANTA MARIA TATALTEPEC	272	0.000003	821
SONORA	SAN JAVIER	279	0.000003	2,036
OAXACA	SAN MIGUEL DEL RÍO	307	0.000003	1,919
OAXACA	LA TRINIDAD VISTA HERMOSA	316	0.000004	1,017
OAXACA	SANTO DOMINGO TONALTEPEC	327	0.000004	296
OAXACA	SAN ANTONIO ACUTLA	339	0.000004	1,033
OAXACA	SAN CRISTOBAL SUCHIXTLAHUACA	344	0.000004	1,746
OAXACA	SAN JUAN CHICOMEZUCHIL	374	0.000004	1,278
OAXACA	SANTA MARIA YALINA	378	0.000004	1,326
OAXACA	SANTIAGO MILTEPEC	397	0.000004	1,084
SONORA	OQUITOA	402	0.000005	2,213
OAXACA	SANTA CRUZ DE BRAVO	410	0.000005	1,169
OAXACA	SAN FRANCISCO NUXAÑO	413	0.000005	946

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

### 4.3. Territorio.

Es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos, en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y del gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones culturales así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

Tabla 9.

De los estados con mayor territorio figuran.

ESTADO	SUPERFICIE Km2	NUMERO DE MUNIC.	NIVEL NAL. MARGINAL	PIB % (2000)
CHIHUAHUA	247,087	67	26	4.6
SONORA	184,934	72	24	2.7
COAHUILA	151,571	38	29	3.0
DURANGO	119,648	39	17	1.2
OAXACA	95,364	570	3	1.5
JALISCO	80,137	124	25	6.4
TAMAULIPAS	79,829	43	23	3.1
ZACATECAS	75,040	57	12	0.7
CHIAPAS	73,887	118	1	1.6
BAJA CALIFORNIA SUR	73,677	5	30	0.5
VERACRUZ	72,815	210	4	4.0
BAJA CALIFORNIA	70,113	5	27	3.6
NUEVO LEON	64,555	51	31	7.1
GUERRERO	63,794	77	2	1.7
SAN LUIS POTOSI	62,848	58	6	1.7

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Se distingue en esta tabla 9, que los Estados con mayor superficie son Chihuahua con 247,087 km<sup>2</sup>, con una población de 3,052,907 distribuidos en 67 municipios y aporta un PIB de 4.6% anual en el año 2000 ocupando el lugar 26 de marginación; Sonora con 184,934 km<sup>2</sup>, con una población de 2,216,969 habitantes en 72 municipios aporta un PIB de 2.7% y ocupa el lugar 24 del nivel de marginación, Coahuila con 151,571 km<sup>2</sup>, con 2,248,070 habitantes en 38 municipios aportó un PIB de 3.0% para el 2000, ocupando el lugar 29 de marginación lo que significa que es uno de los niveles más bajos de marginación, Jalisco (PIB de 6.4%) y Nuevo León aportó un PIB de 7.1% anual en el 2000, con 3,834,141 habitantes en 51 municipios y ocupa el lugar 31 del nivel de marginación, Baja California (PIB de 3.6%) y Baja California Sur (PIB de 0.5%), que se caracterizan por tener un nivel de marginación muy bajo, o sea que la gran parte de su población recibe todos los servicios públicos y tienen buenas condiciones de vida, el PIB que aportan es proporcionalmente bueno, aunque en algunos casos se vea muy por debajo de Estados que son de

superficie menos extensos como sería el caso del Edo. de México que aporta un PIB 10.2% anual del 2000, con 52 municipios, pero la población es mayor con 13,096,686 habitantes, en contra de 424,041 que tiene Baja California Sur distribuidos en 5 municipios únicamente que aportan el 0.5% del PIB anual del 2000. Este indicador no es una regla de lo que se pudiera pensar en cuanto a que un Estado con una superficie extensa y dotado de recursos naturales y humanos sea sinónimo de desarrollo y equilibrio económico, toda vez que existen Estados que geográficamente son grandes su población vive con un muy alto nivel de marginación como es el caso de Chiapas con 73,887 km<sup>2</sup>, con 3,920,892 habitantes distribuidos en 118 municipios, aporta 1.6% del PIB anual en el 2000 y ocupa el primer lugar de marginación a nivel nacional, Oaxaca con 95,364 km<sup>2</sup>, con 3,438,765 habitantes distribuidos en 570 municipios, que aportan el 1.5% del PIB anual en el 2000 y tiene el tercer lugar de marginación a nivel nacional, Veracruz con 72,815 km<sup>2</sup>, con 6,908,975 habitantes en 210 municipios que aportan el 4.0% del PIB anual en el 2000 y ocupa el cuarto lugar, y por el estilo serían el caso de Guerrero (PIB de 1.7% ) y San Luis Potosí (PIB de 1.7), Zacatecas (PIB de 0.7), y que coincidentemente se encuentran entre las entidades con mayor número de municipios que también son altamente marginados, lo cual nos puede llevar a una reflexión, de que al existir un mayor número de municipios con una cantidad de habitantes muy reducida cada uno, implica un mayor gasto para el Estado toda vez que entre mayor sea el número de municipios mayor será el número de Ayuntamientos que tendrán que recibir un salario, o sea implican un costo mayor provocando que algunas partidas de los estados se vean mermadas; tomando en cuenta el reducido padrón de la población por municipio, el poder recaudatorio se ve limitado, como también otras fuentes de ingresos de los Estados y municipios, no pudiendo compensar los costos del gobierno para hacer llegar los servicios a todas esas regiones de difícil acceso.

**Tabla 10.**  
**Los municipios más extensos.**

ESTADO	MUNICIPIO	SUPERFICIE KM2	POBLACIÓN 2000
BAJA CALIFORNIA	ENSENADA	51,952.26	370,730
BAJA CALIFORNIA SUR	MULEGE	33,092.20	45,989
COAHUILA	OCAMPO	26,433.60	12,053
BAJA CALIFORNIA SUR	LA PAZ	20,275	196,907
VERACRUZ	CARLOS A. CARRILLO	19,881.00	22,858
QUINTANA ROO	OTHON P. BLANCO	17,189.75	208,164
CHIHUAHUA	AHUMADA	17,131.48	11,901
BAJA CALIFORNIA SUR	COMONDU	16,858.30	63,864
CHIHUAHUA	CAMARGO	16,066.01	45,852
SONORA	HERMOSILLO	14,880.21	609,829
CAMPECHE	CALAKMUL	13,839.11	23,115
BAJA CALIFORNIA	MEXICALI	13,689.20	764,602
ZACATECAS	MAZAPIL	13,636.11	17,860
SONORA	PITQUITO	11,979.96	9,236
COAHUILA	ACUÑA	11,488	110,487
CHIHUAHUA	JIMÉNEZ	11,074.05	38,323
CHIHUAHUA	ASCENSIÓN	11,000.06	21,939
SONORA	CABORCA	10,721.84	69,516
QUINTANA ROO	FELIPE CARRILLO P.	10,248.63	60,365
DURANGO	DURANGO	10,041.60	491,436

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

**Tabla 11.**  
**Entre los estados con menor superficie figuran.**

ESTADO	SUPERFICIE Km2	NUMERO DE MUNIC.
TLAXCALA	3,914	60
MORELOS	4,941	33
COLIMA	5,455	10
AGUASCALIENTES	5,589	11
QUERETARO	11,769	18
HIDALGO	20,987	84
MÉXICO	21,461	124
TABASCO	24,661	17
NAYARIT	27,621	20

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Tabal 12.  
Los municipios con menor superficie.

ESTADO	MUNICIPIO	SUPERFICIE KM2	POB. TOTAL 2008
TLAXCALA	SAN LORENZO AXOCOMANITLA	4.34	4,368
TLAXCALA	SAN JUAN HUACTZINGO	4.44	5,547
TLAXCALA	SANTA CRUZ QUILEHTLA	5.4	4,883
TLAXCALA	SANTA ISABEL XILOXOTLA	5.45	3,184
TLAXCALA	TOCATLAN	5.9	4,735
TLAXCALA	MAZATECOCHCO DE JOSE MARIA MORELOS	5.9	8,357
TLAXCALA	SAN JERONIMO ZACUALPAN	7.56	3,234
OAXACA	SANTA LUCIA DEL CAMINO	7.65	44,364
TLAXCALA	ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	7.8	4,357
TLAXCALA	SANTA APOLONIA TEACALCO	7.91	3,676
EDO. MEXICO	PAPALOTLA	8.74	3,469
PUEBLA	TETELES DE AVILA CASTILLO	8.93	5,556
OAXACA	SAN SEBASTIAN TUTLA	8.93	15,690
TLAXCALA	SANTA ANA NOPALUCAN	9.37	5,851
TLAXCALA	SANTACATARINA AYOMETLA	9.76	6,997
EDO. MEXICO	MEXICALTZINGO	10	9,225
OAXACA	SANTA MARIA COYOTEPEC	10.21	1,658
OAXACA	SANTA CRUZ AMILPAS	10.21	6,457
OAXACA	SAN ANTONIO DE LA CAL	10.21	15,261
PUEBLA	COATEPEC	10.22	884

FUENTE. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Como figura en la tabla 10, entre los municipios con mayor superficie destacan principalmente los que se encuentran en Estados como Chihuahua, Jalisco, Baja California, que como ya lo vimos anteriormente son de los Estados que sobresalen por su extensión territorial pero que en su mayoría su territorio se divide entre menos municipios, a no ser el caso de estados como Veracruz que están formados por un territorio extenso pero se divide entre 210 municipios que en su mayoría son muy marginados.

Por el lado de los estados que se hallan entre los que mayor número de municipios de menor superficie se encuentra Tlaxcala que se integra por 3,914 km2 entre 60 municipios, que mantiene un nivel de marginación medio.

#### **4.4. Gobierno.**

El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, es la institución que ostenta la representación política ideal del municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto, el ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

El Ayuntamiento está integrado por:

- Presidente municipal, que es el representante político y administrativo del mismo; es el responsable de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos por éste;
- El síndico o los síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del ayuntamiento y representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuera parte;
- Los regidores, que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como las obras públicas, de desarrollo urbano, etc., la naturaleza de su función es de inspección y vigilancia.

La reflexión de la anterior descripción de gobierno municipal, o más bien de la parte política del municipio, que si bien es importante todo lo anterior, también es significativo el que podamos observar cual es el núcleo potencial que mueve al gobierno, pues es lo que influye directamente en gran medida en la aplicación de programas determinados en pro del desarrollo y el bienestar de sus habitantes. Toda vez que los programas de desarrollo van de acuerdo al criterio político e ideológico de los líderes o funcionarios que dirigen estos gobiernos, pues bien el núcleo que mueve a la política es el poder, claro el poder que autoriza y dirige, la cuestión es que tal vez las palabras en la actualidad ya no las concebimos como se concebían en su origen, pues el poder lo denominamos actualmente en forma negativa, en algo que sujeta a los demás individuos que no lo tienen y a los que lo han obtenido los convierte en seres que hacen las cosas a su capricho e intereses casi personales, claro

está que si analizamos simplemente la palabra poder podremos darnos cuenta que, poder es la facultad o el medio de hacer una cosa; habla de las capacidades para realizar acciones y de la facultad otorgada por medios legales, para actuar en nombre de la sociedad que los elige como autoridad para dirigir su localidad. Es importante esta reflexión, pues para lograr mejorarlas condiciones de vida en cualquier región influyen mucho las capacidades de los líderes que en ellas se encuentren y la idea de gobernar que ellos conciban, ya que ésto va a ser una condicionante, en las que la legalidad puede respaldar con imparcialidad cualquier inversión directa y que no van a ser, por el contrario, sinónimo de corrupción en la que se vea afectada la economía de la región al formarse barreras invisibles que sólo apoyen a determinados grupos económicos que ni siquiera se preocupan de los intereses en general de la región.

#### **4.5. Finanzas municipales en México.**

El gobierno municipal es la figura fundamental en la estructura de gobierno en México. A lo largo de la Historia se ha desarrollado un proceso en busca del fortalecimiento del Municipio, cumpliendo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las Constituciones Políticas de cada Estado, y las Leyes Orgánicas Municipales, como también reglamentos, bandos municipales y normas jurídicas que dan facultades y obligaciones a los miembros de los Municipios.

Una de las principales prioridades de los Municipios es la de satisfacer las demandas de la sociedad por medio de la prestación de servicios públicos. Para poder llevar a cabo esta función, el Ayuntamiento requiere de los recursos económicos que le permitan cumplir oportunamente con la obra pública y elementos de salud, educación y seguridad, para satisfacer las necesidades que su localidad demande. Estos recursos se obtienen, de acuerdo al tema, por varias vías: una es a través de lo que fueron los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa, ahora Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscrito y firmado por las partes en

1996, el cual consta en Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de diciembre de ese año; y una más, por empréstitos; y otra, por Ingresos Propios.

#### **4.6. Ingresos en el municipio en México.**

Los ingresos municipales son el conjunto de recursos, propiedad del municipio, según las atribuciones que la ley de ingresos del municipio les confiere<sup>39</sup>.

La Ley de Ingresos señala una serie de gravámenes que en su conjunto forman la Hacienda del Municipio.

El municipio puede obtener además, ingresos por medio de:

- Donaciones de los particulares.
- Prestación de los servicios públicos.
- Recursos derivados del sistema sancionatorio y
- Recursos derivados del sistema nacional de coordinación fiscal, vía participaciones, aportaciones y otros.

Los ingresos se pueden clasificar de dos formas: de tipo administrativo y de tipo jurídico.

#### **4.7. Clasificación del ingreso de tipo administrativo**

Los ingresos municipales se materializan en el momento en que se llevan a cabo mediante el cumplimiento de las atribuciones que la ley le confiere, entre las cuales está la aplicación de la Ley de Ingresos del municipio, que a su vez le dará al municipio un determinado número de gravámenes para poder obtener los recursos que la Legislatura del Estado aprueba a favor de cada municipio.

Debido a que existe una enorme gama de ingresos a favor de los municipios, se tratará en esta ocasión de clasificar los ingresos de dos formas: la Clasificación Administrativa y la Clasificación Jurídica, con las cuales se pretende coadyuvar en la comprensión del origen de estos recursos.

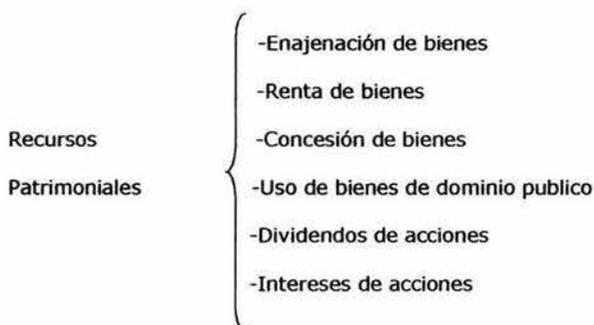
La Clasificación Administrativa, se encarga de ordenar agrupando los diversos recursos del municipio, precisamente conforme a su origen, con el fin de se útil

---

<sup>39</sup> Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, Guillermo. Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal. INDEFEC, 1996.

en la administración de los recursos, que desde luego podría no funcionar en la práctica, toda vez que las haciendas municipales se guían primordialmente por criterios jurídicos, es por ello que resulta adecuado seguir la norma.

**1. Recursos patrimoniales:** ingresos que obtienen los municipios derivados directamente de uso y aprovechamiento de sus bienes de dominio público, así como el uso, aprovechamiento y enajenación de sus bienes de dominio privado. Asimismo, se consideran recursos patrimoniales los rendimientos de inversión que los municipios tengan a su favor.



**2. Recursos tributarios:** Son aquellos que se allega el municipio, haciendo uso de la aplicación de su Ley de Ingresos por cualquiera de las tres figuras tributarias y que son:



**3. Recursos derivados de sanciones:** Los municipios tienen facultades para expedir reglamentos, que establecen obligaciones a los particulares y que

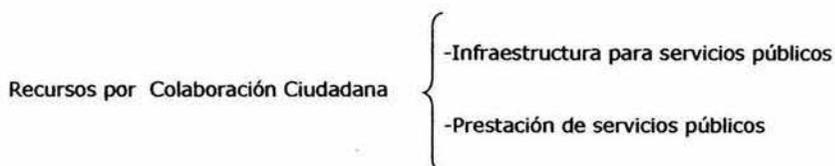
deban ser acatados por quienes radican o se encuentran dentro del municipio, so pena de que quien no los acate se hace acreedor a una sanción, que puede ser corporal o económica, según la naturaleza y gravedad de la infracción. Cuando esa sanción es económica, estamos en el supuesto de percibir recursos para el erario municipal y que, sin lugar a dudas, se derivan del Sistema de Sanciones:

Recursos Derivados de Sanciones {  
-Multas  
-Recargos  
-Intereses

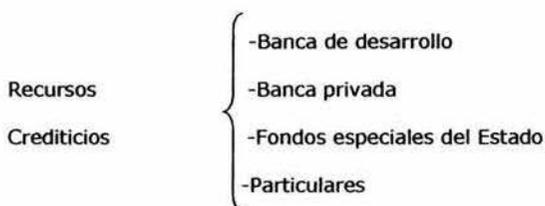
**4. Recursos por transferencias:** Entre los recursos que perciben los municipios encontramos algunos provenientes de los particulares, de organismos públicos o privados, de otro nivel de gobierno dentro del país (Federación, Estado u otros municipios) o bien, de gobiernos extranjeros y que son recibidos por la Hacienda municipal, de una manera que no sean onerosos.

Recursos  
Por Transferencias {  
-Donaciones  
-Cesiones  
-Legados y herencias  
-Prescripción  
-Adjudicación  
-Subsidios  
-Recepción de obras  
-Participaciones Estatales

**5. Recursos por colaboración ciudadana:** Este renglón de recursos constituye un renglón muy importante en el ámbito municipal, que en muchas de las ocasiones no se explota debidamente, en razón de que no se tienen desarrollados los mecanismos de acercamiento a la comunidad y que permitan, en un momento dado, obtener el apoyo económico de los particulares, involucrándolos específicamente en la prestación de los servicios públicos.



**6. Recursos crediticios:** El crédito constituye un instrumento de desarrollo, ya que contribuye al cumplimiento de las funciones encomendadas a los municipios, complementando sus recursos propios, siempre y cuando no se caiga en el círculo vicioso del endeudamiento.



**7. Recursos de empresas municipales:** Aquéllos que se obtienen de las empresas paramunicipales y que constituyen el remanente habido como resultado del ejercicio de la empresa; dicho remanente (utilidad en el sector privado) ingresa al erario municipal por ser el municipio el propietario de tales empresas.

Recursos de Empresas Municipales {  
 -Prestadoras de servicios  
 -Productoras de bienes

**8. Recursos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal:** Los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son denominados como participaciones y aportaciones, que provienen de la recaudación de impuestos federales y que en virtud del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y Convenios por materias suscritos por la federación y los estados, perciben los municipios. A cambio de esos recursos, los municipios están limitados en el establecimiento de contribuciones sobre determinadas materias que ya quedan consideradas con gravámenes federales y que el gobierno del Estado se ha comprometido con la Federación a no establecer impuestos municipales sobre dichas fuentes.

Las participaciones que corresponden a los municipios están compuestas por<sup>40</sup>:

Participaciones {  
 -Fondo general (20%)  
 -Fondo de fomento municipal (100%)  
 -Impuesto sobre Automóviles Nuevos (20%)  
 -Impuesto Especial sobre Producción y Servicios(20%)

#### **4.8. Clasificación del ingreso de tipo jurídico:**

De acuerdo a la normatividad los ingresos se clasifican en ordinarios y extraordinarios. Los ordinarios son aquellos que se perciben de forma regular y

<sup>40</sup> Ley de coordinación Fiscal.

programada, y los extraordinarios son aquellos que se perciben para cubrir situaciones inesperadas.

En relación a esta primera vertiente, la Clasificación Jurídica se realizará en referencia sólo a aquella que establece específicamente grupos de ingresos homogéneos, con nombres ya establecidos por el derecho fiscal y le dan cuerpo a las Leyes de hacienda y de ingresos.

Tabla 13.

**INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS. (PESOS)**

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
TOTAL DE INGRESOS	50,584,531,134	70,163,441,054	85,349,433,000	100,851,627,486
IMPUESTO	5,645,262,657	6,584,117,361	8,016,046,390	9,554,226,885
DERECHOS	2,960,859,371	3,733,514,477	4,528,701,430	5,330,808,520
PRODUCTOS	1,366,647,675	1,575,317,749	1,511,157,631	1,646,975,024
APROVECHAMIENTOS	2,879,865,691	3,514,655,380	3,471,765,576	4,604,390,230
CONTRIBUCIONES DE MEJORAS	261,744,682	320,686,241	403,976,651	394,573,301
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	25,964,895,932	33,731,964,673	37,451,235,477	39,098,610,624
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	5,498,364,776	12,770,422,766	21,200,972,134	30,599,498,979
OTROS INGRESOS	1,903,898,924	2,506,994,708	2,200,062,287	2,488,526,604
POR CUENTA DE TERCEROS	1,207,899,593	1,156,095,182	1,515,342,429	712,768,785
FINANCIAMIENTO	1,708,859,317	2,136,045,050	1,841,237,751	2,941,587,908
DISPONIBILIDAD INICIAL	1,186,232,216	2,133,627,467	3,208,935,244	3,479,660,626

FUENTE: INEGI

Derivado de lo anterior, se considera conveniente la clasificación que divide a los ingresos en tributarios y no tributarios:

#### 4.9. Ingresos tributarios.<sup>41</sup>

Son aquéllos que el poder público obtiene haciendo uso de su poder soberano, y que se fundan en la obligación que tienen los ciudadanos de contribuir para el sostenimiento del gasto público, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan... (Artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República).

<sup>41</sup> Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, Guillermo. Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal. INDEFEC. 1996

1. **Impuestos:** Contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que no sean aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras ni derechos.

- Impuestos directos e indirectos

- Impuestos reales e impuestos personales

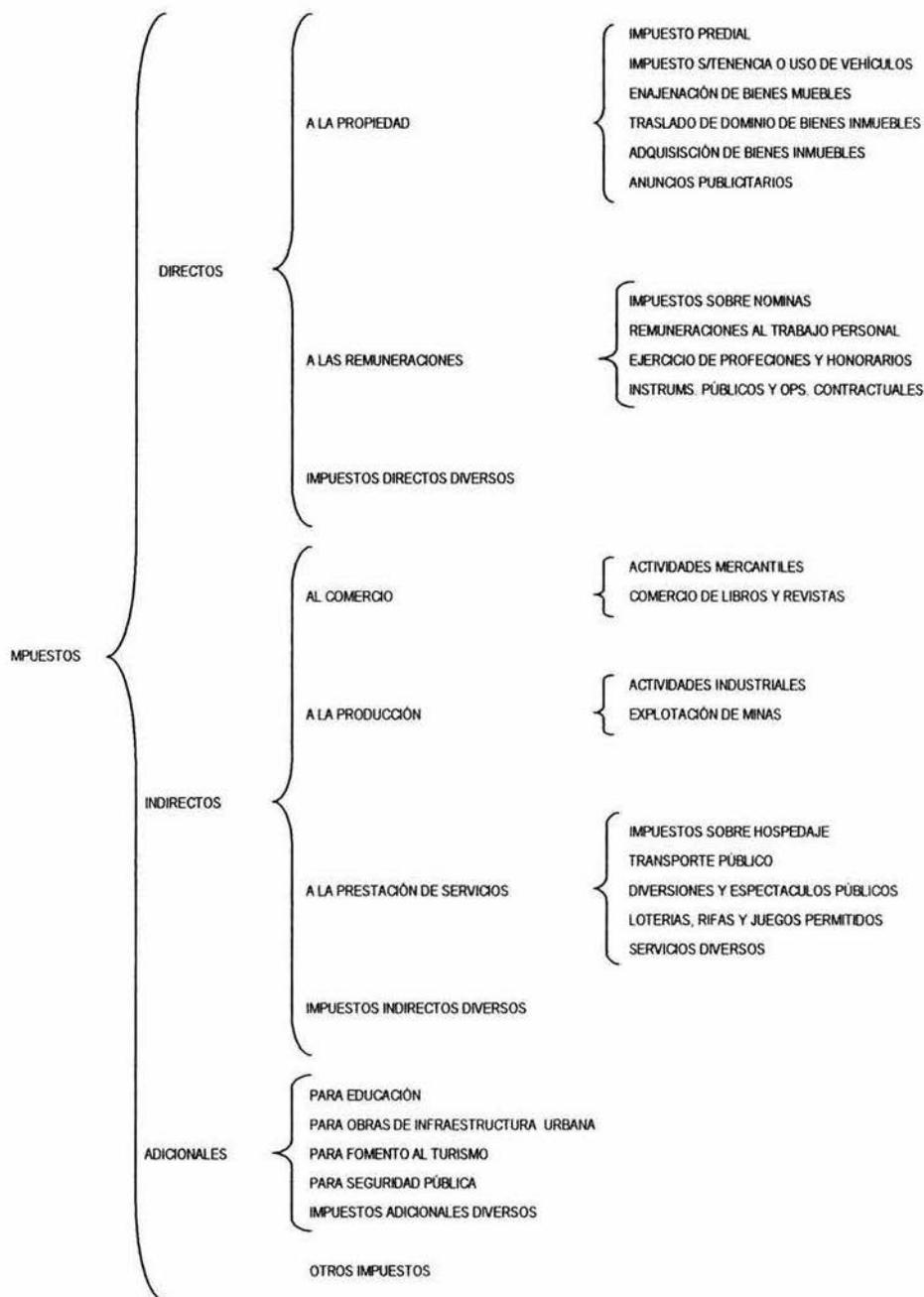
- Impuestos específicos e impuestos ad valorem

- Impuestos generales e impuestos especiales

- Impuestos con fines fiscales e impuestos con fines extra  
fiscales

2. **Derechos.** Son las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos, las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

## INGRESOS POR IMPUESTOS DE LOS MUNICIPIOS<sup>42</sup>



<sup>42</sup> Elaboración personal con datos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001. INEGI

## INGRESOS POR DERECHOS DE LOS MUNICIPIOS

DERECHOS	REGISTROS	<ul style="list-style-type: none"> <li>REGISTRO CIVIL</li> <li>REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DEL C</li> <li>SERVICIOS NOTARIALES Y DE ARCHIVO</li> <li>REGISTROS DIVERSOS</li> </ul>
	CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>EDUCACIÓN PÚBLICA</li> <li>SALUD</li> <li>ECOLOGIA E IMPACTO AMBIENTAL</li> <li>CERTIFICACIONES Y CONSTANCIAS DIVERSAS</li> </ul>
	LICENCIAS Y PERMISOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>COMERCIO AMBULANTE</li> <li>COMERCIO NOCIVO</li> <li>EMPRESAS DE TRANSPORTE</li> <li>LICENCIAS PARA CONSTRUCCIÓN</li> <li>LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO</li> <li>LICENCIAS Y PERMISOS</li> </ul>
	INSPECCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>EQUIPO INDUSTRIAL</li> <li>SANIDAD</li> <li>INSPECCIONES DIVERSAS</li> </ul>
	SERVICIOS DE VIALIDAD Y TRANSPORTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>VEHICULOS DE COMBUSTION INTERNA</li> <li>VEHICULOS MECANICOS</li> <li>VEHICULOS DE TRACCION ANIMAL</li> </ul>
	USO Y SUMINISTRO DE AGUA POTABLE	
	SERVS. DE DESARROLLO URBANO Y OBRS PUBLICAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>URBANIZACIÓN</li> </ul>
	POR PRESTACION DE SERVICIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>PANTEONES</li> <li>RASTROS</li> <li>MERCADOS</li> <li>CORRAL DE CONSEJO</li> <li>ESTACIONAMIENTOS</li> <li>SEGURIDAD PUBLICA</li> <li>ALUMBRADO PUBLICO</li> <li>CARRETERAS (PEAJES)</li> <li>SERVICIOS DIVERSOS</li> </ul>
	OTROS DERECHOS	

*Elaboración Personal con datos de INEGI. Obra Citada*

**3. Contribuciones Especiales:** Es una figura jurídica tributaria, que se encuentra en pocos de los Estados de la República a nivel de la legislación municipal, tiene la ventaja de proporcionar a las autoridades municipales la posibilidad de llevar a cabo obras que demanda la comunidad, sin tener que recurrir a los recursos del erario, lo cual representa una gran ventaja, dados los escasos recursos con que cuentan los municipios.

#### INGRESOS POR CONTRIBUCIONES DE MEJORAS DE LOS MUNICIPIOS.



Elaboración Personal con datos de INEGI. Obra Citada

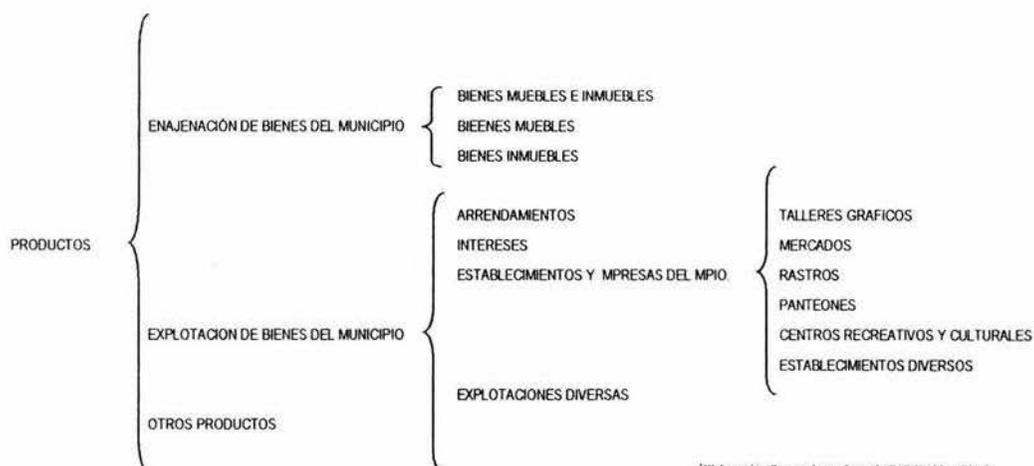
#### 4.10. Ingresos no tributarios.

Son aquéllos recursos que obtienen el municipio como consecuencia de actividades relacionadas con la explotación de su patrimonio, trátense de bienes muebles o inmuebles; las acciones que la propia autoridad tiene que realizar para obtener mediante la fuerza, que los contribuyentes realicen sus pagos al fisco municipal; la buena voluntad de los particulares que llevan a cabo donaciones, herencias o legados a favor del municipio; la coordinación fiscal que se traduce en participaciones que le corresponden a los municipios y cuyos rendimientos indiscutiblemente constituyen el renglón más importante de ingresos con que se integran los erarios municipales.

1. **Productos:** Se consideran productos aquéllos ingresos que perciben las administraciones municipales y que se derivan de la explotación de los bienes que integran su patrimonio, así como de algunas actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del derecho público y que, por lo tanto, no son susceptibles del establecimiento de contribuciones.

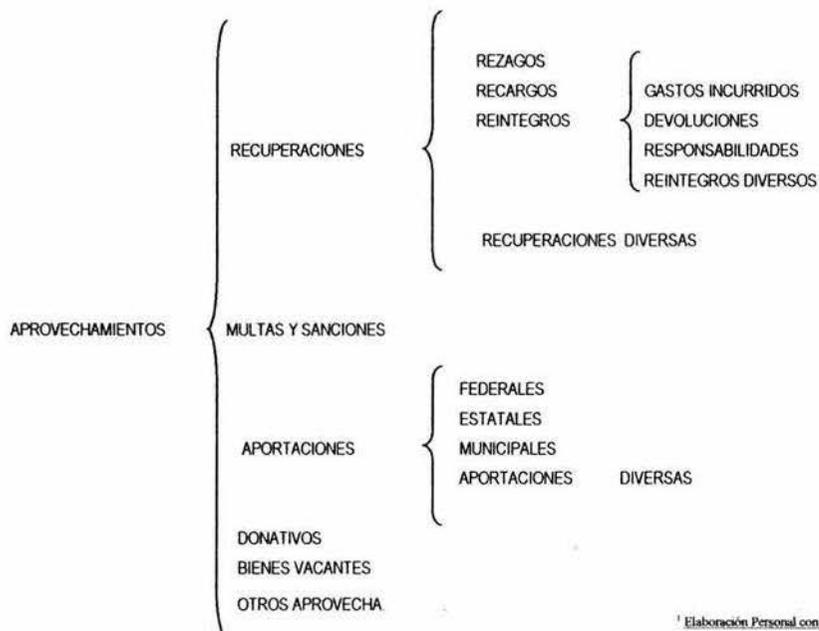
- Productos derivados de bienes inmuebles
- Productos derivados de bienes muebles
- Productos financieros
- Otros productos

## INGRESOS POR PRODUCTOS DE LOS MUNICIPIOS .



2. **Aprovechamientos:** Esta figura contempla, por exclusión, todos los ingresos de derecho público que perciben los municipios, y que no son clasificables como Impuesto, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos y Participaciones. Corresponden a este renglón, específicamente, los ingresos que se derivan del sistema sancionatorio; es decir, encajan aquí las multas administrativas que, por cualquier concepto, establezca la autoridad municipal. Quedan también dentro del sistema sancionatorio, los recargos que establece la autoridad municipal por falta de pago oportuno de las prestaciones fiscales a que tiene derecho el municipio, y que la propia legislación hacendaria debe señalar como una especie de indemnización por falta de pago oportuno de las prestaciones a que el municipio tiene derecho.

## INGRESOS POR APROVECHAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS



<sup>1</sup> Elaboración Personal con datos de INEGI. Obra Citada

3. **Las Participaciones:** Representan el renglón más importante de ingresos que perciben los municipios, ya que en algunos de ellos alcanzan niveles superiores al 80% de sus ingresos totales anuales. Las participaciones provienen de dos fuentes distintas: una que está constituida por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, de cuyos rendimientos participan los Estados a los municipios en una cantidad que no puede ser inferior al 20% de la que cada estado percibe mensualmente; y de los ingresos que recaudan los estados directamente de sus fuentes propias y que por disposición de ley o por alguna circunstancia deciden participar a los municipio. Al primer grupo de participaciones ha dado en denominárseles como participaciones federales, dado que provienen de impuestos cuya naturaleza es federal y a los siguientes se les denomina participaciones estatales.

- Federales
- Estatales

**INGRESOS POR PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS.**



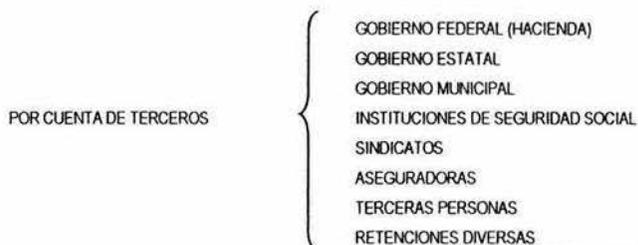
4. **Aportaciones.** Son los recursos canalizados y establecidos en la Ley para crear o incrementar el patrimonio de ciertas entidades que laboran con fines de utilidad pública y cuyos ingresos son insuficientes para mantener sus servicios.

**INGRESOS POR APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES DE LOS MUNICIPIOS**



5. **Ingresos por cuenta de terceros.** Son los cobros y retenciones efectuadas por cuenta de terceros que serán entregados posteriormente a éstos o a las instituciones correspondientes (ISSSTE, FOVISSSTE, IMSS, ETC.)

## INGRESOS POR CUENTA DE TERCEROS DE LOS MUNICIPIOS. (PESOS)



Elaboración Personal con datos de INEGI. Obra Citada

**6. Ingresos por financiamiento**, son los recursos monetarios financieros de los que se hace el municipio mediante la adquisición de empréstitos, para llevar a cabo la actividad económica durante el ejercicio presupuestario para financiar sus gastos de operación y/o de inversión.

## INGRESOS POR FINANCIAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS



Elaboración Personal con datos de INEGI. Obra Citada

### 4.11. Egresos del Municipio.

Es el gasto público municipal el conjunto de erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias que realiza la administración pública municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos concertados por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

El gasto lo podemos dividir en tres fases, la primera sería la planeación, para esto se tiene que recurrir a las políticas de gasto que se encuentran encaminadas a la satisfacción de las necesidades de la población, aplicando criterios de selección de acuerdo a sus necesidades y con un programa de trabajo para los objetivos prácticos en la aplicación de los fondos municipales.

La segunda fase consiste en la aplicación del gasto, se atenderá que se realice lo planeado de acuerdo a las actividades programadas sin desviar los recursos de los fondos públicos para cualquier cosa que esté fuera de lo acordado.

La tercera fase consiste en controlar y verificar las dos anteriores fases, para poder determinar si el gasto se está aplicando correctamente y en su caso ver si son la planeación y la ejecución adecuada o si existen áreas que necesitan en mayor grado de estos recursos y corregir lo planeado anteriormente, sirviendo esto como antecedente para poder en el futuro destinar con mayor eficiencia los recursos.

#### **4.12. Clasificación del gasto**

La clasificación del gasto estará en relación con los objetivos, es un elemento de programación presupuestaria, que permite identificar y ordenar las transacciones del gobierno. Facilitan el análisis económico, administrativo y contable de la acción gubernamental de los municipios.

- Clasificación Administrativa o por Unidades Presupuestales.
- Clasificación Económica.
- Clasificación Funcional
- Clasificación por Objeto del Gasto
- Clasificación por Programas y Actividades
- Clasificación Sectorial

En la presente estructura es fácil identificar la clasificación económica: *gasto corriente* que se integra por la suma de los servicios personales, clave 1000\*; materiales y suministros, clave 2000; y servicios generales, clave 3000; *el gasto de capital* integrado por la adquisición de bienes muebles e inmuebles, clave 5000; obras públicas, clave 6000; y inversiones financieras, clave 7000; por último, se presentan los subsidios, transferencias y ayudas, clave 4000; así como el pago de la *deuda pública, clave 9000*; que incluye intereses, comisiones y gastos, así como el pago de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS).

Tabla 14.

EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS (PESOS)

CONCEPTO	1996	1998	2000	2001
TOTAL DE EGRESOS	50,584,531,134	70,163,441,054	85,349,433,000	100,851,627,486
SERVICIOS PERSONALES	15,442,091,086	20,040,989,962	25,948,038,303	29,780,896,986
MATERIALES Y SUMINISTROS	2,974,361,343	4,335,108,341	5,058,027,684	5,490,441,936
SERVICIOS GENERALES	7,422,515,547	9,447,449,055	11,056,250,129	11,653,214,665
SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS Y AYUDAS	5,725,550,748	9,740,654,301	8,987,510,461	8,930,722,885
ADQUISICION DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1,788,271,214	2,402,994,339	2,326,064,778	3,742,618,027
OBRAS PUBLICAS Y ACCIONES SOCIALES	9,161,274,686	14,526,634,012	19,951,616,246	24,240,420,693
INVERSION FINANCIERA	65,186,019	159,014,587	220,266,287	147,065,049
APLICACION DE RECURSOS FED. Y ESTATALES			1,026,039,727	5,280,698,824
OTROS EGRESOS	667,650,608	1,214,597,708	1,549,889,002	2,197,273,221
POR CUENTA DE TERCEROS	1,888,210,015	1,680,950,747	2,002,572,083	969,609,720
DEUDA PUBLICA	2,160,485,094	2,324,408,169	2,752,207,892	2,594,155,313
DISPONIBILIDAD FINAL	3,288,934,774	4,290,639,833	4,470,950,508	5,824,510,167

FUENTE. INEGI

### 1. Servicios personales.

Capítulo por objeto del gasto que agrupa las remuneraciones al personal civil al servicio del Estado, así como las cuotas y aportaciones a favor de las instituciones de seguridad social, derivadas de los servicios que esas

\* Clave del clasificador por objeto del gasto para la administración pública federal.

instituciones prestan al personal en los términos de las dispersiones legales en vigor; así mismo, incluye los pagos por otras prestaciones sociales.



Fuente. INEGI, "Finanzas Publicas Estatales y Municipales"

## 2. Materiales y suministros.

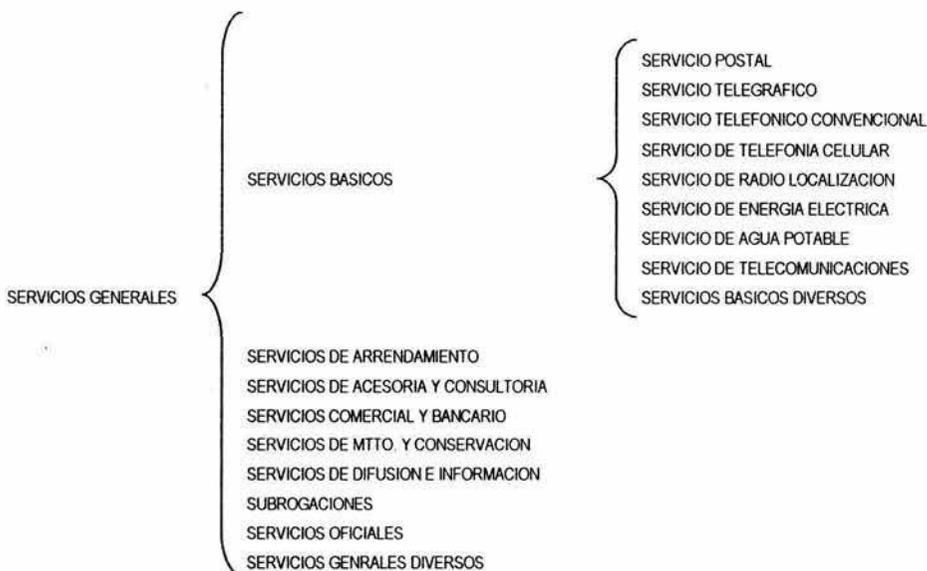
Capítulo del gasto, que agrupa las asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos requeridos para el desempeño de las actividades administrativas y productivas. Incluye materiales de administración, productos para alimentación; materias primas y materiales para la producción y la construcción; productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio; combustibles; y en general todo tipo de suministros para la realización de los programas públicos.

MATERIALES Y SUMINISTROS

- MATERIALES Y UTILES DE ADMINISTRACIÓN
- PRODUCTOS ALIMENTICIOS
- HERRAMIENTAS, REFACCIONES Y ACCESORIOS
- MATERIALES Y ARTICULOS DE CONSTRUCCION
- MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS DE LAB.
- COMBUSTIBLES, LUBRICANTES Y ADITIVOS
- VESTUARIOS Y PRENDAS DE PROTECCIÓN
- MATERIALES PARA LA SEGURIDAD PUBLICA
- MATERIALES Y SUMINISTROS DIVERSOS

### 3. Servicios Generales.

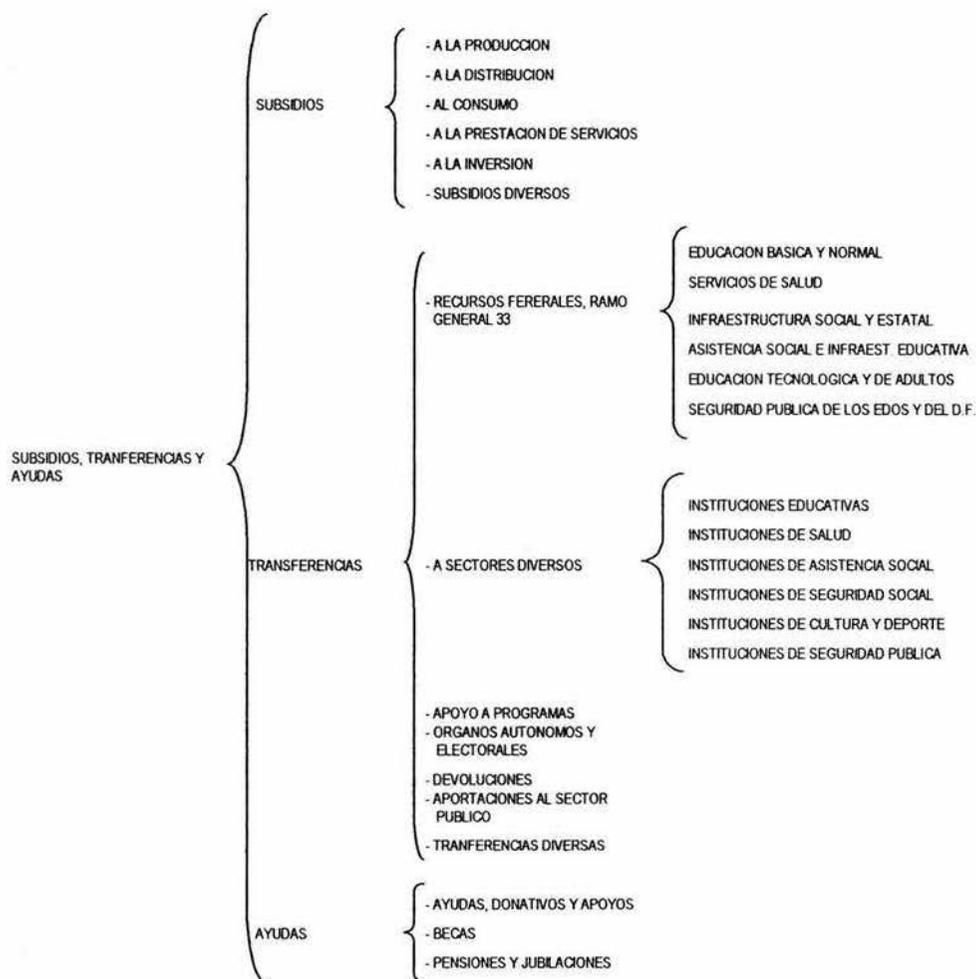
Capítulo, por objeto del gasto, que agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias y que se contraen con particulares o instituciones del propio sector público incluye servicios tales como:



### 4. Subsidios, Trasferencias y Ayudas.

Son asignaciones, traslado de recursos que el gobierno otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las

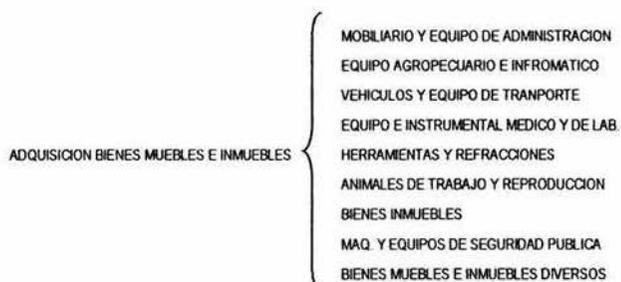
dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, las ayudas son mediante fondos y fideicomisos, por el lado de los subsidios es a través de estímulos fiscales, y las transferencias con objetivos determinados de política económica y social.



## 5. Adquisición de Bienes Muebles e Inmuebles.

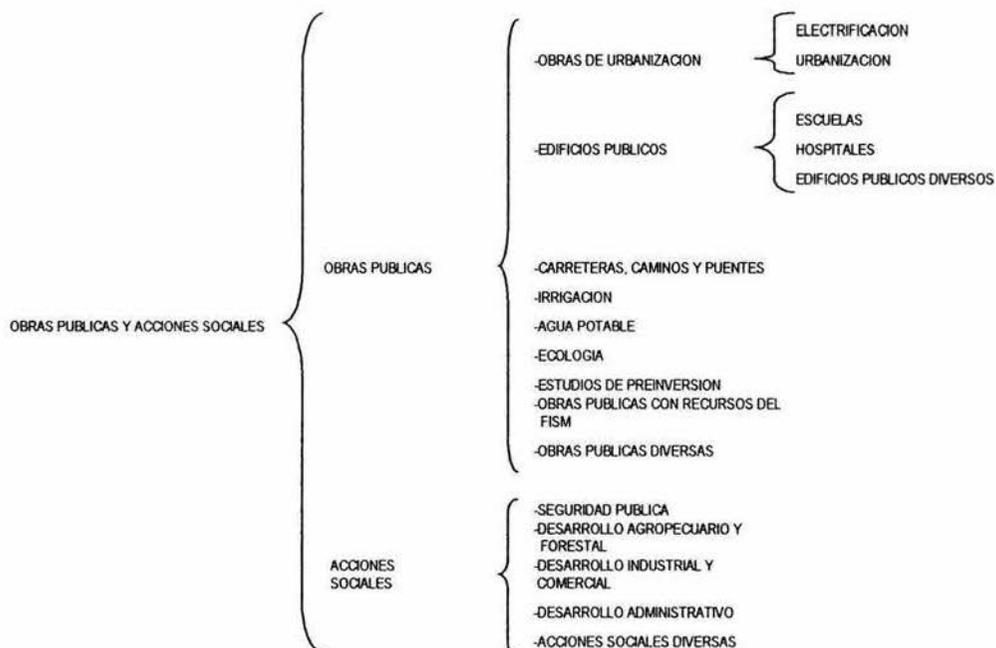
Capítulo que agrupa las asignaciones destinadas por el gobierno a la adquisición de todo tipo de bienes muebles e inmuebles, que sirvan para la

realización de las funciones de gobierno para la materialización de los servicios públicos.



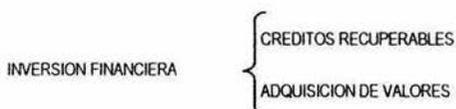
## 6. Obras Públicas y Acciones Sociales.

Capítulo sobre, el presupuestario que agrupa las asignaciones destinadas a la creación de la infraestructura física.



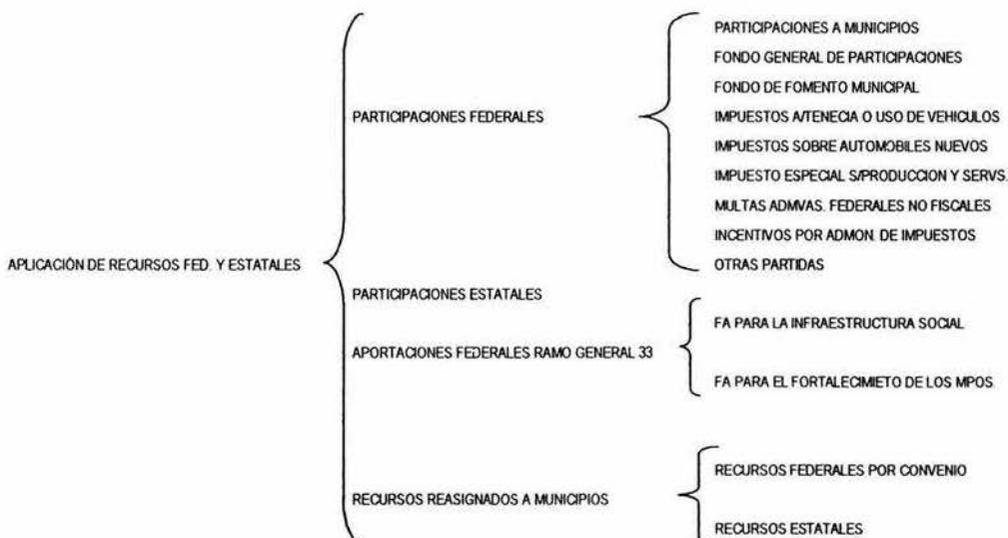
## 7. Inversiones Financieras.

Capítulo que agrupa las asignaciones destinadas a la realización de actividades financieras que el Estado lleva a cabo con fines de fomento productivo y regulación crediticia y monetaria, mediante la adquisición de valores y concesiones de crédito.



## 8. Aplicación de recursos Federales y Estatales.

Capítulo sobre, asignaciones previstas en el presupuesto de egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables, que de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobierno de los Estados y municipios, así como al gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.



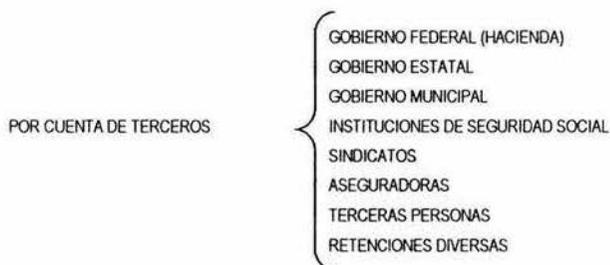
## 9. Otros Egresos.

Representa las asignaciones para cubrir erogaciones para nuevos programas , así como para cubrir gastos por situaciones extraordinarias o de eventualidad.



## 10. Por cuenta de terceros.

Pagos hechos a nombre o en representación de terceros equivalentes a las retenciones a contratistas, impuestos sobre la renta a trabajadores, cuotas sindicales, etc.



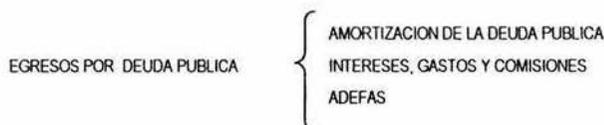
### 4.13. Deuda pública municipal.

Son las obligaciones y empréstitos contraídos por el gobierno municipal y constituye un valioso instrumento para la obtención de recursos necesarios para el cumplimiento de los programas de la administración, con anticipación a la obtención de recursos normales.

La Deuda Publica Municipal se constituye por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas del financiamiento a cargo de los municipios y contraídas con instituciones nacionales de crédito, proveedores y acreedores diversos por el manejo de fondos ajenos.

Muchos Estados del país carecen de una adecuada reglamentación legislativa sobre esta materia, lo que se traduce en una total paralización de las actividades

normales de las administraciones municipales, debido a que muchas veces, los recursos ordinarios tengan que desviarse, para salvar enormes deudas no programadas.



De acuerdo a su origen, o sea de donde se generan los recursos motivo de la deuda, ésta se puede clasificar en deuda interna y deuda externa.

#### **4.13.1. Deuda interna.**

La que es contratada en el mercado de capitales del país o tratándose de empréstitos, si se colocan en el mercado interno; es la única a la que pueden tener acceso los municipios mexicanos.

#### **4.13.2. Deuda externa.**

La contraída en el mercado de capitales del exterior. Es importante resaltar que los gobiernos municipales y Estatales sólo pueden contratar deuda con personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y con de crédito que operen en territorio nacional.

Otro criterio para la clasificación de la deuda es la que está en función del plazo de amortización. De esta manera, se podrá diferenciar la deuda a corto plazo o flotante y la deuda pública a largo plazo o consolidada.

#### **4.13.3. Deuda a corto plazo o flotante.**

Por lo general se contrata para resolver el desfase entre los ingresos fiscales y el cumplimiento de los compromisos de gasto en un plazo no mayor a un año.

#### **4.13.4. Deuda a largo plazo o consolidada.**

Este tipo de deuda se contrata para atender necesidades de inversión, su recuperación requiere de un plazo mayor a un año.

Otro criterio de clasificación de la deuda se refiere a sus efectos en las actividades económicas. Aquí, es posible distinguir dos subclasificaciones: a la primera la dividen en deuda lastre, deuda pasiva y deuda activa; y la segunda, en deuda auto liquidable y deuda no auto liquidable.

#### **4.14. Patrimonio municipal.**

Es el conjunto de bienes, derechos e inversiones apreciables pecuniariamente que, como resultado de su actividad normal, ha acumulado el municipio y posee a título de propietario, para llevar a cabo sus funciones, se denomina Patrimonio Municipal.

Destacan tres elementos del patrimonio: los bienes, los derechos y las inversiones.

##### **4.14.1. Bienes.**

Son los que pertenecen al municipio en calidad de dueño o titular.

Son los muebles e inmuebles trasladables o no trasladables que conforman el caudal del gobierno municipal.

##### **4.14.2. Derechos.**

Es la facultad de actuar que tiene el municipio, o sea, la facultad de hacer una cosa o disponer de ella, que se traduce en rendimientos provenientes del aprovechamiento a que son sometidos los propios bienes del municipio.

##### **4.14.3. Inversiones.**

Es cuando el municipio coloca dinero, al adquirir títulos-valores (acciones y obligaciones) emitidos por otros entes económicos, y adquiridos por el gobierno municipal para hacer productivos los recursos del gobierno municipal.

#### **4.15. Clasificación de los bienes patrimoniales del municipio.**

Bienes muebles e inmuebles que el municipio destina a la satisfacción de las necesidades públicas y a las suyas propias.

Se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado, partiendo de aquí en la siguiente clasificación:

##### **4.15.1. Bienes del dominio público.**

Son aquellas propiedades destinadas a la utilidad pública, ya sea por el uso directo de la comunidad, o por una decisión administrativa. Se caracterizan por ser utilizados para el cumplimiento de fines públicos y por ser bienes que no se pueden vender, son imprescriptibles, puesto que los derechos de los municipios sobre éstos no se extinguen con el tiempo y son inembargables. Esto bienes se pueden dividir en *bienes de uso común municipal*; y *bienes destinados a un servicio público*.

##### **4.15.1.1. Bienes municipales de uso común**

Bienes inmuebles a los que se les considera, como elemento esencial, el ser bienes aprovechados por la comunidad. Podemos mencionar, bienes como carreteras, calzadas, puentes, bosques, plazas, etc.

##### **4.15.1.2. Bienes municipales destinados a un servicio público**

Son aquellas propiedades, muebles e inmuebles, destinados a la prestación de servicios públicos, su característica principal es que son no fungibles, o sea, que no pueden ser sustituidos. Podemos mencionar, bienes como escuelas, bibliotecas, museos, unidades deportivas, zoológicos, hospitales, rastros, panteones, mercados, los expedientes o documentos de las oficinas, manuscritos incunables, mapas, libros, colecciones científicas, etc.

##### **4.15.2. Bienes municipales del dominio privado**

Es el conjunto de bienes que no entran en la clasificación de los bienes del dominio público, y éste puede ser por no reunir las características requeridas y

por no existir declaración expresa que así lo considere. Esto es, que son bienes que pueden ser enajenables, son prescriptibles, ya que los derechos del municipio se pueden extinguir con el tiempo, y son embargables. Estos a su vez, se pueden dividir en fungibles y no fungibles.

#### 4.15.2.1. Bienes Fungibles:

Son aquéllos que pueden ser reemplazados por otros de la misma especie, calidad y cantidad, como lo son los vehículos, el mobiliario, etc.

#### 4.15.2.2. Los Bienes no Fungibles:

Aquéllos que no pueden ser sustituidos por otros.

### 4.16. Ejercicio de evaluación de la administración de la hacienda pública municipal

Para evaluar la actividad de las finanzas públicas de la Hacienda Pública en los municipios en su Administración Pública, existen mecanismos que nos dan una muestra de cómo se están conduciendo los recursos del gobierno. A continuación presento un análisis, tomando en cuenta algunas razones financieras, del comportamiento de los municipios en general y a grandes rasgos.

Cuadro 2.

#### ESTRUCTURA DE INDICADORES DE EVALUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INDICADOR	RAZON (COMO SE INTEGRA EL INDICADOR)	INTERPRETACION
DEPENDENCIA FINANCIERA	$\frac{\text{Ingresos por Participaciones}}{\text{Ingresos Totales}} \times 100 =$ 100%(alta), 0 (ninguna)	Permite saber hasta dónde las finanzas públicas son controladas por la administración o dependen de las decisiones de participaciones del gobierno federal
AUTONOMIA FINANCIERA	$\frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Ingresos totales}} \times 100 =$ 100% (alta), 0 (ninguna)	Expresa directamente el grado de autonomía de las finanzas pública.
AHORRO CORRIENTE	Ingresos corrientes – Gastos corriente	Calculado en un periodo determinado, cuando es positivo, constituye un ahorro que la hacienda pública puede utilizar el siguiente año siempre que las normas de contabilidad pública los permitan. En caso de ser un saldo negativo, constituye un desahorro que puede significar la acumulación de pasivos que la hacienda pública será incapaz

		de responder, sin sacrificar la calidad de la operación, en el siguiente periodo.
DÉFICIT / SUPERAVIT	$\frac{\text{Ingresos Corrientes} - \text{Gastos Corrientes}}{\text{Gastos Corrientes}} \times 100$	Es un indicador de la capacidad de ahorro o desahorro que tiene la hacienda pública como un todo.
CAPACIDAD DE GASTO NO FINANCIERO	$\frac{\text{Ingreso total}}{\text{Gasto primario}} \times 100$	Determina la capacidad financiera de la hacienda pública para enfrentar los compromisos de del gasto público (excluyendo el efecto de la deuda, tanto de amortizaciones como de intereses)
EFFECTO DEL GASTO EN SUELDOS Y SALARIOS	$\frac{\text{Servicios personales}}{\text{Ingreso total}} \times 100$	Mide la proporción de del ingresos disponible destinado al pago de sueldos y salarios
IMPACTO DEL GASTO CORRIENTE	$\frac{\text{Gasto corriente}}{\text{Participaciones}} \times 100$	Muestra el porcentaje que significa el gasto por servicios materiales, personales y suministros, servicios generales y transferencias.
IMPULSO AL GASTO DE INVERSIÓN EN OBRA	$\frac{\text{Gasto de inversión en obra}}{\text{Ingreso total}} \times 100$	Denota el esfuerzo de la entidad por destinar recursos presupuestarios a la realización de obras de infraestructura.
FORMACIÓN DE ACTIVO FIJO	$\frac{\text{Gasto de capital}}{\text{Ingreso total}} \times 100$	Denota el esfuerzo de la entidad por destinar recursos presupuestarios a la formación de activo fijo.
CAPACIDAD DE INVERSIÓN	$\frac{\text{Gasto de inversión}}{\text{Gasto primario}} \times 100$	Mide la capacidad de destinar recursos presupuestales a la inversión que tienen las entidades federativas en un determinado periodo. Sus resultados nos indica porcentaje del gasto total que se destina a la inversión pública municipal.
IMPACTO DE LA DEUDA EN LOS INGRESOS PROPIOS	$\frac{\text{Egresos de deuda}}{\text{Ingresos propios}} \times 100$	Denota la capacidad de los ingresos propios de los municipios para hacer frente a los compromisos de deuda.
BALANCE PRIMARIO	Ingreso Total - Gasto Primario	Determina el ingreso disponible para cubrir compromisos financieros en un periodo determinado. Este indicador también puede interpretarse como un indicador de ahorro.

Fuente, algunas razones del cuadro se tomaron del artículo de: Jorge Eduardo Romo Enríquez, "Implementación y desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño en las entidades Federativas." indetec.

Tabla 15.

## Evaluación de la actividad en la hacienda pública municipal

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	51.32%	48.07%	43.87%	38.76%
Autonomía financiera %	28.27%	25.45%	24.76%	24.79%
Ahorro corriente	-18,450,138,648	-27,835,910,451	-33,118,178,899	-34,324,302,512
Déficit / superávit %	-58.45%	-63.89%	-64.87%	-61.45%
Capacidad de gasto no financiero %	104.46%	103.42%	103.33%	102.64%
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	30.52%	28.56%	30.40%	29.52%
Impacto del gasto corriente %	59.47%	59.41%	69.28%	79.51%
Impulso al gasto de inversión en obra %	18.11%	20.70%	23.37%	23.58%
Formación de activo fijo %	21.77%	24.35%	27.56%	33.12%
Capacidad de inversión %	18.91%	21.41%	24.15%	24.20%
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	15%	13%	13%	10%

La dependencia financiera, en este indicador, como en la tabla se observa muestra un alto grado de dependencia de los municipios en las participaciones que recibe, que aunque año con año muestra una ligera baja en este indicador, tal vez por un incremento en sus ingresos corrientes, pero que no es suficiente para demostrar signos de una independencia financiera.

Autonomía financiera, es baja la autonomía para hacer frente a sus obligaciones respecto a sus ingresos propios, ya que presenta en este indicador, un nivel bajo de la proporción de sus ingresos propios con respecto a los ingresos totales.

Ahorro corriente, muestra en este indicador una clara incapacidad de ahorro ya que cuenta con un déficit en sus finanzas, que año con año se va incrementando ya que sus gastos corrientes superan por mucho a los ingresos

corriente y que por consiguiente tendrá que hacer uso de otros recursos para solventar este gasto.

Déficit / superávit, es muy alto el déficit que muestra el resultado de la razón que se aplicó para calcularlo, y que con el tiempo se incrementa, esto se debe posiblemente a la dependencia de los recursos que recibe vía participaciones.

Capacidad de gasto no financiero, nos indica que se requieren mayores ingresos para cubrir el gasto primario toda vez que absorbe más del 100% de los ingresos disponibles.

Efecto del gasto en sueldos y salarios, nos muestra en este caso que en lo general del ingreso disponible de todos los municipios que se destina para sueldos y salarios, mantiene un importante porcentaje.

Impacto del gasto corriente, se observa que la mayor parte de los ingresos por participaciones se destinan a financiar el gasto corriente.

Impulso al gasto de inversión en obra, muestra que aunque al pasar de los años esta partida recibe un porcentaje mayor, pero con poca diferencia de un año con año, es muy bajo si se contempla que en la partida de sueldos y salarios se destinan casi el doble de los ingresos que se destinan a esta en los primeros años de estudio, aún con la importancia que tiene esta partida para el desarrollo.

Formación de activo fijo, en este caso, aún cuando es bajo en los primeros años de estudio la proporción de ingresos que se destina a la formación de activo fijo, es significativo el aumento de este en los últimos años.

Capacidad de inversión, la capacidad que demuestra es baja aun que no mínima y nos señala la proporción del gasto primario que se destina a la inversión pública de los municipios en su conjunto, pues cabe remarcar que esto es sólo un bosquejo de las finanzas en los municipios en forma global.

Impacto de la deuda en los ingresos propios, se observa que el impacto en los ingresos propios de los municipios es mínimo, claro está que únicamente se están considerando los pagos que de ésta se realizan año con año y no el monto total de deuda.

### Evaluación de la actividad en la hacienda pública municipal

El caso de los municipios de Chiapas:

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	85.35	83.89	77.79	46.46
Autonomía financiera %	11.13	11.21	13.51	21.18
Ahorro corriente	-825,210,700	-965,497,591	-1,234,113,876	-526,188,794
Déficit / superávit %	-87.89	-87.37	-86.53	-75.80
Capacidad de gasto no financiero %	100.56	100.30	100.63	100
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	31.93	33.33	26.58	26.87
Impacto del gasto corriente %	88.85	89.22	78.18	119.60
Impulso al gasto de inversión en obra %	18.20	14.39	20.87	26.76
Formación de activo fijo %	20.85	16.74	23.45	41.89
Capacidad de inversión %	18.30	14.43	21.00	26.76
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	5.07	2.70	4.63	0

El caso de los municipios de Oaxaca:

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	74.48	75.26	58.78	10.62
Autonomía financiera %	20.64	18.13	16.86	35.69
Ahorro corriente	-281,222,117	-610,654,310	-792,578,003	-67,093,235
Déficit / superávit %	-75.15	-77.67	-78.25	-6.87
Capacidad de gasto no financiero %	102.23	103.42	102.28	101.34
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	24.17	28.81	26.44	12.51
Impacto del gasto corriente %	67.14	83.30	96.99	290.65
Impulso al gasto de inversión en obra %	34.62	14.30	23.01	43.63
Formación de activo fijo %	40.00	19.79	30.33	59.79
Capacidad de inversión %	35.39	14.79	23.53	44.22
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	10.61	18.27	13.21	3.71

El caso de los municipios de Veracruz:

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	69.89	63.75	58.84	33.97
Autonomía financiera %	19.50	18.49	15.43	12.25
Ahorro corriente	-1,334,781,581	-1,800,161,629	-2,191,244,768	-2,694,418,070
Déficit / superávit %	-76.33	-78.99	-80.56	-79.18
Capacidad de gasto no financiero %	101.90	102.64	103.96	100.82
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	41.92	41.89	39.46	25.76
Impacto del gasto corriente %	117.37	127.97	124.68	141.88
Impulso al gasto de inversión en obra %	6.38	8.92	14.33	36.36
Formación de activo fijo %	8.84	10.92	15.30	44.32
Capacidad de inversión %	6.50	9.16	14.90	36.66
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	9.59	13.93	24.73	6.66

**El caso de los municipios de Campeche:**

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	79.21	69.60	60.29	56.98
Autonomía financiera %	14.88	11.44	9.08	12.59
Ahorro corriente	-370,440,833	-505,209,120	-666,586,063	-742,680,507
Déficit / superávit %	-82.99	-85.74	-88.69	-86.49
Capacidad de gasto no financiero %	102.52	102.22	101.44	100.53
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	41.05	31.64	30.20	32.43
Impacto del gasto corriente %	107.42	103.46	119.06	119.21
Impulso al gasto de inversión en obra %	3.67	15.99	21.33	15.61
Formación de activo fijo %	6.14	18.10	23.06	28.81
Capacidad de inversión %	3.76	16.35	21.64	15.69
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	16.52	18.98	15.64	4.19

**El caso de los municipios de Baja California:**

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	31.04	23.53	32.28	39.35
Autonomía financiera %	33	37.32	31.21	40.63
Ahorro corriente	-750,663,682	-764,323,439	-1,304,612,447	-1,455,401,041
Déficit / superávit %	-50.41	-41.84	-55.16	-53.55
Capacidad de gasto no financiero %	101.76	101.15	102.41	103.87
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	36.30	40.47	40.76	53.79
Impacto del gasto corriente %	187.84	257.77	196.82	201.58
Impulso al gasto de inversión en obra %	10.84	13.65	9.25	13.67
Formación de activo fijo %	13.45	16.79	11.41	14.80
Capacidad de inversión %	11.03	13.81	9.48	14.20
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	5.18	3.05	7.56	9.17

**El caso de los municipios de Baja California Sur:**

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	37.46	42.14	42.69	36.14
Autonomía financiera %	37	33.90	37.92	39.26
Ahorro corriente	-179,336,648	-227,468,592	-298,220,308	-324,878,618
Déficit / superávit %	-48.90	-51.10	-52.33	-49.92
Capacidad de gasto no financiero %	118.20	112.83	110.17	110.05
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	46.70	46.06	50.94	48.85
Impacto del gasto corriente %	187.57	160.93	175.52	198.69
Impulso al gasto de inversión en obra %	10.97	15.22	8.98	10.55
Formación de activo fijo %	12.83	17.38	11.92	15.48
Capacidad de inversión %	12.97	17.17	9.89	11.62
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	41.26	33.54	24.35	23.26

**El caso de los municipios del Edo. de México:**

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	42.72	43.92	41.59	36.29
Autonomía financiera %	31.57	26.40	26.01	24.33
Ahorro corriente	-2,457,700,147	-3,572,425,095	-4,594,397,113	-5,428,480,294
Déficit / superávit %	-52.37	-59.49	-64.30	-63.92
Capacidad de gasto no financiero %	107.42	106.76	106.77	104.21
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	35.45	33.05	35.83	35.93
Impacto del gasto corriente %	153.44	139.27	152.66	168.96
Impulso al gasto de inversión en obra %	16.45	21.51	18.07	16.18
Formación de activo fijo %	21.17	26.09	21.19	21.76
Capacidad de inversión %	17.68	22.97	19.29	16.87
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	21.89	23.99	24.40	16.61

### El caso de los municipios de Chihuahua:

CONCEPTOS	1998	1999	2000	2001
Dependencia financiera %	29.44	31.72	32.61	38.41
Autonomía financiera %	54.26	70.78	68.18	64.65
Ahorro corriente	-479,541,627	-1,830,992,680	-968,672,235	-37,694,518
Déficit / superávit %	-37.36	-66.39	-45.10	-2.62
Capacidad de gasto no financiero %	115.32	102.41	100.12	100.00
Efecto del gasto en sueldos y salarios %	11.71	11.73	12.01	7.53
Impacto del gasto corriente %	162.19	252.51	162.16	94.50
Impulso al gasto de inversión en obra %	17.23	6.72	17.78	6.76
Formación de activo fijo %	35.89	17.96	38.92	30.93
Capacidad de inversión %	19.87	6.88	17.81	6.76
Impacto de la deuda en los ingresos propios %	24.48	0.18	0.18	0.0021

En esta comparación se hace uso de algunas razones financieras, para poder conocer un poco sobre el uso de los recursos por parte de los municipios de algunos Estados, que fueron seleccionados de acuerdo a ciertas características, como lo son: las dimensiones de población, territorio, su aportación al producto interno bruto, así como el nivel de marginación en el que se encuentran la mayoría sus municipios. Con la clara intención de conocer, la capacidad de gestión o del buen uso de los recursos propios y el incremento de estos a través de diferentes disposiciones, que en este caso no indagare, pero que se pueden ver reflejadas en los resultados de las razones financieras de cada entidad.

Como se puede observar en las tablas en las que se presentan los porcentajes de la dependencia financiera, ésta es mayor en los Estados en donde el nivel de marginalidad es más alto, por ejemplo Chiapas, Oaxaca y Veracruz, mientras que Campeche y en los Estados como Baja California, Chihuahua,

Baja California Sur y el Estado de México en los cuales la mayoría de los municipios que los integran son de bajo a muy bajo nivel de marginación, la dependencia tiende a ser menor pero existe; esto último es lógico, toda vez que los Estados que ya han superado muchas de sus necesidades pueden manejar mejor sus finanzas y se encuentran con una actividad económica más desarrollada, observándose una menor dependencia financiera de los recursos que por participaciones obtienen.

Por el lado de los gastos que se destinan a la inversión en obras públicas y la formación de capital fijo, se puede mencionar que en comparación con el efecto del gasto en sueldos y salarios, son para algunos de mayor importancia los dos primeros; este sería el caso de Chiapas, Veracruz, Oaxaca y Campeche y se refleja en que para los Estados con mayores necesidades, el gasto en obra pública es más significativo que para los que se puede considerar que tienen mejores condiciones de vida y se encuentran con mayor actividad económica como, Baja California, Baja California Sur, Edo. de México, Chihuahua, lo que se observa a diferencia de los primeros es que su gasto en sueldos y salarios es mayor.

En algunos Estados la dependencia financiera se ve reducida debido en parte a la distribución de otros recursos de parte del gobierno federal (los fondos de aportaciones) se incrementaron para algunos estados, ésto hizo que la dependencia financiera sobre las participaciones fuese menor, pero no significa que la dependencia se haya debido a un crecimiento de sus ingresos propios únicamente, como en el caso de Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

En cuanto al déficit / superávit tenemos que los municipios del Estado de Oaxaca en el año de 2001 mostraron una baja de su déficit muy significativa y ésto se debe a la disminución en sus participaciones, que se compensó con los fondos de aportaciones. Lo que es buena señal es que también se debió a que sus gastos corrientes disminuyeron, así como a un aumento en sus ingresos corrientes, aunque la dependencia de los recursos del Gobierno Federal sigue

siendo la misma. En el caso de Chihuahua también se determinó que tuvo una baja en su déficit, debido a que sus ingresos corrientes se incrementaron y sus gastos corrientes disminuyeron como en el caso de Oaxaca, pero la dependencia en cuanto a las participaciones sigue constante.

Como hemos observado en este ejercicio, sólo se trató de observar y comparar las fuentes de financiamiento y el uso de los recursos de los municipios de los Estados, y de verificar si los recursos que la Federación reparte son asignados de forma equitativa y si son lo suficientemente justos para que la economía de los municipios se vea fortalecida a favor del desarrollo y las condiciones de vida en una región.

Se puede concluir que en los Estados en los que existe una mayor marginación, los recursos se verán mermados debido a las muchas necesidades y la disyuntiva de sus gobernantes para ejercer el gasto será un problema difícil de resolver, por eso es preciso señalar que la distribución de los recursos siempre debe ser con miras en el desarrollo sostenido en el largo plazo, porque de otra forma podría sólo estar fomentando un círculo vicioso, en el que las necesidades y la dependencia de los recursos enviados por la Federación, atrofia las capacidades económicas de cada región, ensombreciendo el progreso de la nación.

Evidente es el esfuerzo que los municipios realizan en favor de incrementar su gasto en la inversión pública municipal, esto lo observamos en la capacidad de inversión, la razón que nos da el indicador de la tendencia a incrementar esta inversión año con año y que para el año del 2001 ya se había incrementado en la mayoría de los municipios que se están citando para el estudio.

## **V. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA POLÍTICA Y LA DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES DE ACUERDO AL PACTO FEDERAL.**

El Estado es un sujeto soberano, está investido de la potestad tributaria, los Estados son reconocidos políticamente como Federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las Entidades Federativas la poseen y ejercen con independencia del poder central, claro con las limitaciones impuestas en el Pacto Federal.

El pacto federal se materializa en la Constitución, toda vez que en ella queda estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los Estados soberanos expresaron y acordaron, por medio de sus representantes, los derechos que cederían a la Federación, para el bien general de ella y de los que cada uno se reservara.

### **5.1. Estructura de los Niveles de Gobierno en México.**

México entra dentro de la materia en la categoría de "Concurrencia con Coordinación", en virtud de la Ley de Coordinación Fiscal y por los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrados previamente por los Estados.

#### **Estructura de Gobierno**

#### **FEDERACIÓN**

#### **ESTADOS**

(31 Estados y un Distrito Federal con 16 delegaciones)

#### **MUNICIPIOS (2430)**

La estructura actual del país se identifica como un sistema federado integrado por tres niveles de gobierno, como resultado del proceso histórico en el que se ha buscado la mejor forma de gobernar<sup>43</sup>.

Facultades exclusivas del gobierno Federal Artículo 73 constitucional ----- Facultades exclusivas de los estados Artículo 124 constitucional ----- Facultades prohibitivas a los estados Artículos 117 y 118 constitucionales ----- Facultades exclusivas de los municipios Artículo 115 constitucional
--

México ha sido centralizado en muchos aspectos, es un Gobierno Federal con amplios poderes y concentración de recursos fiscales, limitadas competencias de los gobiernos estatales y municipales principalmente en el ejercicio del gasto, ya que el gobierno central determina los recursos designados a algunas materias como en educación, salud, seguridad social o inversión en infraestructura en los Estados y en particular de los municipios que en gran medida dependen de los gobiernos de los estados a los que corresponden.

Es por ello que en los Estados donde se reportan un mayor número de municipios y su proliferación es problemática, el gobierno del Estado al que corresponden, ejercerá un mayor gasto en ejercicio de su gestión.

---

<sup>43</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Marzo 2001. Edición . Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## 5.2. Distribución de competencias fiscales en el Sistema Federal Mexicano

Señala Nuño Sepúlveda<sup>44</sup> que la Constitución mexicana no contempla una clara distribución de competencias tributarias. Teóricamente, ninguno de los órdenes jurídicos se encuentra supeditado, en el ejercicio de su potestad impositiva, a otra de carácter externo.

Como base, están las facultades explícitas e implícitas del Gobierno Central o Federal, por un lado las facultades reservadas a los estados, y por el otro, las reservadas a la concurrencia o coincidencia que sobre una misma materia tienen el Gobierno Central y los Gobiernos Locales.



La estructura anterior no está respaldada por la Constitución, se fundamenta en diversos criterios técnicos-jurídicos, emitidos por el Poder Judicial Federal, cuando le han sido sometidos a su consideración algunos conflictos sobre esta materia, según se desprende de la siguiente resolución:

Dentro del Sistema Constitucional que nos rige, no se opta por una delimitación de la competencia Federal y Estatal para establecer impuestos, sino que se sigue un sistema complejo cuyas premisas fundamentales son las siguientes:

---

<sup>44</sup> Nuño Sepúlveda, José Angel. "Apuntes Sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México. INDETEC, 1995.

- a) Concurrencia contributiva de la Federación y de los Estados en la mayoría de las fuentes de ingresos (Artículos 73-VII y 124).

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

Artículo 124. las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

- b) Limitación de la facultad impositiva de los estados, mediante la reserva expresa y concreta de determinadas materias a la Federación (artículo 73 -X y XXIX).

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería industria cinematográfica, comercio y juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XXIX. Para establecer contribuciones:

- 1°. Sobre comercio exterior.
- 2°. Sobre el aprovechamiento y exportación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4°. Y 5°. Del artículo 27.
- 3°. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4°. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y
- 5°. Especiales sobre:
  - a) Energía eléctrica.
  - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
  - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
  - d) Cerillos y fósforos.
  - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
  - f) Explotación forestal, y
  - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la producción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

c) Restricciones expresas a la potestad tributaria de los Estados (artículos 117 -IV, V, VI y VII y 118)

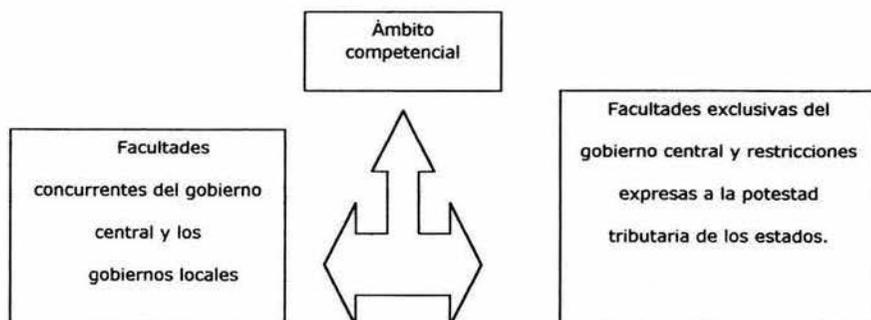
Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

- IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos, o exija documentación que acompañe la mercancía;
- VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejante de distinta procedencia.

Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y
- III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República.

Lo que existe en realidad es una división competencial con rasgos simbióticos entre los niveles de gobierno con el fin de sacar provecho, que pueden ilustrarse así:



En el caso municipal actualmente cae dentro del mismo supuesto, toda vez que la restricción para ejercer la potestad tributaria sobre las materias

municipales, a que se refiere el artículo 115 Constitucional, aplica solamente a los Congresos Estatales, más no al Federal.

La fracción IV del artículo 31 que combinado con el texto del artículo 124, alberga o construye la competencia concurrente en materia tributaria, que reconoce la concurrencia de los fiscos de los Estados con los municipales, con el del Distrito Federal y evidentemente con el Gobierno Central. Toda vez que se expresa la disposición de que las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados (Art. 124).

### **5.3. Facultad de los diversos niveles de gobierno para establecer impuestos**

La facultad que tienen los tres niveles de gobierno habla de la asignación apropiada de funciones y el eficiente usos de instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno, como el tipo de relaciones fiscales que se da entre ellos, particularmente en lo que se refiere a la efectividad de los mecanismos de transferencias intergubernamentales.

De conformidad con los Arts. 124 y 73 de la Constitución mexicana:

La federación (Congreso de la Unión):

Tiene la facultad limitada (Art.73) para imponer las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto, y sobre:

- El comercio exterior.
- El aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4 y 5 del Art. 27.
- Las instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- Los servicios públicos concesionados o explotados directamente.  
por la Federación y

Las contribuciones especiales que participan a los gobiernos locales, sobre:

- 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.
- Producción y consumo de cervezas.

Así mismo, dentro del esquema competencial exclusivo expreso del Gobierno Central (Arts. 117, 118 y 131), se encuentran:

- La limitación para gravar directa o indirectamente la entrada o salida de su territorio de mercancías nacionales o extranjeras.
- El establecimiento de aduanas locales.
- El gravamen de la producción, acopio o venta de tabaco en rama.
- La imposición de contribuciones sobre importaciones y exportaciones.

Los Estados retienen todas las facultades que no estén expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios (órganos o autoridades) federales (Art. 124).

Haciendo un poco de historia, es importantes señalar que el Gobierno Central por disposición constitucional cuenta con la atribución legislativa sobre diversas materias, por consiguiente si el Congreso Federal era el único que podía fijar su régimen jurídico regulador, dentro de este se encontraba el tributario, es decir, una facultad implícita, prohibiéndose en consecuencia a los Gobiernos locales, el uso de su potestad tributaria sobre dichas materias y sujetos. Esto favoreció al Gobierno Federal, debido a que captaría los ingresos que de esto derivaran.

Basándose en la primera Convención Nacional Fiscal en 1925, posteriormente derivado de dos convenciones fiscales celebradas en 1933 y 1947, se logró la delimitación de las jurisdicciones impositivas, tanto del Gobierno Federal como de los Estados y municipios, acordando lo siguiente:

En la Convención Nacional Fiscal de 1932, se enfatizó en la problemática de la concurrencia impositiva sobre la misma fuente y en la disputa que existía entre

los tres órdenes de gobierno para captar, recursos que aunque es deseable la delimitación de competencias privativas, no es posible, pero es lícita la concurrencia de gravámenes establecidos por distintas autoridades, en cuanto a la distribución de competencias se concluyó, "en los casos en los que se hayan necesitado que dos Entidades impositivas deriven ingresos de la misma fuente, encomiéndose la determinación del gravamen a una sola de ellas, reconózcase a las otras una participación conveniente en el rendimiento y establézcase una colaboración estrecha entre todas ellas en la administración y recaudación del impuesto".

Entre el período de 1924 a 1942, por medio de las reformas constitucionales promovidas por la Federación, se le había dado exclusividad para gravar en términos de la fracción X del artículo 73, adicionando así la fracción XXIX del mismo artículo, la fracción VII del propio artículo 73, facultó al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, demostrando que cualquier fuente de impuesto sería susceptible de grabación federal, se eligió el camino del convenio coordinatorio entre los entes Federal y Estatal como la distribución del ingresos total, por medio de las participaciones y compartiendo derechos y obligaciones fiscales que en la tercera convención fiscal se trataría.

En la tercera Convención Nacional Fiscal en 1947, la recomendación fue en lo referente a la distribución de competencias tributarias, "si la propia Constitución Federal origina la concurrencia, luego entonces, olvidarse de la exclusividad tributaria, e implantar un impuesto único y darles participaciones a los niveles de Gobierno involucrados". Se fijaron las base para la concesión de participaciones a los Estados y municipios, en el rendimiento de los impuestos especiales, sobre la explotación de recursos naturales y sobre la industria.

Por medio del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se buscó regular las atribuciones en materia tributaria, tanto de la

Federación como de las Entidades Federativas, abarcando a los tres niveles de Gobierno con el propósito de evitar la doble o múltiple tributación.

La Coordinación Fiscal se fundamenta en la Ley de Coordinación Fiscal que es la que establece las reglas de cómo los Estados y la Federación deberán coordinarse, la forma de distribuir los rendimientos fiscales obtenidos y la manera en que colaborarán unos niveles en la administración de los recursos del otro.

Las limitaciones en materia de potestad tributaria están ya contempladas en las leyes sustantivas de los gravámenes en particular, como son, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, la Ley Especial sobre Producción y Servicios, la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles, entre otras. Solo la Ley de Coordinación Fiscal se ocupa de establecer las limitaciones por lo que respecta a la coordinación en materia de derechos.

#### **5.4. El sistema de participación de los ingresos fiscales.**

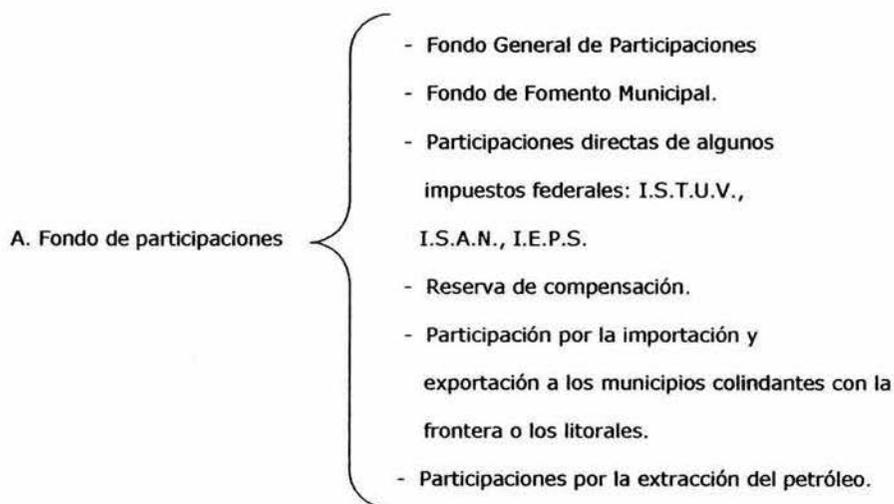
Este sistema se forma para compensar a las Entidades Federativas y a los municipios por el sacrificio fiscal de obtener ciertos ingresos a que constitucionalmente tienen derecho.

Las participaciones Federales a las entidades Federativas son reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal, y se determina a través del Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

La recaudación Federal participable está representada por todos los impuestos federales que en cada ejercicio fiscal sean percibidos por la Federación, lo que significa que se encuentran incluidos tanto las contribuciones que conforme a la Constitución son exclusivas federales, como las contribuciones exclusivas participables a las Entidades Federativas y municipios, y las contribuciones federales en materias concurrentes con los Estados.

Las diferentes formas de participación a favor de los Estados, el Distrito Federal y los municipios, se clasifican según su fuente de origen. Los principales provienen de los fondos de participaciones, otros tienen su origen en un determinado tipo de contribución o en las reservas que al respecto se han establecido.

#### 5.4.1. Fondo de participaciones



##### 5.4.1.1. El Fondo General de Participaciones

Representa la fuente fundamental de las participaciones federales a las Entidades Federativas y municipios, constituido de la siguiente manera:

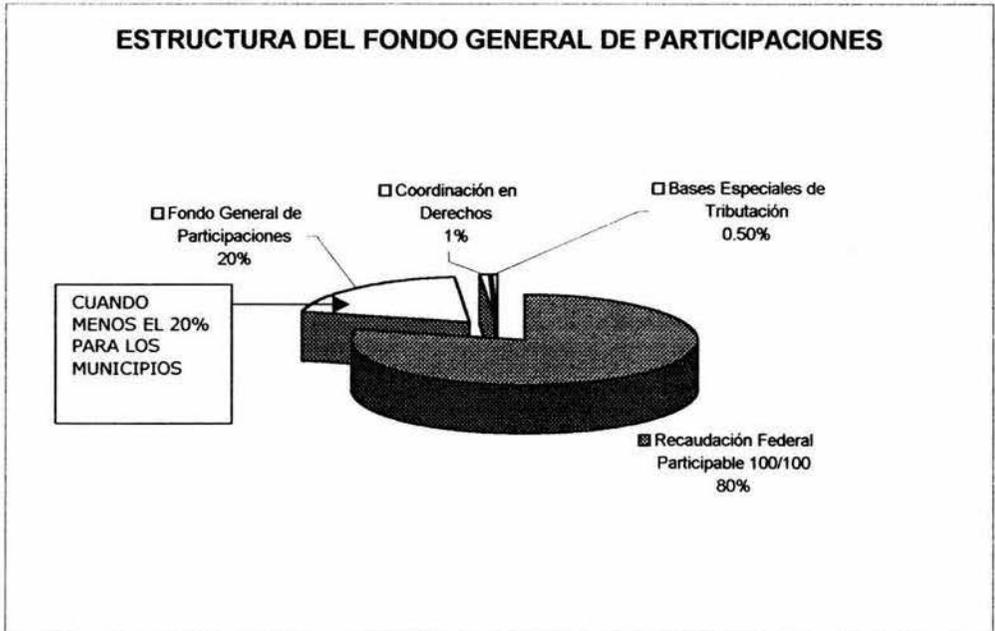
- Conforme a lo señalado en el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, para todos los Estados, el 20 % de la recaudación federal participable que obtiene la Federación en cada ejercicio fiscal, esto es, la obtenida por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre

extracción de hidrocarburos y de minería, menos el total de todas las devoluciones por los mismos conceptos y los derechos adicionales o extraordinarios sobre extracción de hidrocarburos, los impuestos adicionales a la exportación y el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que se haya recaudado en la entidad federativa que haya celebrado convenios de colaboración administrativa en materia de impuestos, ni la parte de la recaudación correspondiente al impuesto especial sobre producción y servicios en que participen las entidades en los términos del artículo 3-A de esta Ley, ni la parte de la recaudación correspondiente a los contribuyentes pequeños que las entidades incorporen al Registro Federal de Contribuyente en los términos del artículo 3-B de esta Ley; ni el excedente de los ingresos que obtenga la federación por aplicar una tasa superior al 15% a los ingresos por la obtención de premios a que se refieren los artículos 130 y 158 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Adicionalmente al fondo general de participaciones:

- Más el 1% de la recaudación federal participable, para los estados coordinados en materia de derechos.
- Más el 80% del impuesto recaudado en 1989 por las entidades por concepto de Bases Especiales de Tributación, actualizadas conforme al Art. 17-A Código Fiscal de la Federación, para todos los estados.

GRAFICO 1.



#### 5.4.1.2. Los criterios de distribución de este Fondo

- Repartir el 45.17% del Fondo, en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad federativa en el ejercicio de que se trate.
- Repartir otra proporción idéntica de 45.17%, considerando el efecto recaudatorio de ciertos impuestos federales que la Ley considera asignable. (ISAN, ISTUV Y IEPS).

Tiene este último carácter, los impuestos federales sobre tenencia o uso de vehículos, especial sobre producción y servicios, así como el impuesto local sobre automóviles nuevos.

- Repartir el 9.66% restante en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa.

## Fórmula para Determinar los Coeficientes de Distribución del Fondo General de Participaciones

### 1ª. Parte del fondo general de participaciones.

$$\left[ \frac{\text{POBLACIÓN DE LA ENTIDAD}}{\text{POBLACIÓN NACIONAL}} \right] 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

### 2ª. Parte del fondo general de participaciones.

$$\left[ \frac{\text{COEFICIENTE DE PARTICIPACIÓN DE LA 2ª. PARTE DEL F.G.P. DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR} \times \text{IMPUESTOS ASIGNABLES DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR}}{\text{IMPUESTOS ASIGNABLES DE DOS AÑOS ANTERIORES}} \right] = \text{COEFICIENTE PRELIMINAR}$$
$$\left[ \frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR}}{\text{SUMA DE COEFICIENTES PRELIMINARES}} \right] 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

### 3ª. Parte del fondo general de participaciones.

$$\left[ \frac{\text{POBLACIÓN}}{\text{SUMA DE LA 1ª. Y 2ª. PARTE DEL F.G.P.}} \right] 100 = \text{INVERSA PER CAPITA}$$
$$\left[ \frac{\text{INVERSA PER CAPITA}}{\text{SUMA DE INVERSA PERCAPITAS}} \right] 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

## Coordinación en Derechos del Fondo General de Participaciones

$$\left[ \frac{\text{PARTICIPACIÓN DEL ENTIDAD EN LA 1ª, 2ª, Y 3ª, PARTE DEL F.G.P.}}{\text{TOTAL DE PARTICIPACIONES A NIVEL NACIONAL DE LAS TRES PARTES DEL F.G.P.}} \right] 100 = \text{COEFICIENTE EFECTIVO}$$

### 5.4.1.3. El Fondo de Fomento Municipal

De acuerdo con lo señalado en el artículo 2-A de esta ley. Se constituye teniendo como base el 1% de la recaudación federal participable, en la siguiente forma:

- a) El 16.8% se destinará a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- b) El 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y solo corresponderá a las entidades que se coordinen en materias de derechos, siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta Ley.

El criterio de distribución para este Fondo, es el de considerár para el esfuerzo recaudatorio de cada Estado respecto de contribuciones locales que son de la competencia de las autoridades municipales por virtud de las disposiciones del Art. 115 Constitucional, esto es, el impuesto predial y los derechos por servicio de agua.

#### Fórmula de Determinación del Coeficiente del Fondo de Fomento Municipal

$$\left( \frac{\text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL F.F.M. DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR} \times \text{RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DEL AÑO INMEDIATO ANTERIOR}}{\text{RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DE DOS AÑOS ANTERIORES}} \right) = \text{COEFICIENTE PRELIMINAR}$$
  
$$\left( \frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR}}{\text{SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE LAS 32 ENTIDADES}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCION}$$

#### 5.4.2. Participaciones en ingresos federales específicos

Además de las participaciones provenientes de los Fondos, la Ley de la materia en el artículo 2º, prevee también otras que tienen como fuentes de ingresos federales específicos, a saber:

- a) En el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, con motivo de la coordinación fiscal en materia del impuesto sobre adquisición de inmuebles. Los Estados coordinados en esta materia, recibirán como incentivo el 100% de la recaudación que se obtenga por concepto de ese impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de las Entidades y que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva.
- b) Asimismo en la materia del impuesto sobre automóviles nuevos, la entidad recibirá el 100% del que corresponderá cuando menos el 20% a los municipios.
- c) En los accesorios de las contribuciones, los recargos, multas fiscales, indemnizaciones y gastos de ejecución, a condición de que se señalen en los convenios respectivos.
- d) En los productos federales relacionados con bienes o bosques, recibiendo cada Entidad Federativa el 50% de los productos de la Federación relacionados con bienes o bosques que las leyes definan como nacionales, ubicados en el territorio de dicha Entidad Federativa, cuando provengan de venta o arrendamiento de terrenos nacionales o de la explotación de tales terrenos o bosques nacionales, esto de acuerdo con el párrafo 3 siguiente de la fracción III del artículo 2º.
- e) De acuerdo con el Artículo 3º-A. Las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación

que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

\*El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

\*El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

**Fórmula para Determinar los Coeficientes de Distribución de las Participaciones Específicas de: Cerveza, Tabacos Labrados y Bebidas Alcohólicas.**

**Fórmula para obtener los coeficientes para distribuir el 20% de la Recaudación de Cerveza:**

$$\left( \frac{\text{ENAJENACIÓN DE CERVEZA EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE CERVEZA DE TODAS LAS ENTIDADES}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCION}$$

**Fórmula para determinar los coeficientes para distribuir el 20% de la Recaudación de Bebidas Alcohólicas:**

$$\left( \frac{\text{ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS DE TODAS LAS ENTIDADES}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

### Fórmula para determinar los coeficientes para distribuir el 8% de la Recaudación de Tabacos

Labrados:

$$\left( \frac{\text{ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS EN LA ENTIDAD}}{\text{SUMA DE LA ENAJENACIÓN DE TABACOS LABRADOS DE TODAS LAS ENTIDADES}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

#### 5.4.3. Participaciones Federales a los Municipios.

En la Ley de la materia se prevee en forma expresa la extensión de las participaciones federales a los municipios. La misma establece varias reglas de protección y garantía a los municipios de sus respectivas participaciones federales, entre estas se encuentran las siguientes:

- 1) Dentro del artículo 6º, de las participaciones federales que reciba cada Estado, los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de las cantidades que correspondan a cada estado. Pero las legislaturas locales podrán establecer un porcentaje superior, así como las reglas para su distribución entre todos los municipios del Estado.
- 2) Las participaciones federales a los municipios deberán ser cubiertas a través de los estados, en efectivo, no en obra y sin condicionamiento alguno.
- 3) Las participaciones federales a los municipios deben ser objeto de publicación y los gobiernos de los Estados también publicarán cuando menos una vez al año en los órganos oficiales de publicidad dichas participaciones a los municipios.

- 4) En el artículo 9º, se especifica que las participaciones que correspondan a Entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, no serán objeto de la retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las Legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el registro de obligaciones y empréstitos de entidades y municipios a favor de la federación de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 2º-A, los municipios, participaran del rendimiento de las contribuciones que a continuación se señalan, de la siguiente forma:

- 0.136% de la recaudación federal participable, a aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realicen materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen y exporten, siempre que la entidad federativa de que se trate celebre convenio con la Federación en materia de vigilancia y control de introducción ilegal al territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera y en dichos convenios se establezcan descuentos en las participaciones a que se refiere esta fracción, en los casos en que se detecten mercancías de procedencia extranjera respecto a las cuales no se acredite su legal estancia en el país.
- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo, excluyendo el derecho extraordinario sobre el mismo, a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

**Fórmula para determinar los coeficientes para distribuir a los municipios las participaciones por el 0.136% de la recaudación federal participable (R.F.P.)**

$$\left( \frac{\text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN DEL MUNICIPIO DEL AÑO ANTERIOR} \times \text{RECUADACIÓN IMPUESTO PREDIAL Y DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DE UN AÑO ANTERIOR}}{\text{RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LOS DERECHOS DE AGUA DEL MUNICIPIO DE DOS AÑOS ANTERIORES}} \right) = \text{COEFICIENTE PRELIMINAR}$$
  

$$\left( \frac{\text{COEFICIENTE PRELIMINAR DEL MUNICIPIO}}{\text{SUMA DE LOS COEFICIENTES PRELIMINARES DE TODOS LOS MUNICIPIOS}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

**Fórmula para determinar los coeficientes para distribuir a los municipios las participaciones por 3.17% de derechos adicionales sobre la extracción de petróleo.**

$$\left( \frac{\text{VALOR DEL CRUDO EXPLOTADO POR MUNICIPIO}}{\text{SUMA DEL VALOR DEL CRUDO EXPORTADO POR TODOS LOS MUNICIPIOS}} \right) 100 = \text{COEFICIENTE DE DISTRIBUCIÓN}$$

#### **5.4.4. Reserva de Contingencia.**

Con fundamento en lo señalado en el artículo 4° de la misma ley:

Se creó una reserva de contingencia consistente en un monto equivalente al 0.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. El 90% de dicha reserva es distribuido mensualmente y el 10% restante se entrega al cierre del ejercicio fiscal, y se utiliza para apoyar a aquellas entidades cuya participación total en los Fondos General y de Fomento Municipal a que se refieren los Arts. 2° y 2°-A fracción III de esta Ley, no alcance el crecimiento experimentado por la recaudación federal participable del año respecto a la de 1990. La distribución de la reserva de contingencias comenzará con la entidad que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

#### **5.4.5. Reserva de Compensación.**

Se creó una reserva de compensación para las entidades federativas que sean afectadas por el cambio en la fórmula de participaciones. Esta reserva se forma con el remanente del 1% de la recaudación federal participable, de la que hace referencia el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 2°, así como con el que se deriva de la parte del Fondo de Fomento Municipal, a que se refiere el artículo 2-A, fracción III, inciso b), de esta ley.

#### **5.4.6. Órgano de coordinación fiscal.**

La Ley de Coordinación Fiscal prevé a los órganos de aplicación de las disposiciones relativas a la Coordinación Fiscal.

**La Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales:** que se integra por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, como el titular de la rama del Poder Ejecutivo Federal encargada de los asuntos financieros del país, así como por su homólogo del Poder ejecutivo en cada estado y el correspondiente al Distrito Federal.

Sus atribuciones principales consisten en proponer al Ejecutivo Federal y a los Gobierno de los Estados, las medidas en que estime convenientes para actualizar o mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dicha Reunión se realiza cuando menos una vez al año.

**La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales:** que se integra por el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público, y por los titulares de la rama hacendaria de ocho entidades federativas, para lo cual la Ley prevé ocho distintas regiones comprendiendo cada una cuatro entidades federativas, con el objeto de que la Comisión cuente con una representatividad nacional.

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

Grupo dos: Chihuahua, Coahuila, Durango y Zacatecas.

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

Grupo cuatro: Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

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

Grupo seis: Distrito Federal, Guerrero, México y Morelos.

Grupo siete: Chiapas, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

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

Las facultades más relevantes de la Comisión Permanente, consisten en preparar los proyectos de distribución y vigilar la creación e incremento de los Fondos de participaciones, su distribución entre las entidades y las liquidaciones anuales que formule la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, así como vigilar la determinación, liquidación y pago de participaciones a los Municipios.

**El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas:** que es el órgano público autónomo, financiado por todas las entidades involucradas por la Coordinación y que tiene por objeto la realización de estudios y proposiciones para mejorar la financiación local y municipal.

**La Junta de Coordinación Fiscal:** integrada por los representantes que designe la SHCP y los órganos hacendários de las entidades que forman la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

GRAFICA 2.

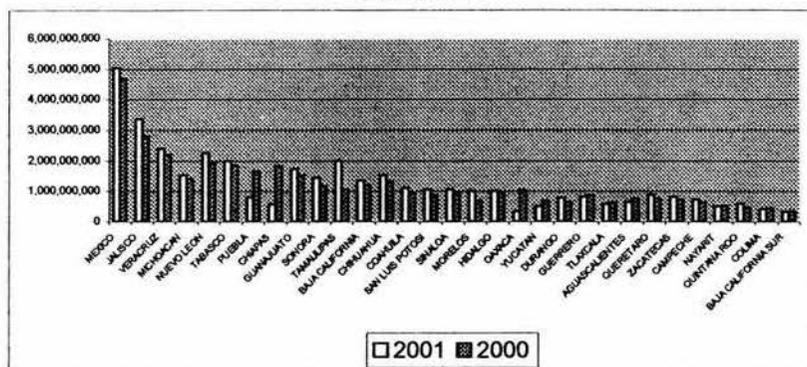


FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Mario Israel Gómez Bonfil

Las participaciones son una parte importante en la vida económica de los Estados y los Municipios, pues representan una cantidad de ingresos considerable de la que las entidades hacen uso para sufragar sus egresos, en los años que van de 1998 hasta el año de 2001 se pueden observar dos situaciones principales: una es que las participaciones, aun que han ido aumentando año con año, la dependencia que los municipios tienen de esta fuente de financiamiento para su gasto, es alta en proporción a sus ingresos totales, a pesar de que está disminuyendo ligeramente, pasando de representar el 51% de sus ingresos totales a el 39% en cuatro años; la segunda es que el motivo de esta disminución en la proporción de dependencia, se debe a un aumento en sus ingresos totales financiados por otras fuentes, como lo podrían ser los Fondos de Aportaciones Federales, pero más adelante lo analizaremos tratando de ubicar el significado de que estas aportaciones hayan aumentado.

	1998	1999	2000	2001
PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS	25,964,895,932	33,731,964,673	37,451,235,477	39,098,610,624
TOTAL DE INGRESOS	50,584,531,134	70,163,441,054	85,349,433,000	100,851,627,486
DEPENDENCIA FINANCIERA POR PARTICIPACIONES	51%	48%	44%	39%

**PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD**  
**GRAFICA 3.**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Mario Israel Gómez Bonfil

**PARTICIPACIONES DE LOS MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA**  
**TABLA 1.**

ESTADO	1995	1998	2000	2001
<b>TOTAL</b>	<b>25,964,895,932</b>	<b>33,731,964,673</b>	<b>37,451,235,477</b>	<b>39,098,610,624</b>
MEXICO	3,058,204,393	4,311,159,533	4,680,320,909	5,025,635,479
JALISCO	1,939,538,030	2,458,554,993	2,789,513,648	3,363,375,302
VERACRUZ	1,489,777,886	1,780,623,921	2,181,479,228	2,398,040,732
MICHOACÁN	1,466,575,192	1,149,881,684	1,399,417,565	1,532,449,978
NUEVO LEON	1,414,162,895	1,798,237,314	1,902,922,898	2,254,458,938
TABASCO	1,192,904,455	1,592,426,193	1,860,387,917	2,002,829,424
<b>PUEBLA</b>	<b>1,086,897,882</b>	<b>1,526,093,266</b>	<b>1,662,061,907</b>	<b>790,701,496</b>
<b>CHIAPAS</b>	<b>1,066,620,688</b>	<b>1,238,666,387</b>	<b>1,823,968,358</b>	<b>580,360,306</b>
GUANAJUATO	1,052,435,496	1,433,706,941	1,529,040,250	1,738,543,819
SONORA	1,020,609,362	1,424,223,257	1,169,877,549	1,432,703,180
TAMAULIPAS	1,016,831,836	1,413,431,674	1,049,949,373	2,000,254,425
BAJA CALIFORNIA	792,709,399	708,651,411	1,201,455,298	1,348,140,045
CHIHUAHUA	791,166,241	1,092,139,084	1,324,270,127	1,517,540,534
COAHUILA	746,610,412	919,536,850	939,091,231	1,104,664,974
SAN LUIS POTOSI	629,121,798	723,850,121	869,990,620	1,053,276,078
SINALOA	616,575,618	821,542,784	945,875,241	1,056,091,815
MORELOS	584,854,262	791,174,966	700,271,192	1,004,433,439
HIDALGO	557,348,917	728,033,785	933,980,231	1,009,124,304
<b>OAXACA</b>	<b>557,319,996</b>	<b>943,706,350</b>	<b>1,044,269,221</b>	<b>335,686,402</b>
<b>YUCATAN</b>	<b>548,402,878</b>	<b>692,902,800</b>	<b>678,480,746</b>	<b>509,924,915</b>
DURANGO	528,323,360	496,256,368	646,795,987	772,126,564
GUERRERO	519,882,264	849,740,593	862,695,910	807,161,464
TLAXCALA	487,255,506	637,157,682	617,016,793	567,142,273
AGUASCALIENTES	458,425,442	622,724,896	746,029,093	645,614,724

QUERETARO	446,001,883	787,809,970	769,479,016	889,858,034
ZACATECAS	419,556,216	680,392,354	736,484,942	811,401,203
CAMPECHE	415,508,632	569,430,062	631,186,945	720,214,764
NAYARIT	319,834,969	436,518,632	521,979,109	507,792,201
QUINTANA ROO	302,733,591	517,433,405	470,966,407	582,113,984
COLIMA	253,221,803	309,477,906	437,366,818	409,453,577
BAJA CALIFORNIA SUR	195,484,630	276,580,491	324,620,948	327,496,251

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Mario Israel Gómez Bonfil

Se aprecian las participaciones municipales por entidad federativa, es el panorama general de cómo se han distribuido las participaciones a largo de cuatro años y los estados que mayor cantidad reciben, nos indica la diferencia que entre unos y otros, que de igual forma podríamos suponer las capacidades diferentes de recaudación de las entidades en algunos impuestos. Claro está que un indicador importante es la población que adelante observamos.

Los municipios de los Estados como Chiapas y Puebla principalmente, para el año de 2001, sus ingresos por participaciones se redujeron casi a la mitad de lo que habían recibido un año anterior, en este mismo caso se encuentra el Estado de Oaxaca. Lo cual indica un cambio en el cálculo o en las capacidades de recaudación de estos Estados.

POBLACIÓN Y PARTICIPACIONES  
PESOS  
TABLA 2.

ESTADO	POBLACION 2000 2/	POBLACION 2003 1/	F.G.P. MAYO 2002	F.G.P. AGOSTO 2003	DIFERENCIA De F.G.P.
AGUASCALIENTES	944,285	1,005,803	175,202,602	172,490,551	-2,712,051
BAJA CALIFORNIA	2,487,367	2,898,122	450,997,351	440,443,207	-10,554,144
BAJA CALIFORNIA SUR	424,041	462,757	110,320,826	107,477,833	-2,842,993
CAMPECHE	690,689	725,845	164,706,095	197,681,508	32,975,413
COAHUILA	2,298,070	2,388,544	384,187,554	365,058,346	-19,129,208
COLIMA	542,627	598,579	121,418,027	120,595,796	-822,231
CHIAPAS	3,920,892	4,189,829	703,674,811	677,870,736	-25,804,075
CHIHUAHUA	3,052,907	3,283,609	480,338,298	459,482,576	-20,855,722
DISTRITO FEDERAL	8,605,239	8,679,107	1,862,589,203	1,642,410,842	-220,178,361
DURANGO	1,448,661	1,455,883	224,844,555	211,351,998	-13,492,557
GUANAJUATO	4,663,032	4,843,891	623,430,947	599,307,718	-24,123,229
GUERRERO	3,079,649	3,197,027	382,461,322	365,985,516	-16,475,806
HIDALGO	2,235,591	2,321,423	298,537,781	289,207,239	-9,330,542
JALISCO	6,322,002	6,561,329	978,793,145	951,166,060	-27,627,085
MEXICO	13,096,686	14,450,449	1,962,948,313	2,007,256,140	44,307,827

MICHOACAN	3,985,667	4,060,155	478,604,746	450,689,200	-27,915,546
MORELOS	1,555,296	1,659,965	239,207,197	235,286,537	-3,920,660
NAYARIT	920,185	932,360	164,494,292	158,327,048	-6,167,244
NUEVO LEON	3,834,141	4,052,124	701,866,552	683,483,886	-18,382,666
OAXACA	3,438,765	3,584,431	405,574,571	394,057,212	-11,517,359
PUEBLA	5,076,686	5,480,224	640,644,250	633,276,011	-7,368,239
QUERETARO	1,404,306	1,528,030	266,488,951	272,418,932	5,929,981
QUINTANA ROO	874,963	1,030,719	160,521,693	163,898,426	3,376,733
SAN LUIS POTOSI	2,299,360	2,364,420	307,958,483	298,991,424	-8,967,059
SINALOA	2,536,844	2,608,487	413,730,857	395,661,061	-18,069,796
SONORA	2,216,969	2,309,138	425,362,133	405,117,863	-20,244,470
TABASCO	1,891,829	1,996,748	835,220,312	883,623,819	48,403,507
TAMAULIPAS	2,753,222	2,925,523	450,289,273	429,087,084	-21,202,189
TLAXCALA	962,646	1,021,525	167,993,836	164,758,070	-3,235,766
VERACRUZ	6,908,975	7,003,747	1,048,491,957	988,552,392	-59,939,565
YUCATAN	1,656,233	1,730,072	248,931,867	237,200,562	-11,731,305
ZACATECAS	1,353,610	1,358,383	203,358,196	190,699,212	-12,658,984
TOTAL	97,481,435	102,708,248	16,083,189,996	15,592,914,605	-490,275,391

1/ Estimación 2003, tomada de los indicadores estratégicos de empleo y desempleo de la población, Encuesta Nacional de Empleo, segundo trimestre de 2003. INEGI, agosto 2003.

2/ Censo 2000. INEGI.

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, UCHEF y Diario Oficial de la Federación.

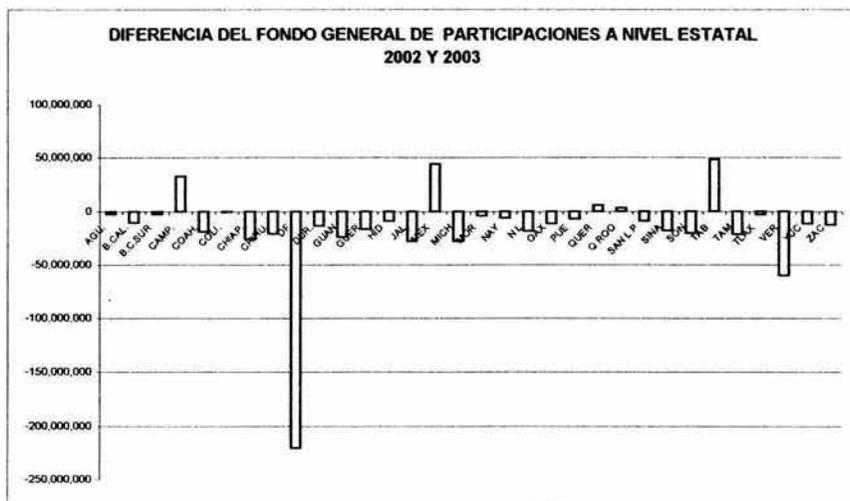
La Secretaria de Hacienda Crédito Público cambió en julio la fuente del criterio poblacional, que se utilizó para hacer el reparto de los recursos.

Emplearon las cifras de población de la Encuesta Nacional de Empleos, dejando así la percepción de un cambio el cual no tiene explicación.

Lo que si llama la atención, es de ¿por qué se prefirió tomar como referencia los datos de una encuesta y no los de un censo?.

La cifra de población que viene de la Encuesta Nacional de Empleo para 2003 es mayor en 5,226,813 millones de personas a la del Censo 2000, con la cual cambia la cantidad en el cálculo de los coeficientes para la primera y tercera parte de la fórmula .

GRAFICA 4.



FUENTE: Elaboración propia, con datos del INEGI, UCHEF y Diario Oficial de la Federación. Mario Israel Gómez Bonfil

El Distrito Federal en el 2003 recibió, 220,178,361 de pesos menos de lo que recibió en el 2002, Veracruz es la segunda entidad perdedora con el cambio, al recibir 59,939,565 de pesos menos. Le siguen Michoacán que recibió 27,915,546 de pesos, Jalisco 27,627,085 de pesos, Chiapas y Guanajuato, que dejaron de recibir 25,804,075 y 24,123,229 de pesos menos, respectivamente. Las entidades más beneficiadas fueron Tabasco incrementando 48,403,507 pesos más, Edo. de México 44,307,827 pesos más los que recibió, Campeche 32,975,413 pesos más, Querétaro 5,929,981 pesos más recibidos, Quintana Roo 3,376,733 pesos.

Cierto es que este trabajo se debe enfocar principalmente a los municipios pero también es importante el estudio de los otros dos órdenes de Gobierno, pues todos dependen del buen funcionamiento de unos y otros, toda vez que forman parte de una federación coordinada. Es por ello que se han tratado a grandes rasgos y cuando así ha convenido en algunos casos los datos a nivel estatal.

### **5.5. Gasto designado o descentralizado.**

Con la idea de obtener un mayor beneficio en la distribución del gasto, se recurre a la descentralización, amparándose en la capacidad de mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta del gobierno, toda vez que se argumenta que los funcionarios locales conocen mejor las condiciones locales que los funcionarios del gobierno central y por consiguiente están mejor capacitados para responder a los gustos y preferencias locales, además que propicia una mayor responsabilidad en los resultados, toda vez que se encuentran más cerca de sus pobladores, que los eligen como sus representantes y les exigen resultados.

Durante las últimas décadas, se ha hecho un esfuerzo considerable hacia la descentralización, o sea el transferir la responsabilidad en materia tributaria y de prestación de servicios a los niveles Estatal y Municipal, que aun que se trate de descentralización de la operación de los servicios, los recursos que se destinan en este concepto son dirigidos específicamente por el gobierno central.

#### **5.5.1. Análisis de la Ley de Coordinación Fiscal 1940-2002.**

**D.O.F. 31-12-1940.**

FECHA DEL DOCUMENTO: 30-12-40.

Se encuentra bajo el nombre de "Ley Sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales.

**OBSERVACIONES.**

- La ley en comento estaba compuesta por doce artículos y tres transitorios.
- El objetivo de la propuesta fue con el fin de hacer una clasificación de impuestos para ver las limitaciones o su correspondencia fiscal entre los tres órdenes de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.
- Necesario fue dar ordenamiento a las oficinas de trámite encargadas de fijar el monto de las cantidades que por concepto de participaciones recibieran los Gobiernos Locales.
- Se propuso además modificar las participaciones por el cobro del impuesto sobre tabacos labrados.
- Se estableció que las participaciones fueran pagadas por el Banco de México, S.A.

**REFORMA.**

**D.O.F. 19-01-1944.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 30-12-43.**

**PROPUESTA : SE ADICIONA EL ARTICULO: 13**

Se encuentra con el nombre de "Ley Sobre el Pago de Participaciones en Ingresos Federales.

**OBSERVACIONES.**

- La propuesta fue con el objeto de que los Presidentes Municipales y Gobernadores de las Entidades Federativas al tomar posesión del cargo, se encontraran con suficientes fondos para desarrollar sus programas de trabajo dentro de sus jurisdicciones.
- Se considero que los titulares anteriores que celebraron operaciones a largo plazo considerando como garantía el futuro monto de participaciones en Ingresos Federales afectaba a las administraciones entrantes.
- Para precisar lo anterior , se propuso que se pagaran anticipos pero que no fueran mayores a lo que les correspondía.

**D.O.F. 30-12-1948.**

FECHA DEL DOCUMENTO 29-12-1948.

Aparece publicada bajo el nombre, "LEY QUE REGULA EL PAGO DE PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS."

**OBSERVACIONES.**

- Como resultado de la Tercera Convención Fiscal en el año de 1947, nace el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y por ende la primera Ley de Coordinación, promulgada en el año de 1948.
- En ese año la Coordinación estaba limitada al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, y respecto a este las entidades federativas coordinadas, aplicaban una tasa de 1.8 por ciento y la federación el 2.2 por ciento.
- Esas dos tasas se cobrarían juntas, pagándose en un solo porcentaje del 3 por ciento el cual se consideraba como de facturación.

**D.O.F. 30-12-1953.**

FECHA DEL DOCUMENTO 28-12-1953.

Aparece bajo el nombre de "Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

La Ley constaba de 10 artículos y tres transitorios.

**OBSERVACIONES.**

- El propósito del Ejecutivo fue el de resolver el problema de los Impuestos Alcabalatorios.
- Se facultó al erario Federal de retener a los Fiscos Locales total o parcialmente, las participaciones de los Impuestos Federales que debieran recibir las Entidades Federativas, si en el lamentable caso, sin duda remoto, de que las Entidades no prestaran su colaboración para los fines y logros que se buscaran.
- El procedimiento que se propuso fue que si las autoridades Locales estuvieran inconformes con la apreciación de ser alcabalatorios sus impuestos, tuvieran derecho de recurrir a la Suprema Corte de la Nación, para que esta resolviera, si dichas normas o procedimientos debieran ser sustituidos o no.

**D.O.F.30-12-1953.**

FECHA DEL DOCUMENTO: 28-12-1953.

Estaba compuesta por cuatro artículos y un artículo único transitorio.

Se encuentra bajo el nombre de " LEY QUE OTORGA COMPENSACIONES ADICIONALES A LOS ESTADOS QUE CELEBREN CONVENIO DE COORDINACIÓN EN MATERIA DE IMPUESTO FEDERAL SOBRE INGRESOS MERCANTILES".

**OBSERVACIONES.**

- Se otorgaba a los Estados una compensación adicional equivalente al 10 por ciento del importe total que recibieren a título de participaciones y cuotas adicionales en el rendimiento de los impuestos federales, con excepción de las relativas a la Ley del Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.
- La condición para recibir esa compensación, sería que se celebrara Convenio de Coordinación, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**D.O.F. 27-12-1978.**

FECHA DEL DOCUMENTO. 22-12-1978.

Aparece con el nombre de Ley de Coordinación Fiscal.

Abroga la Ley de 1953. Es Nueva Ley.

**OBSERVACIONES:**

- La nueva Ley comprendió en principio cuatro capítulos, 23 artículos dentro de los cuales se contemplan los siguientes conceptos; de participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal, en ingresos federales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, la colaboración administrativa entre las Entidades Federativas y la Federación, así como los Organismos en materia de Coordinación.
- En el primer capítulo contiene, el concepto de participación que corresponde a las Haciendas Públicas de los Estados y la distribución entre ellos.
- Se precisan los Fondos de Participaciones y el Fondo General de Participaciones, formado con el 13 por ciento de los ingresos totales anuales que se obtuvieran por parte de la Federación.
- En el segundo capítulo, se señala que los Estados dispuestos a adherirse al Sistema Nacional de Coordinación, recibirían recursos por medio de la firma de Convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de ser considerado por los congresos locales.

- En el tercer capítulo se observa que se delegan funciones iguales a las del Gobierno Federal a los Gobiernos de los Estados, quienes ejercerán bajo la celebración de Convenios de Coordinación y de Administración de los ingresos federales, como son el llevar a cabo la verificación, actualización, seguimiento y registro de contribuyentes, recaudación, auditoría y la administración del resultado de la operación fiscalizadora.
- El cuarto capítulo, señala la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los Gobiernos de los Estados en el desarrollo y mejoramiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esto por medio de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, quienes se encarguen de ser promotores de los avances en materia de Coordinación Fiscal.
- También dentro de la misma Ley se estableció que los Estados que se coordinasen con la Federación, entregaran a los Municipios, cuando menos un 20 por ciento de las participaciones.
- En la misma Ley, también quedó establecido que el conjunto de participaciones que recibieran los Estados, por concepto de Ingresos Mercantiles e Impuestos Especiales sería de 12.07 por ciento de la recaudación total federal.
- Por lo que corresponde a las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en los ingresos de la Federación es la siguiente suma:
  - El 13 por ciento de los ingresos impositivos fiscales totales del año.
  - Un 0.37 por ciento del mismo concepto anterior con carácter de complementario.
  - Participaciones convencionales en recargos sobre impuestos federales y multas por infracciones a Leyes federales.
  - El 50.0 por ciento de los ingresos federales provenientes de venta o arrendamiento de terrenos nacionales, mas otro 50.0 por ciento de tales ingresos, resultado de la explotación de terrenos y bosques nacionales.
  - Una cantidad más a determinarse y siendo susceptible de variación si alguna Entidad resolviera no adherirse al Sistema Nacional.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 30-12-1980.**

**FECHA DEL DOCUMENTO. 30-12-1980.**

**ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2,13,14,21.**

**ARTICULO QUE SE ADICIONO: 2-A.**

En esta fecha queda incluida esta Ley, dentro de la Ley que Establece y Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones Fiscales en la primera Sección.

**OBSERVACIONES.**

- Se propuso aumentar del 0.37 por ciento al 0.50 por ciento, la participación del total de la recaudación federal que conforma el Fondo Financiero Complementario.
- Dicho Fondo fue creado con el fin de canalizar recursos adicionales a las Entidades menos favorecidas.
- En los artículos 13 y 14, se estableció la posibilidad de que los gobiernos Federal y el de los Estados, celebren Convenios de Coordinación y pacten para que las actividades de administración fiscal, la pudieran ejercer las autoridades municipales.
- En el artículo 21, se dan las bases para la vigilancia de dichos fondos.
- Por lo que toca a la adición del artículo 2-A, se indicó lo relativo a los impuestos adicionales del 3 por ciento sobre el impuesto general de importación y del 2 por ciento del impuesto general de exportación, el 95 por ciento restante para los municipios, siempre y cuando se cumpliera con los requisitos de que en estos estén ubicados en su territorio las aduanas fronterizas o marítimas.
- Se consideró además el 1 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo y gas natural. Se participaba con el 95 por ciento a los Municipios en la siguiente forma:
- El 10 por ciento a los municipios donde se encuentren las aduanas y se efectúe la exportación.
- El 90 por ciento se destinaría a formar un Fondo de Fomento Municipal, el cual se distribuiría a los Estados en la misma forma del Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

## SE REFORMA.

D.O.F. 31-12-1981.

FECHA DEL DOCUMENTO: 30-12-1981.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2,2-A, 5,6,8,9

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 2 fracción primera con un párrafo, 8 con un párrafo final ,10-A, 10-B, se modificó el artículo quinto transitorio.

Queda incluida dentro de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones en Materia Fiscal.

### OBSERVACIONES.

- Se propuso la derogación del Decreto relativo al Registro de Compromisos que adquieren las Entidades Federativas con Garantía de sus Participaciones en Ingresos Federales, del 20 de junio de 1935 y del Diario Oficial de la Federación del 4 de julio 1935 y en cuya substitución el Ejecutivo Federal expediría un Reglamento del citado Registro.
- Se propusieron dos nuevas vías de armonización tributaria a nivel Nacional en materia de Derechos y en lo relativo a la adquisición de inmuebles y los impuestos de traslación de dominio.
- Se incrementó el Fondo General de Participaciones en 0.5 por ciento y se triplicó el Fondo de Fomento Municipal para aquellas Entidades Federativas que decidan coordinarse en materia de Derechos.
- Por lo que respecta al Artículo quinto transitorio se modificó para quedar como sigue:
- Durante 1982,1983, 1984, la participación en el impuesto adicional del 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados se dividiría en la forma siguiente:
  - Una tercera parte corresponderá al Fondo de Fomento Municipal y a los Municipios donde se encontrasen las aduanas fronterizas o marítimas por las que se efectuó la exportación.
  - En 1982 en un 50 por ciento al Fondo de Fomento Municipal y en 50 por ciento a los municipios.
  - En 1983 y 1984, en 70 por ciento al Fondo de Fomento Municipal y 30 por ciento a los Municipios donde se ubiquen las aduanas.
  - Las dos terceras partes incrementarán el Fondo de Fomento Municipal y se distribuirían a las Entidades Federativas que se coordinen en materia de Derechos en las proporciones que les corresponda.

D.O.F. 15-04-1982.

#### FE DE ERRATAS

Esta como se dijo anteriormente en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Diciembre de 1981, con el nombre de Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones en Materia Fiscal .

#### SE REFORMA.

D.O.F. 31-12-1982.

FECHA DEL DOCUMENTO: 31-12-1982.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 3,6.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 2 Fracción I, con párrafo final, y 6 con párrafo tercero y final.

La presente Ley esta incluida bajo el nombre de Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones Fiscales, en la primera sección.

#### OBSERVACIONES.

- Las reformas fueron en el sentido de crear una participación adicional para otorgarse a las Entidades Federativas y Municipios, que establecía en ese año el artículo 2º de la Ley de Coordinación, del 80 por ciento sobre la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos que administran y recaudan los Estados.
- Se otorgó aquellas entidades que se coordinen en materia de Adquisición de Inmuebles.
- A los municipios les corresponderá por lo menos un 20 por ciento.
- Por lo que corresponde al artículo 3º, la finalidad de reformarlo fue de darle dinamismo a la distribución del Fondo General de Participaciones, que se de a partir de 1983, evitando en cierta forma los ajustes y que en un futuro los datos de 1980, 1981, sirvieran para el cálculo de los coeficientes de 1983 y los datos de 1981 y 1982, sirvieran para 1984 y así sucesivamente.
- Se consideró también dividir el coeficiente del Fondo General de Participaciones de cada año en dos partes:
  - Una parte que considerara un monto igual a las participaciones del año anterior y un segundo que corresponderá al incremento anual del Fondo Único en el que se aplicarían los nuevos coeficientes. De esta forma la fórmula sería para el cálculo del Fondo General de participaciones a partir de 1983.
  - Por último en el artículo décimo cuarto quedó establecido que se amplía al año de 1982, la vigencia del artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones por dicho año se liquidaran en la misma forma como se efectuó para los años 1980 y 1981.

**D.O.F. 30-12-1983.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 29-12-1983.**

**ARTÍCULOS QUE SE REFORMARON: 2,2-A,3,4,6,7,9,15.**

**ARTÍCULOS QUE SE ADICIONARON: 2-a, Fracción II, 6 con ultimo párrafo.**

**ARTICULOS QUE SE DEROGARON: 2-A, penúltimo párrafo**

Se encuentra en la Ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales, decreto de carácter mercantil. Segunda sección.

**OBSERVACIONES.**

- Se hace la aclaración en la reforma, sobre las participaciones que reciben las Entidades Federativas en el sentido no sólo de establecer la base a los impuestos, sino también a los derechos, como es el de hidrocarburos y los de minería actividades que se cobraban como impuestos.
- El objetivo de la reforma fue también para poder apoyar o reforzar el Fondo Financiero Complementario de participaciones y con ello apoyar más a las Entidades Federativas menos favorecidas en la distribución del Fondo General.
- Se propuso además reducir del Fondo General un 3 por ciento a las entidades menos favorecidas e integrarlo al Fondo Financiero Complementario y aportar un monto igual por la Federación.
- También se propuso simplificar la fórmula de distribución para que se apoye en proporción inversa a la participación del Fondo General que por habitante corresponda a cada una de las Entidades Federativas.
- Se acordó no incluir en los ingresos totales anuales de la Federación, los impuestos adicionales.
  - 3 por ciento sobre el impuesto general de importación.
  - 3 por ciento sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados que se cobren.
  - 2 por ciento en las demás exportaciones.
  - 2.5 por ciento del impuesto sobre el valor base del impuesto general de importación.
  - 5 por ciento del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten.
- Excepto el impuesto sobre valor base del impuesto general de importación, que se les dará la aplicación a que se refiere el artículo 2-A.
- En cuanto al Fondo de Fomento Municipal en igual forma que a los Estados a aquellos Municipios de menor desarrollo relativo.
- Los coeficientes de distribución se acordó fueran revisados anualmente.
- Por último en el artículo décimo cuarto, se amplía al año de 1983, la vigencia del artículo quinto transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal y las participaciones por dicho año se liquidarán en la misma forma como se a efectuado para los años, 1980, 1981 y 1982.
- A partir de 1984, los porcentajes serán de 30 por ciento a los municipios en donde estén ubicadas las aduanas fronterizas y marítimas, por las que se efectúe la exportación y el 70 por ciento para el Fondo de Fomento Municipal.
- A partir de 1985, los porcentajes de distribución serán los que señala el artículo 2-A.

## SE REFORMA.

D. O. F. 31-12-1986.

FECHA DEL DOCUMENTO: 27-12-1986.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2 último párrafo, 2-A Fracción I y II y último párrafo, 7 primer párrafo.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 2-A con fracción III.

La Ley se encuentra en el capítulo III, artículo quinto de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

### OBSERVACIONES.

- Para 1987, se propuso duplicar la cantidad que se destinó en 1986 para el Fondo de Fomento Municipal y se convirtiera esa cantidad en un porcentaje sobre el total de la Recaudación Federal Participable en los términos de la adición del artículo 2-A.
- Para guardar una equidad se propuso reformar las fracciones I y II del artículo 2-A, con la finalidad de que las participaciones beneficien a los municipios colindantes con la frontera o litorales por los que se realice la actividad de importar o exportar.
- También para el año de 1987, se contempló destinar en materia de incentivos que reciben las Entidades Federativas dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, les fuera otorgado el 35 por ciento del excedente de una meta de recaudación del Impuesto al Valor Agregado, cuya base será mayor a la que se hubiere alcanzado en términos reales la cantidad en los años, 1983, 1984 o 1985, disminuida en 10 por ciento.
- De esta forma el esfuerzo recaudatorio que realizan las Entidades Federativas se verá reflejado en las percepciones de cada uno de los Estados.
- Cabe señalar que esta disposición es sólo por un año ya que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, será revisado integralmente durante 1987.

## **SE REFORMA.**

**D.O.F. 31-12-1987.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 23-12-1987.**

**ARTICULOS QUE SE REFORMARON 2,3,5,7,10,15.**

**ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 2, Fracción I, con un tercer párrafo e incisos a) y b).**

Se encuentra dentro de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga, Diversas Disposiciones Fiscales, en el capítulo III, con el nombre Ley de Coordinación Fiscal.

### **OBSERVACIONES.**

- Se propuso integrar en el Fondo General de Participaciones, la suma de 30 por ciento del Impuesto al Valor Agregado que recuden las Entidades Federativas mas un Fondo Ajustado, éste se deriva del Fondo General, menos las devoluciones de la recaudación Federal Participable, atribuibles a dichas Entidades.
- Se contemplaron también, definiciones para el cálculo y operación de la nueva fórmula de distribución del Fondo General de Participaciones y se aclara que si en el cálculo que se efectuó resultara inferior, la Federación aportaría la diferencia resultante, para que con ello las Entidades Federativas, recibieran un mayor monto de recursos.
- Por último con el objeto de crear un Fondo de Contingencia, la Federación durante tres años aportaría el 0.50 por ciento de los totales que obtenga, se prevé que en caso de no hacer uso de esa reserva , los recursos se destinaran a mantener el Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 31-12-1988.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 27-12-1988.**

**ARTICULO QUE SE ADICIONÓ: 15-A.**

Se encuentra dentro de la Ley que Establece, Reforma , Adiciona y Deroga, Diversas Disposiciones Fiscales, capítulo III con el nombre Ley de Coordinación Fiscal.

**OBSERVACIONES.**

- El objetivo de la Adición fue con el fin de dar mayor autonomía y facultades a las Entidades Federativas, para que dentro de sus funciones de comprobación, verificación, y determinación de que los contribuyentes menores han dejado de serlo de acuerdo a lo establecido en la Ley, continúen participando por tres años del 80 por ciento de la recaudación que se obtenga por la Federación por concepto del Impuesto Sobre la Renta de dichos contribuyentes.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 28-12-1989.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 19-12-1989.**

**ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2, 2-A, 3,5,6,7,9,10-A, Y 15.**

**ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 1 con un párrafo final, 7 con un último párrafo, 11-A, 16 con una fracción IV, y 24.**

**ARTICULOS QUE SE DEROGARON: 4 Y 15-A.**

Aparece dentro de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas disposiciones Fiscales y que Adiciona la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el capítulo II , con el nombre Ley de Coordinación Fiscal.

**OBSERVACIONES.**

- Se propuso crear el recurso de inconformidad ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de que las personas afectadas por violaciones al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuenten con una instancia administrativa para su defensa, creándose para esos efectos un nuevo organismo de coordinación fiscal, "La Junta de Coordinación Fiscal".
- También se propuso modificar la distribución del Ingreso Federal a través de un solo Fondo General de Participaciones, donde un 50 por ciento se distribuya en proporción directa al número de habitantes que tenga cada Entidad Federativa y el 50 restante, considerando o tomando en cuenta el coeficiente de participación.
- Dentro de este mismo mecanismo de asignación, además de considerar los Impuestos Especiales de Consumo, incluye el predial y los derechos de agua, lo que traerá como consecuencia una mayor recaudación.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 26-12-1990.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 17-12.1990.**

**ARTICULOS REFORMADOS:** 2, párrafos primero, quinto y último, así como fracciones I, primer párrafo y II; 2-A, fracción III, numeral 2, segundo y penúltimo párrafo; 3; 7, último párrafo; 11-A, primer párrafo y 15 tercer párrafo.

**ARTICULOS QUE SE ADICIONARON:** 2 con párrafos cuarto y antepenúltimo y con una fracción III, 4; 11-A, con un segundo párrafo, pasando el actual a tercero.

**ARTICULOS QUE SE DEROGARON:** segundo párrafo del artículo 8.

Se encuentra dentro del capítulo II de la Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga, Diversas Disposiciones Fiscales y que Reforma Otras Leyes de la Federación con el Nombre de Coordinación Fiscal

**OBSERVACIONES.**

- Se propuso que el Fondo General de Participaciones se constituyera con el 18.51 por ciento de la Recaudación Federal Participable, considerando su distribución en tres partes: 45.17 por ciento en base a los impuestos asignables, 45.17 por ciento en proporción directa al número de habitantes; y el 9.66 por ciento en proporción inversa a la participación por habitante en la suma de las participaciones antes mencionadas.
- Se propuso modificar la fórmula para obtener el coeficiente de participación en el Fondo de Fomento Municipal incorporándose como factor para dicho cálculo el crecimiento del impuesto predial y los derechos de agua.
- También se consideró otorgar el total de recaudación por concepto del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos a la Entidad que los cobra.
- Se estableció además que 1989 fuera el año base para considerar la proporción en que cada Entidad participó en el incentivo por concepto de la administración de las Bases Especiales de Tributación.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 20-12-1991.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 17-12-1991.**

**ARTICULOS QUE SE REFORMARON : 2, último párrafo; 6, tercer párrafo y 19 fracción I.**

**Se encuentra dentro de la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga, Diversas Disposiciones Fiscales, con el nombre de Ley de Coordinación Fiscal.**

**OBSERVACIONES.**

- El objetivo de la propuesta fue, para reforzar más las finanzas de las Entidades Federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el sentido de que las mismas recibieran el 100 por ciento de incentivo por la recaudación del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos, con la condición de celebrar un Convenio de Colaboración Administrativa, respecto del Impuesto y se obligaran a llevar un registro estatal de vehículos.
- Se propuso que de la recaudación obtenida se les otorgara el 20 por ciento a los municipios y que su distribución fuera a opinión de las Legislaturas Locales.
- Por último se reformó la fracción primera del artículo 19, con la finalidad de que dentro de las facultades de la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, pudieran éstas aprobar, los Reglamentos de la propia Reunión, de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y de la Junta de Coordinación Fiscal.

**SE REFORMA.**

D.O.F. 20-07-1992

FECHA DEL DOCUMENTO: 12-07-1992.

ARTICULO QUE SE ADICIONO: 9-A.

Se encuentra en la Ley que Armoniza Diversas Disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la Doble Tributación y para Simplificación Fiscal.

**OBSERVACIONES**

- La propuesta fue en el sentido de que la Federación, los Estados y los Municipios puedan convenir en aportar recursos en cantidades iguales a fondos que se destinen a la construcción y ampliación de obras de vialidad en aquellos Municipios donde existan puentes de peaje operados por la Federación , ya que con ello se logrará el mejoramiento del sistema vial de las entidades municipales.

**SE REFORMA.**

D.O.F. 03-12-1993.

FECHA DEL DOCUMENTO: 02-12-1993.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2 segundo y tercer párrafos y el párrafo siguiente a la fracción III; 2-A fracciones II y III primer párrafo y el actual inciso 2 mismo que pasó a ser el subinciso 3 del inciso a) de la citada fracción III ; 4 quinto párrafo ; 10-A fracción I primer párrafo y cuarto párrafo del artículo; 10-B tercer párrafo.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 2-A fracción III con los incisos a) y b) ; 10-A con un sexto párrafo, pasando el actual sexto a ser séptimo párrafo.

Se encuentra en la Ley que establece las reducciones impositivas acordadas en el Pacto para la Estabilidad la competitividad y el Empleo, bajo el nombre de Ley de Coordinación Fiscal.

**OBSERVACIONES.**

- Se propuso incrementar el monto que se adiciona al Fondo General de Participaciones de 0.5 a 1.0 por ciento de la Recaudación Federal Participable en el ejercicio. Con ello se trató de favorecer a las Entidades Federativas coordinadas en materia de Derechos.
- Además se propuso una participación adicional integrada con un monto equivalente a 0.44 por ciento de la Recaudación Federal Participable que se distribuiría entre las Entidades Federativas coordinadas con la Federación en materia de Derechos, para apoyar los programas de reordenamiento del comercio urbano.
- Se consideró también que las Entidades Federativas pudieran disponer de los recursos que componían la anterior participación, en tanto se pusieran de acuerdo sobre los programas citados.
- En cuanto a la modificación del artículo 10-B, donde se establece el Derecho de audiencia a favor de las Entidades Federativas, ésto es por si la Federación emitiera una declaratoria de descoordinación por el establecimiento de Derechos que contravengan lo dispuesto en el Artículo 10-A.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 29-12-1993.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 20-12-1993.**

**ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2º, tercer párrafo; 2-A fracciones I y II, primer párrafo; 4º, primer párrafo; 7º, primer y últimos párrafos.**

Se encuentra dentro del Decreto que Reforma y Adiciona Y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales relacionadas con el Comercio y las transacciones Internacionales.

**OBSERVACIONES.**

- Se propuso desligar las participaciones por impuestos al comercio exterior, tomando como nueva base la Recaudación Federal Participable.
- Se consideró también integrar dentro de la fórmula los conceptos de Impuesto Predial Y de los Derechos de agua a nivel municipal.
- Con el objeto de que los Municipios colindantes con la frontera y los litorales se vieran beneficiados a través de actividades de la vigilancia y control de la introducción de mercancías de procedencia extranjera, se propuso que los Estados y Municipios pudieran celebrar Convenios de Colaboración Administrativa con el Gobierno Federal.
- Esta disposición entraría en vigor en para los año de 1994 y para 1995, habría algo similar.

## SE REFORMA.

D.O.F. 15-12-1995.

FECHA DEL DOCUMENTO: 07-12-1995.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON:

- 2 cuarto y último párrafo.
- 2-A Fracción I, segundo párrafo y Fracción III.
- 3 último párrafo.
- 4 primero y quinto párrafo.
- 7 primero y quinto párrafo.
- 8 primer párrafo.
- 9 tercero y cuarto párrafo.
- 9-A
- 10-A Fracción III y segundo párrafo del propio artículo.
- 12, ultimo párrafo.
- 13, Segundo párrafo.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON:

- 3-A
- 9 quinto párrafo, pasando el actual quinto a ser sexto párrafo.
- 10-A Fracción I, incisos f) y g).

Se identifica por Decreto por el que se expiden nuevas Leyes y se modifican otras.

### OBSERVACIONES.

- Uno de los objetivos que se buscaron con las reformas a la Ley de Coordinación, fue el de impulsar un nuevo Federalismo y bajo este concepto se hicieron las siguientes propuestas:
- Eliminación de exclusividad de la Federación para establecer gravámenes sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Para ello se propuso que la Entidades Federativas, pudieran imponer, a partir de 1997, las tasas locales adicionales al gravamen Federal que hoy se recaudan en su totalidad por éstas.
- En el caso de vehículos nuevos se pagará el Impuesto según el trimestre se adquiriera la unidad, si es en el segundo trimestre se pagará el 75 por ciento del Impuesto, si se efectuó la adquisición en el tercer o cuarto trimestre el Impuesto se reducirá 50 ó 25 por ciento.
- Otra de las novedades de la reforma fue la eliminación de exclusividad de la Federación para establecer gravámenes sobre servicios de hospedaje.
- También en el caso de automóviles nuevos, se propuso que a partir del 1º de noviembre de 1995, se eximiera temporalmente, tanto a la planta productiva, como al consumidor.

- ✓ En el caso del Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles, se propuso les fuera transferido a cada Entidad Federativa, para que se les permitiera aplicar sus propias políticas de vivienda.
- ✓ En materia de Derechos , se propuso modificar la Ley, para que las Entidades Federativas queden facultadas para el establecimiento de ciertos derechos, como es el pago por:
  - Licencias a establecimientos que expendan bebidas alcohólicas, al menudeo y por la colocación de anuncios.
- ✓ Por lo que se refiere al Impuesto Especial de Producción y Servicios, se pidió que se entregara el 10 por ciento de la recaudación de bebidas alcohólicas y cerveza y el 4 por ciento del que se obtiene por ese gravamen al tabaco.
- ✓ Se propuso incrementar los recursos a los Estados y Municipios en donde existan puentes de peaje en un 150 por ciento de la aportación de la Federación, para que pasare de un 10 a un 25 por ciento de los ingresos brutos generados por cada puente.
- ✓ Para que los recursos fueran aprovechados en su totalidad, se propuso que de cada peso que aporte la Federación, el Estado y/o el Municipio lo hagan con 20 centavos.
- ✓ Por último se propuso fortalecer el Fondo de Fomento Municipal, incorporándole el Fondo de Reordenamiento Urbano.

### SE REFORMA .

D.O.F. 30-12-1996.

FECHA DEL DOCUMENTO 5-12-1996.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON:

2º cuarto párrafo y actual párrafo.

3º Ultimo párrafo.

6º tercer párrafo.

15º tercer párrafo.

ARTICULO QUE SE ADICIONO

2º con un último párrafo.

Se encuentra en la Ley que establece y modifica diversas Leyes Fiscales, con el nombre de Ley de Coordinación Fiscal.

**OBSERVACIONES.**

- Para hacer efectivo el 100 por ciento de la recaudación por concepto de Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, las Entidades deberán estar adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y tendrán que celebrar con la Federación, Convenio de Colaboración Administrativa en la materia, así también los Municipios recibirán el 20 por ciento por lo menos.
- También se propuso que para el año de 1997, se siguiera con la descentralización y reasignación de recursos presupuestales, por conceptos de salud, educación y obra pública, se estableció que si se sumaran los ingresos participables con el gasto descentralizado a las Entidades Federativas y Municipios estarían recibiendo mas del 50 por ciento del gasto programable.

**SE REFORMA.**

**D.O.F. 29-12-1997.**

**FECHA DEL DOCUMENTO: 15-12-1997.**

**ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: Capitulo V, artículos 25 al 42.**

Se reconoce como Decreto por el que se adicionan y reforman la Ley de Coordinación Fiscal.

**OBSERVACIONES.**

- El objetivo principal fue institucionalizar dentro el Presupuesto de Egresos de la Federación, la figura de Aportaciones Federales a Entidades Federativas y a los Municipios.
- Es por ello que el Ejecutivo Federal propuso para el ejercicio de 1998, incluir dentro del Presupuesto de Egresos un nuevo ramo el 33, el cual sería instrumento importante en la distribución de recursos federales.
- Asimismo dentro de la Ley de Coordinación Fiscal, se adicionó un capítulo V, donde se propuso la denominación de, Fondos de Aportaciones Federales, los cuales tendrían y tienen un fin específico en materia de, salud, educación básica e infraestructura social municipal.
- Por lo que corresponde al Fondo para la educación básica, esta sustentado dentro del artículo 3 Constitucional y en la suscripción del Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.
- Los recursos que se venían canalizando en materia de gasto educativo a través del ramo 25, se propuso se integraran en el ramo 33.
- Ahora los recursos de educación básica que se establecen en la Ley general de Educación, se seguirán asignando al ramo 11.

- > Las variables para la asignación de recursos quedan establecidas en las reglas que marca el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, se enumeran como sigue:
  - actualización de los registros de número de planteles.
  - Planilla de personal asignado a cada Estado.
- > Por lo que toca a la Constitución del Fondo de Aportaciones para servicios de salud, que también queda establecido en la Ley General de Salud, se celebró el Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud, donde además se ve la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas, en la transferencia de recursos financieros, recursos humanos y recursos materiales.
- > De acuerdo a la fórmula de asignación de recursos quedan definidas las variables como son, el gasto promedio per cápita mínimo en salud, la cual se ajusta con la tasa estandarizada de mortalidad por el Consejo Nacional Población.
- > Respecto al Fondo de Aportaciones de Infraestructura Municipal, se pretendió que las erogaciones que se otorgan para este fin dentro del ramo 26, (superación de la pobreza) en el presupuesto de egresos de la federación, se destinen a este Fondo, con un monto anual de 2.037 por ciento de la recaudación federal participable.
- > Se propuso que los Municipios puedan destinar 2 por ciento del monto total de los recursos que les corresponda, para realizar programas de desarrollo institucional, mediante la firma de Convenio con la Secretaría de Desarrollo Social.
- > Los criterios que se utilizan en la fórmula de asignación son: de cada Entidad Federativa, se consideran las situaciones de pobreza extrema, necesidades de mayores ingresos por persona, nivel educativo promedio por hogar, disponibilidad de vivienda, estos serán procesados por la Secretaría de Desarrollo Social.
- > También se propuso modificar la denominación del Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal, con el fin de mayor equidad por el de Fondo de Infraestructura Social, dividiéndose éste en dos Fondos uno Estatal y otro municipal.
- > Se propuso que este fondo se incrementara el monto asignado a partir de 1999 al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable y que se distribuyeran estos recursos en la siguiente forma:
  - En el Fondo de Infraestructura Social Municipal el 2.197 por ciento de la recaudación federal participable y al Fondo para la Infraestructura Social Estatal el 0.303 por ciento.
  - En régimen transitorio se propuso que para 1998, los anteriores porcentajes fueran de 2.318 por ciento, 2.037 por ciento y de 0.281 por ciento respectivamente.
  - Además de los Fondos señalados anteriormente se propusieron la creación de dos Fondos más, que se destinaron a cubrir necesidades de los Municipios y del Distrito Federal, denominándose Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y el Distrito Federal y el Fondo de Aportaciones Múltiples.
  - Para dejar completa las finalidades del Fondo de Educación Básica se pidió se considerara la Educación Normal, para que se denominara Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

## SE REFORMA.

D.O.F. 31-12-1998.

FECHA DEL DOCUMENTO: 30-12-1998.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON : 25 primer párrafo; 32; 33; 35 último párrafo; 36; 37; 38; 42.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 25 con Fracciones VI y VII. 43. 44. 45. 46.

Se encuentra con el nombre de Decreto por el que se reforma la Ley de Coordinación Fiscal.

### OBSERVACIONES.

- Se propusieron dos nuevos Fondos más, incluyéndose en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, denominándose:
  - Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y
  - Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- El primero de los Fondos se creó con la finalidad de reforzar el federalismo, y apuntalar las acciones de Educación Profesional Técnica y del Instituto Nacional de Educación para los Adultos, a las Entidades Federativas y del Distrito Federal, con ello se ha pretendido soportar la transferencia de los recursos y dar cumplimiento a los programas en materia educativa.
- Por lo que se refiere al segundo Fondo de Aportaciones sobre Seguridad Pública, fue propuesto porque la función de seguridad pública requiere de coordinación de acciones en los niveles de gobierno, cada uno dentro de su ámbito de competencia, y de cuya integración depende el Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Conjuntamente este Sistema se encuentra entrelazado con la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de diciembre de 1995, iniciando la operación del propio Sistema en 1996, mediante el Acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública, donde participan los Gobiernos Estatales, el Distrito Federal y Federación.
- Además de lo anterior se formalizaron los Convenios de Coordinación entre los Estados, el Distrito Federal con el Ejecutivo Federal.
- Otra de las razones de crear el Fondo en comento, fue para poder dar cumplimiento a los objetivos y las metas, de los Estados y Distrito Federal en materia de equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura de cuerpos de seguridad pública y en materia de combate al delito, pero con mayor monto de recursos, que sean utilizados adecuadamente, a partir de las fórmulas de cobertura que proponga su Secretario Ejecutivo.
- Asimismo se previó al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal, con recursos federales al 2.5 por ciento de la recaudación federal participable. Sin embargo, para el ejercicio de 1998, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1997, el H. Congreso de la Unión, aprobó que el porcentaje del 2.5 por ciento fuera de 1.5 por ciento sólo como marco de referencia de la recaudación

federal participable, a que se refiere el artículo 2, de la Ley , lo cual se consideró por el H. Congreso de la Unión

que se propusiera que dicho porcentaje debería fijarse en 2.35 por ciento de dicha recaudación y quedar

establecido en el artículo 36.

- Se propuso situar el contenido del artículo 42 en el 46, ya que dicho precepto aplica a todos los Fondos que prevé el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, y donde además establece la forma en que debe llevarse a cabo el control y supervisión en el manejo de todos los Fondos.
- Se precisó que la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, al fiscalizar la Cuenta Pública Federal, deberá verificar que las dependencias cumplieron con las disposiciones Legales Administrativas, en la ejecución de los recursos de los Fondos. Lo mismo o similar es para los Congresos Locales.
- Ahora bien en el caso de que las autoridades estatales o municipales de control y supervisión, se percaten de que los recursos de los Fondos no fueron aplicados, deberán dar a conocer la situación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### **SE REFORMA .**

D. O F. 31-12-1999

FECHA DEL DOCUMENTO: 15-12-1999.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 2º, Fracción I, segundo párrafo; 3-A Fracción I; 3-B. 7 cuarto párrafo; 34 último párrafo; 35 penúltimo párrafo y últimos párrafos; 36 primer párrafo, 37; 44; 45.

ARTICULOS QUE SE ADICIONARON: 3 con un penúltimo párrafo y último párrafo.

Se encuentra identificada en la Ley que Reforma ,Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones Fiscales.

**OBSERVACIONES.**

- En atención de los múltiples reclamos de la Entidades Federativas, en materia de información oportuna que genera el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, se propuso que los indicadores que genera dicha institución, no se entreguen desfasados, para que las Entidades Federativas y Municipios, no se vean afectados en el cálculo de sus operaciones. Por ello la propuesta de adelantar la fecha de utilización de la información que sobre población genera dicho Instituto.
- También se propuso que se incorporara en las participaciones la recaudación que se obtiene, derivado de bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas refrescantes, con graduación mayor hasta 6 GL.
- Para que la Federación determine las participaciones que correspondan a la recaudación obtenida en el ejercicio, se propuso que se apliquen las cantidades que hubieran afectado provisionalmente a los fondos y formule las liquidaciones que procedan, en un plazo de cinco meses al cierre de cada ejercicio fiscal.

**SE REFORMA.**

D.O.F. 31-12-2000

FECHA DE LA LEY: 28-12-2000.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON: 1 en su último párrafo. 6 en su último párrafo. 10 en sus párrafos primero, segundo y último. 10-B en sus párrafos primero y segundo. 12 párrafo primero. 13 párrafos primero, segundo, tercero y quinto. 19 Fracción IV. 21 Fracción IV. 25 Fracción IV. 36 en su párrafo primero, para establecer los incisos a) y b). 37. 38.

ARTICULOS QUE SE DEROGAN: 10, en su párrafo cuarto. 10-A, último párrafo. 13 en su párrafo cuarto.

Se identifica en el Decreto que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

**Iniciativas presentadas para esta finalidad, dictaminándose en conjunto en el Año 2000.**

25 de Septiembre por la Asamblea Legislativa.

24 de Octubre por el Dip. Víctor Hugo Cirigo Vázquez (PRI).

9 de Noviembre por el Dip. Esteban Daniel Martínez.(PRD).

29 de Noviembre por la Dip. Maria Miroslava García (PRD).

19 de Diciembre por la Asamblea Legislativa.

**OBSERVACIONES.**

- En la reformas de 1999, en la Ley de Coordinación Fiscal, se excluyó al Distrito Federal, con el argumento de no ser considerado como Estado, es decir por falta de Soberanía de la Entidad Federal, y porque en la Constitución Política se considera Municipio.
- El Poder Legislativo atendiendo el principio de equidad distributiva, modificó la Ley para que el entonces Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, fuera distribuido únicamente a los Municipios, motivo por el cual se decidió excluir al Distrito Federal, del citado Fondo.
- En este sentido se consideró adecuado que en la Ley de Coordinación Fiscal, se contemple el derecho del Distrito Federal a participar desde el próximo ejercicio fiscal, a través de sus demarcaciones territoriales de los recursos que están establecidos en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- Considerando que los recursos del FORTAMUN, permitirá fortalecer la hacienda de las 16 demarcaciones territoriales y el FAIS, (Fondo de Infraestructura Social) permitirá el desarrollo en obras y servicios a la Jefatura de Gobierno, en beneficio de sus habitantes, se pidió que el Distrito Federal estuviera en igualdad de condiciones que el resto de las Entidades Federativas.
- En la misma iniciativa se propuso incrementar las aportaciones del FAIS a 2.64 por ciento de la Recaudación Federal Participable e incrementar el FORTAMUN al 2.69 por ciento, ambos con referencia de dicha recaudación además de incluir a los habitantes del Distrito Federal, entre sus destinatarios.

**CONSIDERACIONES DE LA COMISION DE HACIENDA.**

- De acuerdo a lo anterior se considero necesario establecer en la Ley de Coordinación Fiscal ambos Fondos que se consideran superiores a las posibilidades reales que se permite el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2001, en virtud de la forma que operan las formulas establecidas.
- Para ello se planteó la alternativa que significa 1600 millones de pesos al Distrito Federal, pero que su costo no signifique una afectación a las Entidades Federativas y Municipios.
- La Comisión de Hacienda consideró pertinente proponer reformas y adiciones en la Ley de Coordinación Fiscal con el objeto de incorporar al Distrito Federal en el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, queda establecido en los artículos 25 y 36 de la propia Ley .

- En la Fracción IV, del Artículo 25 se señala la denominación siguiente: " Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal".
- Por lo que respecta al Artículo 36, en su inciso a) se establece el 2.35 por ciento de la recaudación federal participable, que se enterará mensualmente por partes iguales a los Municipios por parte de los Estados. Y en el inciso b) el Distrito Federal y a sus Demarcaciones territoriales, los fondos correspondientes les serán entregados en la misma forma que a los Estados y Municipios, pero calculados como el 0.2123 por ciento de la recaudación federal participable.
- Asimismo se propuso reformar los artículos primero y segundo transitorio, con el fin de asegurar que el Distrito Federal continúe recibiendo sus participaciones.

**A la letra dice:**

"En tanto entra en vigor en el Distrito Federal el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que al efecto sean celebrados por el Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la Declaratoria de Coordinación en derechos que dicte la propia Secretaría, continuaran vigentes las disposiciones y acuerdos siguientes:

- El último párrafo del artículo 1 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El penúltimo párrafo del artículo 10 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El último párrafo del artículo 10-A de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El cuarto y quinto párrafos del artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal, para su Coordinación en Impuestos Federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1979.
- El Acuerdo que Modifica y Adiciona el Acuerdo a la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para su Coordinación en Impuestos Federales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 1981.
- El artículo Primero Transitorio del Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la colaboración administrativa de este último en materia fiscal federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1983.
- El Acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Departamento del Distrito Federal para la Colaboración Administrativa de este último en materia Fiscal Federal, publicado en el diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1997.

## SE REFORMA

D.O.F. 13-03-2002.

FECHA DEL DOCUMENTO: 15-12-2001.

ARTICULOS QUE SE REFORMARON. 46 último párrafo.

Se encuentra dentro del Decreto por el que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal.

### OBSERVACIONES.

- De las consideraciones a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que dieron margen a las reformas de la Ley de Coordinación Fiscal, se tiene lo siguiente:
- Se consideró procedente en el artículo 2, el cual enuncia quienes son sujetos de la Ley, mencionados en el artículo 108 Constitucional, se indicaba que eran "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos Federales", ahora se diga "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos Públicos Federales."
- Se modifica el artículo 3, con lo que queda claro que las autoridades ahí mencionadas aplicarán la presente Ley en el ámbito de su competencia.
- Por lo que se incluyen en la propuesta la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal, se actualiza el nombre del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, se agregan los Tribunales Agrarios, el Instituto Federal Electoral y la Auditoría Superior de la Federación.
- Sin embargo, se omitió incluir a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y al Banco de México, porque aunque son organismos autónomos, las personas que prestan sus servicios, son servidores públicos.
- Se consideró agregar dos fracciones más al Artículo 36, para establecer la obligación de presentar declaración patrimonial a los servidores públicos que trabajan en los dos organismos comentados.
- También se elaboró un artículo específico para determinar las atribuciones que les correspondan a los Contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas, y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República.
- La Comisión de Gobernación y Seguridad Pública propuso incluir en el artículo 7 los principios Constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, eliminando el Código de Conducta Ética.

- Se propuso incorporar al Catálogo de Obligaciones de los Servidores Públicos los relativos a no aprovecharse de su posición para aducir a que otro servidor público, realice, no realice o retrase algún acto de su competencia.
- Fue adecuado eliminar de la fracción I del artículo 7, el término " máxima diligencia" para quedar, " cumplir con el servicio", lo mismo con la fracción II , sustituyendo el termino " cumplir con las Leyes y otras Normas", por " cumplir las Leyes y la Normatividad."
- En el artículo 10 se modificó el segundo párrafo, a efecto de eliminar la exigencia planteada, en materia de quejas o denuncia, los cuales deben tener elementos de convicción que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.
- Se considera necesario modificar el último párrafo de este artículo donde se señalaba que la Secretaría establecerá las normas y procedimientos, para que las instancias del público sen atendidas y resueltas con eficiencia, sustituyendo el término "instancias", por el de quejas o denuncias.
- En materia de sanciones administrativas se propuso mantener aquellas que se han considerado cumplen con la formalidad disciplinaria.
- Para propiciar la transferencia en el ámbito de la Administración Pública Federal fue necesario reformar el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Publica Federal, ya que con ello se mejoran las bases legales que permitan la aplicación del régimen de responsabilidades de los servidores público, materia de la reforma al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- Esta Ley tiene como función el coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal, el establecer la participación que corresponda a sus Haciendas Públicas en los Ingresos Federales y distribuir entre ellos dichas participaciones y se regulan las Aportaciones Federales, así como la forma que se controla y supervisa el manejo de los recursos transferidos.
- La propuesta al artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, señala las responsabilidades administrativas , civiles y penales en que incurran los servidores públicos federales o locales, con motivo del manejo o aplicación indebida de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales, que serán determinadas y sancionadas por las autoridades federales o locales según corresponda.

### **5.5.2. Promoción del desarrollo y la intervención del Estado.**

Durante los años de 1947 a 1960 se formaron comisiones con el fin de desarrollar obras de infraestructura hidrológica, agropecuaria y proyectos industriales en las micro regiones de las siete principales cuencas de los ríos de México.

Esas comisiones estaban encargadas de promover el desarrollo en varios estados a través de la inversión pública federal, sin la participación financiera de los estados y municipios.

Para 1970, surge el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, (PIDER) mecanismo intersecretarial para el impulso de las zonas marginadas, programa que es el antecedente de los actuales programas de combate a la pobreza. En 1971, se creó en el estado de Yucatán el primer Comité Promotor del Desarrollo Económico, COPRODE, este se integro por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operaban en ese Estado, así como los diferentes sectores productivos, representados éstos por el titular de la Secretaría de la Presidencia. Y en el resto de los Estados de la Republica se crearon los COPRODES, entre 1972 y 1975.

En 1976, se faculta al Ejecutivo para celebrar Convenios Únicos de Coordinación con las autoridades ejecutivas de los Estados, con el objeto de coordinar y administrar los recursos financieros, humanos y materiales transferidos en beneficio de las comunidades en inversión de infraestructura como son:

- Agua potable.
- Alcantarillado.
- Vivienda.
- Cárceles.
- Caminos rurales.
- Carreteras urbanas.

- Planteles escolares.
- Casas de salud.

Además se celebró el Convenio Único de Coordinación dando un antecedente más firme a la descentralización de recursos y funciones hacia los Estados.

En 1977, se reestructura el COPRADES, designando al Gobernador del Estado y un colaborador que ellos designen.

En 1981, se forman los Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados.

En 1982, se creó en la estructura del Convenio Único de Coordinación para el presupuesto de egresos de la federación el Ramo 26 "Promoción Regional".

Y en el período de 1982 a 1988, se establecieron las siguientes políticas:

- Planeación del Desarrollo.
- Descentralización de la vida Nacional.
- Fortalecimiento del Municipio.

Para 1983 el CUC, Convenio Único de Coordinación se transformó en Convenio Único de Desarrollo, el cual dentro de su contenido sentaba las bases para un programa emergente de empleo para zonas rurales.

El ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, en 1984, cambia de nombre por el de "DESARROLLO REGIONAL", en lugar de "PROMOCIÓN REGIONAL".

En el año de 1989 el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación cambia de nombre por el de "SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL", el cual dió origen al PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD, instrumento importante que sienta las bases de la descentralización y coordinación de

recursos y funciones en los tres niveles de gobierno, Federal, Estatal y Municipal.

En 1992, al reformarse la Ley Orgánica de Administración Pública se crea la Secretaría de Desarrollo Social con el objetivo de superar las condiciones de marginación y pobreza en los diferentes estados del país.

Con ello se transformó nuevamente el Convenio Único de Desarrollo por el de Convenio de Desarrollo Social. En 1995 el ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación cambió también de nombre por el de "SUPERACIÓN DE LA POBREZA".

En 1998 se crea el ramo 33, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y la adición en la Ley de Coordinación Fiscal de un capítulo V, contempla, en uno y en otro, la operación de Fondos de Aportaciones debidamente etiquetadas o sea, que serán ejercidos los recursos, específicamente y que no podrán emplearse para otro fin que sea para beneficio de los Estados y Municipios sobre tres materias específicas, uno es en la renovación del Federalismo, dos descentralización de recursos y funciones; y tres, la transformación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por el de Coordinación Hacendaría.

#### **5.5.2.1. Fondos de aportaciones ramo 33.**

La creación de los Fondos de aportaciones, fue con el objeto de coadyuvar el fortalecimiento de las haciendas locales, e inclusive Municipales, en dos vertientes:

- Uno el Presupuestario, a través de la institucionalización de la previsión de recursos federales en apoyo de actividades específicas;
- Dos el tributario, a través de los Convenios de Colaboración Administrativa en materia Fiscal y los Anexos de Participaciones Federales.

En el primer caso, el Ejecutivo ha considerado los reclamos de las Entidades Federativas en el sentido de la insuficiencia de recursos en los últimos lustros, lo cual ha llevado a plantear al ejecutivo una serie de programas de apoyo federal para la satisfacción de las necesidades de la población principalmente, la educación básica, la atención de salud y el desarrollo de la infraestructura básica municipal. En este sentido es que de 1997 – 2003, se han ido transfiriendo más recursos a Entidades Federativas, Distrito Federal y Municipios.

En 1997 ante la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal de 1998, se propuso institucionalizar el apoyo que la Federación, ofrece como complemento a los recursos que la misma aporta para el mejor desarrollo de las actividades que se han descentralizado a las Entidades Federativas. Esto motivo que el Ejecutivo propusiera, como ya se mencionó anteriormente, una adición a la Ley de Coordinación Fiscal, del capítulo V, que hasta hoy se denomina de los Fondos de Aportaciones Federales.

El ramo 33, por medio del cual se transfieren los recursos para la constitución de fondos de recursos de origen federal, que en la actualidad siguen el orden señalado por la ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 del capítulo V, son:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.
- II. Fondo de Aportaciones para el Sector de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

El artículo 26, de la Ley de Coordinación Fiscal señala: Recursos complementarios del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

Los Estados y el Distrito Federal recibirán los recursos económicos complementarios que les apoyen para ejercer las atribuciones que de manera exclusiva se les asignan, respectivamente, en los artículos 13 y 16 de la Ley General de Educación.

En el artículo 27, los elementos que son determinantes del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

- Registro común de Escuelas,
- Plantilla de Personal,
- Suscripción de Acuerdos de por medio
- Recursos presupuestarios que se hayan transferido en el ejercicio inmediato anterior,

Mas:

- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso del ejercicio se hubieren autorizado,
- El importe que resulte de aplicar en el ejercicio que se presupueste las medidas autorizadas con cargo a las citadas Previsiones derivadas del ejercicio anterior,
- La actualización que se determine de los gastos de operación, distintos de los servicios personales y de mantenimiento.

En el artículo 28, Reuniones. Autoridades Federales, como Estatales, responsables en materia educativa como del ejercicio del gasto.

- Se reunirán una vez al año,
- La agenda estará compuesta del análisis de las alternativas y propuestas que apoyen la equidad en la utilización de los recursos transferidos,

- Los Gobiernos de los Estados y el Distrito Federal, proporcionan al Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Educación Pública lo siguiente:
  - Información Financiera y Operativa, con el fin de mejorar la planeación, programación y evaluación del Sistema Educativo Nacional.

Artículo 29. Recursos económicos con cargo al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud en apoyo a las atribuciones que de este mismo rubro les competen a los Estados y el Distrito Federal de acuerdo a los artículos 3º, 13 y 18 de la Ley General de Salud.

Artículo 30. Son elementos determinantes del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud:

- Inventario de infraestructura medica,
- Las plantillas de personal,
- Suscripción de los Acuerdos de Coordinación para la Descentralización Integral de los Servicios de Salud y las erogaciones de impuestos Federales.
- Aportaciones de Seguridad Social.
- Los Recursos transferidos en ejercicio inmediato anterior con motivo de:
  - Gastos en servicios personales,
  - Incrementos salariales y de prestaciones,
  - Gastos operativos y de inversión excepto inversión eventual en infraestructura y equipamiento.
  
- Recursos para promover la equidad en los Servicios de Salud.

Artículo 31. Fórmula para la distribución de los recursos destinados a los Servicios de Salud :

$\Sigma$  = sumatoria correspondiente a las entidades federativas.

i = subíndice que se refiere a la i-ésima entidad federativa.

$$\sum Fi = \sum (M * Ti)$$

M = Monto aprobado en el presupuesto de Egresos de la Federación a que se refiere la fracción IV del artículo 30.

Fi = Monto correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total M.

Ti = Distribución porcentual correspondiente a la i-ésima entidad federativa del monto total.

Para el cálculo de Ti de la i-ésima entidad federativa se aplicará el siguiente procedimiento:

$$Ti = Di / DM$$

DM = Monto total del déficit en entidades federativas con gasto total inferior al mínimo aceptado.

Di = Monto total del déficit de la i-ésima entidad federativa con gasto total inferior al mínimo aceptado.

En donde:

$$Di = \max[(POBi * (PMIN * 0.5 * (REMi + IEMi)) - Gti), 0]$$

En donde :

POBi = Población abierta en i-ésima entidad federativa.

PMIN = Presupuesto mínimo per capita aceptado.

REMi = Razón estandarizada de mortalidad de la i-ésima entidad federativa.

IEMi = Índice estandarizado de marginación de la i-ésima entidad Federativa.

Gti = Gasto total federal que para población abierta se ejerza en las entidades federativas sin incluir M del ejercicio correspondiente.

Artículo 32. Determinación del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social por un monto del 2.5% de la recaudación federal participable.

- El 2.5 por ciento de la recaudación Federal Participable (artículo 2º, de esta Ley):
  - El 0.303 por ciento de la recaudación federal participable corresponderá al Fondo para Infraestructura Social Estatal.
  - El 2.197 por ciento al Fondo para Infraestructura Social Municipal.

Artículo 33. Destino de las Aportaciones Federales del Fondo Aportaciones para la Infraestructura Social:

- Destino exclusivo para el financiamiento de obras.
- Acciones sociales básicas.
- A inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:
  - Fondo de Aportaciones para Infraestructura Social Municipal:
    - Agua potable
    - Alcantarillado
    - Drenaje y letrinas
    - Urbanización municipal
    - Electrificación rural y de colonias pobres
    - Infraestructura básica de salud
    - Infraestructura básica de educación
    - Mejoramiento de la vivienda
    - Caminos rurales
    - Infraestructura productiva rural
  - Fondo de Infraestructura Social Estatal:
    - Obras y acciones de alcance de beneficio regional o intermunicipal.

Los municipios podrán disponer de 2% del total de los recursos del Fondo para Infraestructura Social Municipal que les corresponda, para la realización de un programa de desarrollo institucional. Éste será convenido entre los tres ordenes de gobierno, El Ejecutivo Federal representado por la Secretaría de

Desarrollo Social, el Gobierno Estatal correspondiente y el municipio de que se trate.

Los Estados y Municipios podrán destinar hasta el 3 % de los recursos correspondientes en cada caso, para ser aplicados como gastos indirectos a las obras señaladas en el presente artículo.

Se hará del conocimiento a sus habitantes por parte de los Estados y Municipios:

- Los montos y las obras a realizar.
- Deberán dar seguimiento y evaluación de obras y acciones a realizar.
- Sobre los resultados alcanzados.
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la utilización del Fondo de Aportaciones, los municipios lo harán por medio de sus Estados.
- Que las obras sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente.

Artículo 34. Fórmula para la distribución del Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social.

- Se consideran los factores que se publican en el Diario Oficial de la Federación, para efectos del cálculo anual.
- Se toman criterios de pobreza extrema.
  - Ingreso per cápita en el hogar;
  - Nivel educativo promedio por hogar;
  - Disponibilidad de espacio de la vivienda;
  - Disponibilidad de drenaje; y
  - Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Artículo 35. Carácter distributivo de los recursos hacia municipios con mayor magnitud y pobreza extrema..

- Se utilizará la información estadística mas reciente de las variables de rezago social a que se refiere el artículo anterior.

- Se utilizarán variables sumadas y ponderadas con igual peso.
  - Población ocupada del municipio que perciba menos de dos salarios mínimos respecto a la población del Estado.
  - Población municipal de 15 años o mas que no sepan leer ni escribir respecto al Estado.
  - Población municipal que habite viviendas particulares sin disponibilidad de drenaje conectado a fosas sépticas o a la calle, respecto a la población Estatal en iguales condiciones.
  - Población municipal que habite en viviendas particulares sin disponibilidad de electricidad entre la población del Estado.

Artículo 36. Determinación del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

- Con el 2.35 % de la recaudación federal participable a que se refiere el artículo 2º de esta Ley y lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación.
- Al Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales con el 0.2123 % de la recaudación federal participable (no procede lo establecido en el artículo 7 segundo párrafo de esta Ley en el sentido de anticipos a cuenta de participaciones.)

Artículo 37. Destino de las Aportaciones federales del Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios.

- Se destinaran exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.
- Harán de su conocimiento de sus habitantes los montos y obras a realizar.
- Informar a sus habitantes sobre los resultados alcanzados.

Artículo 38. Distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los municipios y la demarcaciones del Distrito Federal de acuerdo a la proporción directa al número de habitantes.

- 2.35 % que establece el artículo 36 inciso a), en proporción directa al número de habitantes de cada entidad Federativa.
- En el caso del Distrito Federal y Demarcaciones se aplicara el 0.2123 % según lo establecido en el inciso b) del artículo 36 ya mencionado.
  - El 75 % correspondiente a cada Demarcación Territorial será asignado conforme al criterio del factor de población residente, y
  - El 25 % restante al factor de población flotante .

Artículo 39. Determinación del Fondo de Aportaciones Múltiples.

- Aplica el 0.814 % de la Recaudación Federal Participable. Artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal y no procederán los anticipos mencionados en el Artículo 7º, segundo párrafo de esta Ley.

Artículo 40. Destino de las Aportaciones Federales del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Se destinaran exclusivamente a:

- Otorgar desayunos escolares,
- Apoyos alimentarios,
- Asistencia social a población en pobreza extrema,
- Población en desamparo,
- Equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

Artículo 41. Distribución del Fondo de Aportaciones Múltiples.

Se distribuirá de acuerdo a las asignaciones y reglas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Artículo 42. Recursos económicos complementarios para el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos. Los cuales recibirán

los Estados y el Distrito Federal de acuerdo con los convenios con el Ejecutivo Federal y serán transferencias de recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la prestación de dichos servicios.

Artículo 43. Determinación del monto del Fondo de Aportaciones para Educación Tecnológica y de Adulto, será anualmente a partir de los siguientes elementos:

- Los registros de planteles,
- Instalaciones educativas,
- De plantillas de personal empleado en el cálculo de los recursos presupuestarios transferidos a las Entidades Federativas,
- Erogaciones por concepto de impuestos federales,
- Aportaciones de seguridad social.
- Los recursos transferidos a las entidades Federativas con cargo a este fondo, durante el ejercicio inmediato anterior.

Mas:

- Las ampliaciones presupuestarias que en el transcurso del ejercicio inmediato anterior se hubiesen autorizado,
- El importe de las medidas autorizadas con cargo a las citadas provisiones derivadas del ejercicio anterior.
- La actualización de los gastos de operación distintos a los gastos de servicios personales correspondientes a los registros de planteles e instalaciones educativas,
- Adicionalmente las fórmulas que consideren las prioridades específicas y estratégicas compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo,(serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación).

Artículo 44. Constitución del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública, la Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

Se distribuirá entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, aprobados por el Concejo Nacional de Seguridad Pública.

Criterios a utilizar en la distribución de recursos:

- Número de habitantes de Estados y Distrito Federal.
- Índice de ocupación Penitenciaria.
- Tasa de crecimiento de indiciados y sentenciados.
- Avances en el Programa Nacional de Seguridad Pública:
  - Profesionalización,
  - Equipamiento,
  - Modernización tecnológica e infraestructura,
- La información relacionadas con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultados de su aplicación por cada Estado y el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación.

(No se considerara lo establecido en el artículo 7º de la Ley segundo párrafo sobre Anticipos.)

Artículo 45. Destino de las Aportaciones Federales con cargo al Fondo de Aportaciones para Seguridad Social.

Se destinarán exclusivamente a:

- Reclutamiento,
- Selección,
- Depuración,
- Evaluación,
- Formación de recursos humanos vinculados con las tareas de seguridad pública.
- Complementar las dotaciones de:
  - Agentes del Ministerio Público,
  - Peritos,
  - Policías Judiciales, o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y Distrito Federal,

- De los policías preventivos o de custodia de los centros penitenciarios y de menores infractores,
- Establecimiento y operación de la red Nacional e informática para la seguridad pública, servicio telefónico de emergencia,
- Construcción de centros de readaptación social.

Artículo 46. Carácter inembargable de las aportaciones con cargo a los Fondos.

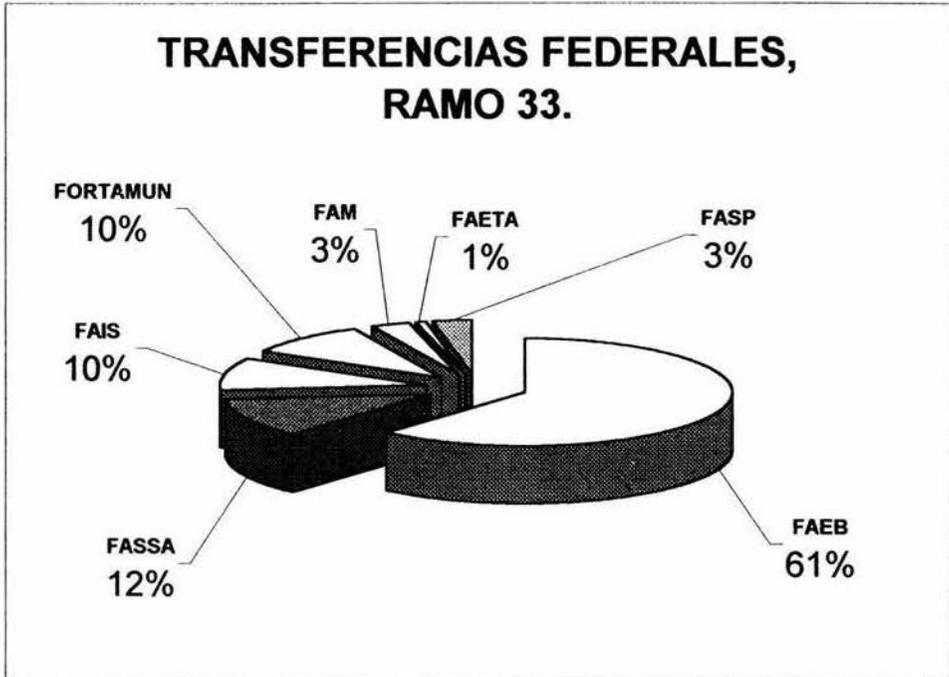
- Las aportaciones no serán embargables,
- Deberán las Aportaciones ser registradas como ingresos propios y para fines específicos establecidos en los artículos anteriores.
- Autoridades responsables del control y supervisión de los recursos:
  - Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
  - Gobiernos de los Estados y Municipios.
  - Congresos Locales.
  - Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Sanciones: Cuando los fondos sean aplicados a fines distintos, serán sancionados de acuerdo a la Legislación Federal.

Cuando el mal uso de los recursos los efectúen en los Estados y Municipios serán sancionados por las leyes locales.

El FAEB y el FASSA son los fondos de aportaciones en los que se destinan mayores recursos, de acuerdo a lo que la gráfica demuestra, que entre los dos fondos se concentran más del 70% de los recursos del ramo 33.

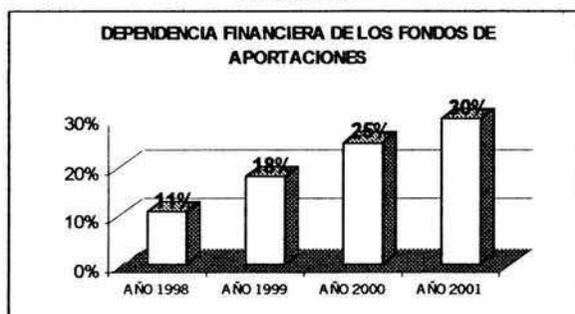
GRAFICO 5.



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Mario Israel Gómez Bonfil

El ramo 33 se creó para apoyar a los Estados y Municipios con recursos federales para solventar su gasto principalmente en los servicios, en busca de mejorar las condiciones de vida la población, es por ello que los fondos de aportaciones son recursos dirigidos con un fin específico y no se podrá hacer uso de éstos en otra cuestión que no tenga que ver con la función para la que fueron creados por el Gobierno Central. La importancia de estos recursos para los Estados y Municipios es muy grande, puesto que supera por mucho a los ingresos propios de las entidades y la dependencia es un fenómeno que se incrementa año con año en todo el país, ya que ha crecido significativamente ya que los ingresos totales, a nivel municipal, dependen para el 2001 en un 30%, cuando en 1998 era tan sólo del 11% esta relación.

GRAFICA 6.



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

	1998	1999	2000	2001
APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	5,498,364,776	12,770,422,766	21,200,972,134	30,599,498,979
TOTAL DE INGRESOS	50,584,531,134	70,163,441,054	85,349,433,000	100,851,627,486
<b>DEPENDENCIA FINANCIERA POR RAMO 33</b>	<b>11%</b>	<b>18%</b>	<b>25%</b>	<b>30%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI

El grado de dependencia que se tiene de los fondos de aportaciones para los municipios en este caso, indica el nivel de necesidad que existe en la mayoría de los Estados del país para poder solventar sus gastos en servicios, toda vez que los recursos se destinan de acuerdo al grado de necesidad de la región, por decirlo de una forma muy general. Y ésto podría ser un indicador del grado de empobrecimiento de las regiones en nuestro país, pues no es que se señale que si el gobierno destina mayores recursos para un área en específico sea negativo, me refiero a la diferencia que existe entre los ingresos propios y las aportaciones federales, que nos indica tal vez una disminución en la recaudación de sus potestades tributarias, reflejo de la actividad económica en la región.

También es importante señalar en que fondo de aportaciones se están designando la mayor cantidad de recursos del ramo 33, como ya lo señalamos los fondos que más reciben son el FAEB y el FASSA, de lo que podemos considerar que para el gobierno Federal su prioridad en las regiones es el

sector salud y el de educación y más si consideramos los recursos que de otros fondos se destinan para el sector educativo, como lo hace el FAM y el FAETA.

**TABLA 3.**  
**Aportaciones federales para Entidades Federativas y Municipios**  
**RAMO 33**  
**(MILES DE MILLONES DE PESOS)**

ENTIDAD	1995	1996	2000	2001	2002
MEXICO	8,821	13,426	16,889	19,955	21,163
VERACRUZ	7,746	10,788	13,189	15,225	16,852
CHIAPAS	5,449	7,594	9,407	11,033	12,618
JALISCO	5,220	7,284	9,047	10,608	11,470
GUERRERO	5,026	6,922	8,556	10,082	11,091
OAXACA	4,871	6,781	8,489	10,141	11,644
MICHOACAN	4,783	6,541	8,047	9,336	10,246
PUEBLA	4,527	6,407	7,958	9,411	10,410
GUANAJUATO	3,994	5,673	7,008	8,117	9,005
NUEVO LEON	3,366	4,599	5,549	6,383	6,644
TAMAULIPAS	3,364	4,615	5,731	6,762	7,375
HIDALGO	3,134	4,311	5,261	6,110	6,788
SAN LUIS POTOSI	2,964	4,101	5,000	5,825	6,459
CHIHUAHUA	2,907	4,049	4,901	5,731	6,363
SINALOA	2,636	3,620	4,421	5,173	5,747
COAHUILA	2,635	3,595	4,496	5,144	5,535
SONORA	2,580	3,595	4,347	5,086	5,451
TABASCO	2,397	3,312	4,046	4,733	5,245
BAJA CALIFORNIA	2,340	3,607	4,579	5,331	5,536
DURANGO	2,229	3,020	3,599	4,172	4,603
YUCATAN	2,019	2,775	3,405	4,067	4,306
ZACATECAS	2,005	2,719	3,229	3,809	4,275
DISTRITO FEDERAL	1,826	1,726	2,117	4,202	4,405
MORELOS	1,809	2,455	2,991	3,519	3,948
QUERETARO	1,644	2,265	2,735	3,243	3,618
NAYARIT	1,507	2,006	2,421	2,885	3,163
TLAXCALA	1,360	1,804	2,166	2,539	2,781
CAMPECHE	1,315	1,792	2,156	2,510	2,697
AGUASCALIENTES	1,294	1,709	2,081	2,441	2,673
QUINTANA ROO	1,267	1,696	2,080	2,543	2,798
BAJA CALIFORNIA SUR	928	1,256	1,552	1,789	1,859
COLIMA	904	1,170	1,447	1,701	1,896

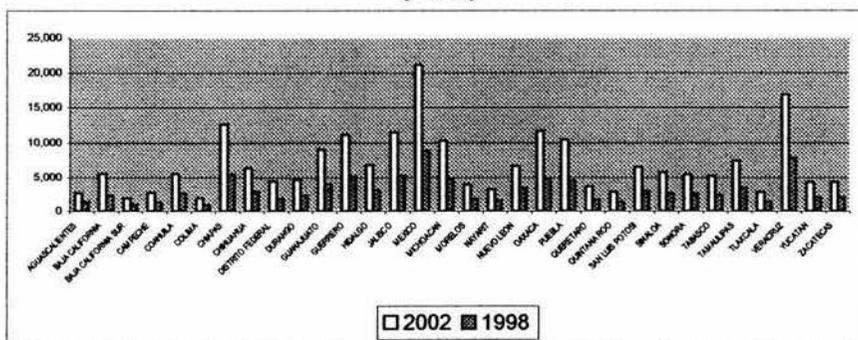
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Se observa que Estados como Veracruz, Guerrero, Chiapas y Oaxaca son Estados que reciben mayor cantidad del ramo 33, ciertamente son Estados cuyos municipios se encuentran en condiciones de marginación muy alto,

también que Estados como Jalisco y el Edo. de México reciben un alto porcentaje de este ramo, siendo municipios que en la gran mayoría se encuentran con niveles de marginación muy por debajo de estados como Hidalgo, Zacatecas, Tlaxcala y otros más que reciben menor cantidad de recursos por este concepto. La interpretación a ésta situación podría ser que realmente los recursos independientemente de que no fortalecen el desarrollo económico, se han distribuido de forma desigual, ya que los recursos se distribuyen sobre ciertas bases, las cuales en algunos casos benefician menos a Estados con muchas carencias.

El ideal federalista es la autonomía municipal, pero éste no se podrá lograr mientras las políticas de ayuda vía fondos de aportaciones no se dirijan hacia sectores que estratégicamente impulsen el desarrollo económico regional, consiguiendo por éste mecanismo la independencia económica de los municipios, que a la vez fortalezca a la economía nacional en su conjunto. Que de lo contrario se fomenta la dependencia en la ayuda que da la federación incurriendo en un mayor centralismo, el cual no es negativo siempre y cuando las políticas determinadas estén encausadas a fomentar el desarrollo tanto nacional como el regional, dejando a un lado el autoritarismo.

**GRAFICA 7.**  
**FONDO DE APORTACIONES RAMO 33**  
**(PESOS)**



FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI, Mario Israel Gómez Bonfil

**5.5.2.2 Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, ramo 39**

**Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2000. D.O.F. 31-12-99**

**De las asignaciones del gasto de la Administración Pública Federal.**

**Texto Sexto, Capítulo Único, Artículo 84, Fracción.-IX**

El Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se integrará con recursos por un monto de \$6,870,000,000.00 y se enterará mensualmente a los gobiernos de las entidades federativas durante los primeros 10 meses del ejercicio. Los recursos que con cargo al Programa reciban las entidades federativas se destinarán a los siguientes fines según sea el caso:

a) Las entidades federativas cuyo gasto público propio por habitante en educación sea mayor al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas en educación entre la población total del país, podrán destinar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en obra pública.

b) Las entidades federativas cuyo gasto propio por habitante en educación sea inferior al resultado de dividir la suma del gasto total que realizan las entidades federativas, en educación entre la población total del país, podrán aplicar los recursos que les correspondan de este Programa a los fines que se establezcan en sus presupuestos anuales locales, dando prioridad al gasto en infraestructura educativa en sus sistemas públicos de educación.

Para elaborar los cálculos descritos en las dos fracciones anteriores se usará, en lo que respecta a gasto educativo, la información de la Encuesta más reciente de Financiamiento Educativo Estatal, que al efecto emita la Secretaría de Educación Pública y, en lo que respecta a población, la información más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. La Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de

Estadística Geografía e Informática deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación la información más reciente, a más tardar el 25 de enero del año 2000.

En ningún caso las Entidades Federativas podrán utilizar los recursos que reciban con cargo al programa para erogaciones en gasto corriente.

**Para el Ejercicio 2001, D.O.F. 31-12-00, De las Erogaciones, Capítulo II,  
Artículo 5**

Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de \$ 13,157,700,000.00 se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones.

**Para el ejercicio 2002, D.O.F. 01-01-02, De las Erogaciones, Capítulo II,  
Artículo 5, Antepenúltimo y últimos párrafos, Transitorios, Décimo Noveno,  
C. Reasignaciones Presupuestales.**

Los recursos previstos para el Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas de \$14,700,000,000.00 son subsidios que otorga la Federación a las entidades federativas, los cuales se destinarán exclusivamente para saneamiento financiero; apoyo a los sistemas de pensiones de las entidades federativas, prioritariamente a las reservas actuariales; así como a la inversión en la infraestructura de las entidades federativas. Dichos recursos no podrán destinarse para erogaciones de gasto corriente y de operación, salvo en el caso de dichos sistemas de pensiones. Los recursos de dicho programa serán distribuidos de la manera siguiente:

La Cámara, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, deberá acordar con los respectivos órganos técnicos de vigilancia de las legislaturas

locales, medidas para que la comprobación del ejercicio de los recursos del Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se realice en los términos de las disposiciones presupuestarias federales, así como otras acciones que permitan fiscalizar el ejercicio de dichos recursos, sin que ello implique limitaciones o restricciones en la administración y ejercicio de los mismos. Asimismo, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Contraloría, previamente a la entrega de dichos recursos, deberá acordar con las Secretarías de Contraloría o sus equivalentes de las entidades federativas, el establecimiento por parte de las entidades federativas de una cuenta específica que identifique los recursos públicos federales

Para el Ejercicio 2003, D.O.F. 30-12-02., Del Federalismo. Título II Disposiciones Generales. Artículo. 9, Fracción.- I, Inciso. c), segundo párrafo.- Las erogaciones del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado se distribuirán, con cargo al presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación, en proporción directa a los recursos que cada entidad federativa recibirá por concepto del ramo 33, Aportaciones Federales para las Entidades Federativas y Municipios y el 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Fracción II.- En el caso del Ramo General 39 Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas a que se refiere el artículo 10 de este decreto, así como la reasignación de recursos federales a las entidades federativas a que se refiere el artículo 12 del mismo, la Auditoría fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos federales en los términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.

**Artículo 10.- De los Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.**

Se destinarán para:

Saneamiento Financiero, preferentemente a través de la amortización de deuda pública, expresada como reducción del principal. Asimismo, podrán realizarse otras acciones de saneamiento financiero. Siempre y cuando se acredite un impacto favorable en la fortaleza de las finanzas públicas locales.

Inversión en infraestructura; equipamiento de las Obras Generadas o Adquiridas.

#### Infraestructura hidroagícola

Hasta un tres por ciento del costo del programa o proyecto programado en el ejercicio fiscal de 2003, para gastos indirectos por concepto de realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura.

La asignación para este Programa, ahora ramo 39, fue de 17,000,000,000.00 millones de pesos.

Los recursos del PAFEF entre las entidades federativas se realizará de acuerdo a una fórmula establecida en el decreto de presupuesto del 2002.

Reducción de 2,190 millones de pesos al Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF) por ajuste en el Gasto Público Federal.

El pasado 2 de abril del presente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que el Gobierno Federal procederá a ajustar en 10,100 millones de pesos el Gasto Público Federal para compensar la disminución prevista en los ingresos públicos del primer trimestre del año, y así garantizar el cumplimiento del déficit público aprobado por el H. Congreso de la Unión para 2002.<sup>45</sup>

Cabe mencionar que la disminución de los ingresos prevista, fue provocada principalmente por la disminución de los montos esperados tanto de los ingresos petroleros como de la recaudación tributaria. La primera, por la baja de los precios internacionales del petróleo de noviembre de 2001 a enero de 2002 y la fortaleza del peso, y la segunda, producto de un menor dinamismo de la actividad productiva durante el primer trimestre del año y los resultados arrojados por las empresas, reflejados en un menor pago de impuestos definitivos en el mes de marzo.

---

<sup>45</sup> INDETEC Página Internet

En el ajuste del Gasto Público Federal anunciado, destaca la reducción de *2 mil 190 millones de pesos en el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF)*, así como un recorte presupuestal para diversas dependencias y entidades por un total de 7 mil 910 millones de pesos, señalándose que dichos ajustes no implican una afectación en las metas sustantivas de los programas, ni una disminución en la cantidad y calidad de los servicios que el sector público federal provee a la sociedad.

Recorte en el PAFEF 2002 y Estimación de su Distribución por Entidad Federativa.

Como se mencionó, la reducción al PAFEF anunciada asciende a \$2,190 millones de pesos, lo que representa un 14.8980% del total del PAFEF establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.

Recorte en el PAFEF 2002

Total PAFEF	14,700,000,000
Reducción Absoluta	2,190,000,000
% Reducción	14.8980%

**FUENTE:** Elaborado con datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002; y del Comunicado de Prensa 037/2002 de la SHCP "Acciones para garantizar el cumplimiento del déficit público aprobado por el H. Congreso de la Unión para 2002", realizado el 2 de abril del 2002.

Si suponemos que la disminución del PAFEF a distribuir a cada entidad es en la misma proporción en que se recorta el total del programa, la estimación en la cantidad ajustada del PAFEF por entidad federativa resultaría de aplicar la siguiente fórmula: Monto ajustado PAFEF = Asignación original del PAFEF publicada en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002 por entidad federativa, multiplicada por la proporción de la reducción total (0.14898) señalada en el comunicado de prensa número 037/2002, publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el 02 de abril del mismo año.

**TABLA 4.**

**Estimación de la Distribución del PAFEF 2002 a Entidades Federativas  
(pesos del 2002)**

Entidad Federativa	Cantidad	Reducción	Monto ajustado
Aguascalientes	141,663,108	21,104,912	120,558,196
Baja California	650,979,775	96,982,701	553,997,074
Baja California Sur	94,695,252	14,107,660	80,587,592
Campeche	170,297,352	25,370,830	144,926,522
Chiapas	590,515,962	87,974,827	502,541,135
Chihuahua	619,161,399	92,242,413	526,918,986
Coahuila	349,364,836	52,048,231	297,316,605
Colima	115,676,562	17,233,447	98,443,115
Distrito Federal	1,211,375,435	180,470,218	1,030,905,217
Durango	271,796,442	40,492,123	231,304,319
Guanajuato	549,949,842	81,931,303	468,018,539
Guerrero	392,656,902	58,497,865	334,159,037
Hidalgo	300,251,910	44,731,407	255,520,503
Jalisco	1,033,615,235	153,987,576	879,627,659
México	1,781,267,751	265,372,542	1,515,895,209
Michoacán	500,937,554	74,629,472	426,308,082
Morelos	165,437,418	24,646,799	140,790,619
Nayarit	175,514,721	26,148,111	149,366,610
Nuevo León	672,731,931	100,223,328	572,508,603
Oaxaca	346,147,232	51,568,873	294,578,359
Puebla	649,337,446	96,738,028	552,599,418
Querétaro	227,968,052	33,962,587	194,005,465
Quintana Roo	137,283,526	20,452,444	116,831,082
San Luis Potosí	289,493,093	43,128,563	246,364,530
Sinaloa	425,503,034	63,391,268	362,111,766
Sonora	466,169,792	69,449,785	396,720,007
Tabasco	357,509,315	53,261,592	304,247,723
Tamaulipas	440,630,238	65,644,913	374,985,325
Tlaxcala	133,909,537	19,949,788	113,959,749
Veracruz	920,731,673	137,170,229	783,561,444
Yucatán	304,564,438	45,373,886	259,190,552
Zacatecas	212,863,237	31,712,278	181,150,959
<b>TOTAL</b>	<b>14,700,000,000</b>	<b>2,190,000,000</b>	<b>12,510,000,000</b>

**FUENTE:** Datos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002; y del Comunicado de Prensa 037/2002 de la SHCP "Acciones para garantizar el cumplimiento del déficit público aprobado por el H. Congreso de la Unión para 2002", realizado el 2 de abril del 2002.

**TABLA 5.**  
**PROGRAMA DE APOYO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**  
**RAMO 39**

ESTADO	2000	2001	2002	2003
AGUASCALIENTES	66,311,543.27	126,800,000.00	125,280,300.00	163,828,084.00
BAJA CALIFORNIA	382,970,919.51	582,680,000.00	575,696,400.00	752,833,753.00
BAJA CALIFORNIA SUR	46,993,573.54	84,760,000.00	83,744,100.00	109,511,516.00
CAMPECHE	81,832,701.06	152,430,000.00	150,803,100.00	196,942,516.00
COAHUILA	178,069,134.52	312,710,000.00	308,962,100.00	404,027,361.00
COLIMA	57,713,667.81	103,540,000.00	102,299,000.00	133,775,616.00
CHIAPAS	206,732,644.36	528,560,000.00	522,225,000.00	682,909,616.00
CHIHUAHUA	340,809,038.22	554,200,000.00	547,557,700.00	716,036,992.00
DISTRITO FEDERAL	740,716,134.02	1,084,280,000.00	1,071,284,400.00	1,400,910,367.00
DURANGO	130,806,604.88	243,280,000.00	240,364,200.00	314,322,416.00
GUANAJUATO	218,613,604.11	492,250,000.00	486,350,200.00	635,996,416.00
GUERRERO	109,642,838.72	351,460,000.00	347,247,600.00	454,093,016.00
HIDALGO	110,266,834.73	268,750,000.00	265,528,900.00	347,230,100.00
JALISCO	542,629,597.81	925,170,000.00	914,081,500.00	1,195,337,348.00
MEXICO	840,542,043.37	1,594,380,000.00	1,575,270,800.00	2,059,969,508.00
MICHOACAN	186,007,991.25	448,380,000.00	443,006,000.00	579,315,539.00
MORELOS	65,076,995.68	148,080,000.00	146,305,200.00	191,322,184.00
NAYARIT	85,844,256.29	157,100,000.00	155,217,100.00	202,976,208.00
NUEVO LEON	375,431,914.44	602,150,000.00	594,933,000.00	777,989,306.00
OAXACA	68,935,212.87	309,830,000.00	306,116,600.00	400,306,323.00
PUEBLA	248,471,492.68	581,210,000.00	574,244,000.00	750,934,461.00
QUERETARO	106,999,068.06	204,050,000.00	201,604,400.00	263,636,523.00
QUINTANA ROO	61,790,122.62	122,880,000.00	121,407,200.00	158,763,261.00
SAN LUIS POTOSI	108,380,165.84	259,120,000.00	256,014,300.00	334,787,931.00
SINALOA	220,237,837.18	380,860,000.00	376,295,200.00	492,078,339.00
SONORA	256,745,826.62	417,260,000.00	412,259,000.00	539,107,923.00
TABASCO	169,693,238.19	320,000,000.00	316,164,700.00	413,446,147.00
TAMAULIPAS	223,002,149.62	394,400,000.00	389,673,000.00	509,572,384.00
TLAXCALA	51,787,478.97	119,860,000.00	118,423,400.00	154,861,369.00
VERACRUZ	362,462,445.77	824,130,000.00	814,252,500.00	1,064,791,731.00

YUCATAN	137,765,244.37	272,610,000.00	269,342,700.00	352,217,377.00
ZACATECAS	86,717,702.46	190,530,000.00	188,246,400.00	246,168,369.00
TOTAL	6,870,000,022.84	13,157,700,000.00	13,000,000,000.00	15,935,208,269.00

FUENTE: Elaboración propia, en base a datos del Diario Oficial de la Federación

Las cantidades resultantes en los años de 2002 y 2003 no coinciden con lo presupuestado.

Para 2002 se presupuestó una cantidad de 14, 700,000,000.00 pesos que ya con el ajuste que hemos mencionado, resulta 12,510,000,000.00 pesos menor a lo que resultó de la suma 13,000,000,000.00.

Y para el ejercicio de 2003 se presupuestó 17,000,000,000.00 pesos y resultó que se distribuyeron 15,935,208,269.00.

Las aportaciones federales se han convertido en un tema polémico, toda vez que la dependencia que en algunos Estados genera esta forma de ingresos es bastante alta, ya que estados en los que representa una gran parte de su ingreso en muchas ocasiones no generan un nivel de ingresos propios que demuestre la capacidad financiera que deberían tener para hacer frente a su gasto. Claro está, que debido a la carencia de información referente a la recaudación de cada Entidad federativa y cada municipio no podemos considerar si es justo o injusto el mecanismo de distribución de cada Entidad, pero creo que si tomamos como base el PIB estatal para determinar la relación de producción con algunos impuestos podremos darnos cuenta que el que más produce, obviamente, por efectos fiscales es el que más va a recaudar. Y así se podrían enumerar muchos estados que pretenderían un distribución con mejores ingresos para sí mismos, y que en la actualidad reciben menos de lo que desearían. Esto es, y claro está que la distribución del ingreso no está en pro del desarrollo económico, sino más bien está en función en la etapa de un beneficio social populista y poco impactante en lo que sería una economía sana.

Queda demostrado que los recursos que se destinan año con año son insuficientes para superar los mínimos indicadores de marginación, claro está

que la filantropía no sirve de mucho cuando lo que se necesita es la actividad que genere sus propios recursos, y no una aspirina para un cáncer.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### 6.1 Conclusiones

México es un país que se caracteriza principalmente por ser una nación con una gran variedad de costumbres, con regiones geográficas, con climas y vegetación variados al igual que su gente, es por ello que siempre va a generar condiciones de vida desiguales en cada localidad, pero para poder llevar a cabo el ideal de un pueblo libre e independiente de gobiernos externos, se ha tenido que formar un orden social, una forma de organización la cual regule la vida de todos los que habitamos en esta nación, creándose así un orden constitutivo que desde 1824 se ha venido modificando y cambiando en muchos sentidos, como lo es el considerar el pacto federal en el que se interpreta la necesidad de la unión y el apoyo entre los miembros de la Federación que son los estados federados, y por otro lado el haber cultivado la concepción del municipio a través de muchos debates de tipo centralista o federalista aunque de forma muy discrecional pero se ha considerado al municipio como parte importante en la vida de gobierno de esta nación, y que viene a formalizarse en la Constitución de 1917 que refiere en su artículo 115 para determinar su participación en la vida política del país, y la cual le confiere las libertades, que aunque con los límites que la misma determina, al mismo tiempo que le da derechos le confiere obligaciones, para conducirlo al equilibrio con los otros dos órdenes de gobierno (Gobierno Federal y los Estados), tratando de propiciar de forma sistematizada la vida en la nación.

Es por ello que el presente estudio está enfocado al municipio, pues es importante comprender la importancia del mismo en la vida económica de nuestro país, ya que es éste la estructura más pequeña de una nación, es quien forma el tejido que da cuerpo a la misma y quien la estructura y la delimita integrando dentro del mismo la cultura y las costumbres de una sociedad, que por ello, a la vez, forma parte fundamental de ésta, pues es el representante más cercano del aparato gubernamental, que se encargará de impartir el orden y las leyes que regulen la convivencia de las personas, al

igual que fungirá como representante ante el gobierno central y ante el gobierno del Estado al que pertenezcan.

Mucho se puede observar a lo largo de la investigación y uno de los puntos más sobresalientes fue la relación de los tres ordenes de gobierno y la forma en la que se distribuyen los recursos, que es factor importante en el desarrollo de la economía de todo el país y que forma parte de un ciclo de vida social en la cual las necesidades de la sociedad deberían de estar en función del desarrollo económico de la región, así como de este mismo depende el crecimiento de la nación entera.

En este plano de distribución de competencias y de riqueza, es donde intervienen órganos reguladores que van desde la Constitución mexicana hasta las leyes y reglamentos internos de cada municipio, por medio de los cuales de forma coordinada los tres órdenes de gobierno delimitan las funciones de cada uno de ellos, buscando la armonía política y económica en todas las regiones, en este contexto económico se han procurado crear mecanismos de organización y coordinación para que en el caso de la recaudación no se incurra en una doble imposición que afecte al ingreso de las personas. Por el lado de la distribución de la riqueza, es de acuerdo a determinadas variables, como son la población, recaudación (Participaciones) y condiciones de vida o grado de marginación (Fondos de Aportaciones y Programas de Apoyo), siendo el tema uno de los más polémicos y tratados desde hace muchos años, lo primero fue concebir al gobierno como una Federación, en la cual los Estados federados fueran libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, unidos en una federación establecida según los principios de la Constitución Mexicana, que evidentemente pasó por muchas contraposiciones antes de consolidarse como tal y que a partir del constituyente de 1917 se convirtió en la forma de gobernar y de distribuir las competencias de los tres órdenes de gobierno, ubicándose como un sistema de concurrencia con coordinación, en virtud de la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, lo cual se logró después de tres Convenciones

Nacionales Fiscales, y muchos debates en el Congreso de la Unión durante el transcurso del siglo XX, lo cual ha sido la base para nuevas propuestas que buscan en el Federalismo una solución a la problemática económica en toda la nación y que actualmente se continua trabajando con propuestas en la cuarta Convención Nacional Hacendaria, que inició el 5 de Febrero de 2004.

Siendo ésta la estructura de gobierno en la que se coordinan los Estados y Municipios con el Gobierno Central, surge el debate cuando se trata de delimitar las funciones entre los tres órdenes de gobierno y los porcentajes que de los recursos obtienen cada ente de gobierno.

Los ingresos que por vía de participaciones y de aportaciones reciben los Estados y Municipios son muy importantes para las finanzas de los mismos, pues dependen en gran medida de estos recursos. Es elemental mencionar que parte de estos recursos son obtenidos por adherirse al sistema de coordinación Fiscal y razón a ésto dejan de percibir recursos de impuestos que pasan a ser administrados por la Federación, lo cual ocasiona inconformidades en algunos estados debido a la forma en la que se les regresan estos ingresos, alegando merecer mayores recursos por este medio.

La problemática es clara y la posición de los gobiernos locales y el gobierno central también, ya que el país necesita de mucho tiempo y trabajo para poder encontrar el desarrollo económico y social, y ésto no se va a lograr si se evaden responsabilidades culpando uno a otro de sus carencias.

Las principales comentarios que se presentan a continuación no son sino simples observaciones, de lo que pudiera en algún momento coadyuvar a la comprensión y de ésta partir hacia un razonamiento y solución de la problemática.

La postura del gobierno federal es que los estados recauden mas impuestos propios y la postura de los gobiernos estatales y municipales es la de que sea

el gobierno quien distribuya una mayor cantidad de todos sus recursos, haciendo de este un problema.

Es necesario aceptar que las transferencias federales que reciben los gobiernos locales evidencian la gran dependencia que tienen de ésta fuente de ingreso.

Es evidente que el gobierno central recibe lo recaudado de acuerdo al convenio de adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, pero también podemos observar que el poder recaudatorio en todo el territorio es diferente y que mientras unos recaudan mucho otros recaudan poco y a la hora de recibir los beneficios de la recaudación general no se fijan en si es en proporción a lo que fueron capaces de recaudar, si es cierto que las condiciones económicas de unas son diferentes que otras pero de eso no tiene la culpa el Estado que se ha preocupado por el desarrollo de su territorio y recaudar más, y ésto queda demostrado al observar la recaudación del impuesto al predial en el que los Estados, que cuentan con un número considerable de municipios y su población es alta, recaudan casi lo mismo que Estados que cuentan con menor número de municipios y su población es relativamente baja.

Se tiene que hacer un esfuerzo por comprender que la centralización del gasto se da, por la alta dependencia de los gobiernos locales con el gobierno central y que para evitar esta situación se debe de incrementar la responsabilidad tributaria de los Estados y municipios compartida con la Federación, al mismo tiempo que se promueve la eficiencia en ejercicio del gasto, definiendo con precisión las actividades que serán mejor desempeñadas por la federación y cuales por las entidades.

De esta manera se solidificaría la autonomía de los Estados y principalmente la de los Municipios ya que estimularía el instinto de responsabilidad para el ejercicio de su propio gasto, toda vez que estaría en función de sus ingresos.

Es necesario que por medio de considerar las necesidades de su región se apliquen las medidas necesarias para coordinar la actividad administrativa entre el estado y los municipios que lo integran tomando en cuenta su opinión y respetando las condiciones de la Federación.

Es también impostergable la necesidad de destinar recursos al desarrollo económico, para impulsar la industrialización de las regiones, generar infraestructura que estimule la inversión, incentivar y apoyar la economía regional y para esto se requiere de juntar recursos, los cuales se pueden obtener de una nueva reorganización en la formulación del presupuesto federal, lo que implicaría considerar otras variables como la actividad económica de las entidades. Con esto quiero decir, que es necesario realizar estudios que revelen las características económicas de cada región y en base al resultado tratar de fomentar con recursos las actividades en las que se tengan mayores ventajas, de igual forma impulsar actividades económicas que no se han realizado por desconocimiento, y que podrían mejorar la economía de las regiones, o sea, el diseñar un nuevo indicador en base a la actividad económica aparte de los índices de población o de recaudación tanto en las participaciones como en las aportaciones, es importante el combatir la pobreza, pero creo que es más importante combatirla generando los medios para impulsar el desarrollo económico en las regiones, impulsando las ventajas comparativas que tiene cada municipio promoviendo así sus costumbres y tradiciones, formándose asimismo un círculo virtuoso en el cual la sociedad se vea involucrada en la actividad económica mejorando sus condiciones de vida, el municipio se beneficie del incremento de la actividad económica pudiendo recaudar más, pues la base gravable se ampliaría y la dependencia de los recursos vía transferencias se disminuiría.

La transparencia administrativa es una parte muy importante en el impulso a la recaudación, ya que es por medio de que la gente vea las cuentas claras y los beneficios que recibe de la recaudación para cooperar y no evadir su responsabilidad como contribuyente puesto que le va a convenir más pagar sus

impuestos, que se ven reflejados en una mejor calidad de vida que implica mejores servicios, seguridad social, educación y salud de acuerdo a las necesidades de la región, a tener que ser sancionado por el gobierno.

La idea de recaudar más, es siempre frecuentada por las haciendas municipales con el fin de mejorar su financiamiento pero también hay que considerar la forma en que se recauda y esto será posible si se realiza un programa de innovación y homogenización en la operación de la administración de recaudación, complementado con un sistema de simplificación administrativa.

Esto puede lograrse con una evaluación más rigurosa del programa operativo anual, que contempla las funciones operativas de fiscalización, recaudación, soporte jurídico y apoyo en sistemas de cómputo, todo ello debe ser el resultado de la aplicación del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que previamente ha sido concertado con las entidades y los municipios.

Aunque no hay que perder de vista que la sociedad igualmente merece un trato justo en el pago de sus impuestos, pues a final de cuentas son éstos los que soportan toda la carga impositiva.

Los recursos federales hacia el apoyo a los Estados y municipios, han sido financiados por diferentes fuentes como la deuda o las para-estatales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, de lo cual tenemos que pensar que son industrias que requieren en la actualidad de reinversión en infraestructura que les permita un sano crecimiento y desarrollo. Es curioso el hecho de que existen entre los Estados con pozos petroleros, municipios con niveles de marginación muy altos y los recursos que reciben vía fondos de aportaciones son menores que lo que reciben otros Estados que no cuentan con este elemento que ha venido siendo pilar de la economía nacional, sólo reciben la proporción que en la Ley de Coordinación Fiscal les otorga por la extracción de petróleo, sería conveniente

que se legislara para que se beneficiaran los Estados donde se encuentran los recursos de petróleo recibiendo mayores ingresos que los que ya reciben, asimismo se proponga que sea una sola institución la que les proporcione los indicadores para que tanto la Federación como las entidades correspondientes tengan la misma información y de esa forma puedan realizar sus cálculos.

El municipio ha sido una fracción que forma la unidad y a pesar de los intentos que se han hecho desde el ideal revolucionario plasmado en el constituyente de 1917 a la fecha no han culminado en la realización de su completa autonomía, no es tarea fácil y de lo que sí se debe estar seguro es de que ésta debe de ser congruente con la responsabilidad que la misma le otorga en su libertad para ejercer su gasto es que tiene que ser responsable para concebir su ingreso y no es con la aportación que el gobierno federal le destina para combatir la pobreza como va a superar los rezagos que existen, sino dándoles los instrumentos para generar el desarrollo económico. ( *como dice un dicho "no les regales los pescados, regálales la caña de pescar y enséñalos a pescar"* ).

## 6.2 Recomendaciones

Algunas recomendaciones que a mi parecer podrían gestar un cambio positivo, tratando principalmente de no ser excluyente y considerar que toda reforma debe ser a favor de los tres ordenes de gobierno esperando con ello siempre el beneficio social.

La primera recomendación, es considerar, que debemos los mexicanos de tener un proyecto de nación, en el cual finque sus bases en la identidad del "ser mexicano".

Segundo, se busque mejorar o tener un estado de derecho en el cual la sociedad se recargue, para lograr vivir en una nación bajo un régimen legal, en el cual la ley no solo se interprete sino que se aplique, para así reforzar la legalidad, la transparencia y acciones contra la corrupción.

Tercero, instaurar la democracia, de la que participen de este derecho de forma integral todos los grupos sociales, para fortalecer las políticas y a las instituciones aumentando la legitimidad y la estabilidad de los gobiernos para en el futuro hacer frente a las reglas internacionales que regulan la vida a nivel mundial.

Cuarto, concebir un federalismo, en el que se observe la distribución de los recursos como de las obligaciones, buscando el optimo de la descentralización, el cual se encuentra, en el equilibrio entre los tres ordenes de gobierno asumiendo sus capacidades y responsabilidades, logrando la mejor coordinación entre éstos para no polarizar la economía, y que ello nos lleve a una balcanización de las entidades perdiéndose el sentido de un buen federalismo.

Quinto, es necesario que la actividad del gobierno se desenvuelva en un ambiente de solidaridad, la cual nos lleva a apoyar a los estados y municipios más pobres, con el criterio de que no sólo sea una ayuda piadosa sino, de

apoyo en el desarrollo de sus economías, mediante la aplicación de un plan nacional de desarrollo, que sea incluyente y participativo.

Sexto, es también importante la soberanía de las comunidades, conduciendo con esto al respeto que se merece todo individuo así como cualquier grupo social que viva en armonía, respetando la legalidad nacional, para hacer respetar su cultura, sus valores y tradiciones. Dándoles el valor y reconocimiento que se merecen a nivel la nacional y supranacional, amparados por el marco constitucional.

El séptimo punto, sería el de fortalecer la legislación, en miras de los compromisos que la nación tenga, para hacer frente a la economía supranacional.

Como octavo punto, se tiene que atender el regionalismo, el derecho que se tiene a pertenecer, a tener un origen, a una nacionalidad, el pertenecer a un territorio en especial, el formar parte de un grupo social, nos genera un estado de identidad y de orgullo, es perfectamente sano siempre y cuando esto sea a favor del desarrollo de su región, el buscar ser mejor ciudadano para poner en alto sus orígenes y cultura, tomando como cimientos estos valores fomentar la integración de las regiones a favor al progreso nacional, porque pertenece a todos la obligación de borrar los distinguos entre regiones, puesto que la integración regional es un medio para lograr el desarrollo económico regional y nacional aprovechando las fortalezas de cada municipio.

Noveno, inserción en el mundo, de los pueblos tanto indígenas como los que no lo son, debe ser parte del respeto que nos debemos y que podemos aprovechar para solidificar la estructura social de México. Encontrando con ello el respeto de otras naciones. Una ventaja es el potencial cultural que se derrama a lo largo del país y que por medio de una estrategia de turismo adecuada y fortalecida por una modernización en la estructura de comunicaciones, como lo sería el uso del tren modernizado, carreteras seguras

que conecten con muchas regiones, haciendo uso de estrategias de publicidad, acerca de los poblados que se encuentran de camino a los grandes centros turísticos, para que de cierta forma se conduzca al turista hacia diversas regiones y se motive a la compra de productos típicos regionales, así como el uso de los servicios, que previamente ya se hayan mejorado buscando la eficiencia en cada sector. Con esto lo que se lograra es una distribución de los grandes recurso por ese rubro, entre la mayoría de los mexicanos.

Aquí cabría remendar, la formación de centros productivos industriales aprovechando las fortalezas de cada región, lo cual traerá como beneficio el tener varias empresas de un sector productivo, en una región determinada, sin polarizar, rompiendo las fronteras entre región y región, que se favorezcan entre si, contando con trabajadores capacitados relacionados en el área, reduciendo los costos, como por ejemplo, en transportación de productos que sirven como insumos, en la reducción del tiempo en los procesos, etc.

Décimo, disciplina fiscal, para lograr esta disciplina se requiere que el gasto y el ingreso sean fiscalizados.

El gasto debe de caracterizarse por la transparencia, el cual se obtendrá por medio de un sistema de rendimiento de cuantas, con claridad y oportunidad.

La misión de la aplicación del gasto se debe de orientar para aumentar el desarrollo y evitar el derroche de los recursos, con una planeación eficiente de la política económica y su ejecución, traerá consigo el desarrollo regional que beneficie a la población, que representa una de las partes más importantes por las que esta integrado el municipio.

En cuanto a la gestión pública esta se debe de realizar tomando en cuenta algunos aspectos que beneficiaran tanto al gobierno como al sociedad, el que los tramites sea realizados con mayor facilidad, que hará más accesible los sistemas de tramites que muchas veces son demasiado engorrosos y terminan generando un problema nuevo para los ciudadanos; otra cualidad que debe

tener el sector público es la rapidez con la que se resuelvan todos los tramites pues disminuirá los costos que implica en tiempo y en dinero cuando se efectuar alguna gestión; y la seguridad que inspirara la confianza a la sociedad en caso de recurrir a realizar algún tramite.

Para ser un poco más eficientes se requiere mejorar los sistemas de información, que orienten con claridad al contribuyente en sus gestiones ante determinada secretaría o institución pública de que se trate.

En cuanto a información, es necesario que la información que manejan los municipios, estados y gobierno federal, tiene que ser homogéneo, ya que en la actualidad éstos manejan clasificadores distintos, indicadores de diversas fuentes, haciendo en muchos casos mayormente difícil el poder empatar la información, para tenerla claridad del uso y destino de los recursos, se propone que se utilice un tablero de control del gasto en el cual se determinen los tiempos y recursos de entrega del gobierno para los estados y municipios, en dicho tablero cada municipio podrá llevar su record de las asignaciones recibidas así como el ejercicio de las mismas y la evaluación, lo cual precisará cuanto le toca y si fue entregado el recurso a el correctamente sin que se pierda en el destino de los mismos mayor tiempo y se de a pensar en posibles intereses bancarios creados no reportados y entregados. "Cuentas claras".

En México como en todo el mundo se esta pasando por cambios económicos importantes y el principal es la globalización, por eso es necesario comprender que no nos podemos serrar a la realidad que implica una conciencia en todos los niveles de la economía para prepararnos en esta etapa histórica para capitalizar los cambios que se presenten.

En esta sintonía, una onceavo recomendación es la de revisar la política fiscal, y en su caso realizar los ajustes necesarios, considerando de que el sistema fiscal sea más equitativo y eficiente, y que coadyuve al desarrollo económico

del país, el cual se sustente en el fortalecimiento de la recaudación y que por consiguiente satisfaga la demanda de bienes y servicios.

El camino podría ser conciliar los planes que las entidades federativas propongan para la obtención de mayores recursos para financiar su desarrollo económico y social, atendiendo las necesidades de infraestructura y satisfacción de los servicios públicos.

Con este rumbo, en el que se busque una mayor independencia financiera respecto de los ingresos por participaciones, a la vez que se perfeccionen las fuentes alternativas de ingreso, que fortalezcan las haciendas municipales y estatales, sin contravenir lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Se propone que se estudien los mecanismos para la distribución de los recursos federales, tomando como referencia la necesidad que el país tiene por encontrar el desarrollo económico, crear un nuevo indicador, en el que consideren las características económicas de cada región y con ello reconocer las necesidades de infraestructura que apoye y estimulen la inversión directa, formando un coeficiente por medio del cual se le destinen recursos federales.

En base a estos indicadores homogeneizar la información que manejen los tres ordenes de gobierno, para evitar los abismos informativos o estadísticos.

La inversión tendrá que ser estimulada pero siempre haciendo respetar la norma y a la comunidad.

Lo que prioritariamente podrían hacer los municipios y sus estados es el tratar de asesorarse en la forma en la que los recursos que se obtienen por cuenta propia se pueden aumentar, considerar las principales fuentes de financiamiento y que tan beneficiosas pueden resultar.

También es un factor decisivo en el desarrollo económico regional pues es la aplicación de su política fiscal la que tratara de solventar su gasto pero también encontrar los mecanismos que estimulen el ingreso por el lado de la recaudación serán también un medio para incentivar al inversionista, en donde este vea que la dinámica de competencia es igualitaria y no discriminatoria, donde la simplificación administrativa propicie una mejor recaudación, apoyando aquel que respete a la nación pagando sus impuestos.

Por ultimo un doceavo punto seria fomentar una cultura fiscal:

Generando mecanismos de simplificación y modernización que permitan un Aumento de la base de contribuyentes, fomentando el pago de sus impuestos, mostrando los beneficios que la sociedad obtiene, por la aplicación correcta del gasto y la transparencia, así como hacer más sencillo los tramites para el registro del contribuyente. Pero también es muy estimulante dar a conocer las consecuencias para el país y las consecuencias individuales que podría sufrir en todos los sentidos por evadir su responsabilidad fiscal. Formar una cultura fiscal, en la cual se desarrollen los medios electrónicos, se fomente la transparencia, y la eficacia.

Que facilite una mayor información y simplificación en la tramitación, desde el inscribirse en el registro federal de contribuyentes, hasta la presentación de declaraciones fiscales, buen servicio y transparencia.

Mejorando las estrategias de verificación, registro y control de obligaciones, así como la fiscalización y solución a las demandas jurídicas, para darle mayor dinamismo al cobro y elevar la recaudación.

Dentro de este contexto de eficiencia, sería muy importante el que los presidentes municipales se capacitaran en cuanto al desempeño de sus funciones, para tratar de mejorar el buen uso de los recursos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anaya Cadena, Vicente  
Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala. CNCPYAP, A.C.
- Anguiano E, Roberto  
Las Finanzas del Sector Público en México.
- Ballesteros Beretta, Antonio  
Historia de España, Salvat Editores, S. A., Séptima Edición 1950
- Bird, Richard  
Subnational Revenues. The Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile, 1999
- Borts, George H. y Stein, Jerome L.  
Economic Growth in a Free Market.1964
- Colegio de México  
Historia General de México. I. México 1986
- Competencias Fiscales en México. INDETEC, 1995
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Marzo 2001. Edición . Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

- Díaz del Castillo, Bernal  
Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España. Ed. Porrúa. México
- Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation.
- Esquivel Obregón, Toribio  
Apuntes de la Historia del Derecho Mexicano, Ed. Publicidad y Ediciones México, 1984, segunda edición
- Finanzas Publicas Estatales y Municipales. INEGI
- Myrdal, Gunnar  
Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas, Ed. FCE 1957.
- Guzmán Valencia, Esmeralda y Gutiérrez Barbosa, G.  
Contenido y Estructura de la Ley de Hacienda Municipal. INDETEC, 1996.
- Hansen, Niles M.  
Unbalanced Growth and Regional Development, Western Economic Journal 1965
- Hirschman, Albert.  
The Strategy of Economic Development. New haven: Yale University, 1958
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Sistema Nacional de Información Municipal. Versión 7.0

- Krugman, Paul.  
Geografía y Comercio, Ed. Antoni Bosch. 1992.
- Labastida, Horacio  
Las Constituciones Españolas, UNAM Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 1994
- Legislación fiscal. Tomo I. y II. SHCP – SAT
- Livas, Raúl  
Desarrollo Regional y Apertura Comercial en México. Un Ensayo Analítico Sobre Geografía Económica
- León Portilla, Miguel  
Visión de los Vencidos. Relaciones indígenas de la Conquista.  
UNAM. México 1989.
- López Portillo, José  
Dinámica Política de México. Vector Español. Ed. Planeta, México, 1994
- Moya Palencia, Mario  
Temas Constitucionales, Ed. UNAM., México, 1978
- Musgrave  
La Hacienda Pública Federal. Teórica y Practica McGraw Hill
- Nuño Sepúlveda, José Ángel  
Apuntes Sobre la Distribución Actual de Competencias Fiscales en México. INDETEC, 1995

- Perry, Guillermo  
Macroeconomic Management in Decentralized Democracies. The Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia, Chile, 1999.
  
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria  
Mexicano: ésta es tu Constitución. Ed. Porrúa, México, 1995, décima edición
  
- Reyes Heróles, Jesús  
El Liberalismo Mexicano T. III. Ed. FCE, 2ª. edición México, 1974
  
- Riva Palacio, Vicente  
México a Través de los Siglos. Ed. Cumbre, S.A. México, D.F.
  
- Romerovargas Iturbide, Ignacio  
La Cámara de Senadores de la República Mexicana. México 1967
  
- Romo Enríquez, Jorge Eduardo  
Implementación y desarrollo de un sistema de evaluación del desempeño en las entidades Federativas. Indetec
  
- Solís Leopoldo  
Evolución de la Economía Mexicana . 1999, El Colegio Nacional, México.
  
- Tiebout, Michael  
Exports and Regional Economic Growth. Journal of Political Economy. (1952)

- Diario Oficial de la Federación 20-08-1928.
- Diario Oficial de la Federación 29-04-1933.
- Diario Oficial de la Federación 8-01-1943.
- Diario Oficial de la Federación 12-02-1947.
- Diario Oficial de la Federación 17-11-1953.
- Diario Oficial de la Federación 6-02-1976.
- Diario Oficial de la Federación 6-12-1977.
- Diario Oficial de la Federación 3-02-1983.
- Diario Oficial de la Federación 17-03-1987.
- Diario Oficial de la federación 23-12-1999.
- Diario Oficial de la Federación 23-12-1996.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1940.
- Diario Oficial de la Federación 19-01-1944.
- Diario Oficial de la Federación 30-12-1948.
- Diario Oficial de la Federación 30-12-1953.
- Diario Oficial de la Federación 27-12-1978.
- Diario Oficial de la Federación 2-02-1979.
- Diario Oficial de la Federación 30-12-1980.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1981.
- Diario Oficial de la Federación 15-04-1982.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1982.
- Diario Oficial de la Federación 30-12-1983.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1986.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1987.
- Diario Oficial de la Federación 31-12-1988.
- Diario Oficial de la Federación 28-12-1989.
- Diario Oficial de la Federación 26-12-1990.
- Diario Oficial de la Federación 20-12-1991.
- Diario Oficial de la Federación 20-07-1992.
- Diario Oficial de la Federación 03-12-1993.
- Diario Oficial de la Federación 29-12-1993.
- Diario Oficial de la Federación 15-12-1995.

- Diario Oficial de la Federación 30-12-1996.
  - Diario Oficial de la Federación 29-12-1997.
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-1998.
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-1999.
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-2000.
  - Diario Oficial de la Federación 13-03-2002.
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-1999.
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-2000.
  - Diario Oficial de la Federación 01-01-2002.
  - Diario Oficial de la Federación 30-12-2002.
  - Diario Oficial de la Federación 30-12-2002.
  - Diario Oficial de la Federación 01-01-2002
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-2000
  - Diario Oficial de la Federación 31-12-1999
- 
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002.
- 
- Comunicado de Prensa 037/2002 de la SHCP. Acciones para garantizar el cumplimiento del déficit público aprobado por el H. Congreso de la Unión para 2002, 2/04/2002.

## **ANEXO ESTADISTICO**



RECAUDACIÓN NACIONAL DEL IMPUESTO PREDIAL  
PARA  
Y LOS DERECHOS DEL AGUA, A PESOS CONSTANTES DE 2000

FONDO DE APORTACIONES DE INFRA-  
ESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL

FONDO DE APORTACIONES  
EL FORTALECIMIENTO  
MUNICIPAL Y LAS  
DEMARCAZIONE  
TERRITORIALES

ESTADO	RECAUDACIÓN NACIONAL DEL IMPUESTO PREDIAL PARA Y LOS DERECHOS DEL AGUA, A PESOS CONSTANTES DE 2000			FONDO DE APORTACIONES DE INFRA-ESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL			FONDO DE APORTACIONES EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y LAS DEMARCAZIONE TERRITORIALES		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	206,728,264	213,634,816	235,241,865	145,881,952	114,446,348	56,734,590	79,513,093	151,872,886	156,853,608
BAJA CALIFORNIA	1,135,553,447	1,268,792,340	1,547,460,116	157,075,625	130,792,932	76,714,074	194,666,702	371,820,302	384,014,223
BAJA CALIFORNIA SUR	125,042,614	179,565,429	263,803,544	124,153,004	82,714,663	17,950,786	34,607,672	66,101,818	68,269,639
CAMPECHE	42,189,161	52,269,190	54,506,585	201,625,765	195,851,361	156,231,226	59,217,863	113,108,266	116,817,674
COAHUILA	475,872,785	509,459,079	751,479,488	190,346,386	179,379,617	136,098,767	200,347,350	382,670,503	395,220,256
COLIMA	112,115,493	104,821,091	140,067,232	131,835,316	93,933,461	31,662,876	44,979,428	85,912,258	88,729,788
CHIAPAS	155,588,710	160,406,588	212,576,431	854,936,071	1,149,907,648	1,322,319,004	330,394,096	631,064,329	651,760,211
CHIHUAHUA	933,840,367	966,258,825	1,293,934,367	248,986,698	265,014,511	240,765,342	257,468,198	491,773,163	507,900,964
DISTRITO FEDERAL	6,604,206,117	6,856,963,511	8,311,897,200				782,394,836		
DURANGO	150,195,197	194,833,028	239,438,692	242,498,724	255,539,846	229,185,007	131,957,933	252,044,360	260,310,205
GUANAJUATO	728,371,645	780,979,480	1,059,939,666	532,169,508	678,558,180	746,215,832	406,134,234	775,730,512	801,170,750
GUERRERO	712,438,319	668,662,148	651,934,681	784,598,686	1,047,191,003	1,196,774,395	268,807,279	513,431,317	530,269,400
HIDALGO	174,360,115	153,545,624	229,615,685	389,276,879	469,886,111	491,168,039	194,697,403	371,878,923	384,074,767
JALISCO	1,322,524,036	1,358,867,871	2,043,601,900	426,359,606	524,039,562	557,356,670	552,180,593	1,054,684,285	1,089,272,870
MEXICO	1,992,591,783	2,140,239,511	2,455,443,046	743,806,189	987,620,046	1,123,964,263	1,079,072,082	2,061,065,415	2,128,658,472
MICHOACAN	265,169,765	287,364,254	412,345,900	562,580,560	722,968,707	800,469,249	356,736,761	681,379,618	703,725,600
MORELOS	197,256,182	205,613,109	314,511,037	188,041,372	176,013,508	131,984,567	132,963,821	253,965,656	262,294,510
NAYARIT	92,486,317	92,613,711	109,070,991	178,016,770	161,374,164	114,091,744	82,645,074	157,855,070	163,031,959
NUEVO LEON	1,670,620,473	1,648,767,695	2,359,474,692	237,951,820	248,899,812	221,069,278	327,198,591	624,960,684	645,456,395
OAXACA	116,528,775	120,573,531	118,332,034	746,237,015	991,169,888	1,128,303,029	297,593,154	568,413,416	587,054,649
PUEBLA	336,918,062	413,632,632	563,752,842	742,953,090	986,374,234	1,122,441,578	426,207,570	814,071,411	840,769,047
QUERETARO	238,730,472	314,640,486	489,866,478	230,693,416	238,300,063	208,113,817	115,250,954	220,133,308	227,352,623
QUINTANA ROO	431,105,694	478,319,259	594,311,744	169,194,650	148,490,853	98,345,218	64,841,851	123,850,203	127,911,895
SAN LUIS POTOSI	214,622,856	226,060,469	317,207,852	385,355,590	464,159,688	484,168,964	202,834,739	387,421,461	400,127,025
SINALOA	551,829,111	565,888,575	787,417,432	224,147,083	228,740,187	196,429,334	223,563,899	427,014,881	441,018,920
SONORA	564,868,775	589,532,086	770,893,705	189,914,458	178,748,853	135,327,820	192,214,756	367,136,943	379,177,274
TABASCO	73,853,120	73,751,290	93,916,969	304,413,374	345,956,353	339,695,918	161,176,365	307,852,613	317,948,701
TAMAULIPAS	510,512,310	598,614,120	933,812,783	259,889,462	280,936,271	260,225,587	232,932,762	444,909,834	459,500,743
TLAXCALA	59,908,525	54,671,199	62,397,738	183,022,644	168,684,447	123,026,679	81,467,461	155,605,636	160,708,754
VERACRUZ	495,568,941	525,123,083	682,816,013	1,038,212,597	1,417,554,004	1,649,447,654	620,949,776	1,186,035,888	1,224,932,175
YUCATAN	131,652,148	135,674,391	159,033,362	328,137,902	380,602,316	382,041,625	143,467,117	274,027,129	283,013,904
ZACATECAS	165,182,660	210,795,488	228,064,296	267,280,732	291,730,056	273,418,198	123,179,250	235,276,234	242,992,166
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>20,368,434,231</b>	<b>21,139,631,905</b>	<b>28,481,415,363</b>	<b>11,408,592,526</b>	<b>13,805,979,736</b>	<b>14,051,744,138</b>	<b>8,401,662,683</b>	<b>14,515,688,327</b>	<b>15,581,839,230</b>

Fuente: Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

Mario Israel Gómez Bonfil

**PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993-2000**  
(porcentual)

ESTADO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	1	1	0.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.2
BAJA CALIFORNIA	2.8	2.9	3.2	3.2	3.4	3.4	3.5	3.6
BAJA CALIFORNIA SUR	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
CAMPECHE	1.2	1.2	1.4	1.3	1.2	1.1	1.2	1.2
COAHUILA	2.9	2.9	3.3	3.3	3.3	3.3	3.2	3
COLIMA	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
CHIAPAS	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6
CHIHUAHUA	3.9	3.8	4.2	4.2	4.2	4.3	4.4	4.6
DISTRITO FEDERAL	23.9	24	22.9	22.8	22.8	22.7	22.8	22.8
DURANGO	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2
GUANAJUATO	3.4	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.1
GUERRERO	1.9	1.9	1.8	1.7	1.6	1.7	1.7	1.7
HIDALGO	1.5	1.5	1.3	1.4	1.3	1.4	1.4	1.3
JALISCO	6.6	6.5	6.3	6.4	6.3	6.5	6.5	6.4
MEXICO	10.3	10.2	10.1	10.4	10.5	10.4	10.2	10.2
MICHOACAN	2.3	2.4	2.4	2.3	2.4	2.3	2.4	2.2
MORELOS	1.5	1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4
NAYARIT	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
NUEVO LEON	6.4	6.5	6.7	6.6	6.7	6.8	6.8	7.1
OAXACA	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5
PUEBLA	3.2	3.2	3.3	3.4	3.6	3.7	3.9	3.9
QUERETARO	1.4	1.5	1.6	1.6	1.7	1.8	1.7	1.7
QUINTANA ROO	1.3	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.4	1.4
SAN LUIS POTOSI	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.7	1.7
SINALOA	2.3	2.2	2.1	2.1	2	1.9	1.9	1.9
SONORA	2.6	2.7	2.9	2.8	2.8	2.7	2.7	2.7
TABASCO	1.3	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2
TAMAULIPAS	2.8	2.9	3	3	2.9	3	3.1	3.1
TLAXCALA	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
VERACRUZ	4.6	4.6	4.8	4.7	4.5	4.2	4.1	4
YUCATAN	1.3	1.3	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4
ZACATECAS	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2003.

**Producto Interno Bruto  
POR ENTIDAD FEDERATIVA 1993-2000  
(Miles de Pesos a Precios Corrientes)**

ESTADO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
AGUASCALIENTES	11,239,224	13,253,893	18,127,944	25,362,455	32,771,244	40,426,502	48,346,667	59,598,343
BAJA CALIFORNIA	32,280,985	38,071,715	53,460,809	72,662,805	97,139,556	118,576,001	147,411,477	179,584,921
BAJA CALIFORNIA SUR	6,172,965	6,817,704	9,007,813	12,305,675	15,887,211	19,223,653	22,966,001	26,959,724
CAMPECHE	13,695,929	15,288,586	23,006,068	29,688,518	35,335,688	38,109,993	48,661,123	59,434,894
COAHUILA	33,488,722	37,587,800	55,767,088	75,850,211	94,531,995	116,660,475	135,250,928	149,978,025
COLIMA	6,358,135	7,075,973	8,769,847	12,184,665	15,185,715	19,265,938	23,752,211	27,273,750
CHIAPAS	20,644,398	23,579,105	29,900,839	39,517,837	49,340,617	59,339,042	68,689,329	81,181,688
CHIHUAHUA	45,225,902	49,983,783	69,762,967	97,131,434	121,773,205	152,233,292	184,810,686	228,414,836
DISTRITO FEDERAL	276,461,702	313,554,881	384,748,547	522,989,227	654,598,816	798,489,321	957,716,127	1,134,085,438
DURANGO	14,995,341	17,013,687	21,862,493	30,925,998	37,498,620	46,207,498	52,376,310	59,911,603
GUANAJUATO	38,802,028	42,880,303	55,057,331	76,565,978	93,002,998	113,417,819	133,431,266	156,217,048
GUERRERO	21,624,441	24,269,158	29,917,928	38,563,087	47,294,010	59,032,757	72,662,284	85,614,317
HIDALGO	17,425,246	19,049,297	22,211,632	31,414,335	38,685,150	48,662,789	57,118,153	64,941,187
JALISCO	75,815,855	85,292,666	105,052,810	147,351,540	181,662,196	227,153,991	272,696,675	320,105,621
MEXICO	119,493,914	132,864,611	168,942,562	238,288,207	300,602,902	364,937,350	428,912,867	508,942,070
MICHOACAN	27,014,566	30,759,643	39,453,744	52,919,125	69,071,547	81,329,056	101,495,496	110,883,205
MORELOS	17,189,632	18,979,364	22,624,393	30,320,009	38,214,551	48,791,127	57,926,320	67,301,240
NAYARIT	7,621,420	8,539,891	9,428,728	12,823,454	15,885,033	19,743,939	23,688,749	26,362,829
NUEVO LEON	74,070,652	85,545,115	111,663,018	151,815,143	192,943,221	239,971,605	285,630,907	351,648,554
OAXACA	19,234,866	21,869,407	27,135,502	36,617,921	43,584,479	51,939,795	62,675,565	73,787,568
PUEBLA	37,338,166	42,444,979	55,905,614	78,401,259	102,266,166	131,298,957	165,007,550	192,706,434
QUERETARO	16,224,911	19,209,666	26,935,920	37,591,738	48,787,232	62,136,110	73,235,525	86,247,095
QUINTANA ROO	14,846,909	16,608,833	20,596,828	27,932,297	36,374,165	46,707,476	56,900,729	69,759,837
SAN LUIS POTOSI	20,431,660	23,688,382	30,276,657	40,473,700	50,513,437	61,312,877	71,478,893	85,660,310
SINALOA	26,891,848	28,640,405	34,711,327	48,155,203	57,338,340	67,899,910	79,246,571	96,673,096
SONORA	30,146,173	34,715,977	48,589,136	63,915,797	79,683,631	96,582,006	112,955,866	134,030,525
TABASCO	14,858,061	16,472,843	21,723,353	28,983,588	35,774,752	42,030,856	51,042,119	60,147,178
TAMAULIPAS	32,267,729	37,545,331	50,282,267	68,390,643	83,946,596	104,644,074	128,285,326	154,060,467
TLAXCALA	5,859,721	6,561,225	8,510,629	11,963,921	15,194,889	18,281,065	22,021,799	26,443,653
VERACRUZ	52,693,995	60,386,817	80,251,414	107,729,437	128,771,328	148,948,997	172,248,066	198,027,368
YUCATAN	15,029,646	17,218,056	20,898,510	29,029,150	36,895,171	46,043,325	56,754,185	69,076,325
ZACATECAS	9,689,448	10,532,473	14,251,109	18,810,169	22,718,531	28,384,265	30,308,140	35,826,072
TOTAL NACIONAL	1,155,132,190	1,306,301,473	1,678,834,827	2,296,674,526	2,873,272,992	3,517,781,861	4,205,703,890	4,980,785,121

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, 2003

**Mario Israel Gómez Bonfil**

**POBLACIÓN NACIONAL EN MÉXICO 2000**

ESTADO	POBLACION TOTAL	PEA	PEA OCUPADA	PEA DESOCUPADA	TASA DE OCUPACIÓN %
AGUASCALIENTES	944,285	335,042	331,083	3,959	98,81
BAJA CALIFORNIA	2,487,367	914,853	906,369	8,484	99,07
BAJA CALIFORNIA SUR	424,041	170,514	169,014	1,500	99,12
CAMPECHE	690,689	245,660	243,323	2,337	99,04
COAHUILA	2,298,070	832,592	822,686	9,906	98,81
COLIMA	542,627	201,964	199,692	2,272	98,87
CHIAPAS	3,920,892	1,218,598	1,206,621	11,977	99,01
CHIHUAHUA	3,652,907	1,129,737	1,117,747	11,990	98,93
DURANGO	1,448,661	448,714	443,611	5,103	98,86
GUANAJUATO	4,663,032	1,477,789	1,460,194	17,595	98,80
GUERRERO	3,079,649	899,191	888,078	11,113	98,76
HIDALGO	2,235,591	737,223	728,726	8,497	98,84
JALISCO	6,322,002	2,385,586	2,362,396	23,190	99,02
MEXICO	13,096,686	4,536,232	4,462,361	73,871	98,37
MICHOACAN	3,985,667	1,241,449	1,226,606	14,843	98,80
MORELOS	1,555,296	558,754	550,831	7,923	98,58
NAYARIT	920,185	322,077	318,837	3,240	98,99
NUEVO LEON	3,834,141	1,494,501	1,477,687	16,814	98,87
OAXACA	3,438,765	1,076,829	1,066,558	10,271	99,04
PUEBLA	5,076,686	1,683,233	1,665,521	17,712	98,94
QUERETARO	1,404,306	485,917	479,980	5,937	98,77
QUINTANA ROO	874,963	352,014	348,750	3,264	99,07
SAN LUIS POTOSI	2,299,360	723,454	715,731	7,723	98,93
SINALOA	2,536,844	888,850	880,295	8,555	99,03
SONORA	2,216,969	819,969	810,424	9,545	98,83
TABASCO	1,891,829	611,381	600,310	11,071	98,18
TAMAULIPAS	2,753,222	1,026,590	1,013,220	13,370	98,69
TLAXCALA	962,646	332,833	328,585	4,248	98,72
VERACRUZ	6,908,975	2,378,799	2,350,117	28,682	98,79
YUCATAN	1,656,233	623,033	618,448	4,585	99,26
ZACATECAS	1,353,610	358,449	353,628	4,821	98,65

FUENTE: Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

**POBLACIÓN TOTAL 2000**  
( Entidades del más poblada al menos poblada )

ESTADO	POBLACION TOTAL
MEXICO	13,096,686
VERACRUZ	6,908,975
JALISCO	6,322,002
PUEBLA	5,076,686
GUANAJUATO	4,663,032
MICHOACAN	3,985,667
CHIAPAS	3,920,892
NUEVO LEON	3,834,141
CHIHUAHUA	3,652,907
OAXACA	3,438,765
GUERRERO	3,079,649
TAMAULIPAS	2,753,222
SINALOA	2,536,844
BAJA CALIFORNIA	2,487,367
SAN LUIS POTOSI	2,299,360
COAHUILA	2,298,070
HIDALGO	2,235,591
SONORA	2,216,969
TABASCO	1,891,829
YUCATAN	1,656,233
MORELOS	1,555,296
DURANGO	1,448,661
QUERETARO	1,404,306
ZACATECAS	1,353,610
TLAXCALA	962,646
AGUASCALIENTES	944,285
NAYARIT	920,185
QUINTANA ROO	874,963
CAMPECHE	690,689
COLIMA	542,627
BAJA CALIFORNIA SUR	424,041

FUENTE: Sistema Nacional de Información Municipal, Censo del 2000

**INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA**  
(pesos)

ESTADO	1995	1999	2000	2001
<b>TOTAL</b>	<b>50,584,631,134</b>	<b>78,163,441,054</b>	<b>85,343,433,000</b>	<b>100,251,827,486</b>
EDO. DE MEXICO	7,158,464,754	9,814,683,262	11,252,519,692	13,847,558,941
JALISCO	4,487,243,756	6,347,661,309	7,105,766,922	8,497,700,952
VERACRUZ	2,131,538,478	2,792,836,755	3,707,411,827	7,057,341,286
NUEVO LEON	3,002,880,119	4,285,870,834	5,132,114,853	5,973,029,406
GUANAJUATO	2,488,492,204	4,081,668,428	4,643,424,459	5,298,880,176
MICHOACAN	2,144,368,928	2,893,294,120	3,713,371,576	4,467,005,602
TAMAULIPAS	1,973,997,957	2,732,241,479	2,913,890,621	4,271,247,575
CHIHUAHUA	2,686,636,243	3,442,303,828	4,060,669,526	3,950,582,109
TABASCO	2,114,584,483	2,962,509,601	3,718,582,861	3,716,429,016
BAJA CALIFORNIA	2,553,069,574	3,010,616,719	3,721,325,851	3,425,316,785
GUERRERO	1,192,124,305	1,635,310,034	2,603,988,622	3,239,932,171
OAXACA	748,237,278	1,253,833,526	1,776,427,242	3,158,105,577
SONORA	1,593,544,631	2,094,673,067	2,461,246,889	3,004,489,812
SINALOA	1,527,135,057	2,059,401,559	2,458,654,512	2,744,240,613
SAN LUIS POTOSI	987,339,230	1,635,766,508	2,178,247,378	2,647,545,095
COAHUILA	1,255,413,370	1,744,996,959	2,182,751,552	2,548,258,735
PUEBLA	1,636,652,217	2,361,753,180	3,051,588,520	2,401,765,294
HIDALGO	1,337,889,547	1,725,591,137	1,973,622,645	2,367,744,068
QUERETARO	997,942,650	1,397,510,788	1,675,641,093	2,090,831,565
ZACATECAS	875,947,429	1,446,487,082	1,837,296,708	2,067,029,582
MORELOS	778,254,405	1,251,743,124	1,388,431,723	2,019,827,978
DURANGO	783,693,216	1,263,469,852	1,490,947,823	1,752,130,276
QUINTANA ROO	945,403,235	1,105,937,137	1,350,378,876	1,547,876,945
AGUASCALIENTES	714,698,337	927,533,072	1,106,128,198	1,365,287,658
CAMPECHE	524,518,599	818,125,618	1,046,764,632	1,263,966,231
CHIAPAS	1,237,856,596	1,476,271,330	2,344,664,238	1,249,133,797
NAYARIT	462,729,552	694,992,468	988,138,253	1,141,092,421
TLAXCALA	574,238,784	790,914,348	888,835,635	1,042,769,875
YUCATAN	661,767,989	824,329,995	1,071,084,770	962,359,878
BAJA CALIFORNIA SUR	521,817,521	656,292,902	760,310,972	906,028,021
COLIMA	486,050,690	634,821,033	745,204,531	826,120,046

FUENTE: INEGI, Tesorerías Municipales

Mario Israel Gómez Bonfil

**MUNICIPIOS CON MENOR SUPERFICIE Y SU POBLACIÓN**

ESTADO	MUNICIPIO	SUPERFICIE KM2	POB. TOTAL 2000
TLAXCALA	SAN LORENZO AXOCOMANITLA	4.34	4,368
TLAXCALA	SAN JUAN HUACTZINGO	4.44	5,547
TLAXCALA	SANTA CRUZ QUILEHTLA	5.4	4,883
TLAXCALA	SANTA ISABEL XILOXOTLA	5.45	3,184
TLAXCALA	TOCATLAN	5.9	4,735
TLAXCALA	MAZATECOCHCO DE JOSE MARIA MORELOS	5.9	8,357
TLAXCALA	SAN JERONIMO ZACUALPAN	7.56	3,234
OAXACA	SANTA LUCIA DEL CAMINO	7.65	44,364
TLAXCALA	ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	7.8	4,357
TLAXCALA	SANTA APOLONIA TEACALCO	7.91	3,676
EDO. MEXICO	PAPALOTLA	8.74	3,469
PUEBLA	TETELES DE AVILA CASTILLO	8.93	5,556
OAXACA	SAN SEBASTIAN TUTLA	8.93	15,690
TLAXCALA	SANTA ANA NOPALUCAN	9.37	5,851
TLAXCALA	SANTACATARINA AYOMETLA	9.76	6,997
EDO. MEXICO	MEXICALTZINGO	10	9,225
OAXACA	SANTA MARIA COYOTEPEC	10.21	1,658
OAXACA	SANTA CRUZ AMILPAS	10.21	6,457
OAXACA	SAN ANTONIO DE LA CAL	10.21	15,261
PUEBLA	COATEPEC	10.22	884

FUENTE: INEGI, Censo del 2000.

**SUPERFICIE Y NUMERO DE MUNICIPIOS**

<b>ESTADO</b>	<b>SUPERFICIE Km2</b>	<b>NUMERO DE MUNIC.</b>
TLAXCALA	3,914	60
MORELOS	4,941	33
COLIMA	5,455	10
AGUASCALIENTES	5,589	11
QUERETARO	11,769	18
HIDALGO	20,987	84
MEXICO	21,461	124
TABASCO	24,661	17
NAYARIT	27,621	20
GUANAJUATO	30,589	46
PUEBLA	33,919	217
YUCATAN	39,340	106
QUINTANA ROO	50,350	8
CAMPECHE	51,833	11
SINALOA	58,092	18
MICHOACAN	59,864	113
SAN LUIS POTOSI	62,848	58
GUERRERO	63,794	77
NUEVO LEON	64,555	51
BAJA CALIFORNIA	70,113	5
VERACRUZ	72,815	210
BAJA CALIFORNIA SUR	73,677	5
CHIAPAS	73,887	118
ZACATECAS	75,040	57
TAMAULIPAS	79,829	43
JALISCO	80,137	124
OAXACA	95,364	570
DURANGO	119,648	39
COAHUILA	151,571	38
SONORA	184,934	72
CHIHUAHUA	247,087	67

FUENTE: Elaboración propia, con datos del Sistema Nacional de Información Municipal

**PARTICIPACIONES MUNICIPALES**  
(pesos)

AÑOS	1999	1998	2000	2001
<b>ESTADO</b>				
AGUASCALIENTES	458,425,442	622,724,896	746,029,093	645,614,724
BAJA CALIFORNIA	792,709,399	708,651,411	1,201,455,298	1,348,140,045
BAJA CALIFORNIA SUR	195,484,630	276,580,491	324,620,948	327,496,251
CAMPECHE	415,508,632	569,430,062	631,186,945	720,214,764
COAHUILA	746,610,412	919,536,850	939,091,231	1,104,664,974
COLIMA	253,221,803	309,477,906	437,366,818	409,453,577
CHIAPAS	1,056,620,688	1,238,565,387	1,823,968,358	580,360,306
CHIHUAHUA	791,166,241	1,092,139,084	1,324,270,127	1,517,540,534
DURANGO	528,323,360	496,256,368	646,795,987	772,126,564
GUANAJUATO	1,052,435,496	1,433,706,941	1,529,040,250	1,738,543,819
GUERRERO	519,882,264	849,740,593	862,695,910	807,161,464
HIDALGO	557,348,917	728,033,785	933,980,231	1,009,124,304
JALISCO	1,939,538,030	2,458,554,993	2,789,513,648	3,363,375,302
MEXICO	3,058,204,393	4,311,159,533	4,680,320,909	5,025,635,479
MICHOACAN	1,466,575,192	1,149,881,684	1,399,417,565	1,532,449,978
MORELOS	584,854,262	791,174,966	700,271,192	1,004,433,439
NAYARIT	319,834,969	436,518,632	521,979,109	507,792,201
NUEVO LEON	1,414,162,895	1,798,237,314	1,902,922,898	2,254,458,938
OAXACA	557,319,996	943,706,350	1,044,259,221	335,686,402
PUEBLA	1,086,897,882	1,526,093,266	1,662,061,907	790,701,496
QUERETARO	446,001,883	787,809,970	769,479,016	889,858,034
QUINTANA ROO	302,733,591	517,433,405	470,966,407	582,113,984
SAN LUIS POTOSI	629,121,798	723,850,121	869,990,620	1,053,276,078
SINALOA	616,575,618	821,542,784	945,875,241	1,056,091,815
SONORA	1,020,609,362	1,424,223,257	1,169,877,549	1,432,703,180
TABASCO	1,192,904,455	1,592,426,193	1,860,387,917	2,002,829,424
TAMAULIPAS	1,016,831,836	1,413,431,674	1,049,949,373	2,000,254,425
TLAXCALA	487,255,506	637,157,682	617,016,793	567,142,273
VERACRUZ	1,489,777,886	1,780,623,921	2,181,479,228	2,398,040,732
YUCATAN	548,402,878	692,902,800	678,480,746	509,924,915
ZACATECAS	419,556,216	680,392,354	736,484,942	811,401,203
<b>TOTAL</b>	<b>25,964,895,932</b>	<b>33,731,964,673</b>	<b>37,451,235,477</b>	<b>39,098,610,624</b>

Fuente: Elaboración Propia, datos del INEGI. Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México.

Mario Israel Gómez Bonfil