

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“FEDERALISMO FISCAL Y DESCENTRALIZACIÓN:
IMPLICACIONES SOCIALES, ECONÓMICAS Y
POLÍTICAS EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA

CRISTINA ABIGAIL TOVAR UGALDE

APOYADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA,
UNAM
PROGRAMA DE BECAS PARA TESIS DE LICENCIATURA EN PROYECTOS DE
INVESTIGACIÓN (PROBETEL)

ASESOR: DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ

Ciudad Universitaria, Agosto del 2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Con todo el cariño para las personas más importantes de mi vida: Gilberto, Patricia, Rodrigo y Martha. Gracias por estar siempre ahí.

Para mi gran amor: Juan Karlos, porque siempre tienes la palabra y el consejo adecuados.

*Al Dr. José María Calderón y a
la Mtra. Guadalupe Acevedo gracias por el
apoyo y confianza.*

ÍNDICE

Introducción.	4
Hipótesis.	14
1. Capítulo I Antecedentes.	17
1.1. El esquema del federalismo fiscal mexicano desde sus orígenes hasta 1980.	19
1.1.1. Colonia, Constitución de Cádiz 1812, Constituciones de 1824, 1847 y 1857.	19
1.1.2. Constitución de 1917.	23
1.2. La crisis económica y la implementación del neoliberalismo.	28
1.2.1. Postulados teóricos y descentralización.	38
1.3. Federalismo fiscal mexicano.	43
1.4. Las Participaciones y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	52
1.5. Marco institucional y legislación fiscal.	56
1.6. Situación actual de la política fiscal en México.	65
2. Capítulo II Breve historia del municipio mexicano.	72
2.1. El Municipio.	72
2.2. Antecedentes del municipio mexicano en la colonia.	74
2.2.1. El primer ayuntamiento: La Villa Rica de la Veracruz.	74
2.3. El municipio del México Independiente.	76
2.3.1. La Constitución de Apatzingán.	77
2.3.2. La Constitución Federal de 1824.	78
2.3.3. La Constitución de 1836: Las 7 Leyes.	79
2.3.4. Las reformas de 1842 a 1847.	80
2.3.5. La Constitución de 1857.	81
2.3.6. La Constitución de 1917.	84
2.3.7. Reformas al Artículo 115 Constitucional.	87
2.4. El municipio dentro del la Ley de Coordinación Fiscal.	88
2.5. Historia de La conformación de los municipios en Chihuahua.	91
2.6. Historia del municipio de Juárez.	94
3. Capítulo III Evolución de Ciudad Juárez.	97
3.1. Principales rasgos de una ciudad fronteriza.	97
3.2. La creación de la Zona Libre.	98
3.3. La época de la prohibición y el auge de la industria del entretenimiento.	101
3.4. El Programa Braceros.	104

3.5. El Programa Nacional Fronterizo.	106
3.6. La industria maquiladora de exportación.	111
4. Capítulo IV Situación actual de las finanzas de Ciudad Juárez.	118
4.1 Características actuales de Ciudad Juárez.	120
4.2 Marco legal del Estado de Chihuahua en relación a sus municipios.	122
4.3 Actividad económica.	137
4.3.1 Tipo de actividad.	142
4.3.2 Movimiento migratorio.	145
4.4 Finanzas municipales.	148
Conclusiones.	157
Bibliografía.	164

INTRODUCCIÓN

El trabajo de tesis que se presenta surge de la experiencia práctica y de los conocimientos teóricos que se adquirieron durante los Talleres de Investigación Sociológica que forman parte del programa de estudios de la carrera; por ello, para poder adentrarnos en un problema de investigación social se hacen necesarias las herramientas que se nos dieron durante nuestra formación en las aulas; sin embargo, el tema que se manifiesta como necesario y urgente de investigar y conocer nace de una experiencia práctica.

Sin dejar de lado las formas requeridas para la exposición de este trabajo, quisiera manifestar la importancia que tuvo el acercamiento a los problemas sociales a través de la práctica de campo que se realizó con el Taller de Investigación Sociológica III a cargo del Dr. José María Calderón en mayo de 2002; que como ya se mencionó, dio lugar a la investigación de este trabajo.

La práctica de campo se realizó en Ciudad Juárez, Chihuahua y, durante quince días el grupo tuvo la oportunidad de conocer la ciudad y algunas de sus problemáticas desde diferentes ángulos, actores y enfoques. Este acercamiento, permitió visualizar de manera inmediata, pero superficial, la dificultad que enfrenta el municipio para financiar sus necesidades y las de la población; por ello, se emprendió la tarea de investigar las características del federalismo fiscal mexicano.

El tema sobre federalismo fiscal y descentralización nos remite a varias áreas del conocimiento como la economía o el derecho, pero difícilmente encontramos un análisis sociológico del mismo. ¿Qué se esconde detrás del hermetismo de las variables macroeconómicas y la concreción del sistema jurídico en materia fiscal?, ¿Qué implicaciones tiene el actual sistema de distribución fiscal en la economía de los municipios?, ¿Es posible revertir las desigualdades sociales mediante una adecuada distribución de los recursos?, ¿Cómo afectan a la

cotidianidad estas carencias económicas?, ¿Qué tan viable es una reforma fiscal que permita un equilibrio social? Estas son, entre muchas otras, las preguntas que se hacen evidentes cuando nos acercamos a la problemática del financiamiento de los estados y, principalmente, los municipios de nuestro país.

El interés por el tema surge luego de la visita al Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) de Ciudad Juárez; cuando se estaba efectuando uno de los Talleres de Participación Ciudadana para la elaboración del Plan Municipal de Desarrollo. Se encontraban presentes los representantes de diversos grupos que conforman la sociedad de Ciudad Juárez: los tarahumaras, ejidatarios, empleados de parques industriales, comerciantes, empresarios, constructoras, amas de casa, estudiantes, intelectuales, periodistas, etc. Ahí, cada participante hacía peticiones y propuestas según sus necesidades y sus vivencias. Ésta experiencia fue determinante para observar el problema de la falta de recursos del municipio desde una perspectiva social.

¿Por qué abordar el problema de la falta de recursos del municipio desde la perspectiva del federalismo fiscal? De manera institucional, desde la conformación de México como un país independiente, se ha buscado alcanzar los ideales de la democracia y de la igualdad como una constante en la vida nacional. Es por ello que se adoptó la forma de gobierno democrática y federal, siendo el municipio la base molecular de la integración de la federación.

Sin embargo, durante muchos años el municipio fue una realidad existente en el papel, pero no obstante las declaraciones a su favor, en la práctica política, económica y social del país, su peso específico era muy escaso. Sin embargo, debido al devenir ideológico, político e histórico de nuestra sociedad, en la actualidad el municipio comienza a ocupar un lugar de mayor importancia en el esquema político y económico del país ya que representa un mayor acercamiento con la población en términos de participación política y democrática. Además, nos encontramos en un proceso de descentralización de las funciones del Estado en

dónde lo local se considera como una instancia más eficiente, y se le ceden derechos de los cuales no podía gozar anteriormente.

Precisamente por la estructura constitutiva y conformación desigual de nuestro país, es el municipio el nivel de gobierno que más carece de recursos para hacer frente a las demandas de su comunidad. El centralismo ha perjudicado enormemente el desarrollo de regiones y municipios dando lugar a un problema complejo que agudiza las desigualdades y disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales. Empero, este sistema ha dejado de ser funcional, sin olvidar que en su momento fue la opción más viable para unificar las regiones del país y conseguir una mayor estabilidad política, económica y social.

La aplicación de políticas fiscales no debe ser tomada a la ligera, ni considerar únicamente factores de la macroeconomía y del macroespacio cuando se realizan las proyecciones para su implementación. Por ello, para llevar a cabo las reformas necesarias que lleven a una descentralización y a un federalismo fiscal real, es necesario realizar una serie de análisis sobre las condiciones de lo local. Además, un federalismo real implicaría una total autonomía y fortaleza hacendaría de los municipios, no únicamente la desconcentración de funciones.

¿Por qué realizar el análisis de las finanzas del municipio de Ciudad Juárez?

Durante la práctica de campo resaltó la problemática de la ciudad con respecto a la falta de infraestructura, sobre las condiciones extremas de pobreza de la mayoría de la población en uno de los municipios de mayores ingresos, la falta de caminos, de vivienda, de iluminación, de un crecimiento de la mancha urbana sin control alguno, de la falta de agua y pavimento, del insuficiente número de escuelas; todo ello contrastando con la grandeza de las maquilas, la riqueza que se ostenta en las zonas residenciales donde los narcotraficantes, políticos y empresarios viven en un oasis; con los grandes centros comerciales y la vida

nocturna dividida entre los espacios que frecuentan los operadores de la maquila o los que visitan los jóvenes de los estratos sociales más favorecidos; el nuevo Juárez que promete a una parte de su población, un nivel de vida, de desarrollo y tecnología similar al de sus vecinos del norte y, la otra parte, pobre, olvidada, sumida en la desesperanza y en las drogas, la violencia, los asesinatos de mujeres y las ejecuciones de hombres.

El acercamiento a todos estos problemas de la cotidianidad de Juárez llevó al planteamiento sobre la necesidad de estudiar los problemas del municipio para buscar darles solución.

Ciudad Juárez es uno de los municipios industriales que cuenta con recursos económicos mayores a los del resto del país y que más ingresos reciben por parte de la federación gracias, precisamente, a su desarrollo industrial. A pesar de todo, sigue siendo una ciudad en dónde las carencias se hacen evidentes, una ciudad que no puede esconder su pobreza y que se encuentra con las manos atadas para terminar con problemas estructurales como la corrupción, la dependencia hacia el centro, el narcotráfico, la fuga de recursos que tienen los municipios por incapacidades técnicas etc. Todos estos factores son a tal punto determinantes que no permiten el completo desarrollo de la ciudad.

El problema resulta alarmante porque a pesar de que Ciudad Juárez es uno de los municipios más ricos del país, enfrenta una serie de problemas que superan su capacidad de respuesta.

Lo que hace aún más fascinante el análisis de este caso, pero que no deja de ser una situación lacerante, es precisamente, el terrible contraste que se vive entre la opulencia de las maquiladoras con su alta tecnología y las casas fabricadas con desperdicios de esta industria; y las desigualdades que aparecen cruzando la frontera con uno de los países más desarrollados del mundo, que por

ser tan marcadas hacen aún más insoportable la condición de pobreza que se observa de este lado de la línea divisoria.

Esto nos lleva a preguntarnos sobre ¿cuáles son las implicaciones que tiene en la vida cotidiana la incapacidad del municipio para resolver las problemáticas esenciales de la población?, ¿tiene alguna implicación en la vida cotidiana la falta de infraestructura?, ¿la falta de personal de seguridad pública?, ¿la falta de espacios de esparcimiento para los jóvenes?, ¿la falta de agua potable?, ¿la falta de oferta de vivienda?, ¿la deficiencia del transporte público?, ¿el crecimiento desmedido de la población?

Para este estudio partimos de la desigualdad regional que ha tenido lugar desde la conformación de la nación mexicana, debida, en gran medida al fuerte sistema centralista.

Actualmente se plantea una desconcentración de funciones para dar un mayor margen de autonomía a estados y municipios y promover su desarrollo; sin embargo, esta autonomía no podrá darse mientras las capacidades hacendarías sigan siendo limitadas, desiguales e insuficientes. El caso del municipio de Ciudad Juárez es particular debido al tipo de economía que ahí tiene lugar, en dónde se tienen ingresos mayores que el grueso de los municipios a nivel nacional.

El actual sistema de participaciones ya no es suficiente, pero una reforma debe ser tomada con toda cautela ya que no sólo implica la delegación de responsabilidades; más bien es necesario dotar a los municipios de las armas y los elementos suficientes para poder desempeñarse adecuadamente. No ignoramos el evidente conflicto político que deriva de estos planteamientos de descentralización fiscal e impositiva, de ahí la mayor dificultad para implementar un federalismo fiscal real.

Los problemas del federalismo y la descentralización han sido ampliamente estudiados, sin embargo, no existe un análisis particular de Ciudad Juárez y, lo que es más importante, no en todos los casos se han tomado en cuenta las implicaciones sociales que derivan de estos problemas.

Con respecto a la discusión sobre el federalismo fiscal y la descentralización podemos decir que la distribución de los ingresos públicos entre los tres ámbitos de gobierno: federación, estados y municipios ha sido un tema de suma importancia a lo largo de la historia de México. Desde su conformación como país independiente se ha buscado que la democracia y la igualdad sean la constante de la vida nacional; por lo menos en teoría. Cuando se adoptó la forma de gobierno democrática y federativa estos eran, entre otros, los fines que se perseguían.

En una república federal los estados que la conforman deben ser soberanos, no sujetos a la dominación del centro, lo que implica, que no pueden quedar subordinados al poder fiscal de la Federación. Los estudiosos de la federación en la actualidad, plantean que el municipio ocupa un lugar preponderante debido al nivel de acercamiento que tiene con la población en términos de democracia y participación social. Sin embargo, nuestro país se ha caracterizado por tener una estructura centralista que ha sido origen de muchas de las desigualdades que actualmente nos afectan.

El tema resulta complejo porque no se trata simplemente de dar una solución técnica sobre la distribución de los recursos sino que implica cuestiones de viabilidad política: recordemos que nuestro país estuvo gobernado por un solo partido político durante más de setenta años, la organización política y económica estaba diseñada para permitir el control absoluto del rumbo del país por parte del presidente en turno.

Actualmente, el federalismo deriva en un problema de gobernabilidad; es decir, el gobierno federal no puede arriesgarse a dar mayor poder a los estados y municipios que son, o pueden ser, gobernados por la oposición y, por otro lado, los estados y municipios exigen una mayor autonomía y poder para terminar con los vicios y esquemas del sistema priísta y tener mejores oportunidades para ser gobierno mediante la satisfacción de demandas sociales para las cuales, se requieren mayores recursos humanos, técnicos y económicos.

El centralismo ha sido un factor de desequilibrio en el desarrollo de regiones, estados y municipios y, las disparidades económicas interregionales, interestatales e intermunicipales han hecho que las haciendas estatales y municipales sean débiles y desiguales en la gran mayoría de los casos.

En la actualidad se ha propuesto una política de descentralización que acompaña al modelo neoliberal y que plantea la reducción del Estado para permitir al mercado el logro del equilibrio económico. Esta discusión nos resulta importante si se buscan condiciones de igualdad, inclusión y equilibrio para el país. Así, por una parte, se ha planteado una mayor autonomía para estados y municipios mediante la descentralización de las obligaciones; pero por la otra, ésta debería de ir acompañada de una descentralización de atribuciones. En México, la gran mayoría de los estados dependen de las participaciones federales; es decir, sus haciendas no son soberanas y autosuficientes ¿Cómo descentralizar obligaciones y atribuciones en un país caracterizado por el centralismo y una creciente insuficiencia de recursos financieros?

La diferencia entre estados en materia de recaudación responde a diversos factores. Por un lado, existen diferencias en la capacidad de las entidades para generar ingresos, ya sea por las diferencias en las bases gravables resultantes del grado de desarrollo económico y del tipo de actividades productivas de cada región, así como diferencias en la administración pública de cada estado y municipio. Por otra parte, el actual sistema de coordinación fiscal genera

dificultades al esfuerzo recaudatorio general, afectando de manera diversas a las diferentes entidades; considerando, además, que las bases fiscales que pueden explotar los estados directamente son, por lo general, estrechas y en ocasiones pobres, los costos políticos y administrativos de elevar la recaudación pueden ser muy altos.

La descentralización se presenta como un gran avance en el fortalecimiento del federalismo al dejar en manos de las entidades la responsabilidad de prestación y operación de los servicios públicos; sin embargo, también se hacen visibles problemas que reducen la efectividad de estas medidas, tanto para fortalecer al sistema federal, como para mejorar la prestación de servicios públicos. La descentralización, en muchos de los casos, ha incrementado el desequilibrio vertical o brecha fiscal que enfrentan las entidades entre sus responsabilidades de gasto y sus ingresos.

Por ello resulta el interés de realizar un análisis de los resultados de la descentralización y del actual sistema de distribución fiscal en el estado de Chihuahua y, particularmente, en el municipio de Ciudad Juárez; tomando en cuenta las peculiaridades de una ciudad como ésta: su alto grado de industrialización, el crecimiento del sector terciario en su economía, las grandes migraciones, la violencia, el crecimiento de la mancha urbana, etc.

El análisis se ha efectuado considerando la relación y vinculación entre los tres ámbitos de gobierno, buscando los beneficios y los costos tanto económicos y políticos como sociales de esta relación.

Interesa de manera particular ver cómo el estado chihuahuense ha enfrentado la problemática, cómo se ha administrado, con qué criterios distribuye los recursos entre sus municipios; nos interesa conocer si se ha visto beneficiado el federalismo con las reformas del artículo 115 constitucional en el ejemplo de este estado.

Por ello, el objetivo del primer capítulo es mostrar el desarrollo histórico que ha tenido el federalismo fiscal en el país; cuáles han sido sus características y su principales problemáticas. Además, se muestra la discusión sobre la descentralización en la actualidad precedida de un análisis de las coyunturas económicas nacionales e internacionales que llevaron a la implementación del neoliberalismo y su tendencia hacia la desconcentración.

En el segundo capítulo, se hace un recorrido por la historia de los municipios mexicanos con el fin de conocer sus características y su problemáticas así como la relación que han guardado con la Federación a lo largo de su historia.

El tercer capítulo nos introduce al objeto de estudio directamente: Ciudad Juárez. El objetivo es acercarnos a la conformación de una ciudad, para muchos, lejana y ajena; ver cuáles son algunas de sus principales características y dar un marco de referencia al análisis de las finanzas del municipio de acuerdo a sus componentes esenciales.

En el cuarto capítulo se toman los antecedentes expuestos en los capítulos anteriores para realizar el análisis de las finanzas públicas municipales; mostrar la relación que guarda con la federación, encontrar los problemas así como los beneficios y, acercarnos al impacto social que representa la problemática municipal de financiamiento.

Por último, en el quinto capítulo se exponen las conclusiones a las que la investigación nos guió.

“Federalismo fiscal y descentralización: implicaciones sociales, económicas y políticas en Ciudad Juárez, Chihuahua” es una investigación documental y empírica que se realizó bajo el análisis del debate sobre el federalismo fiscal y la descentralización en México. Como hemos visto, el tema parte de una práctica de campo; es decir, una investigación empírica sobre la situación social, económica y

política de la ciudad. Cabe señalar que en el Capítulo III se utilizaron como fuente las entrevistas directas a personajes importantes de la vida juarense que se obtuvieron durante dicha práctica; la intención es tener una mayor comprensión de lo que acontece en la actualidad en una ciudad particular.

HIPÓTESIS

1. La conformación de la nación mexicana ha tenido como constante la desigualdad regional debida, en gran parte, al fuerte sistema político–económico centralista y presidencialista. Actualmente se plantea una descentralización de funciones para dar mayor margen de autonomía a estados y municipios y promover su desarrollo; sin embargo, esta autonomía no llegará a ser plena mientras las capacidades hacendarías entre los diferentes estados y municipios sigan siendo desiguales e insuficientes.

2. El caso del municipio de Ciudad Juárez llama la atención debido al tipo de economía que ahí se desarrolla, en dónde se tienen ingresos mucho más elevados que la mayoría de los municipios e, incluso, mayores que otros estados; y, pese a ello, sigue dependiendo, en gran medida, de las participaciones federales. Esto nos lleva a considerar la necesidad de replantear las capacidades establecidas para cada nivel de gobierno dentro del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; o bien, buscar nuevos mecanismos que permitan tanto a municipios como estados, acrecentar sus ingresos y fortalecer sus haciendas.

3. Estos mecanismos nuevos tendrán que estar estipulados por las particularidades dentro de la actividad económica de cada estado o municipio para tratar de evitar las desigualdades que han caracterizado a México desde hace ya varios años.

4. La descentralización de algunos servicios públicos y obligaciones ha generado una serie de conflictos, al no haber fortalecido las haciendas públicas estatales y municipales así como las capacidades tributarias, se delegaron responsabilidades de la federación a los estados y municipios, dejándolos sin las armas y los elementos suficientes para poder desempeñar estas tareas de manera más eficiente.

Por lo tanto, son tres las hipótesis que sustentan este trabajo:

1) Partimos de una pregunta fundamental ¿por qué, a pesar de regirnos por un federalismo cooperativo, siguen presentes las desigualdades de antaño? Esto nos lleva a plantear que existe una estrecha relación entre las políticas fiscales y los procesos políticos de nuestro país; es decir, nuestras instituciones no han logrado tener la autonomía suficiente como para permitir que el país opere de manera más eficiente sin depender tanto de decisiones personales o grupales por lo que se hace necesario fortalecer las instituciones tanto fiscales como judiciales y legislativas para permitir un adecuado funcionamiento de las haciendas federal, estatal y municipal.

2) Las fórmulas para establecer el criterio de distribución de las participaciones hacia los estados y municipios no ha sido adecuadas. Apenas hace algunos años, se comienza a tomar en cuenta criterios de calidad de vida, marginalidad y niveles de desarrollo para la entrega de participaciones hacia los estados. Estamos de acuerdo en que el federalismo en México debería tener como uno de sus principales objetivos el aminorar las desigualdades regionales que han caracterizado a nuestro país para contribuir en la búsqueda del desarrollo y crecimiento nacional. Estamos también de acuerdo que esto no será posible mientras no se presente una reforma fiscal que verdaderamente fortalezca el federalismo cooperativo en el país así como las haciendas públicas estatales y municipales. El reestablecer los montos que integran las participaciones a estados y municipios, está lejos de ser la mejor solución.

3) Por último, consideramos que las carencias económicas, la falta de infraestructura y de los servicios básicos en Ciudad Juárez han tenido una serie de repercusiones en el ámbito social. Los crecientes fenómenos de violencia, el crecimiento de las zonas marginales, la falta de denuncia, la nula credibilidad en el trabajo de las autoridades, etc. son resultado de la incapacidad del gobierno local para satisfacer las demandas y necesidades de su población. Con mayores

recursos podrá la ciudad dar respuesta de manera más precisa a los requerimientos de su población (dejando de lado fenómenos de corrupción que no nos toca analizar en este trabajo).

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

La división de funciones de gasto e impositivas en los tres niveles de gobierno tradicionalmente está basada en criterios de eficiencia y equidad; en su estudio, Musgrave identifica tres funciones económicas tradicionales de los gobiernos:

- 1) mantener la estabilidad económica,
- 2) alterar la distribución de recursos y,
- 3) promover la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

[Musgrave,1979]

Generalmente, las dos primeras funciones se otorgan al gobierno federal debido a su capacidad de control sobre factores económicos como los precios, el empleo y la actividad económica, esto debido a su tamaño y la movilidad de bienes y personas entre regiones. Sin embargo, la intervención gubernamental en la economía para promover la asignación de recursos públicos con base en las necesidades sociales requiere de la participación de todos los órdenes de gobierno, con el objetivo de ofrecer una adecuada prestación de servicios públicos.

Oates, señala que por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos municipales tienen mayor información que el gobierno federal y que el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible; es decir, municipios y ayuntamientos. [Oates, 1977] Este ha sido uno de los principales argumentos en los que se sostiene la idea de descentralización fiscal o, mejor dicho, federalismo fiscal.

La teoría del federalismo fiscal busca proveer de respuestas para adoptar una estructura de gobierno federal o descentralizada, reglas para la asignación de

recursos federales entre niveles de gobierno, las transferencias intergubernamentales de ingreso y, finalmente, el establecimiento de los modelos más adecuados para garantizar una estructura federal eficiente y equitativa; el federalismo fiscal busca que ciertos servicios y bienes públicos estén presentes independientemente de la capacidad de pago de los gobiernos estatales y/o municipales.

Según los planteamientos del investigador José Ayala Espino el federalismo en México tiene como objetivos principales:

- El fortalecimiento de los ingresos y gasto de los estados y municipios.
- El perfeccionamiento de los sistemas de control.
- Seguimiento y evaluación de todos los niveles de gobierno. [Ayala, 1996: 353]

Éstas son las funciones y la forma correcta de operar de un sistema federado que tuviera un comportamiento apegado a la teoría sobre el mismo. Sin embargo, encontramos que no existe una sola forma de federalismo, a decir verdad, se han clasificado, básicamente, en tres modelos diferentes de comportamiento que son:

a) Coordinado.- basado en la idea de unidad nacional se encuentra vigilado constantemente por la federación que busca equilibrar las relaciones de ésta con los estados y busca homogeneizar a sus diferentes miembros integrantes en cuestiones fiscales. Aquí los estados trabajan de manera cooperativa para salir adelante en conjunto, apoyándose mutuamente. Teóricamente es el modelo que se adoptó en México, pero veremos más adelante que sólo se quedó en el papel y las buenas intenciones debido a una serie de características económicas y políticas, principalmente, que se viven en el país.

b) Competitivo.- en él se deja a los estados actuar de acuerdo a sus propias necesidades y con sus propios recursos permitiendo que entre en competencia directa con los demás estados que componen a la federación suponiendo que las fuerzas del mercado y la capacidad competitiva aumentarían el grado de desarrollo de estos.

c) Ejecutivo.- conocido también como semifederalismo, se presenta cuando los recursos son concentrados a nivel central para después ser redistribuidos por esta instancia hacia los estados. Este modelo se asemeja más a la realidad del federalismo fiscal mexicano pues con la Ley de Coordinación Fiscal los estados renuncian a su capacidad tributaria para entrar en un programa en dónde lo recaudado se va al gobierno central y de ahí, se redistribuye de acuerdo a fórmulas económicas.

1.1 EL ESQUEMA DEL FEDERALISMO MEXICANO DESDE SUS ORÍGENES HASTA 1980.

1.1.1 COLONIA, CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ 1812, CONSTITUCIONES DEL MÉXICO INDEPENDIENTE 1824 Y 1857.

México adopta el federalismo a partir de la Constitución de 1824, como forma de distribución territorial del poder y como sistema de gobierno. El federalismo ha prevalecido hasta ahora como forma de organización política en que la unidad se ha mantenido a partir de la diversidad. Sin embargo, es también cierto que el estado federal mexicano ha experimentado un proceso centralizador -e incluso en el siglo XIX tuvo una expresión jurídica-política conservadora en la Constitución de las Siete Leyes de 1836 y en las Bases Orgánicas de 1843 que vindicaban un estado unitario- caracterizado por la acumulación de facultades y el acopio de competencias a costa de las entidades federativas.

Este fenómeno resulta particularmente importante en razón de la aparente contradicción existente entre lo que es el federalismo formal *o de jure* y lo que es el centralismo material *o de facto*. Para entender esta circunstancia, es necesario estudiar las condiciones y los elementos políticos, jurídicos y sociales que dieron lugar a la conformación de nuestro sistema federal, antes de la consecución de la independencia mexicana.

Gran parte de las jurisdicciones territoriales de las entidades federativas de hoy en día datan de las divisiones territoriales del régimen colonial. Hasta 1786, el territorio de la Nueva España se dividió para efectos de gobierno y administración en tres reinos (México, Nueva Galicia y Nuevo León), dos gobernaciones (Nueva Vizcaya y Yucatán), una colonia (Nuevo Santander) y siete provincias (Texas, Nuevo México, Coahuila, Sinaloa, Sonora, Baja California y Alta California).

A partir de 1803 el territorio y el gobierno de la Nueva España se dividió en doce intendencias (México, Puebla, Guanajuato, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Oaxaca, Mérida, Veracruz, San Luis Potosí, Durango y Sonora) y tres provincias (Nuevo México, Baja y Alta California). Tanto los reinos como las intendencias se sitúan como los primeros antecedentes de la división territorial, administrativa, militar y gubernamental del país.

La existencia de las diputaciones provinciales en el continente americano de alguna manera concebía la posibilidad de una mayor autonomía gubernativa respecto al centro imperial, una mayor independencia en la administración provincial e incluso entre las propias provincias. El nacimiento de las diputaciones provinciales surge como un fenómeno político ocasionado, entre otros factores por la guerra de independencia de Estados Unidos y las rebeliones y descontentos en las colonias españolas, por la guerra de España contra Napoleón a principios del siglo XIX.

En 1810 se reúnen las juntas provinciales en las Cortes para formular una nueva Constitución para la monarquía. Es en este momento cuando las provincias influyen para que se incorpore la figura de diputación provincial. Uno de los representantes provinciales, José Miguel Ramos Arizpe, formuló un proyecto constitucional solicitando a las Cortes se considerara la extensión de los beneficios que la metrópoli gozaba; de esta manera, abogaba por la autonomía local de las provincias.

Al ser Ramos Arizpe el artífice de las diputaciones provinciales, se reconoció como el padre del federalismo mexicano, ya que fue uno de los diputados que vislumbraron la magnitud e importancia de la oportunidad que se le ofrecía a todas las provincias españolas. Con la aprobación de la Constitución de Cádiz en 1812, se institucionalizan las diputaciones provinciales, sin considerar diferencia alguna entre las provincias de España y las de sus colonias en América. [Astudillo,1999: 15-19]

Para responder a procesos políticos específicos de la época, el modelo presidencial y federal fue adoptado por la naciente República mexicana; como lo refiere la investigadora Marcela Astudillo, en esa época se empieza a considerar al régimen federal como el medio ideal para conseguir la libertad. [Astudillo, 1999: 20]

De la experiencia de la Constitución de Cádiz, se derivan cuestiones que aún prevalecen en la organización político-constitucional del país, entre los que se encuentran algunos aspectos monárquicos en la concepción y organización de la institución presidencial, como la irresponsabilidad jurídica del jefe del ejecutivo, que nos invita a cuestionar la calidad del juicio político al presidente de la República; el establecimiento de un consejo de gobierno integrado por un senador de cada estado, que daría origen a la comisión permanente del Congreso, cuya función original fue la de órgano permanente de control al ejecutivo; y la tensión que se genera permanentemente entre estados supuestamente soberanos y la

aspiración de un gobierno federal fuerte y activo que deba mantener la unión, característica del sistema federal mexicano.

La preocupación básica del constituyente era preservar la unidad del territorio y la independencia nacional. Ello exigía compatibilizar la exigencia del federalismo impulsado por algunas provincias que ya se habían constituido como entidades federativas, como Jalisco y Oaxaca, con la necesidad de fortalecer al gobierno general para consolidar a la nación.

El mecanismo constitucional consistió en conjugar la organización política derivada de la Constitución de Cádiz, vigente aún después de la independencia, con la idea de un sistema presidencial y federal; en otras palabras, la discusión política del momento posindependentista, era evitar que siguiera desmembrándose el territorio y la unidad nacional. Por eso se llegó al acuerdo básico de la división territorial del país, quizá el punto más sensible de la lucha del federalismo a lo largo de todo el siglo XIX, en el sentido que los estados de la federación no fuesen tan pocos en número que pudieran promover su autonomía de los demás y convertirse en naciones independientes. [Ibarra, s / f: 15-20]

El diseño accidentado del federalismo mexicano suponía lidiar con la desproporción de tamaño y población que existía en las provincias, entre las diferencias de actitudes políticas y grados de interdependencia –las posturas federalistas radicales de Oaxaca y Jalisco que parecían tender hacia una confederación; las posturas moderadas y dependentistas como la de Querétaro, y los casos de las provincias separatistas de Centroamérica y Texas- que hicieron necesario que hubiera que equilibrar las regiones con el papel activo, e incluso coercitivo, del gobierno central.

En fin, el federalismo mexicano como problema de organización político-constitucional ha respondido en sus momentos consecutivos a la solución de problemas políticos y objetivos específicos. En los años 1823 y 1824, respondió

tanto a las tendencias centrífugas que se presentaban en algunas provincias como Oaxaca y Jalisco, como a la voluntad de mantener en lo posible la unidad política y territorial del Primer Imperio Mexicano y a la necesidad de enfrentar la posibilidad de guerra con España u otras potencias decimonónicas.

Al establecerse la Constitución Federal en 1857, se funda el federalismo y liberalismo y el problema político inmediato pasó a ser la invasión norteamericana.

En el constituyente de 1856-1857, la cuestión federal ya era una decisión política fundamental aceptada en lo general, y el cambio consistió en la decisión constitucional de fortalecer a la federación y al gobierno central frente a los de los estados. Sin embargo, los conflictos tanto entre el ejecutivo y el congreso, como entre los gobiernos de los estados y los poderes federales y, sobre todo, las soluciones constitucionales que se adoptaron para resolverlos definieron, en el último tercio del siglo XIX, las características esenciales de la organización política federal de México, tal como ha funcionado hasta ahora.

Con la Constitución de 1857 el país adoptó una vez más el sistema federal como forma de gobierno y estableció la República Democrática, Representativa y Federal, entraron en vigor las Leyes de Reforma. Con el gobierno de Porfirio Díaz la coordinación fiscal entre las diferentes entidades federativas fue inexistente, el sistema hacendario anárquico y la carga fiscal sumamente baja. El país contaba escasamente con una población total de 8 millones. [Díaz, 2003: 69]

1.1.2 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1917

Al triunfo de la Revolución la Constitución de 1917 retomó las ideas federalistas de la Constitución de 1857 y se avanzó en la delimitación o prohibición de competencias tributarias de los Estados.

Sin embargo, el Estado que surgió de la Revolución mexicana se encontró con un país desarticulado geográficamente, con una grave problemática financiera y donde los problemas agrarios no estaban ni con mucho resueltos. Ante esta situación los gobiernos posrevolucionarios se dieron a la tarea de construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y motor del desarrollo nacional.

Esa forma de funcionamiento estatal, donde lo esencial era mantener los equilibrios económicos, políticos y sociales, empujaba a la administración pública a adquirir características estructurales y formas de gestión cada vez más complejas. Y mientras más compromisos asumía el Estado más complicada, en términos de tamaño y funciones, debía ser su base administrativa.

De esa manera, al mismo tiempo que se iban creando nuevos órganos de la administración pública también se emitían normas jurídicas nuevas para regular su funcionamiento. Así, surgió un tipo de administración pública que abarcó las más diversas escalas de las jerarquías gubernamentales. Como lo sintetiza el investigador Víctor Flores Olea:

La Revolución mexicana se enfrentó también, una vez terminado el periodo de la lucha armada, a la necesidad de crear instituciones sólidas que hicieran viables los objetivos estratégicos del movimiento: el desarrollo económico, gracias a la liberalización de la fuerza de trabajo, y la satisfacción de las reivindicaciones sociales que habían estado en el origen de la Revolución misma y que formaban parte esencial de su programa. [Flores 1999: 511]

Resultaría inútil negar la importancia que reviste la participación del ahora Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la construcción y constitución de la nación mexicana del siglo XX. Las instituciones más importantes que le dieron forma al país en la actualidad, surgieron de las necesidades posrevolucionarias de unificar el poder y al país, de reorganizar la economía y la producción nacional; en

suma, surgen de la necesidad de poner orden después del caos, desorden y miseria que generó la lucha armada.

Como se sabe, después de casi veinte años de enfrentamiento, disputas, exterminio de caudillos locales y regionales, de fuerzas militares en diáspora y de intereses fraccionados y opuestos entre sí, los jefes revolucionarios en 1929 decidieron unificar, centralizar e institucionalizar las fuerzas hasta ese momento disgregadoras de la Revolución y construir un nuevo partido político capaz de agrupar a todas las fracciones revolucionarias en lucha unas con otras. . . Presidencialismo y partido, sobre la base de los principios y normas contenidos en la Constitución de 1917, formarían el triángulo de sostén estructural del Estado en las siguientes décadas; una historia que, en varios sentidos, se prolonga hasta las postrimerías del siglo. [Flores 1999: 512]

El país había quedado prácticamente devastado después de la Revolución; por lo tanto, era necesario reconstruirlo, echar a andar la economía, la producción y el campo; pero también, se hacía necesario lograr la unidad social y terminar con las pugnas entre los diferentes grupos militares que se encontraban en lucha.

Es evidente que esta formación y características que tuvieron las organizaciones políticas del país generarían un régimen autoritario y centralista con una enorme concentración de poder y, con muchas incapacidades que terminarían por fragmentar la aparentemente fuerte estructura del gobierno central. El régimen de gobierno era tan cerrado y fuerte (y políticamente sigue siendo), que algunos autores plantean que la lucha revolucionaria no logró terminar con la dictadura y que, se trata sólo de la continuación de un mismo proyecto histórico el cual busca conseguir el desarrollo económico del país sin afectar a la propiedad privada y, la intervención del Estado con toda su fuerza para promover dicho desarrollo; este es el caso de Arnaldo Córdova en su libro *La ideología de la Revolución mexicana*.

Para lograr los objetivos del Constituyente de 1917, era necesario que el Ejecutivo contara con todo el poder y la capacidad de llevar a cabo el proyecto de nación sin que se viera frenado por la inconformidad de grupos y líderes opositores; esta era una de sus principales preocupaciones. Como lo ejemplifica Flores Olea, y que, también explica la permanencia del PRI a la cabeza del país durante más de 70 años, *era necesario que los objetivos revolucionarios pudieran alcanzarse sin las trabas que imponen las reglas de la democracia clásica, que tiende a subordinar las iniciativas de las cabezas de gobierno a la constelación de los intereses económicos y políticos.* [Flores 1999: 514]

En la discusión política sobre el “nuevo federalismo” es muy común, entre los actores políticos, considerar esta cuestión a partir del supuesto de que la organización política federal que plantea formalmente la Constitución no se ha aplicado cabalmente y que han sido otros elementos del sistema político, como el partido único o hegemónico y las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, los que explican tal centralización y concentración del poder. Sin embargo, el federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo excesivo, que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido en buena medida el resultado de un conjunto de decisiones políticas y preceptos legales que han estado y están aún vigentes en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ingeniería constitucional del federalismo mexicano ha tenido por objeto, y ha dado como resultado, la construcción de un gobierno federal fuerte que, sin suprimir algunos aspectos de las autonomías regionales, asegure el predominio político del ejecutivo federal en la división horizontal de poderes, para facilitar la solución de conflictos con y en los estados de la federación. Instituciones tales como el sistema electoral y el sistema de partidos; la concepción y las prescripciones que se han venido estableciendo sobre los órganos de gobierno de los estados y del ayuntamiento; o el sistema de recaudación, distribución y gasto de los ingresos fiscales buscan más facilitar el control central y la concentración de

recursos, que el establecimiento de gobiernos representativos en los estados o la participación y representación de éstos en la conducción de la federación.

Así, las decisiones constitucionales con base en las cuales ha operado el federalismo en México y sus resultados concretos (concentración económica y política) no son un problema de no-aplicación del marco constitucional vigente, sino el resultado del cumplimiento de los objetivos del diseño institucional establecido constitucionalmente.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente en la actualidad es el resultado de una tendencia presente permanentemente en la historia impositiva de México y que se refleja de manera muy marcada en las dos últimas Constituciones de nuestro país. Este proceso ha consistido en buscar la armonización tributaria nacional mediante la apropiación de las principales fuentes impositivas por parte de la federación. En consecuencia, el debilitamiento de las haciendas públicas estatales y municipales ha sido muy evidente, así como su dependencia respecto de los recursos que la federación les regresa a cambio de este despojo.

En el debate sobre el “nuevo federalismo” ha ocupado un lugar de primera importancia la necesidad de llevar a cabo una redistribución de las facultades y recursos financieros entre la federación, los estados y sus municipios, cuestión determinante en la redefinición de la participación de las entidades federativas en el desarrollo y el reequilibrio regional de la economía.

Sin embargo, es difícil obtener resultados significativos si no se replantean aspectos esencialmente políticos de las relaciones entre el gobierno federal con los gobiernos de los estados que la propia Constitución establece y promueve, en especial las disposiciones constitucionales que explican la lógica de funcionamiento y las peculiaridades del pacto federal en México, básicamente: los artículos 39 y 40, que establecen la forma de gobierno federal y el principio de soberanía popular; los artículos 115 y 116, que enuncian los principios de gobierno

representativo, democrático, popular, el municipio libre y la división de poderes, con los que deben organizarse los gobiernos de los estados, y otros artículos, como el 31, que establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la federación y del estado y municipio en el que residan; el 119, que instituye la garantía de protección federal a los estados; el 124, que determina el principio de distribución de competencias; el 133, que señala la legalidad de los convenios y tratados internacionales aprobados por el gobierno federal; y el 135, que establece la participación de los estados en el proceso de reforma constitucional.

Los problemas que enfrenta el federalismo mexicano seguirán vigentes mientras no se realice una reforma tanto constitucional como fiscal que contemple las características actuales de México. Las constituciones y la legislación anterior cumplieron ya sus objetivos y respondieron, en su momento, a solucionar las dificultades que se presentaban. Sin embargo; con el avance de la democracia, la participación ciudadana y las dificultades de la administración pública general, se hace necesario instrumentar reformas que permitan al país iniciar su camino hacia una mayor equidad y justicia social, que hasta ahora, han quedado pendientes.

1.2 LA CRISIS ECONÓMICA Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL NEOLIBERALISMO

Resulta indudable que los procesos de crisis económica y financiera que se vivieron durante la década de los ochenta y la segunda mitad de los años noventa tuvieron serias repercusiones en las finanzas públicas federales, pero afectaron de manera más grave aún, a las finanzas estatales y municipales ya que dependen éstas de las primeras. Debido a esta situación, los tres niveles de gobierno tuvieron que buscar formas de financiamiento para evitar esta dependencia del centro que en situaciones de crisis, llevaban al hundimiento a todo el país.

Quizá sea esta una de las partes más importante del trabajo de investigación. El actual debate sobre el federalismo va de la mano del crecimiento e impulso de la descentralización pública que ha venido ocurriendo desde hace

más de veinte años y, que es consecuencia de la llamada política neoliberal que rige el sistema económico mundial. Por ello, se hace necesario ver las condiciones económicas que dieron pie al surgimiento de este tipo de política económica en el país y que, ha tenido serias repercusiones en todos los ámbitos de la vida nacional y personal.

Como hemos planteado anteriormente, la economía mexicana de principios del siglo XX era apenas de subsistencia; cuando la lucha armada terminó se trató de impulsar la economía y el campo del país; sin embargo, tuvieron que pasar algunos años para que ésta comenzara a tomar un rumbo más definido. Quizá el aspecto más relevante de la economía mexicana del siglo pasado sea la expropiación petrolera de 1938.

Gracias a la expropiación del petróleo por parte del Estado mexicano, éste comienza a cimentar su fuerte base de poder político, económico y social. También es antecedente del modelo económico y político conocido como del Estado Benefactor, que rigió al país durante más de cincuenta años.

El antecedente teórico del Estado Benefactor y de su política de sustitución de importaciones, lo encontramos en los trabajos de la CEPAL (Comisión Económica Para América Latina). Este organismo y sus intelectuales estaban convencidos de que la industrialización de los países de América Latina era el mejor medio para luchar contra la pobreza, la desigualdad y lograr el fortalecimiento de las débiles economías de los países no desarrollados; como se ha dicho, el modelo económico que sirvió de guía para lograr los objetivos fue el modelo de sustitución de importaciones.

El Estado mexicano siguió desde entonces una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, cuyo objetivo fundamental era garantizar la ganancia capitalista. Para ello, se tomó una serie de medidas proteccionistas (impuestos, cuotas, licencias de importación), se garantizó un

aprovisionamiento de energía barata, salarios que aumentaban lentamente y una presión fiscal reducida. [Guillén, 1990: 9]

A partir de los años treinta la economía se desarrolló sobre la base de una extensión sin precedentes de las relaciones capitalistas de producción sustentadas en el creciente peso de la industria en el producto, el empleo y la inversión. Sin embargo, y como crítica al actual modelo económico, cabe destacar que no fue el libre accionar de los mercados, sino una decidida intervención estatal lo que permitió aprovechar las oportunidades abiertas por un contexto internacional potencialmente favorable, debido a las Guerras Mundiales, lo que permitió el crecimiento de la industria del país.

En el ámbito internacional, el periodo de conflictos bélicos, además de haber causado grandes desórdenes, habían generado un reordenamiento del poder a nivel mundial. Como reacción a ello, los gobiernos de las grandes potencias occidentales se pusieron de acuerdo antes de que finalizaran las hostilidades en una serie de principios que deberían normar las relaciones comerciales y monetarias internacionales una vez que la paz hubiera retornado. Estos principios dieron origen al Acuerdo General sobre Comercio y tarifas Aduanales (GATT) en octubre de 1947 y a los acuerdos de Bretón Woods (22 de julio de 1944) que, entre otras cosas, instituyeron el Fondo Monetario Internacional (FMI). [Guillén, 1990: 34]

El Fondo Monetario Internacional, para bien o para mal, sobre todo desde la óptica de los países subdesarrollados, es una de las instituciones crediticias internacionales más importantes. Tal vez, el problema de ello radica en su constante inserción en la economía y política de los países deudores. Este organismo condiciona los préstamos y créditos al cumplimiento de una serie de requisitos que permitan la inserción de capitales externos; en la actualidad, resulta más obvio que sus recomendaciones favorecen el crecimiento de los capitales de

las grandes potencias mundiales en detrimento de las economías de los países deudores.

Al finalizar la II Guerra Mundial, y en coincidencia con la marcha de la economía del orbe, México entró en un periodo de rápido crecimiento, con un aumento sostenido del empleo asalariado, de los salarios reales y de los niveles de consumo.

La industrialización se orientó a la producción interna de bienes de consumo básico, algunos que sustituían importaciones, pero que en su mayor parte satisfacían las nuevas necesidades de una creciente población asalariada, tanto urbana como rural, que abandonaba el consumo de autosuficiencia por el consumo mercantil.

En este periodo el país se articulaba al mercado mundial exportando bienes primarios que permitían financiar las crecientes importaciones de bienes de capital. El mercado interno en México, presentó un importante crecimiento a partir de la reducción de los costos de producción, la cual fue posible gracias a la elevación de la productividad. La industrialización se enfocó crecientemente a la producción de bienes de consumo durables e incluso de medios de producción. Sin embargo, en este periodo, se profundizó la dependencia con respecto a la importación de bienes de capital y de tecnología para llevar a cabo la inversión productiva, lo mismo que del ingreso de capitales externos para financiar el creciente déficit externo.

El estancamiento de la productividad agrícola en la segunda mitad de la década de los sesenta afectó negativamente el dinamismo de los ingresos por exportaciones y la capacidad interna de financiamiento de las importaciones, lo que agravó el déficit comercial y llevó a un crecimiento constante del endeudamiento externo. Héctor Guillén Romo nos muestra cuáles son las

dificultades que comenzó a manifestar el esquema de sustitución de importaciones en varios de los países de América Latina:

- *La tendencia al estancamiento,*
- *El desempleo y el subempleo de la población activa,*
- *El muy bajo nivel de vida de la gran masa de la población y de la fuerte concentración del ingreso en las clases medias y altas,*
- *El deterioro del comercio exterior y de la situación de la balanza de pagos, en particular un aumento del déficit en cuenta corriente financiado con una deuda externa creciente,*
- *Excesos de proteccionismo que condujeron a estructuras industriales de altos costos y poca eficiencia,*
- *Alza del nivel general de precios acompañada de una serie de tensiones sociales y de inestabilidad política.* [Guillén, 1997: 80]

El fin del auge de la posguerra, cuyas primeras expresiones afloran a finales de los años sesenta, tiene causas complejas: algunas generales, asociadas a la entrada de la economía mundial capitalista en una fase de lento crecimiento, y otras particulares, determinadas por las modalidades específicas del capitalismo mexicano, así como de su articulación con la economía mundial. Un elemento central, desde la perspectiva de la acumulación de capital, lo constituye la disminución de la tasa de ganancia durante la década de los años sesenta.

El debilitamiento de la rentabilidad del capital fue causado por la desaceleración del crecimiento de la productividad social, que se rezagó con respecto al crecimiento de los salarios reales, por el aumento en los requerimientos del capital fijo por trabajador y, finalmente, por el peso creciente del trabajo improductivo dentro de la economía y por el monto creciente de las transferencias netas de recursos al exterior resultantes del creciente déficit en cuenta corriente.

Podemos decir que los problemas, al menos en México, del modelo de sustitución de importaciones, se dieron por la falta de aliciente para comenzar la sustitución en el sector productor de bienes de producción que tuvo un desarrollo muy pobre en nuestro país. Esta falta de bienes de producción ocasionó que se frenara el ciclo del capital interno. Las consecuencias económicas que llevaron al colapso del sistema de sustitución de importaciones se manifestaron en dos grandes problemas:

- 1) Se tuvo que recurrir a las exportaciones para hacer frente a la inversión y,
- 2) Había una constante presión sobre la balanza de pagos, ya que cualquier aceleración de la acumulación podía provocar un déficit en la balanza, que podría repercutir en el tipo de cambio.

La tesis fundamental de Guillén Romo en *El sexenio de crecimiento cero* es que el problema de México, contrario a lo que se piensa, es un problema de insuficiencia de divisas. Él explica que la sustitución de importaciones surge, en gran parte, para dar solución a la falta de divisas; sin embargo, paradójicamente, el sistema de sustitución de importaciones *ocasionó una vulnerabilidad mayor en materia de divisas, en la medida en que las importaciones competitivas se iban produciendo progresivamente en el país y las que aún habría que hacer eran cada vez más esenciales*. [Guillén, 1990: 10]

Dicho de otra manera, el sistema económico y político mexicano no fue capaz de producir los artículos primarios, tanto de uso industrial como de uso personal, que requería el país. Por ejemplo, para la extracción y consecuente exportación del petróleo se requería importar tecnología y maquinaria lo cual, tenía un costo mucho más elevado.

“Sin embargo, la industrialización por sustitución de importaciones llevó a una producción de altos costos y baja calidad que recurría, cada vez más, al expediente del subsidio.” [Guillén, 1990: 10]

Fue en este momento, cuando las autoridades comenzaron a tomar en cuenta otras opciones para solventar el problema que generaba la sustitución de importaciones sobre la balanza de pagos; la posible solución la encontraban en orientar la economía hacia la exportación de manufacturas.

Durante el sexenio de López Portillo, la economía mexicana presenta un importante crecimiento económico gracias al desarrollo de la industria petrolera; sin embargo, las importaciones crecen, siempre, a un ritmo mucho más acelerado y por encima de las exportaciones. El problema del crecimiento de las importaciones se dio por la necesidad de obtener bienes intermedios y de capital que el país no producía. *En este sentido, se puede decir que es el carácter dependiente y desarticulado del aparato productivo mexicano el que explica en un primer momento el crecimiento de la deuda externa.* [Guillén, 1990: 11]

Bajo estas circunstancias, cuando los problemas económicos y sociales comenzaron a plantearse en algunos países de América Latina, el neoliberalismo de Chicago, secundado por el de Hayek, apareció como la forma alternativa a las políticas de inspiración cepalina. [Guillén, 1997: 83]

Después del proceso inflacionario que se dio a finales de los años setenta, y de la crisis económica mundial durante este periodo, los países subdesarrollados se vieron obligados a adoptar una serie de medidas que les permitieran un poco más de estabilidad en sus economías y, consecuentemente, en la vida política.

En el caso de los países subdesarrollados, en particular en México, la situación se tornó crítica. A mediados de los setenta, se presenta un periodo de estancamiento de las economías más desarrolladas, por lo que se hacían pocas

inversiones, los bancos e instituciones crediticias se vieron en la necesidad de dar crédito a otros países, y encontraron su mejor oportunidad en los países productores de petróleo; Así, ofreciendo bajas tasas de interés, se financiaba a economías subdesarrolladas que, en la mayoría de los casos, utilizaron estos recursos para la exploración petrolera y la creación de una infraestructura suficiente. Hacia finales de los setenta y principios de los ochenta comienza la baja de los precios del petróleo.

Para México, fue un duro golpe, ya que las exportaciones de petróleo eran el sostén de la economía; se había contratado una gran deuda pensando que se podría solventar con los ingresos petroleros, pero además las tasas de intereses comenzaron a incrementarse provocando que la deuda externa tomara dimensiones alarmantes.

Así, México comienza la década de los ochenta con una economía altamente dependiente de las exportaciones del petróleo y con una creciente deuda externa. En ese momento, el país depende completamente de dos factores externos que se encuentran fuera de su control: los precios internacionales del petróleo y las tasas de interés internacionales.

El aumento de las fugas de capital hacia el exterior resultante del tipo de cambio, el déficit comercial y del aumento sin precedentes de la deuda externa terminó por agotar la capacidad de pagos externos de la economía mexicana. El viraje de la coyuntura internacional en 1981 y 1982, por la caída de los precios del petróleo y por la escasez crediticia internacional y la elevación de las tasas de interés que provocó la política monetaria restrictiva que instrumentó el gobierno de Estados Unidos, fue el iniciador de la estrepitosa caída de la economía mexicana en 1982.

Cabe mencionar que no solamente fue la caída de los precios del petróleo el problema de las crisis, aunque si su detonante. Existieron otra serie de

coyunturas económicas que desataron la problemática de la economía mexicana en los años ochenta. En principio, la deuda externa superaba los 80 mil millones de dólares, lo cual representaba más de la mitad del Producto Interno y sus vencimientos eran, en su mayoría, a corto plazo.

A lo largo del territorio nacional, el riesgo de incapacidad de pago de la deuda externa incitó a un amplio sector de la burguesía a transferir sus disponibilidades al extranjero ante la amenaza de ser atrapados en un cambio drástico de reglamentación sobre la adquisición y cesión de divisas. En este caso, las acciones individuales tuvieron serias repercusiones en el sistema económico nacional –e incluso mundial- al crear una crisis de liquidez insuperable, esto llevó a que a finales de agosto de 1982 el banco central se encontrara prácticamente sin reservas. [Guillén, 1990: 49-77]

A partir del momento en que la economía nacional entra en crisis, el gobierno se vio en la necesidad de suscribir acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial, comprometiéndose a ejercer una rigurosa disciplina fiscal, lo que implicó una drástica disminución del gasto público y un férreo control sobre las presiones inflacionarias por medio de restricciones crediticias y control salarial. Asimismo, se comprometió a efectuar ajustes estructurales tendientes a liberalizar la economía; entre otros, la eliminación de subsidios, la privatización de las empresas públicas, la apertura comercial, la reforma impositiva, la eliminación de las barreras a las inversiones extranjeras y la introducción de salarios competitivos.

Es durante el sexenio de Miguel De la Madrid, que se incorporan de lleno estas medidas económicas y políticas; y es también en este periodo, cuando sus consecuencias económicas y sociales se hacen presentes.

El gobierno de De la Madrid optó por imponer una política de austeridad a nivel de gasto estatal, además, bajo la presión del Fondo Monetario Internacional y

del Banco Mundial, modernizó y reorientó el aparato productivo. El objetivo de esta acción era el promover una inserción “eficiente” del sector industrial mexicano dentro de los márgenes del comercio internacional, enriqueciendo los lazos del país con la economía mundial.

Es decir, se trataría de reorientar la planta industrial de manera que, como ya se mencionó, las exportaciones manufactureras se convirtieran en la principal fuente de divisas. De esta forma, el mercado nacional perdía su papel fundamental, ya que la producción comienza a destinarse al mercado mundial. Desde este momento se trató de producir al menor costo, por lo que las garantías de los trabajadores y la calidad de vida de los mexicanos se verían seriamente afectadas ya que las reducciones salariales se volvieron una pieza central de la estrategia neoliberal.

Con Miguel De la Madrid, el gobierno mexicano se propuso recuperar la confianza de los inversionistas nacionales así como de los acreedores extranjeros mediante un proceso de ajuste de la economía. Surge el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) que tenía como objetivo el saneamiento de las finanzas públicas con mecanismos de disminución del gasto público social, la reducción de la participación y del tamaño del Estado en la economía y la venta de las empresas paraestatales no prioritarias; el mejoramiento del sector externo mediante la promoción y diversificación de las exportaciones así como el ajuste cambiario. *Dicha política se caracteriza por tres objetivos explícitos: la generación de un excedente en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la reducción del déficit del sector público y el combate a la inflación. Los instrumentos para lograr los objetivos son tres: la política de gastos e ingresos del sector público, la política cambiaria y la política salarial.* [Guillén,1990: 55]

El PIRE sustenta las hipótesis neoliberales que dan supremacía a los mecanismos de mercado por sobre cualquier otro agente económico. En México se combinaron los campos de las tres políticas básicas: la monetaria, la fiscal y la

exterior. Estas fueron complementadas con medidas de desregulación, privatización y desincorporación de empresas públicas.

Estas políticas propuestas e impulsadas en México por los organismos internacionales que le proporcionaron crédito para pagar el servicio de deuda, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, fueron las promotoras de las políticas de descentralización de la economía y la administración.

1.2.1 POSTULADOS TEÓRICOS Y DESCENTRALIZACIÓN

Los ajustes económicos que se dieron después de la crisis de 1982, no se aplican únicamente sobre el modelo de sustitución de importaciones, sino que representan un verdadero giro de la economía mundial. Esto es porque no sólo afecta al modelo económico de sustitución de importaciones; sino también, al modelo político del Estado Benefactor.

El neoliberalismo como modelo teórico plantea, en términos generales, que el Estado es el que ha provocado las crisis económicas debido a su carácter interventor, se dice que el gasto social, las prestaciones a trabajadores, los subsidios y la ineficacia del Estado para administrar las empresas en su poder han generado la inestabilidad de los mercados.

Uno de los primeros teóricos de este modelo es Friederich Hayek, investigador que nace en Viena en 1899 y, que más tarde, sería uno de los críticos más agudos del Estado Benefactor. Entre sus postulados más polémicos encontramos la crítica que hace al movimiento obrero y, sobre todo, a las atenciones que el gobierno le brinda. Culpa a este movimiento de los desajustes en la economía, pues dice que los sindicatos no han hecho más que frenar el impulso natural de la acumulación capitalista por medio de sus presiones salariales y de las presiones que impone también al Estado para aumentar el gasto social.

En su libro *The Road of Serfdom*, Hayek recriminó a los gobiernos británico y estadounidense de querer inclinarse hacia el socialismo; bajo el pretexto de ganar la guerra, estos dos países concentraron los medios económicos en manos de Estado. Así, esta nacionalización acercó al régimen político de los aliados al modelo nazi que pretendían combatir. [Ornelas, 1997:12]

Hayek, nos explica Guillén Romo, *elabora una teoría social cuyo objetivo era mostrar por qué una sociedad fundada en la libertad del individuo es moralmente superior y económicamente más eficaz que cualquier otra forma de organización social. Piensa que un orden espontáneo resulta de la acción humana sin haber sido deseado conscientemente y sobre todo sin haber sido construido racionalmente. Así ha acontecido con todas las grandes instituciones sociales como el lenguaje, la moral, el derecho, la moneda y el mercado. Ninguna mente humana es capaz de planificar estas instituciones que son el resultado de una larga evolución histórica y que no pueden eliminarse sin el riesgo de caer en la barbarie.* [Guillén, 1990: 58-59]

Es por ello, que para este autor, la intervención del Estado en cualquiera de las instituciones que conforman la vida económica de una nación, resulta tan aberrante. El problema que observa Hayek, es que la intervención estatal provoca que los grupos más fuertes y más organizados tengan una mayor capacidad para crear monopolios al lado del poder del Estado y, cerrar así, el paso a la competencia dentro del mercado. *Cualquier intento de modificar el orden espontáneo redistribuyendo ingresos, reorganizando la producción, manipulando los agregados monetarios, o mediante cualquier otra intervención gubernamental en la economía conduce a distorsiones.* [Guillén, 1990:59]

A pesar de que el trabajo de Hayek quedó mucho tiempo en el olvido, el colapso del Estado Benefactor y, la necesidad de encontrar soluciones prontas a la eminente catástrofe mundial; y dicho sea de paso, la necesidad de las potencias mundiales de incrementar aún más su poder sobre los países con economías

débiles, fueron factores que propiciaron el que los intelectuales del mundo desarrollado, retomaran las ideas de un autor que, a su juicio, daba justo en el blanco de los problemas económicos que enfrentaba el sistema mundial.

Para los intelectuales y los gobernantes, la mejor manera de solucionar los problemas que enfrentaba el Estado Benefactor y el sistema de sustitución de importaciones en los países de América Latina, era ejercer una serie de reformas y políticas conocida como neoliberales las cuales, estaban sustentadas en los planteamientos de teóricos como Hayek y Friedman.

Como se ha ya enfatizado, es a partir del sexenio de Miguel De la Madrid de 1982 a 1988 que se comienza con este tipo de políticas; las cuales, presentan las siguientes características en México:

- 1) Hacer del libre funcionamiento del mercado el único instrumento para la asignación de recursos productivos.
- 2) Apertura de la economía al comercio y a los flujos de capital internacional.
- 3) Reducción de la injerencia del Estado en la actividad económica, lo cual implica: reducir el gasto público para mantener el equilibrio de las finanzas gubernamentales; menor influencia de las políticas públicas en la economía; privatización de todas las empresas públicas y desregulación de la economía.
- 4) Restricción de la circulación monetaria para combatir la inflación, considerada como un fenómeno estrictamente monetario y cuyo control depende de la disciplina del gasto público.
- 5) Creciente importancia al logro de los equilibrios macroeconómicos.
- 6) Liberación de los precios de todos los bienes y servicios y desaparición de subsidios al consumo.
- 7) Flexibilización laboral, es decir, menor intervención de los sindicatos en la fijación de salarios y prestaciones laborales, así como la eliminación de contratos colectivos.[Ornelas, 1997: 22-23]

Si bien, en estos puntos no se expone de manera explícita la descentralización del gobierno central a favor de estados y municipios, el neoliberalismo en nuestro país ha generado importantes debates en torno al tema. La no injerencia del Estado en las actividades económicas y la necesidad de reducir su tamaño, llevan a la clase política y a los intelectuales, a poner especial atención sobre el punto.

Además, como lo señala Anthony Giddens, no podemos negar que la globalización ha permitido una extensión de la participación social en términos democráticos; de lo anterior se deduce que las tendencias descentralizadoras van de la mano del avance de la democratización de las sociedades. [Giddens, 1999: 81-95]

Es en este contexto, dónde se inicia una reforma de Estado que contempla la necesidad de descentralizar una serie de servicios y atribuciones con el fin de hacerlos más eficientes, de darle mayor autonomía a los demás órdenes de gobierno y de lograr salir de un periodo de crisis continuo.

Sin embargo, consideramos necesario el recordar que el impacto de las políticas neoliberales recae en las cuestiones sociales. Los programas de ajuste y estabilización macroeconómica generan siempre desempleo y aumento de la pobreza mientras no se acompañen de un crecimiento económico, cuestión que no compete ya al Estado sino, en gran mayoría, a los inversionistas privados. [Ornelas, 1997:63-64]

Para reforzar las finanzas y la capacidad de gestión pública de estados y municipios, se propuso una política de federalismo fiscal. El objetivo de este federalismo es el de incrementar la eficiencia y mejorar el desempeño de las funciones que le son asignadas a los distintos órdenes de gobierno; esto representa una búsqueda de una adecuada localización por nivel de gobierno de los impuestos y del ejercicio del gasto público. Dentro del sistema de gobierno federal destacan intereses comunes entre los diferentes órdenes de gobierno que configuran el perfil del federalismo:

- *La planeación nacional,*
- *El desarrollo nacional y regional,*
- *La autonomía financiera y política (disponibilidad de recursos suficientes para atender demandas sociales)*
- *Mayor participación democrática,*
- *Eficiencia administrativa, ahorro de costos e intercambio de servicios,*
- *La facultad de atender desequilibrios regionales en materia de distribución del ingreso. [Ayala, 1999:357]*

Si bien el federalismo tiene una serie de ventajas a su favor, Musgrave señalaba que una excesiva federalización fiscal podría afectar sensiblemente a los gobiernos locales más pobres y, como resultado de ello, se incrementarían las desigualdades entre los gobiernos que integran a la federación.

Este apunte es digno de tomarse en cuenta, porque la debilidad de la mayoría de las haciendas estatales y municipales no ha permitido un correcto funcionamiento de los procesos de descentralización de servicios públicos, pongamos como ejemplo el caso de la educación básica. A través de la descentralización de la educación básica, instrumentada en 1992, se le transfiere a los estados la responsabilidad de prestar este servicio, además de todas las escuelas, maestros y activos que hasta entonces habían sido administrados por la federación. La federación se queda con las principales potestades normativas y se mantiene como la principal fuente de financiamiento. Sin embargo, los costos de la reforma están fuera del control de los estados por múltiples factores pero, quizá, entre los más importantes, se encuentre la inexperiencia administrativa consecuencia de la fuerte centralización de la administración pública y, la falta de recursos por parte de estados y municipios que no encuentran en el Sistema de Coordinación Fiscal la fuente adecuada de financiamiento.

1.3 FEDERALISMO FISCAL MEXICANO

Veamos ahora, el contexto en el que surge el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, sus objetivos, su funcionamiento y su relación con el federalismo mexicano.

A principios del siglo XX, no existía una delimitación constitucional de facultades impositivas para la Federación, los estados o los municipios lo que condujo a que cada orden de gobierno decretara todos los impuestos que considerase necesarios; esto representaba un fuerte problema para los contribuyentes quienes terminaron pagando más de una vez los mismos impuestos.

Marcela Astudillo nos presenta las características de la hacienda mexicana para el año de 1917:

- *El gobierno federal había creado una gran cantidad de impuestos sin tomar en cuenta la capacidad de pago de los contribuyentes. Por ejemplo, el impuesto federal del timbre gravaba más de 100 materias diferentes.*
- *Los gobiernos estatales contaban también con una gran cantidad de impuestos, aunado a ello, no había coordinación la federación y los municipios para evitar la doble tributación.*
- *Además de las pocas restricciones que marcaba la Constitución, no había ninguna ley que estipulara cuáles eran las fuentes de ingresos federales o estatales.*
- *El gobierno federal otorgaba exenciones de impuestos a algunas de las ramas industriales más importantes del país, evitando que los estados recibieran importantes ingresos por concepto de estas actividades.*
- *El problema de la tasa adicional sobre todos los gravámenes estatales y municipales; con ella, la federación obtenía cuantiosas ganancias pero propiciaba el surgimiento y crecimiento de las desigualdades entre los estados. [Astudillo, 1999: 93-94]*

Este problema hacía urgente la coordinación de las relaciones fiscales de los tres ámbitos de gobierno. Una de las alternativas que se tomó fue la aplicación del Sistema de Participaciones el cual, ofrecía algunas ventajas administrativas; al ser un sólo ámbito gubernamental el que exija el impuesto, se evita que el ciudadano realice el mismo pago más de una vez y que los estados ahorren tiempo y recursos en sus oficinas tributarias; también tiene la ventaja de evitar que el monto a pagar por el impuesto no sea tan alto y los contribuyentes no tengan excusa para evadirlo.

Este sistema de Participaciones cuenta con la ventaja de facilitar el manejo de los impuestos. Por este medio, los estados y municipios pueden ampliar el número de gravámenes que utilicen porque podrían obtener recursos por la vía de las participaciones en impuestos que por su estructura, no pueden administrar como el caso del IVA o ISR.

En 1922 se estableció el Sistema de Participaciones por primera vez; los mecanismos utilizados para implementarlo han sido de diversa índole: reuniones nacionales de funcionarios o causantes y los ordenamientos legales. En las primeras, han participado funcionarios responsables de las áreas fiscales en diversos ámbitos de gobierno, o representantes de los contribuyentes; durante el siglo se efectuaron tres tipos:

- Convenciones Nacionales Fiscales 1925, 1933 y 1947.
- Convenciones Nacionales de Causantes 1947, 1948, y 1950.
- Reuniones Anuales de Tesoreros desde 1973 y hoy en día se denominan Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales. [Calderón, 1998: 241-332]

Las Convenciones se inician bajo el supuesto de que el problema de la concurrencia impositiva al que se había llegado hasta el momento, solamente se podía resolver mediante la distribución clara y precisa de las fuentes de ingresos que correspondiesen en forma exclusiva tanto a la federación como a los estados.

El resultado de la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925 consistió en una nueva distribución de competencias tributarias para cada ámbito de gobierno aunque con la salvedad de que la administración podía ser responsabilidad de la federación o de los estados, pero los rendimientos que se obtuvieran de un impuesto específico, se podían distribuir entre ambos, de este criterio surge lo que posteriormente se convertiría en el Sistema de Participaciones.

Se suman entonces a los impuestos que ya tenía la federación, los impuestos sobre el comercio interior y la industria y los impuestos especiales. En cambio a los estados se les da la exclusividad sobre impuestos sobre la propiedad territorial, actos no comerciales, sucesiones y donaciones, así como las cédulas sobre explotaciones agrícolas y propiedad edificada del ISR.

En la Segunda Convención Nacional Fiscal de 1933 se reconoció como principio la imposición única, ya fuera el estado o la federación, para cada fuente susceptible de generar renta. Así mismo, se delimitaron las competencias atribuibles a los estados en forma privativa, sobre todo lo que está relacionado con la imposición territorial y algunos derechos y aprovechamientos otorgados en cada jurisdicción. En el caso de la federación también se definen algunas atribuciones de forma privativa sobre el comercio exterior, sobre la renta, recursos naturales, industria y servicios públicos federales.

La Tercera Convención Nacional Fiscal de 1947 a diferencia de las dos anteriores, más que la delimitación de fuentes tributarias, su objetivo fue buscar opciones para resolver los problemas provocados por la falta de una armonización del sistema fiscal nacional entre los tres órdenes de gobierno. Los acuerdos de esta Convención estuvieron orientados en dos direcciones: por una parte la simplificación del sistema fiscal y por otra al establecimiento de una coordinación o colaboración más precisa y reglamentada entre los tres órdenes de gobierno para evitar en lo posible la doble tributación. De esta forma, una proporción importante de recomendaciones se ubica en cualquiera de las dos orientaciones anteriores,

además de una serie de disposiciones legales que empezaron a conformar la base de un marco legal para una mejor coordinación. [Calderón, 1998: 241-332]

El uso de las participaciones para distribuir los ingresos se fortaleció con el paso del tiempo y se institucionalizó por medio de leyes especiales de coordinación fiscal: En 1948 surge la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas cuyo objetivo principal era el de uniformar los distintos procedimientos de pago de las participaciones.

Para 1953 se establece la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, el contenido de esta ley se divide en tres aspectos fundamentales:

1) se facultaba al Congreso para impedir la restricción del comercio interestatal;

2) la creación de la Comisión Nacional de Arbitrios que coordinaban la acción impositiva de los gobiernos federal y locales y;

3) la búsqueda de soluciones a los conflictos que pudieran presentar los estados para acatar lo que se establecía. [Astudillo, 2001: 36-37]

La institucionalización del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ocurre en 1980 con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal que contiene el Sistema de Participaciones Federales, y a través del cual. La federación trata de compensar los ingresos que por concepto de impuestos obtenían las entidades federativas. Incorpora también los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa, entre las entidades federativas y el gobierno federal, los cuales establecen las atribuciones y compromisos de cada una de las partes en materia fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal de 1980 establece la manera en cómo se repartirán e integrarán las participaciones, considera que este sistema es la única forma de distribuir los ingresos entre los tres órdenes de gobierno. Se creía que

era la respuesta al problema del reparto desigual de las participaciones, ya que uniformaría la integración y distribución porque tomaría en cuenta factores de desarrollo regional además de los ingresos que generara la entidad. [Astudillo, 1999: 142-155]

En esta ley, se estipula que la colaboración entre la federación y sus estados debe quedar plasmada en convenios de adhesión, además; la entrega y reparto de los recursos, se encuentra estipulada por los diferentes fondos que la integran. A continuación, se explica, de manera breve, en qué consiste cada uno de ellos:

Antes que nada, el *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* es el mecanismo mediante el cual los estados aceptan pertenecer al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Dado que las entidades federativas y sus municipios cuentan con una soberanía y autonomía reconocida por la misma Constitución, es decisión propia el participar o no en el Sistema de Coordinación Fiscal. Si su Congreso local resuelve afirmativamente, firmarán un Convenio de Adhesión Nacional de Coordinación Fiscal.

El Fondo General de Participaciones entró en vigor con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, tuvo como objetivo central los primeros siete años, garantizar a las entidades federativas que recibirían por esta vía un monto de recursos mayor a los ingresos que obtenían hasta 1979, antes de coordinarse con la Federación. Se trataba entonces de compensar los ingresos que dejaron de recibir las entidades federativas por concepto de los impuestos estatales y municipales derogados o suspendidos con su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, además de incentivar el esfuerzo recaudatorio de los impuestos federales en territorio de los estados y municipios. [Astudillo, 2001, 37-42]

La fórmula para dividir este Fondo está determinada fundamentalmente por la recaudación de la entidad federativa en relación al promedio de la recaudación

nacional. Al producto resultante se le suma el coeficiente de participación que tuvo la entidad en el año anterior, con lo cual se tiene el porcentaje total de participaciones que le corresponde a una entidad determinada. [Díaz, 2003: 80]

Con la finalidad de superar las deficiencias en distribución de los recursos de este Fondo, a partir de 1990, la distribución del Fondo General de Participaciones se definió de acuerdo a los siguientes criterios:

a) *El 45.17% del Fondo se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad federativa.*

b) *El 45.17% se reparte de acuerdo al coeficiente que determina la Ley de Coordinación Fiscal en el año correspondiente.*

c) *El 9.66% restante, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad.*

En la actualidad, se estipula que los municipios recibirán mínimo el 20% de la participación que le corresponde al estado. [Saucedo, 1996: 96]

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones fue creado en 1978 con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación y en 1980 se incorporó al Sistema de Participaciones. Su finalidad era redistribuir los recursos financieros favoreciendo a aquellas entidades con menores participaciones del Fondo General. De 1984 a 1989 se integró con 0.5% y fue su último año de vigencia. [Astudillo, 1999:147-148]

El Fondo de Fomento Municipal fue creado por la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 y entró en vigencia en 1981, con el objetivo de extender a todos los municipios del país los apoyos que el gobierno federal otorgaba a los municipios fronterizos y puertos en donde se realizaban actividades de comercio exterior. Este Fondo se entrega a los estados para que lo distribuyan de manera integra a los municipios.

De 1981 a 1986 se integró con recursos derivados de los impuestos o derechos adicionales sobre la exportación de hidrocarburos que en 1982 se incrementó de 1% a 3% y en 1986 al 5% sin embargo dependía de manera importante de las variaciones de los precios internacionales del petróleo. Por tal razón en 1987 se integró con el 0.42% de los ingresos totales anuales de la federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería. [Díaz, 2003: 83]

A partir de 1990 el monto de las participaciones de este Fondo depende de la recaudación local del impuesto predial y los derechos del agua. En esta nueva fórmula se toma en cuenta el esfuerzo recaudatorio de la entidad el cual se refleja tanto en los montos recaudados, como en la dinámica de crecimiento de las contribuciones.

Es importante señalar que en esta distribución sólo participan las entidades que estén coordinadas en materia de derechos. Así también, los municipios colindantes con la frontera o litorales por la que se exporte petróleo reciben el 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo y el 0.13% aquellos otros municipios colindantes en donde se realicen importaciones y exportaciones de otros productos. [Díaz, 2003: 86]

A diferencia del Sistema de Participaciones, la Ley de Coordinación Fiscal establece Aportaciones Federales, que consisten en recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los estados y municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada fondo: Educación Básica y Normal, Servicios de Salud, Infraestructura Social, Fortalecimiento de los Municipios, Aportaciones Múltiples, Educación Tecnológica y de Adultos y Seguridad Pública. Es decir, que la diferencia entre ambos fondos, es que las aportaciones son fondos de naturaleza federal y corresponden a una partida que la federación destina para coadyuvar al fortalecimiento de los estados y municipios en apoyo de actividades específicas; se prevén en el Presupuesto de Egresos de

la Federación. En cambio las Participaciones se regulan por el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Los dos primeros Fondos correspondientes a la educación y salud, se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo al registro de escuelas, del inventario de infraestructura médica plantilla de personal, así como por suscripción de acuerdos. Se destinan al gasto de operación y de inversión para el mantenimiento del sistema estatal de educación y salud respectivamente.

Los recursos transferidos con cargo al Fondo de Infraestructura Social se integran anualmente con el 2.5% de la recaudación federal participable. De esta proporción se destina 0.303% al estado para obras de carácter regional e intermunicipal y el 2.197% a los municipios para obras de infraestructura social múltiple: agua potable, drenaje, urbanización, electrificación rural, vivienda y salud.

El Fondo de Aportaciones Múltiple se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con un porcentaje aproximado de 0.814% de la recaudación federal participable. Lo reciben los Estados para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, así como construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física para la educación básica y universitaria.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales de acuerdo al registro de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como los convenios que se suscriban con los estados. Su aplicación está orientada hacia el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública se integra también con recursos federales, determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en consideración criterios como el número de habitantes de los estados, el índice de ocupación penitenciaria, la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

En resumen, la Ley de Coordinación Fiscal es el ordenamiento que establece la parte orgánica del sistema, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos, y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

Esta ley tiene como principales objetivos:

- *Disminuir y eliminar la práctica de concurrencia impositiva.*
- *Establecer un reparto de competencias entre los gobiernos en materia impositiva.*
 - *Buscar el total aprovechamiento de cada fuente de ingresos como medio para financiar los gastos públicos.*
 - *Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.*
 - *Efectuar el reparto entre los gobiernos de los rendimientos de cada fuente de ingresos. [Ayala, 1999: 337]*

Si bien, las ventajas administrativas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son incuestionables, existen, también, una serie de consecuencias negativas que surgen a partir de su implementación. Entre ellas encontramos, en materia legal, la pérdida de soberanía de los estados y municipios al renunciar a sus potestades tributarias; en materia económica, el crecimiento de las desigualdades entre las entidades federativas al no tener ni las mismas

características geográficas ni los mismos recursos económicos y, en materia social, las también crecientes demandas sociales de mejores servicios y una mayor calidad de vida, que la mayoría de las entidades han sido incapaces de resolver, en gran parte, por la falta suficiente de recursos propios. [Ayala, 1999] [Calderón, 1998]

Es por ello, que resulta necesario la pronta reestructuración fiscal del país. Los movimientos democratizadores, la creciente participación de la sociedad en los ámbitos de la administración pública, sus mayores demandas y la presión de los diferentes actores políticos y económicos luchan para que estas reformas sea realidad. El tema es delicado porque en el juego se encuentra la estabilidad económica, política y, sobre todo, social del país.

1.4 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES Y EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

Como se vio anteriormente, el sistema de participaciones federales es uno de los mecanismos más importantes que utiliza el gobierno federal para canalizar recursos a las entidades federativas y municipios, entre sus principales objetivos se encuentra el promover la coordinación fiscal y el de operar como un mecanismo de equilibrio de recursos entre estados y municipios.

De alguna manera, las participaciones federales se encuentran reglamentadas e integradas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. La federación tiene potestades sobre las bases tributarias más amplias e importantes por ejemplo: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS). También tiene facultades sobre algunos impuestos y derechos adicionales que se transfieren en su totalidad a los estados como el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).

Por otro lado, las facultades tributarias de los municipios y estados son limitadas y las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres y en algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas. Como resultado de esta división de potestades, la recaudación de los ingresos públicos se encuentra altamente concentrada en la federación.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la institución del federalismo mexicano que busca eliminar los desequilibrios e inequidades en materia de distribución del ingreso fiscal entre los tres ámbitos de gobierno. Está integrada por:

- *Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales.*
- *Comisión Permanente.*
- *Junta Nacional de Coordinación Fiscal.*
- *El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC).* [Ayala, 1999: 369]

Este sistema es el soporte de la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno en materia fiscal, es la institución que busca dar una justa canalización de los recursos nacionales a estados y municipios. Al existir un sistema de naturaleza intergubernamental, las autonomías de las entidades federativas y municipios quedan supeditadas a las reglas de este sistema nacional. Desde su instauración en 1980, el sistema ha buscado mejorar los criterios de asignación de las participaciones entre estados y municipios.

Sin embargo, este sistema tiene serias desventajas. La primera es que el estado pierde autonomía fiscal ya que el gobierno federal centraliza la administración y la recaudación de los gravámenes. Con esto, los estados dependerán económica y por lo tanto políticamente del gobierno federal, situación que tiene consecuencias muy negativas para un estado federal. Además, en ciertas circunstancias presentes en épocas de crisis fundamentalmente, cuando

baja la recaudación del gobierno federal también la de los estados lo hará dada la estrecha relación entre ambas. Por otro lado, esta centralización obstaculiza que las haciendas estatales adapten su nivel de recaudación a sus necesidades de gasto. [Astudillo, 2001:17]

Como se había manifestado en el apartado anterior, estos son, entre otros, los principales problemas que enfrenta el Sistema de Coordinación Fiscal. Pero también hemos mencionado las ventajas administrativas que ha aportado. Su funcionamiento es tan complejo como las funciones que cumple. A continuación se expone, de manera breve, cómo está articulado y cuál es su funcionamiento.

Antes que nada, debemos aclarar que la Recaudación Federal Participable son todos aquellos ingresos que obtiene la federación en un ejercicio fiscal atribuible a sus impuestos y recargos, por los derechos sobre hidrocarburos y minería; sobre la Recaudación Federal Participable se aplican porcentajes para la integración de los Fondos a través de los cuales se distribuyen las participaciones.

Desde el principio, el sistema de participaciones se integró por tres fondos, el Fondo General de Participaciones, el Fondo del Fomento Municipal y el Fondo Financiero Complementario: En 1990 el Fondo Financiero Complementario se fusionó al FGP y se creó el Fondo de Reordenamiento al Comercio Urbano. Mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se permite que los estados, que así lo deseen, puedan convenir con la federación en recibir participaciones a cambio de respetar las limitaciones a su poder tributario, esto se encuentra establecido en leyes federales o convenios; desde 1991, se estableció que estas participaciones se deben pagar por medio de dos fondos y dos reservas:

- Fondo General de Participaciones (95% de las participaciones).
- Fondo de Fomento Municipal (2.7% de las participaciones)
- Reserva de Compensación.
- Reserva de Contingencia. [Ayala, 1999: 369]

En México desde 1990 se distribuye el 45.17% de la Recaudación Federal Participable en proporción directa al número de habitantes de cada estado; otro 45.17% se reparte según el criterio de eficiencia; es decir, se otorgan más recursos a los estados que tengan una recaudación de impuestos superior a la media nacional. [Díaz, 2003: 79]

Hasta la fecha persiste una fuerte polémica en cuanto a la efectividad de estas medidas, considerando que más que favorecer a los estados, se fomenta el centralismo, las desigualdades interregionales y la dependencia de las entidades federativas hacia el gobierno federal con la consecuente falta de autonomía y eficiencia en la prestación de servicios. (Entre los investigadores que plantean esta problemática se encuentra Marcela Astudillo Moya, José María Calderón y José Ayala Espino) [Calderón, 1998], [Ayala, 1999], [Astudillo, 2001]

Durante el año de 1995, debido a la crisis económica de 1994, la partida presupuestal asignada a los estados experimentó una caída del 8.9% teniendo graves consecuencias para el funcionamiento del federalismo y de los gobiernos. La mayoría de los estados y municipios continúan dependiendo casi 100% de las participaciones federales; es por ello, que al ver reducida su principal fuente de ingresos, los gobiernos optaron por suspender programas de desarrollo o por pedir préstamos a la banca comercial.

El Sistema de Participaciones no fomenta el fortalecimiento de las haciendas locales, lejos de ello, acrecienta el fuerte centralismo característico de nuestro país. Los gobiernos locales se ven rebasados por las demandas sociales; no hay margen de maniobra, la única forma real de aumentar sus recursos es incrementando los ingresos por el cobro de predial y agua; evidentemente, la cantidad del aumento no será muy favorable. El reto entonces, es crear gobiernos locales capaces de responder a las necesidades de su población, pero también, debe ser un proyecto políticamente viable que permita el crecimiento del país sin las trabas que entrañan las pugnas y conflictos entre grupos políticos opositores.

1.5 MARCO INSTITUCIONAL Y LEGISLACIÓN FISCAL.

En México, como se ha visto, el tema de la distribución de los ingresos públicos entre órdenes de gobierno ha estado presente desde el siglo XIX. En las Constituciones de 1824 y de 1857, sin embargo, no se delimitaron las competencias entre estos órdenes de gobierno y se optó por un sistema de coincidencia de facultades tributarias. Este sistema fue evolucionando lentamente a raíz de la creación del sistema de participaciones en 1922 y la realización de las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947.

Por su parte, la legislación en materia fiscal también fue evolucionando, aunque en las leyes de coordinación fiscal de 1948 y 1953 sólo existía posibilidad de coordinación de los sistemas fiscales, federal, estatal y municipal en cuanto a participaciones. No fue sino con la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 que se sentaron las bases de un esquema de coordinación más amplio y se comenzó a resolver el problema del reparto desigual de las participaciones, modificándose sustancialmente la forma de distribuirlas pues se consideró que cierta cantidad de ellas deberían repartirse no sólo en función de donde se generara la recaudación, sino dependiendo del tamaño de la población y del grado de desarrollo regional.

Como forma de mejorar la coordinación intergubernamental en temas fiscales, en el Capítulo II de la Ley de Coordinación Fiscal quedó establecido el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), cuyo objetivo fue el evitar la doble tributación al delimitar las competencias impositivas para cada ámbito de gobierno y distribuir a los estados miembros una proporción de la recaudación federal, mediante el establecimiento de convenios de adhesión que se suscriben entre poderes soberanos: federación y estados.

Según la legislación vigente, en el federalismo mexicano se encuentran las siguientes competencias según orden de gobierno:

Ámbitos de competencia del gobierno federal.

- Facultades relativas a la representación interna e internacional de la federación.
- Facultades de conducción y mando superior de las fuerzas armadas.
- Facultades en el ámbito judicial en materias penales reservadas al ámbito federal.
- Facultades de regulación en materias relativas a la propiedad originaria de la Nación.
- Facultades de regulación de la banca central.
- Facultades tributarias aplicadas a materias de regulación exclusiva por parte del gobierno federal.
- Facultades resolutorias para la gestión de conflictos laborales de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión.

Tiene prohibido:

- Facultades de organización interna y de gobierno reservadas a las entidades federativas.
- Facultades tributarias ejercidas en el ámbito de competencias de las entidades federativas.
- Facultades legislativas ejercidas por parte de los Congresos locales.

Ámbitos de competencia de las entidades federativas.

- Facultades relativas a la gestión gubernamental interna en su correspondiente ámbito jurisdiccional y territorial.
- Facultades de conducción de las relaciones intergubernamentales con sus ayuntamientos.
- Facultades en el ámbito judicial en materias penales reservadas al ámbito estatal.
- Facultades de regulación legislativa de los servicios públicos estatales y municipales.
- Facultades tributarias aplicadas a materias no reservadas al gobierno federal o los ayuntamientos.
- Facultades resolutorias para la gestión de conflictos laborales de los trabajadores al servicio del estado y los ayuntamientos.
- Facultades de organización política y administrativa del territorio estatal.

Tienen Prohibido:

- Facultades de representación y de gobierno reservadas a autoridades federales.
- Facultades tributarias reservadas a la federación.
- Facultades legislativas ejercidas por parte del Congreso de la Unión.
- Emisión de papel moneda.

Ámbitos de competencia municipal.

- No se considera un esquema distributivo entre iguales con respecto al gobierno federal, ya que los municipios están inscritos y tutelados en el orden jurídico estatal, por lo cual la representación de los ayuntamientos fuera de la entidad federativa corresponde a las autoridades estatales.
- Los municipios reciben reconocimiento y protección institucional en los artículos 40, 115 y 116 constitucionales como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados y como instancias gubernativas con capacidades legales ejercidas bajo la tutela de la legislación que emitan los Congresos locales.
- Puede señalarse que el ámbito real de facultades de los ayuntamientos se reduce a pocas materias; más bien, el municipio tiene una serie de encomiendas para la gestión territorial descentralizada del estado, principalmente en la prestación de los servicios públicos, con lo cual el punto de vista jurídico ha reducido tradicionalmente a esta instancia de gobierno en un ente puramente administrativo.
- Se le reconocen materias de regulación y de gestión exclusiva, fundamentalmente en aspectos de servicios municipales, desarrollo urbano y regulación administrativa de la vida comunitaria; sin embargo, esta gestión se realiza bajo el amparo del orden jurídico estatal por lo que la exclusividad de estas materias tiende a ser más formal que material. [INAP, 1996: 55]

Para cumplir con sus encomiendas, los municipios requieren de una serie de recursos que se identifican con la hacienda municipal, organismo administrativo o la institución municipal encargada del cobro, recepción y administración de sus ingresos. Esta hacienda se encuentra constituida por:

- Los bienes muebles e inmuebles del municipio, llamados bienes patrimoniales.
- Los ingresos ordinarios.
- Los ingresos extraordinarios.
- Los empréstitos públicos.
- El gasto municipal.
- La deuda municipal.

- La administración tributaria.

Entre las leyes que regulan la realización de las funciones de las finanzas municipales se encuentran las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley del Municipio Libre.
- Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal.
- Ley de Deuda Pública Municipal.
- Ley de Hacienda Pública Municipal.
- Ley de Ingreso Municipal.
- Plan Municipal de Desarrollo.
- Presupuesto de Egresos Municipales.

Las haciendas públicas municipales reciben por lo general ingresos por medio de las siguientes fuentes impositivas:

- *Predial.*
- *Sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles.*
- *Sobre fraccionamientos.*
- *Sobre anuncios en la vía pública.*
- *Sobre vehículos de propulsión sin motor.*
- *Sobre juegos permitidos, espectáculos públicos, aparatos mecánicos accionados por monedas o fichas.*
- *Sobre uso de agua de pozos artesianos.*
- *Sobre actualización de horario extraordinario a establecimientos que realicen actividades comerciales.* [Ayala, 1999: 398]

Entre los elementos normativos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal encontramos los siguientes:

Competencias tributarias del Gobierno Federal: se refiere a la inclusión de los ingresos tributarios de origen federal al sistema coordinado; es decir, la Recaudación Federal Participable.

Competencias de los gobiernos de los estados: las entidades federativas acceden mediante un acto potestativo al sistema.

Ley de Coordinación Fiscal: ordenamiento que establece la parte orgánica del sistema, sus participaciones y los principales procesos de recaudación de ingresos fiscales federales, la constitución y distribución de fondos y los mecanismos de coordinación y colaboración para operativizar el sistema.

Convenio de Adhesión al Sistema: el cual protocoliza y da pie a la vigencia de relaciones fiscales intergubernamentales reguladas bajo la Ley de Coordinación Fiscal y que da lugar a los acuerdos básicos para que la entidad participe de los recursos federales.

Convenio de Colaboración Administrativa en materia fiscal federal: complementa la acción coordinada encomendando a los estados un conjunto de procesos operativos para la gestión administrativa de los ingresos fiscales del gobierno federal, cuya celebración representa una serie de ventajas complementarias para la entidad federativa. [Díaz, 2003: 69-92]

A partir de la década de los noventa, cobró un mayor impulso el proceso de descentralización de los recursos para combatir la pobreza y los rezagos, producto de las medidas de que se adoptaron para superar las crisis de 1986 y 1994 que habían amedrentado al país. El gobierno de Ernesto Zedillo determinó transferir a estados y municipios el manejo del 23% de los recursos del Ramo 26, porcentaje que se incrementó a 50% en 1994 y a 65% en 1997. [Barceinas, 2002: 2]

Para 1998 y, producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporan en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33.

Este Ramo transfirió recursos del presupuesto federal a los estados, destinados a la atención de responsabilidades que la federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios, así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos locales

para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

Con estas reformas, se logró que en el Ramo 33 se integraran e institucionalizaran conceptos de gasto social desconcentrados, federalizados o en proceso de desconcentración, que estaban dispersos en diversos ramos del presupuesto de egresos. [Colmenares, 1999: 189]

Hoy en día el Ramo 33 se compone de siete fondos:

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF)
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)
6. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y
7. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) [Barceinas, 2002: 3]

De estos fondos, únicamente dos corresponden directamente a los municipios: el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal y, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social en su vertiente municipal.

Como se vio en el apartado anterior, los recursos de estos fondos los cede el gobierno federal para que los ejerzan las entidades federativas y municipios, y se distinguen de las Participaciones Federales (Ramo 28) por ser recursos que el gobierno federal aporta a los gobiernos locales, sin constituir ninguna clase de resarcimiento. En términos generales, las aportaciones federales se distribuyen bajo criterios compensatorios, es decir, se transfieren más recursos a las entidades que tienen más rezagos y no a las que tienen una mayor participación en la generación de riqueza nacional, con lo que el gobierno federal intenta garantizar un cierto nivel de equidad entre las diferentes regiones del país.

A continuación, se explica la forma en que se determina cada uno de los diferentes fondos, la forma en que se distribuyen y, los rubros a los que se destinan esos recursos.

FONDO	¿CÓMO SE DETERMINA EL MONTO?	¿CÓMO SE DISTRIBUYE?	¿A QUÉ SE DESTINA?
1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)	<ul style="list-style-type: none"> • Registro común de escuelas • Planilla de personal • Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. La actualización de los gastos de operación. 	La Ley no establece criterios de distribución. (Se distribuye de acuerdo al histórico con algunas actualizaciones).	De acuerdo a la Ley General de Educación: <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de educación básica, normal y especial. • Formación de maestros. • Investigación científica y tecnológica. • Programa contra el alcoholismo, tabaquismo y drogadicción.
2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)	<ul style="list-style-type: none"> • Inventario de infraestructura médica • Plantilla de personal • Los recursos presupuestales transferidos con cargo al FASSA durante el ejercicio inmediato anterior para cubrir servicios personales, gastos de operación e inversión, así como las ampliaciones presupuestales por concepto de incrementos salariales. Los recursos destinados a promover la equidad en servicios de salud.	La Ley de Coordinación Fiscal sólo establece una fórmula de distribución para los recursos que promueve la equidad, que toma en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> • Población abierta • Mortalidad • Marginalidad • Presupuesto y gasto federal. Para el resto de los recursos del FASSA no establece criterios ni fórmulas de distribución.	De acuerdo a la Ley General de Salud <ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud, prevención de enfermedades y control sanitario. • Formación de recursos humanos.
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Este fondo se distribuye a partir del 0.303% de la Recaudación Federal Participable	Se distribuye a través del índice global de pobreza y toma en cuenta: <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos per cápita • Nivel educativo • Disponibilidad de espacio en la vivienda • Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar 	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal: <ul style="list-style-type: none"> • Obras y acciones de alcance o ámbito benéfico regional o intermunicipal.
3.1. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de los Municipios (FAISM)	Este fondo se determina a partir del 2.197% de la Recaudación Federal Participable.	Se distribuye utilizando la misma fórmula del FAISE y, cuando los datos no están disponibles, se distribuye tomando en cuenta los	De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal: <ul style="list-style-type: none"> • Agua potable. • Alcantarillado,

		<p>siguientes criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Población municipal que recibe menos de dos salarios mínimos. • Población ocupada mayor de 15 años que no sepan leer o escribir. • Población municipal que habite en viviendas particulares sin drenaje. <p>Población municipal que habite en viviendas particulares sin electricidad.</p>	<p>drenaje y letrinas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanización municipal. • Electrificación rural y de colonias pobres. • Infraestructura básica de salud. • Infraestructura básica educativa. • Mejoramiento de vivienda. • Caminos rurales. • Infraestructura productiva rural. <p>(un 2% del FAISM puede disponerse para programas de desarrollo institucional)</p>
<p>4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del DF (FORTAMUN-DF)</p>	<p>Se conforma a partir del 2.35% de la Recaudación Federal Participable.</p>	<p>Se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado (y municipio).</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>Los recursos de este fondo se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos (municipales), dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes.</p>
<p>1. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)</p>	<p>Se conforma a partir del 0.814% de la Recaudación Federal Participable.</p> <p>(El FAM se compone de tres subfondos cuya determinación no se conoce).</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación se distribuirá a partir de las asignaciones y reglas que se determinen en el Presupuesto de Egresos de la Federación.</p> <p>Sin embargo, aunque se presentan las asignaciones, no se publican los criterios, reglas o fórmulas utilizadas para su distribución.</p>	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal:</p> <p>1) El subfondo destinado a Asistencia Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desayunos escolares. • Apoyos alimentarios. • Asistencia social a población en pobreza extrema. • Apoyos a población en pobreza extrema. • Apoyos a población en desamparo. <p>2 y 3) Los subfondos destinados a Infraestructura Educativa Básica y Superior:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria.

<p>2. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA)</p>	<p>Se determina a partir de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los registros de planteles, de instalaciones educativas y de plantillas de personal. • Los recursos presupuestarios transferidos con cargo al FAEB durante el ejercicio inmediato anterior adicionándole: <ul style="list-style-type: none"> a) Las ampliaciones presupuestarias autorizadas. <p>Las actualizaciones de los gastos de operación.</p>	<p>La ley establece que su distribución se realizará mediante fórmulas que consideren las prioridades específicas y estrategias compensatorias para el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo. Las fórmulas deberán publicarse por la SEP en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p>Se utilizan para prestar los servicios de educación tecnológica y de educación para adultos, cuya operación asuman de conformidad con los convenios de coordinación suscritos con el gobierno federal.</p>
<p>3. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)</p>	<p>El monto se establece en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a partir de una propuesta de la SHCP.</p>	<p>Se distribuye con base en los criterios determinados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, a propuesta de la SEGOB, incorporando los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de habitantes. • Índice de ocupación penitenciaria. • Tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados. • Avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica y de infraestructura. 	<p>De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal se destinará exclusivamente a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con la seguridad pública. • Complementar las dotaciones de agentes del Ministerio Público, policías judiciales, peritos, policías preventivos y custodios, así como su equipamiento. • Establecimiento de la red de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública. • La construcción, mejoramiento o ampliación de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia y de los centros de readaptación social. <p>El seguimiento y evaluación de los programas.</p>

- Fuente: César Marcelo Barceinas INAFED www.inafed.gob.mx

Como se aprecia en el cuadro, los gastos que deben cubrir los fondos son muy variados, por ejemplo, con los recursos del FASP se debe de considerar tanto la selección y capacitación del personal, como el equipamiento en materia de seguridad pública. Esto representa un grave problema, sobre todo para los

municipios, ya que los recursos son limitados y las necesidades y demandas ciudadanas son cada vez más fuertes.

Concluimos que resulta evidente la inexistencia de una distribución equitativa de competencias tributarias, esta desigualdad se encuentra plasmada en la propia Constitución debido al tipo de ordenamientos que otorgan expresamente a la federación la competencia exclusiva sobre un cúmulo de materias que resultan fundamentales y son representativas en la generación de recursos fiscales; el criterio de asignación a las entidades federativas se resume en el artículo 124 Constitucional donde confiere a los estados todas aquellas materias que no estén reservadas para la federación, es decir, las remanentes.

El característico centralismo político y económico que ha dominado durante varios lustros a la federación es uno de los obstáculos más fuertes para el desarrollo de estados y municipios; los recursos financieros de los municipios son insuficientes y dependen fuertemente de los gobiernos federal y estatales; además, existen lagunas jurídicas y falta de objetividad constitucional para definir los servicios a su cargo; este es sin duda, uno de los retos principales del federalismo mexicano.

1.6 SITUACIÓN ACTUAL DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

Con los cambios en el método de distribución de los diversos fondos que constituyen las participaciones, ha habido una desconcentración de éstas, lo cual puede comprobarse al analizar la distribución de las participaciones entre la población. En 1980 las cinco entidades que recibieron el 57.3% de las participaciones (Distrito Federal, México, Tabasco, Jalisco y Veracruz) concentraban el 40.72% de la población, lo que significó que en conjunto se le entregaron recursos federales en una proporción superior a la que les correspondía en términos de población. Situación que se explicaba por Tabasco (zona petrolera) y el Distrito Federal, que recibieron significativamente más

recursos en relación con la proporción de su población (al concentrar el 14.80% de la población, recibieron el 32.52% de las participaciones).

Sin embargo, 17 años después se observa una menor concentración de las participaciones, en 1997 los cinco estados que recibieron mayores participaciones (Distrito Federal, México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León) contaban con el 40.01% de la población total y recibieron el 43.01% de las participaciones totales, lo que significó un cambio en la tendencia de la distribución de las participaciones el cual apunta hacia un sistema de distribución más equitativo. [Ayala: 1999: 369-371]

Con la actual fórmula de distribución de las participaciones se observa un esfuerzo notable por evitar la concentración de éstas en pocos estados. Así, en términos del monto de participaciones percibidas por habitante (participaciones per cápita) resulta que en 1980 la entidad que recibió menos fue Hidalgo con \$36,83 pesos y la que percibió más fue Nuevo León con \$370,07 pesos, En 1997 el estado que percibió menos participaciones por habitante fue Michoacán con \$1,289,40 pesos y en el extremo opuesto estuvo Tabasco con \$3,978,45 pesos. [Astudillo, 2001: 45-48]

Como se observa, las diferencias entre el promedio y los estados que recibieron menos participaciones por habitante disminuyeron considerablemente en 1997 al igual que la diferencia entre el promedio y los estados que recibieron mayor cantidad de participaciones por habitante.[Astudillo 2001: 48]

De 1980 a 1997 el cambio en la distribución de las participaciones per cápita refleja una tendencia a beneficiar a algunos estados de menor desarrollo económico, en detrimento de los de mayor desarrollo económico. Entre los cinco estados que recibieron una cantidad per cápita mayor en 1980 hay diferencias importantes: Nayarit, Tabasco, Distrito Federal, Baja California y Baja California Sur; mientras que en 1997 fueron Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Jalisco y Nuevo León. [Ayala, 1999: 370-371], [Astudillo: 2001:45-48]

En cuanto a los cinco estados que obtuvieron menos participaciones per cápita, hay una mayor tendencia al cambio; en 1980 fueron Colima, Hidalgo, Aguascalientes, Oaxaca y Nuevo León. El primero no recibió participaciones. En 1997, estos cinco estados fueron: Michoacán, Guerrero, Puebla, Oaxaca y San Luis Potosí; ahora la diferencia entre ellos en el monto de participaciones recibidas es menor. [Ayala, 1999: 370-371] [Astudillo: 2001:45-48]

En 1980, los once estados que recibieron participaciones per cápita superiores al promedio concentraron más de la mitad de las participaciones federales y menos de la tercera parte de la población. Por consiguiente, menos de la mitad de los recursos se distribuyeron entre los otros 21 estados que contaban con más del 70% de la población. En 1997 subió a 14 el número de estados con participaciones per cápita superiores al promedio y los que observan índices menores registran un avance importante respecto de 1980.

En general 28 entidades mejoraron en 1997 su posición relativa respecto a 1980, al incrementar su participación per cápita, y de éstas una mayor proporción se colocó por encima o cerca del promedio. Es de destacar que entre los estados que crecieron más en términos de las participaciones per cápita se encuentran, como ya se dijo, los menos desarrollados. Por otro lado, los estados económicamente más dinámicos incluso registran tasas de crecimiento negativas, como en los casos de Tabasco, Nayarit y México. [Astudillo, 2001: 48]

Desde la perspectiva del crecimiento económico, referido al comportamiento del producto interno bruto (PBI) en 1980, según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, los cinco estados de mayor aportación al PIB nacional (52.44%) fueron el Distrito Federal, Estado de México, Tabasco, Jalisco y Veracruz, recibieron el 57.3% de las participaciones. En 1997, a pesar de que la aportación al PIB de los cinco estados (52.57%) fue muy similar a la de 1980 (se toma como base la estructura porcentual del PIB

estatal de 1993 por ser el último dato disponible) recibieron el 42.85% de las participaciones. [Tejeda, 1999:65-68]

No obstante las modificaciones tanto en la forma de integrar el monto participable como la fórmula para distribuirlo, los gobiernos locales siguen careciendo del dinero suficiente para hacer frente a las demandas de servicios públicos de sus ciudadanos. En los tres órdenes de gobierno se requieren cada día más recursos para atender las necesidades no satisfechas y las nuevas que surgen del crecimiento de la población y de las zonas urbanas.

Esto sucede en un país en el que los gobierno locales reciben recursos federales por participaciones y por los convenios de desarrollo social, como el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) en el gobierno de Ernesto Zedillo y, actualmente, el Programa Oportunidades, piedra angular del combate a la pobreza en la administración foxista; así como por aportaciones federales. Sumados todos ellos resulta que son cuantiosas las transferencias del gobierno federal a las entidades federativas, sin embargo, de esa misma magnitud es la dependencia de los estados con respecto a la Federación y no se diga, los municipios.

Los estados presentan déficit presupuestarios, los cuales se han afrontado con financiamientos de la banca privada y con el consecuente costo para los contribuyentes, debido a los altos niveles de las tasas de interés. Los gobierno estatales y municipales recibieron en 1990 el 2.52% del total del crédito otorgado por la banca de desarrollo al sector gobierno; en 1997, este porcentaje fue de 9.14%. En el caso del crédito otorgado por la banca comercial, los estados y municipios recibieron en 1990 el 24.54% del total destinado a ese sector; en 1997 este porcentaje se incrementó a 85.27%. Por otra parte, la Federación ha llegado a tener mayores ingresos que gastos; los fondos excedentes los ha vertido a los estados por la vía de programas emergentes y de solidaridad, sustituyendo así a las entidades federativas y a los municipios en lo que se refiere a sus funciones y facultades. [Tejeda, 1999:66]

Lo anterior se agrava porque en la mayoría de las entidades federativas y municipios existe un creciente aumento de la población que demanda servicios para subsistir, y en las que no, el fenómeno de urbanización ha sido el catalizador de la demanda de mayores servicios, pues las entidades federativas, a pesar de los apoyos mencionados, carecen de la capacidad financiera para cumplir con las funciones y facultades que son de su competencia.

Ante esta precaria situación económica, los estados han tratado de crear impuestos (o de aumentar el porcentaje a cobrar en los impuestos existentes) que normalmente implican una doble tributación o la invasión de facultades tributarias. Hasta ahora, las acciones no se han orientado hacia la simplificación de las leyes y los trámites para el pago de impuestos, campo en el que hay mucho que mejorar, resulta urgente introducir cambios cualitativos en la administración, que acerquen los servicios y los programas a los contribuyentes; tanto para impulsar mayores niveles de eficiencia, como para combatir y prevenir los actos de corrupción. Desde luego esta situación la encontramos tanto en los gobiernos estatales como en los municipales.

En el artículo 6º de la Ley de Coordinación Fiscal se formaliza la dependencia de los municipios respecto de los gobiernos de las entidades federativas al señalarse, con relación al reparto de las participaciones federales, que las legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios mediante disposiciones de carácter general. Lo anterior se contrapone al principio constitucional de que los municipios administren libremente su hacienda. Actualmente se señalan como objetivos de las participaciones la eficiencia y la equidad. Sin embargo, es necesario destacar que hay mecanismos más adecuados para promoverlos; uno de ellos sería otorgar facultades impositivas a los estados para que manejen impuestos; es decir, que tengan suficiente capacidad recaudatoria.

Respecto al criterio de equidad, son evidentes los desequilibrios regionales existentes (tanto geográficos, como en el porcentaje de población marginada) que obligan a considerar más detalladamente este problema. A la luz del déficit fiscal presente en la mayoría de las entidades de la República y de las mayores responsabilidades de gastos enfrentadas por ellas, actualmente es necesario aumentar los ingresos estatales.

Las controversias ponen de manifiesto uno de los breves problemas fundamentales del sistema de participaciones: el criterio que sirve de base para repartirlas. Después de un cuarto de siglo de vigencia de la actual Ley de Coordinación Fiscal, se postula fortalecer el proceso de distribución de los recursos federales participables entre las entidades federativas, para evitar su concentración en unas cuantas de ellas.

De una forma u otra el sistema de participaciones ha hecho muy dependientes las finanzas de los estados y sus municipios, pues se han convertido en la principal fuente de ingresos de las administraciones públicas locales y tiene un impacto sobre la efectividad del gasto público. Para evitar este problema es necesario que al menos en el margen, el gobierno estatal o municipal que quiera aumentar su gasto, tenga que elevar sus impuestos o mejorar su recaudación. Según datos obtenidos del Plan Municipal de Desarrollo 2002 presentado por el Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), en Ciudad Juárez se requeriría invertir el equivalente a 43 años del presupuesto de infraestructura de la ciudad para abatir el rezago actual en esa materia, lo que representa la necesidad de aumentar los ingresos en un 3000% ya que el monto del déficit asciende a los \$10,800,345,500.⁹⁹ (Plan Municipal de Desarrollo 2002, Diagnóstico: IMIP, 47-53, 117)

Hasta hace poco, el gasto federal fue significativamente superior al de los gobiernos locales. Desde 1998 y como resultado de los procesos de descentralización recientes, los gobiernos locales ejercen más recursos que la federación, a través de las transferencias que ésta entrega para financiar múltiples

servicios. Como se ha visto, los recursos transferidos no se traducen necesariamente en mayor poder discrecional para los gobiernos locales, pues se trata de transferencias etiquetadas.

CAPÍTULO II

BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO

2.1 EL MUNICIPIO

La palabra municipio proviene del latín *municipium*, de *munus*, que significa carga, cargo, oficio, deber y también función u obligación de hacer algo, y de *capio*, *capere*, que quiere decir tomar, adoptar. Ello significa, que el municipio adopta la obligación o función de hacer algo; en este caso, de hacer algo por el colectivo.

El ayuntamiento es el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos, que cumplen con tareas principalmente jurídicas como la de representación en los juicios ante los tribunales locales o federales y los regidores a quienes asignan comisiones específicas por ramo: por ejemplo, de hacienda, de mercados, de parques y jardines, etcétera, es entonces la reunión de ediles lo que constituye el ayuntamiento y tanto el presidente municipal, como los síndicos y regidores son electos popularmente.

Es sobre todo a partir del debate actual sobre el “nuevo federalismo”, que la expresión municipio se concibe como sinónimo de gobierno local. En el sentido más clásico, se pueden identificar tres elementos fundamentales en la conformación de un municipio: territorio, población y gobierno (ayuntamiento); sin embargo en una acepción amplia, es algo más que el territorio porque comprende la naturaleza y la infraestructura creada por el hombre, y es algo más que la población registrada en un censo, porque abarca también las tradiciones, costumbres y formas de vida de una comunidad. Es, en otras palabras, el ámbito donde se desempeña la vida cotidiana.

El ayuntamiento es la autoridad formal del municipio que ha sido electo directamente mediante la participación de la ciudadanía. Es por ello, que el ayuntamiento tiene en su deber el organizar la vida comunitaria articulando el

conjunto de relaciones políticas, económicas, sociales e incluso religiosas, que se establecen entre los diferentes miembros que integran la sociedad, así como entre éstos y las autoridades de los tres niveles de gobierno. A decir de algunos especialistas,

...el municipio ha sido contemplado como una organización social y política que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación antepuestas a los intereses individuales. Siendo el municipio el organismo político y administrativo más directo con el cual está relacionado el individuo en su vida diaria, lo cual es todavía más palpable en los centros rurales, es posible que sea en éste donde los individuos se organicen para resolver sus problemas comunes y en donde seguramente estarán más dispuestos a hacerles frente. El municipio es el lugar idóneo para despertar en los individuos una acción cívica positiva, cuyo resultado sería el desarrollo. El ayuntamiento debe actuar como organizador de los procesos de cooperación y distinguir entre dos clases de intereses: a) el desarrollo material que interesa mucho a la gente y b) el desarrollo de las personas para el liderato, el juicio amplio y la acción cooperativa. [Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985: 240-241]

Según lo establecido en la Constitución de la República, el municipio en México es un ente autónomo que reúne las siguientes características:

- a) Personalidad jurídica propia.
- b) Patrimonio propio.
- c) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del estado.
- d) Administra libremente su hacienda.
- e) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- f) Su gobierno es electo popularmente [Ziccardi, 2000:12]

Como se deduce de lo que se ha expuesto hasta ahora, el municipio es parte fundamental de la descentralización administrativa. Si bien, este papel lo

tenía que haber interpretado desde los inicios de la vida política de nuestro país, es ahora, cuando su carácter de ámbito de competencia de lo local toma una mayor importancia. Es evidente, que el esquema de funcionamiento del gobierno mexicano ha evolucionado, y el municipio no puede ya ser un orden dependiente, en ningún sentido, ni de la federación, ni del estado.

Además, se considera al municipio como la instancia institucional receptora de la descentralización administrativa y de gestión de los servicios públicos, que actúa en determinado territorio gobernando a los mexicanos que allí habitan. Por ello se lo considera en sí como un organismo descentralizado que actúa o cuyo ámbito de actuación puede ser regional y se reafirma, al mismo tiempo, que conserva el carácter autonómico del régimen municipal. [Ziccardi, 2000:13]

Por ello, se hace necesaria una revisión, de manera breve, de los antecedentes del municipio en México, así como de los procesos que han llevado a su conformación actual.

2.2 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO MEXICANO EN LA COLONIA

2.2.1 EL PRIMER AYUNTAMIENTO: LA VILLA RICA DE LA VERACRUZ

Si bien, algunos aspectos de la actual división política del país se encuentran en las tradiciones y formas de organización prehispánicas, comenzaremos nuestro análisis a partir de la Conquista de América, sobre todo, porque las diferentes Constituciones que han regido al país, tienen como origen la organización política que la Corona española utilizó para el dominio de su vasto territorio.

Se puede ubicar en la historia del país, la fundación del primer ayuntamiento mexicano en tierras veracruzanas, en el lugar conocido como Villa Rica de la Veracruz. Su creación, obedece a circunstancias del momento donde,

por un lado, se hace patente la ambición y habilidad de Hernán Cortés, y, por el otro, la necesidad de justificar, de alguna manera, los actos desleales que en la empresa de la conquista, eran inminentes.

Habían transcurrido 25 años a partir de la fecha en que Cristóbal Colón descubriera el Nuevo Mundo. Cuba, a la sazón, era la cabeza de playa con que contaban los españoles para la realización de sus exploraciones. Diego de Velázquez era el gobernador nombrado por la Corona; de modo que de él partiría cualquier acción trascendente que se acometiera.

Cortés estaba supeditado a sus órdenes; sin embargo, después de la exploración de las tierras y al percatarse de la gran riqueza de los pueblos originarios, Cortés decidió aventurarse a la conquista del lugar. Fue este personaje quién prácticamente decretó la fundación de la Villa Rica de La Veracruz. Entre sus principales motivaciones, seguramente, se encontraba la de dejar de ser un mercader y obtener poder político sobre el territorio y, así, no encontrarse subordinado a los mandatos de Velázquez.

Algunos municipalistas cuestionan la legalidad del primer municipio en tierra firme del Continente Americano. Podemos resumir que:

- a) Cortés se arrogó un derecho que no tenía;
- b) En el supuesto que actuara en nombre del Rey y por mandato de éste, no contaba con el mandato escrito de su poderdante;
- c) fue el producto de una maquinación necesaria ideada por el Conquistador para investirse de un poder que no tenía. [Rubio, 2000:19]

Sobre el particular, comenta Ochoa Campos que *el primer Ayuntamiento establecido en tierras mexicanas, hace recordar el papel del municipio peninsular de la Reconquista. Uno como otro llena necesidades militares y políticas, a las que se ajustaban los vínculos de vecindad. Muchos municipios españoles y más tarde*

una gran cantidad de municipios coloniales, surgieron de la manera anteriormente descrita, es decir, a la inversa de cómo normalmente se forma y conforma la vida local. [Ochoa, 1955: 53]

Es importante hacer mención de que la causa eficiente de los primeros municipios en la Colonia, obedecía a estrategias militares y políticas del momento, y no a la voluntad espontánea de los habitantes para organizarse como podría creerse, pues se llegaba al caso de que primero se constituían los ayuntamientos y después se acercaba a la población mediante ordenanzas. En este sentido, no se debe de pasar por alto que Cortés intentaba legalizar sus actos a través de las ordenanzas del cabildo, de ahí la necesidad de que, al triunfo de la toma de Tenochtitlan, funda el primer ayuntamiento en Coyoacán. [Ochoa, 1955: 99]

Las características que encontramos en los primeros municipios a raíz de la conquista (sobre todo, el fuerte centralismo que los ha marcado desde sus inicios), las encontramos en los distintos municipios que a la postre se fueron creando, de acuerdo con el enfoque legislativo que el Conquistador le iba dando.

2.3 EL MUNICIPIO DEL MEXICO INDEPENDIENTE

Desde la Colonia, la Nueva España fue gobernada, al principio, a través de ordenanzas (normas jurídicas) inicialmente expedidas por Cortés, investido con el nombramiento de gobernador y Capitán General de la Nueva España; después por un conjunto de disposiciones legales (provisiones reales, cédulas, ordenanzas, instrucciones, etc.) dadas por los reyes de España o por autoridades delegadas (Consejo de Indias, Casa de Contratación, Secretarías de despacho, virreyes, audiencias, gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, cabildos, etc.) para ser aplicadas de manera exclusiva en el Nuevo Mundo. Su aparición, desarrollo y especiales características estuvieron condicionados por las particulares circunstancias de las Indias Españolas, que hicieron imposible en muchos casos la aplicación estricta de las leyes de Castilla. Hay que hacer notar, sin embargo, que

éstas se mantuvieron vigentes, aunque con carácter supletorio, al igual que ciertas normas y costumbres indígenas. [Riva, 1962: 779]

2.3.1 LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN

Esta Constitución que data del 24 de octubre de 1814 y no logró entrar en vigor, nada dice de los ayuntamientos municipales. Sin embargo, en su articulado establece el derecho de darse el gobierno que deseen, ya que, *como el gobierno no se constituye para honra o interés particular de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombres, sino por seguridad y protección general de todos los ciudadanos, unidos voluntariamente en sociedad, éstos tienen derecho incuestionable a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo y abolirlo totalmente, cuando su felicidad lo requiera.* [Riva, 1962: 779] Esta transcripción corresponde al artículo 40, del Capítulo II De la Soberanía de dicho ordenamiento jurídico.

Dicha constitución fue publicada el día 24 de octubre de 1814. Consta de 242 artículos distribuidos en 22 capítulos, fue publicada en Apatzingán por el Congreso de Chilpancingo, con el nombre de Decreto Constitucional para la Libertad De América Mexicana.

Por otra parte, citando una vez más a Riva Palacio. *La Constitución de Apatzingán, es preciso repetirlo, no debe considerarse como un conjunto de principios prácticos de gobierno; es más bien una condensación de declaraciones generales; es la teoría de la revolución colocándose frente a frente del hecho; el despotismo arraigado en la colonia durante el transcurso de tres siglos. Pero figura en ella el espíritu moderno con toda la majestad del derecho y de la justicia. Y como ningún ser puede manifestarse sino por los elementos que en sí contiene y que constituye su naturaleza, atentos a esa verdad los legisladores de 1814, al pronunciar la gran palabra que venía a confirmar la existencia del pueblo, proclamaban los derechos del hombre como base y objeto de las instituciones*

sociales. Hay en las páginas de la Constitución de Apatzingán la vertebración de un ideal de fraternidad, de justicia y de paz, y puede decirse que sus autores no tenían la presión de los peligros sino que dictaban tranquilos, en medio de la calma más profunda, las instituciones de un pueblo nuevo que abría sus brazos a los otros de la tierra impulsado por el sentimiento de la igualdad y de la concordia universal. [Riva, 1962: 450-451]

La Constitución de Apatzingán no entro en vigor, sin embargo su contenido ayudó a los legisladores de otro tiempo y de otras circunstancias y, aún en la actualidad sigue siendo una guía a la cuál se vuelve para reconocer el terreno pasado. Si bien no sentó claramente las bases de la división territorial, y los ámbitos de competencia del municipio ni siquiera se vislumbran, esta Constitución es una antecedente de cómo se ha visualizado al país a través de las diferentes épocas.

2.3.2 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

La adhesión al Plan de Iguala de todas las fuerzas revolucionarias, del 24 de febrero de 1821, sancionado, en su mayor parte, por los Tratados de Córdoba firmados el 24 de agosto del mismo año, daba la solución más viable para la consumación de la Independencia. Ambos documentos son omisos, como es de considerarse, en las cuestiones municipales. Sin embargo, la cláusula XII de los Tratados aludidos dice: *Instalada la Junta Provisional gobernará interinamente conforme a las leyes vigentes en todo lo que no se oponga al Plan de Iguala, y mientras las Cortes formen la Constitución del Estado. [Riva, 1962: 740]*

Las leyes vigentes no eran otras que las ordenanzas de todo tipo y las provenientes de la Constitución de Cádiz de 1812, en la que, ciertamente, habían participado distinguidos personajes de la Nueva España en calidad de diputados. La decisión era lógica, si tomamos en cuenta que las leyes no se inventan, ni se

hacen de la noche a la mañana. Dejar a una sociedad sin el mínimo de normas jurídicas, significaba provocar el caos.

Establecida la República y pese a las arduas deliberaciones del constituyente de 1824, se dejó de lado a la Institución Municipal. Tal vez pensaron que era más urgente la forma de gobierno. El establecimiento de las bases fundamentales, tanto en lo político como en lo administrativo. Sus aportaciones, nos encauzan definitivamente a la vida constitucional. Esta Constitución, raíz del liberalismo, adopta el federalismo imperante de la época. Postura lógica si tomamos en cuenta que se partía de un Estado unitario como lo era la Colonia.

En consecuencia, el modelo de Constitución que adoptó el Constituyente de 1824 como queda dicho, fue el federalista como el de Estados Unidos de Norte América, cuestión que más tarde, e incluso actualmente, ha sido manifestación de debate. [Astudillo, 1999:22-23]

2.3.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1836: LAS 7 LEYES.

Sin embargo, la omisión cometida por el constituyente de 1824, acerca del municipio, es salvada en la Constitución centralista de 1836, en cuyo articulado del 22 al 26 manifiesta las obligaciones y facultades de los ayuntamientos: *El Artículo 25, por ejemplo, establece como objetivos de los ayuntamientos: cuidar de las cárceles, hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen del común, de la construcción; reparación de puentes; calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público del vecindario.* [Tena, 1975: 149]

Por lo que respecta a la base jurídica de los ayuntamientos, la Sexta Ley Constitucional de 1836 (Las siete leyes) les da vigencia ya que dispone que los

ayuntamientos deben ser de elección popular; y que estos deben existir en todas las capitales departamentales, *en los lugares que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil.* [Ochoa, 1955: 237] Además, el número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

2.3.4 LAS REFORMAS DE 1842 A 1847

Las constantes luchas que ensangrentaron a lo largo del siglo XIX al territorio nacional, desde la Independencia, hasta la década de los setenta, con dos intervenciones extranjeras, en donde mucho tuvieron que ver los constantes enfrentamientos entre liberales y conservadores, o entre federalistas y centralistas, debería traer toda una serie de intrigas, contubernios, motines, golpes de estado y, por supuesto guerras intestinas que harían variar, según el caso, el fondo constitucional de nuestro orden jurídico.

De modo que, a partir de constitución de 1824, ocurren modificaciones a la Carta Magna, siendo las más importantes: la de 1836 que merced a las Siete Leyes Constitucionales, transforma el sistema federalista en centralista. Por otra parte, la adecuación de la idiosincrasia de la población de México, como país independiente, con el nuevo orden de cosas, traería conflictos ocasionados por el excesivo control ejercido desde el centro.

En este contexto del centralismo, se expiden en 1843, Las Bases Orgánicas, en las cuales se señalan, como facultades departamentales *establecer corporaciones y nombrar a los funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (Art. 134, fracs. X y XIII).* [Tena, 1975: 149]

Como ya se ha planteado anteriormente, los continuos enfrentamientos entre las facciones políticas y los movimientos separatistas de algunas entidades, entre otras causas, dieron lugar al debate en torno a la pertinencia de volver al federalismo.

Emanado del Plan de la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, el nuevo régimen federal se rige por la Carta Constitucional del 24, en tanto convoca al sexto constituyente, instalado en diciembre del propio año de 1846 que votó el Acta Constitutiva y de reformas del 21 de mayo de 1847, que contenía la ratificación en su vigencia, del Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824 y de la Constitución del 24 de octubre del propio año. [Ochoa, 1955: 244]

El primer efecto que tuvo la ratificación de la Constitución de 1824 fue la transformación de los Departamentos en Estados Federados. Lógicamente las constituciones locales cobraron vigencia, en particular las demandas de la de 1824, los ayuntamientos volvieron a funcionar de acuerdo con el nuevo orden de cosas, aunque las prefecturas centralistas continuaron funcionando.

2.3.5 LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Los logros conseguidos por los liberales que hicieron que México optara por una organización política de tipo federalista, se vieron combatidos por los conservadores. En la más importante de sus batallas, los centralistas llaman al General Antonio López de Santa Anna ofreciéndole la Presidencia de la República. Éste, estableció la dictadura que, por su importancia para la historia del país, lleva su nombre, y después, el imperio.

Esta situación dio lugar al Plan de Ayutla, antecedente de la Constitución Federalista de 1857. Dicho ordenamiento constitucional organiza a la nación como una república democrática, representativa y federal. Una vez más, no se ocupó de los municipios, salvo el Distrito Federal y los territorios.

En las discusiones del Constituyente de 1856, que diera origen a la Constitución de 1857, al deliberarse las partes de la Federación, el diputado del Distrito Federal J. M. Castillo Velasco, propuso adiciones sobre las municipalidades en el sentido de que deberían ser tomadas en cuenta. Al respecto decía lo siguiente:

1. Así como se reconoce la libertad de las partes, de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son los municipios.

2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: Que toda municipalidad con acuerdo a su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado. [Ochoa, 1955:253]

Más adelante esta propuesta lograría una resonancia en el Constituyente de 1917.

Una vez instaurado el federalismo y después de la derrota sufrida por los conservadores en la Guerra de Tres Años o Guerra de Reforma, la reacción no se hizo esperar, a tal grado que en su desesperación, invitaron a un príncipe extranjero, Maximiliano de Habsburgo, para que viniera a gobernar al país. Durante ese lapso, primera mitad de la década de los sesenta del siglo diecinueve, se relegó la discusión sobre lo concerniente a la legislación municipal, pues el gobierno estaba más preocupado por reestablecer la paz social.

Es importante recordar, que además del apoyo del ala conservadora del país, Maximiliano contaba con el apoyo de Napoleón III. Para mediados de 1860, las huestes napoleónicas son derrotadas, provocando así que el Segundo Imperio caiga estrepitosamente y por consiguiente, se vuelve a la legalidad de la

Constitución de 1857, de la que Juárez sería su primordial defensor. En cuanto a las normas imperiales, como es obvio, quedaron sin efecto.

Sin embargo, pocos años después, durante la dictadura porfiriana, si bien es cierto que se gobierna bajo los lineamientos de la Constitución, también lo es que durante el mandato de Díaz, son vulnerados los derechos básicos del pueblo. Díaz retoma los planteamientos de los centralistas en cuanto a los gobiernos locales y determina que serán regidos por prefecturas.

La dictadura porfirista mantuvo formalmente la república federal, pero concentró los poderes públicos alrededor de su persona, por lo que se fortaleció la centralización del poder político y la autonomía municipal desapareció en los hechos. . .los jefes políticos se encargaban de la dirección, el control y la vigilancia de los diferentes ayuntamientos que pertenecían a los distritos. En buena medida su poder tenía una fuente de procedencia informal e ilegal, situación que atentaba contra la autonomía municipal y reafirmaba la centralización de facto del poder político. [Calderón, 1998: 444-445]

El asfixiante centralismo y autoritarismo del porfiriato, aunado a las crecientes condiciones de marginalidad de la mayoría de la población llevaron al levantamiento armado de 1910. Esta Revolución, tenía entre sus principales objetivos marcar el camino hacia la democracia, permitir la elección popular de los gobernantes y afirmar la no reelección de los cargos públicos. Al ser también un movimiento en contra del autoritarismo y centralismo, se tomó nuevamente la bandera del federalismo y se reivindicaron las facultades de los gobiernos locales para la gestión pública.

Es importante mencionar que, de manera paradójica, las Constituciones centralistas favorecían más al municipio que las propias Constituciones de los liberales que abogaban por el federalismo: (...) *una explicación se encuentra en el hecho de que las constituciones centralistas contaban con un sólo órgano*

legislativo y por lo tanto legislaban en un sólo cuerpo normativo sobre las instituciones y organizaciones existentes en su territorio; por su parte, las legislaciones federales adoptaban como forma de gobierno la de una república federal, de tal manera que por lo menos existían dos niveles legislativos: el federal y el estatal. Por tal motivo, todos los aspectos relacionados con la organización, normas y reglamentos del municipio se dejaban bajo la responsabilidad directa de la soberanía interior de las entidades federativas. [Calderón, 1998: 444]

Si bien, podemos encontrar los antecedentes del actual orden político-económico de nuestro país en las legislaciones que rigieron en México durante el siglo XIX, es en la Constitución de 1917 dónde se define cómo opera en la actualidad.

2.3.6 LA CONSTITUCIÓN DE 1917

En esta Constitución, el olvido de otras constituciones ideológicamente similares, es rescatado. El proyecto constitucional aparecía ya, como una respuesta a las aspiraciones populares, la proposición de que *los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento municipal de elección discreta y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado. [Tena, 1975: 151]*

Esta aportación novedosa, para la vida institucional del país, quedaría definitivamente plasmada en el artículo 115 de nuestra actual Constitución. Sin embargo es importante resaltar que antes de la promulgación de este documento político, la existencia de los municipios quedaba al arbitrio de los gobernadores de los estados, porque no había un mandato constitucional de carácter federal que los uniformara. Los municipios, como primera demarcación oficial con la que se encuentran los ciudadanos, constituyen, ciertamente, la comunidad más importante de sus habitantes.

El constituyente de 1917, supo reconocer esta realidad social y logró plasmarla en la Constitución. Pero las demarcaciones políticas llamadas municipios libres, tienen una naturaleza específica: se equiparan al estado en cuanto a que tienen los siguientes elementos: territorio, habitantes y gobierno; pero se diferencian de él por virtud de que el orden jurídico les es impuesto por el estado.

Como hemos visto ya en apartados superiores, de aquí deriva el principal problema de los municipios del país, por un lado, se dice que son autónomos, pero no están facultados para legislarse ya que dependen del poder legislativo del estado de adscripción para ello; y por el otro, encontramos la falta de una autonomía financiera que permita al municipio encarar los problemas y demandas que manifiestan sus gobernados.

Este fue, sin duda, uno de los principales problemas que enfrentó el constituyente de 1917 ¿cómo asegurar al municipio recursos propios y suficientes? El primer dictamen relativo al artículo 115 proponía como fracción II la recaudación de todos los impuestos (estatales y municipales) por el municipio, la contribución del municipio a los gastos del Estado en la porción señalada por la legislatura, el nombramiento de inspectores por el ejecutivo para percibir la parte correspondiente al Estado y vigilar la contabilidad del municipio y la resolución por la Suprema Corte de los conflictos hacendarios entre el Estado y los municipios. [Tena, 1975: 152]

El sistema propuesto era evidentemente inadecuado, pues al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, incluyendo lo que por corresponder al estado les son ajenos, se subordinaba la administración del Estado a la recaudación independiente del municipio. Esta confusión agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso.

Reiterado el dictamen, la Comisión se dividió a su vez. Los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez ofrecieron la solución más sensata, entre las muchas que se presentaron durante los interminables debates, al clasificar concretamente los ingresos que debían corresponder a los municipios; en caso de conflicto, si apareciera entre el ejecutivo y el municipio decidiría la legislatura, y si surgía entre ésta y el municipio, resolvería el tribunal superior. Los diputados Medina y Jara formularon un voto particular donde en términos demasiado generales se proponía que la hacienda de los municipios se formara con las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada municipio, las controversias entre los poderes del Estado y los municipios serían resueltos por el Tribunal Superior. [Tena, 1975: 152]

Podemos imaginar que la falta de experiencia del Constituyente en cuanto a legislación municipal, fuera un factor determinante de las fallas y omisiones de la Constitución de 1917 en materia de coordinación fiscal. Sin embargo, tal como lo expone Tena, la propuesta anterior era bastante sensata y coherente para la administración de los tres órdenes de gobierno, dejaba más en claro cómo debía de procederse en diferentes situaciones. Sin embargo, tal y como el mismo Tena lo menciona:

...de pronto el diputado Ugarte presentó una nueva fórmula de la fracción II que la asamblea, vencida por el cansancio, aceptó en el acto por 88 votos contra 62: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades. [Tena, 1975: 151-152]

Así las cosas, se le olvidó a la asamblea la otra parte que comprendían los dictámenes propuestos en el primer debate, o sea la forma cómo se resolverían los conflictos entre municipios y el Estado en materia de la captación de los ingresos municipales, por lo que, al no mencionarlo, quedaron los municipios a

merced de los gobiernos de los Estados, pues por una parte las legislaturas quedaron formalmente indicadas para determinar las contribuciones municipales y, por la otra, los conflictos entre ambos quedaron al garete –no hay quien los resuelva-, supuestamente es el gobierno estatal, en cuyo caso sería juez y parte.

Tal vez, como lo plantea Tena en su trabajo, la urgencia del Constituyente de 1917 por poner en orden al país, haya llevado a la votación apresurada y poco discutida de este punto en particular. El hecho es que, aunque se haya tomado en cuenta al gobierno municipal, no se delimitaron ni sus competencias, ni sus atribuciones ni sus restricciones. Como es sabido, esto generó una serie de dificultades en los tres ámbitos de gobierno del país, provocando fenómenos como la doble tributación, la evasión fiscal, el crecimiento de marginalidad y la pobreza, etc. La Constitución, ha tenido que ser complementada y modificada para enmendar los errores que presenta desde su origen. Sin embargo, las consecuencia de ello, todavía son palpables.

El congreso Constituyente de 1916-1917 definió en el Artículo 115 los fundamentos del municipio libre y le otorgó una poderosa proyección a lo largo de varias décadas. Los cambios económicos, financieros, socio-demográficos y político-administrativos que tuvieron lugar en el país en los años siguientes, exigirán la introducción de un conjunto de sustanciales modificaciones y ampliaciones en 1983, 1984 y 1987 hasta el punto de desembocar en un renovado Artículo 115 Constitucional. [Calderón, 1998: 446]

2.3.7 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El constituyente de 1917 plasmó en la Constitución los reclamos populares la reconocer al municipio como instancia de gobierno a la par del estado y la federación; sin embargo, no logró fomentar su desarrollo y crecimiento, lejos de ello, los municipios se han encontrado en condiciones de atraso y pobreza desde comienzos de la historia de México como país independiente. Conforme fue

pasando el tiempo, saltaron a la vista las deficiencias y omisiones del Art. 115, es por ello, que a lo largo de su historia ha sufrido una serie de modificaciones y ampliaciones:

20 de agosto de 1928.- reforma orientada a disminuir el número de representantes en los congresos locales.

29 de abril de 1933.- se enuncian las normas para la elección de los integrantes de los ayuntamientos, se establece el principio de no reelección para el periodo inmediato de las autoridades de los ayuntamientos municipales.

8 de enero de 1943.- se amplió a seis años la gestión del poder ejecutivo de las entidades federativas.

12 de febrero de 1947.- se otorga a las mujeres el derecho a votar en las elecciones municipales.

17 de octubre de 1953.- se otorga a la mujer la ciudadanía plena.

6 de febrero de 1976.- concedió atribuciones concurrentes a los estados y municipios en materia urbana.

6 de diciembre de 1977.- se introduce el principio de representación proporcional en la elección e integración de los ayuntamientos en los municipios que tuvieran como mínimo trescientos mil habitantes.

3 de febrero de 1983.- se estipula la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno y la definición de las atribuciones y facultades explícitas y específicas del municipio libre.

17 de marzo de 1987.- se suprimen las Fracciones IX y X del Artículo 115, trasladando su contenido hacia otras fracciones del mismo artículo o a otras disposiciones. [Calderón, 1998: 452-454]

Estas son, a grandes rasgos, las modificaciones que ha sufrido el artículo 115 Constitucional. Como ya se ha dicho, estos cambios responden a momentos

políticos e ideológicos del país, los cuales, obligaron a las administraciones en turno a adecuarse a la situación del país, a sus necesidades y a sus exigencias.

2.4 EL MUNICIPIO DENTRO DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL

Los municipios mexicanos actualmente tienen a su cargo aquellos servicios públicos que requieren directamente los ciudadanos tales como servicio de limpieza, agua potable, mercados, rastros, panteones, seguridad pública, parques y jardines y calles según sus atribuciones constitucionales señaladas en el artículo 115.

Como ya se ha mencionado, la implementación de las atribuciones fiscales de los estados y la federación se lleva a cabo a través de la Ley de Coordinación fiscal que regula los convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa que se acuerdan con el gobierno federal con el objetivo de precisar las concurrencias de financiamiento en materia fiscal. En teoría, el Convenio de Adhesión fue creado pensando en que el fortalecimiento de las haciendas estatales y municipales es condición necesaria para llevar a cabo un proceso de soberanía y autonomía política. La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25 define las aportaciones federales como recursos que la federación transfiere a la hacienda pública de los estados y municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los fondos: FAEB, FASSA, FAIS, FORTAMUN-DF, FAM, FAETA Y FASP analizados anteriormente.

A diferencia de las participaciones, las aportaciones tienen un destino específico, así como la asignación clara de las responsabilidades para cada ámbito de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas. Por otro lado, las participaciones son recursos que reasigna la federación a los estados y municipios de acuerdo a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal para que cada instancia los destine de manera autónoma con el fin de cubrir mejor las necesidades de su comunidad.

Con ésta intención fue creado en 1998 el nuevo Ramo 33 Aportaciones Federales a Estados y Municipios para transferirles los recursos destinados a la educación básica y normal, y los servicios de salud, así como los relacionados con el desarrollo de la infraestructura de los municipios, que habían sido canalizados a través de los ramos 25 para educación, 12 para salud y 26 para infraestructura municipal. Por otro lado, el Convenio de Colaboración Administrativa tiene como objetivo evitar el excesivo centralismo promoviendo una colaboración más estrecha entre los estados y la federación en la administración de los ingresos federales; de igual modo, contribuye a la uniformidad de los sistemas tributarios en todo el país.

Es en 1980 cuando entra en vigor el nuevo sistema de participaciones señalado en el artículo sexto de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual, estipula que las participaciones federales 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; además, dice que a los municipios se les otorgará un mínimo de 20% de las participaciones líquidas orientadas hacia las entidades federativas por concepto del Fondo General de Participaciones. Además de ello, se establece en el artículo 2 – A de la Ley de Coordinación Fiscal que los municipios deben recibir íntegramente los recursos del Fondo de Fomento Municipal y del programa de Reordenamiento del Comercio Urbano.

Desde 1983 se destina a favor de los municipios el 20% del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; además, los municipios que cuentan con frontera o litoral, ubicados en puertos de importaciones y exportaciones, recibirán participaciones de los impuestos al comercio exterior y; por otro lado, los municipios productores de gas natural, petróleo crudo y sus derivados recibirán participaciones adicionales del 5% al general de exportación.

En general, dentro de los criterios para la asignación de recursos dentro de los estados encontramos elementos como la población del estado, la recaudación

del impuesto predial y de derechos del agua obtenidos en el municipio, aplicado de forma directa o como tasa de crecimiento; la distribución de un porcentaje de los recursos en partes iguales; y, en algunos casos, se utilizan variables como la extensión territorial de los municipios o el número de comunidades que lo integran.

Se ha expuesto de manera sencilla, la evolución del gobierno local y la legislación que le ha dado origen en nuestro país, veamos ahora, cuál ha sido la evolución de los municipios de Chihuahua y de Juárez como municipio.

2.5 HISTORIA DE LA CONFORMACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN CHIHUAHUA

Encontrar textos que hablen específicamente sobre la historia de Chihuahua y, particularmente, de Ciudad Juárez se convirtió en una difícil empresa; por ello, se ha reproducido el cuadro sinóptico de la evolución de la división municipal que presenta la Enciclopedia de los Estados. En él, se muestran los acontecimientos históricos más importantes que dieron lugar a la actual conformación política del Estado de Chihuahua.

FECHA	EVENTO
	Francisco de Ibarra coloniza las tierras del norte de Zacatecas, conformando la Provincia de la Nueva Vizcaya en territorios de los actuales estados de: Durango, Chihuahua, Sonora y Sinaloa
1732	Se expide la Real Orden que separa los territorios de Sonora y Sinaloa
1786	Se expide la Real Ordenanza de Intendencias por el Rey Carlos III, el Virreinato de la Nueva España es dividido para su administración interior en 12 Intendencias. Una de ellas fue Nueva Vizcaya.
1º enero de 1788	Entra en vigor la Real Ordenanza de Intendencias de 1786 y desaparecen los Gobernadores y Capitanes Generales para tomar el nombre de Gobernadores Intendentes. Cada Intendencia es subdividida en Partidos, cuya administración se encomendó a Subdelegados Reales que ejercían funciones administrativas y judiciales. Se nombraban cada 5 años por el Gobernador Intendente y su autoridad estaba por encima de los Ayuntamientos en aquellos Partidos donde

	<p>existían. En el actual estado de Chihuahua existían 12 Partidos: Chihuahua, Aldama, Hidalgo del Parral, Santa Bárbara, Valle de Allende, Jiménez, Cusihuirachi, Batopilas, San Buenaventura, Valle de Olivos y los Minerales de Topago y El Refugio.</p> <p>Los Ayuntamientos fueron: Chihuahua, Hidalgo del Parral, Cusihuirachi, Aldama, Meoqui y Jiménez.</p>
Marzo 1822	Consumada la Independencia es instalado el primer Congreso Nacional. La administración nacional y de las Provincias se sujetan a la Constitución Política de Cádiz, por considerarse compatible con la situación del México independiente.
Julio 1823	El Congreso Nacional divide a la Nueva Vizcaya en dos Provincias: Chihuahua y Durango. LA capital fue la Villa de Chihuahua con categoría de ciudad.
Enero 1824	El Congreso nacional expide el Acta Constitutiva de la Federación la cual organiza provisionalmente a la nación bajo el sistema republicano, representativo y federal. Entre los estados creados se encuentra el Estado Interno del Norte, constituido por las Provincias de Durango, Chihuahua y Nuevo México.
Julio 1824	El Congreso nacional decreta que la Provincia de Chihuahua sea estado de la Federación.
Septiembre 1824	El primer Congreso Constituyente del estado designa un gobernador provisional y la forma de gobierno Republicano y Federal con división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.
Octubre 1824	El Congreso General expide la Constitución Federal que organiza la República en 19 estados y 4 territorios federales.
Diciembre 1825	<p>Se expide la primera Constitución local. El estado se divide, para efectos administrativos, en once partidos, fijándose las cabeceras en: Chihuahua, Hidalgo del Parral, Paso del Norte, Janos, Galeana, Cusihuirachi, Ciudad Guerrero, Batopilas, Aldama, Allende y Balleza.</p> <p>En los pueblos que tenían más de dos mil habitantes, se elegía un ayuntamiento presidido por un alcalde que ejercía a la vez funciones judiciales, tres regidores y un síndico.</p> <p>El ayuntamiento era encabezado por un presidente y jefe político electo cada dos años; estos se subdividían en municipios a cargo de ayuntamientos y a su vez en secciones municipales gobernadas por juntas.</p>

Octubre 1834	El Congreso General decide establecer el régimen de gobierno central, sin reglamentación apropiada y bajo un principio absolutista. Los gobernadores quedaron bajo la dependencia directa del presidente de la república.
Diciembre 1847	Se expide la segunda Constitución Política local ajustada a la federal. El estado se divide en 16 cantones designados con los nombres de los principales caudillos de la independencia nacional: Chihuahua, Allende, Aldama, Rosales, Morelos, Bravos, Galeana, Guerrero, Rayón, Abasolo, Matamoros, Mina, Balleza, Victoria, Hidalgo y Jiménez.
Octubre 1855	De acuerdo al Plan de Ayutla, el departamento de Chihuahua cambia su denominación de nueva cuenta al de estado. La organización interior de la dictadura fue abolida y se reestablece la división cantonal.
Abril 1858	El Congreso Constituyente expide la tercera Constitución Política local. El estado reasume su soberanía y la organización se ajusta a las normas establecidas por la federal. En el orden administrativo persiste la organización cantonal dada al estado en 1847.
Marzo 1865	Conforme a la ley expedida por el Archiduque Maximiliano de Habsburgo el país se divide en 50 departamentos. Al territorio chihuahuense corresponden tres: Chihuahua, Huejuquilla y Batopilas. La autoridad local eran los prefectos imperiales sometidos a la autoridad militar.
1878	Primera iniciativa para establecer el municipio libre en toda la república, presentada al Congreso de la Unión por el diputado chihuahuense José González Porras.
Septiembre 1887	Se expide la cuarta Constitución local. El estado se divide para su administración en nueve distritos: Morelos, Bravos, Guerrero, Arteaga, Andrés del Río, Mina, Hidalgo, Jiménez y Camargo.
Octubre 1911	La Legislatura local suprime las jefaturas políticas de los distritos y establece el municipio libre en el estado. A partir de 1912 los municipios son administrados por sus respectivos ayuntamientos sin ninguna autoridad intermedia entre éstos y el ejecutivo estatal.
Febrero 1917	Se promulga en el estado la Constitución Federal de 1917, de ésta, el Artículo 115 establece el precepto de que los estados federados deberán dividirse en municipios gobernados por ayuntamientos elegidos directa y popularmente cada tres años.
Mayo 1921	Se expide la quinta Constitución Política del Estado adaptada a la federal. La única modificación es la renovación parcial del poder legislativo.

* Datos tomados de la Enciclopedia Municipal.

2.6 HISTORIA DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ

Aunque se cuenta con el antecedente de que algunos europeos visitaron el norte del continente americano antes de que lo hicieran los misioneros, fueron éstos, quienes comenzaron a efectuar viajes importantes hacia los desiertos del Norte de la Nueva España. Su misión era catequizar e instruir a los nativos en el idioma español y el dogma católico, fue por ello que durante los años 1581 hasta 1659, año que se sabe fue la fundación de lo que hoy es Ciudad Juárez, eran muchas e importantes las diligencias.

Sin embargo, el personaje que marcó historia en el norte de lo que hoy es la República mexicana, fue Juan de Oñate. Partió de Santa Bárbara el 17 de febrero de 1598. Viaja hacia el norte y llega al Río Bravo a al altura de Texas en ese mismo año. A nombre del Rey Felipe II de España toma posesión de las tierras conocidas como Nuevo México.

El 8 de diciembre de 1659, Fray García de San Francisco fundó una misión conocida como Conversión, porque convertían de paganos a cristianos a los indígenas de la región; algún tiempo más tarde propiamente se le llamó Misión de Nuestra Señora de Guadalupe; pasando más tiempo habría de ser una localidad con categoría de villa, para el año de 1826 sería conocida como Villa Paso del Norte. El 24 de julio de 1888, el Congreso decretó su nombre actual: Ciudad Juárez.

Esta misión habría de tomar singular importancia merced a que fue un sitio para descansar, dado que había suficiente agua para colmar las necesidades de los viajeros que atravesaban las llanuras desérticas, tanto de sur a norte como viceversa. Los peregrinos que enfilaban rumbo al norte, especialmente a Nuevo México, llegaban y descansaban por varios días. Si al principio era tan sólo un templo de tierra y paja, un mesón, así como rescoldo para los animales, después fue tomando verdadera importancia hasta conformarse como toda una comunidad, la villa Paso del Norte. En 1660, se nombró por acuerdo del gobierno virreinal a su

primer Alcalde Mayor y Capitán de la Villa del Paso del Norte siendo este Don Andrés López de Gracia.

Paso del Norte comenzaría a ser una ciudad importante desde la época de la colonia, su ubicación geográfica favorecía la llegada de los diferentes grupos y hombres que pretendían llegar a Nuevo México y a los diferentes poblados que habían fundado los españoles durante su expansión y conquista del territorio durante todo el siglo XVIII. Paso del Norte sería también un importante centro de abasto y comercialización durante este siglo.

Después de la Independencia de México de la Corona española en el siglo XIX, el crecimiento de la ciudad no se vio tan afectado como otras ciudades del centro y sur del país, ya que la constante actividad comercial y el gran número de visitantes se mantuvieron estables; tan es así, que el florecimiento del comercio llevó a la instauración de la primer aduana en 1835.

Durante este periodo, comienza la expansión y conquista de territorio por parte de los Estados Unidos. Las presiones hacia México y, sobre todo, hacia los estados del norte, eran ya incontenibles. La aprehensión del General Santa Anna por parte de las tropas norteamericanas, dio por consumada la independencia de Texas; más tarde, los norteamericanos emprenderían la conquista de Nuevo México. Con el Tratado de Guadalupe Hidalgo del 2 de febrero de 1848, se puso fin a la guerra de intervención de Estados Unidos en contra de México por la que se perdería más de la mitad del territorio nacional.

Luego de la invasión de Estados Unidos, de la pérdida del territorio y de una serie de conflictos más con los norteamericanos, las fronteras del país comenzaron a tomar la forma que ahora tienen. El siglo XIX fue de una actividad beligerante importante para México. Durante el mandato de Benito Juárez, tropas francesas invadieron el territorio nacional, obligando a que del 14 de agosto de 1865 al 10 de junio de 1866, la Villa Paso del Norte se convirtiera, de forma temporal, en residencia de los Poderes de la Nación, cuando el Presidente de la República, huye de la capital bajo el dominio del Segundo Imperio. Durante un

periodo considerable de tiempo, Villa Paso del Norte fue la capital política del país, es por ello que la ciudad adquiere su actual denominación.

En términos generales, ésta es la conformación histórica del municipio de Ciudad Juárez; sin embargo, es de suma importancia para este trabajo llevar a cabo una revisión más detallada del desarrollo histórico de la ciudad durante todo el siglo XX y los inicios del XXI, tal es el objetivo del siguiente capítulo.

CAPÍTULO III DESARROLLO HISTÓRICO DE CIUDAD JUÁREZ

3.1 PRINCIPALES RASGOS DE UNA CIUDAD FRONTERIZA

Históricamente, Juárez ha sido una ciudad en la cual el comercio desempeña un papel de primer orden. Durante la colonia, Paso del Norte fue un importante centro de abastecimiento y comercialización que permitía el contacto entre las regiones céntricas de la Nueva España y Nuevo México y Santa Fe. Después de la Independencia y, más aún, cuando se delimitaron las fronteras entre México y Estados Unidos, esta característica se agudizó.

La época de la prohibición del alcohol en Estados Unidos a mediados de la segunda década del siglo XX fue un fenómeno que afectó drásticamente la fisonomía y la economía de la ciudad. El surgimiento de centros nocturnos, la proliferación de la prostitución, la instalación de una cervecería, y el desarrollo económico de varias de las familias más ricas de la ciudad, fueron provocados por la creciente demanda de servicios de entretenimiento que solicitaban los ciudadanos norteamericanos. [Miguel Ángel Calderón, entrevista: 19 mayo 2002]

Más tarde, en la segunda mitad del siglo XX, tratando de dar un giro a la actividad económica de la zona, y como parte de un Programa Nacional de Industrialización, comenzó la instalación de las industrias maquiladoras en toda la ciudad. Una vez más, el aspecto de Juárez se transformaría y daría pie a la construcción de importantes parques industriales que requieren de una mayor inversión en infraestructura urbana. Sin duda alguna, esta actividad económica ha tenido un importante impacto en todo ámbito de la vida cotidiana. La gran cantidad de migrantes que llegan, el estrepitoso aumento de la inseguridad pública, los problemas culturales que se presentan al ser modificados los esquemas tradicionales de la familia, el narcotráfico, la miseria y marginación, son fenómenos que se encuentran directamente ligados a las transformaciones económicas de la ciudad.

A principios del siglo XXI, es el sector servicios el que ha presentado un mayor crecimiento dentro de la economía de Juárez. Esto, sin duda, es la manifestación de una nueva transformación en la vida de la ciudad. A lo largo de su historia, ha quedado claro que su condición de frontera es precisamente eso: se encuentra en la frontera del desarrollo económico (sin que ello signifique, hasta ahora, necesariamente un beneficio para sus ciudadanos en las mismas proporciones que sus homólogos del “otro lado”).

La estrecha vinculación que mantiene con los Estados Unidos, su economía casi dolarizada y la fuerte dependencia del comercio y servicios entre ambos países, llevan a Ciudad Juárez a manifestar comportamientos, tanto económicos como políticos y culturales, diferentes al resto de las metrópolis del país. Es por ello necesario entender cuáles son estas características, diferenciarlas del resto de las ciudades del país, entender sus necesidades y abordar el problema de la distribución de recursos y de las relaciones intergubernamentales a partir de estos requerimientos. Enseguida se presentan los acontecimientos más relevantes en la historia de la ciudad, fenómenos que hoy por hoy hacen de Juárez una ciudad tan desafiante para las ciencias sociales, para la administración pública y, sobre todo, para sus diferentes componentes sociales, sus ciudadanos, sus intelectuales, sus trabajadores y sus gobernantes.

3.2 LA CREACIÓN DE LA ZONA LIBRE

Hemos ya mencionado que la migración y el despoblamiento de la zona fronteriza representaban serios problemas para las ciudades del norte del país; aunado a ello, la vinculación con el centro del país era prácticamente nula; esto posibilitó la formación de las zonas libres a lo largo de la frontera con los Estados Unidos. En 1885 fueron declarados zona de libre comercio todos los estados de la frontera norte. Villa Paso del Norte mostraba los efectos del aislamiento y lejanía del Centro y sufrió las consecuencias del establecimiento y cierre de las zonas libres.

Entre los principales efectos que tuvo la creación de las zonas libres en Juárez encontramos por un lado, el establecimiento del ferrocarril que contribuyó a la integración de la economía nacional con la ampliación de los mercados y a la rearticulación de los espacios territoriales. Pero, al mismo tiempo, significó una limitación para la creación de mercados regionales sobre todo en los estados fronterizos. En una etapa inicial, el ferrocarril ayudó a dinamizar la economía de Ciudad Juárez, no obstante la existencia de múltiples limitaciones, ya que no se construyeron vías transversales que comunicaran a El Paso del Norte con otros estados y ciudades de frontera, ni se promovieron medidas complementarias que apuntalaran la actividad comercial e industrial que surgía en esos momentos. [Moreno y Florescano, 1974: 55-58]

Porfirio Díaz declaró zona libre a esta región y a todas las poblaciones ubicadas a una distancia de 20 kilómetros de la línea fronteriza. Se construyó una gran cantidad de establecimientos comerciales y llegó inversión extranjera que permitió instalar negocios principalmente en el centro de la ciudad. La llegada de múltiples mercancías provenientes de diferentes partes del mundo provocó la diversificación de la oferta de bienes de consumo para los residentes locales.

Bajo el régimen de zona libre, Ciudad Juárez superó comercialmente a El Paso y se convirtió en el nuevo centro de distribución de mercancías. Los enlaces comerciales hacia el resto del país se desarrollaron rápidamente: se enviaban mercancías a Chihuahua, al sur del país y hacia algunas ciudades de los Estados Unidos. El desarrollo del comercio derivó en una incipiente economía de aglomeración, dada la instalación de diversas fábricas. Las actividades de las nuevas fábricas se orientaron principalmente a la satisfacción de bienes de consumo final como la producción de escobas, trigo y sastrerías de alta costura. [Ampudia, 1998: 3]

Este crecimiento económico de Ciudad Juárez no fue visto con buenos ojos por parte del gobierno norteamericano argumentando dos efectos negativos de la zona libre, ya que los estadounidenses asumieron la medida de apertura comercial

como un acto de agresión a los intereses comerciales de su país, y aseguraban que *la existencia de la zona libre estaba a tono con el espíritu de hostilidad general del gobierno mexicano*. Un segundo argumento fue que *la creación de la zona libre había fomentado el contrabando, por la excepción de impuestos a los productos extranjeros*. [Martínez, 1982: 33]

Resultados negativos como el incremento de precios en mercancías originarias de la zona libre hicieron incosteable su distribución al interior del país, considerando los costos de producción, transporte, pago de derechos y otros gastos. Todo ello en detrimento de productores y comerciantes locales.

Así, las presiones ejercidas tanto por los comerciantes establecidos en El Paso, Texas y por las autoridades estadounidenses durante largo tiempo, como por las realizadas por la propia autoridad central mexicana, tuvieron como consecuencia el cierre de la zona libre en 1891.

Algunas medidas drásticas ejercidas en 1905 por el gobierno federal para cerrar la zona libre fueron: prohibir a extranjeros la adquisición de tierras dentro de una franja de 20 kilómetros a lo largo de la frontera, y la prohibición del gobierno mexicano de enviar artículos elaborados en Juárez hacia el interior sin pagar las altas tarifas que marcaba la ley. La zona libre no se volvió a decretar y los juarenses tuvieron que impulsar otro tipo de actividades. [Flores, 1994: 29]

Ya a mediados del siglo XX, el comercio local enfrentaba serios problemas de abasto interno derivados de las deficiencias del transporte foráneo, las negociaciones entre los productores y los altos costos para la producción y distribución de mercancías. Ante la imposibilidad de adquirir productos mexicanos competitivos en calidad y precio respecto a los productos estadounidenses, muchos mexicanos fronterizos consumían mercancías en las tiendas del vecino país, lo cual dio cabida a la institucionalización del contrabando por medio del soborno en los cruces internacionales.

Como consecuencia de lo anterior, en 1971 se crea e implementa el programa de *artículos gancho*, que consistía en permitir la importación libre de impuestos de productos populares extranjeros para su reventa en el lado mexicano. Sus resultados fueron muy variados. La actividad comercial en Juárez se incrementó marcadamente en las décadas de los sesenta y setenta, con la correspondiente baja de clientes mexicanos en las tiendas paseñas. Otros programas de promoción comercial fueron: el Programa de Fomento Económico de la Franja Fronteriza, el Programa de Artículos Gancho y Centros Comerciales, y el Programa de Fomento Industrial de la Franja Fronteriza y Zonas Libres.

3.3 LA ÉPOCA DE LA PROHIBICIÓN Y EL AUGE DEL ENTRETENIMIENTO

Anteriormente se mencionó que el comercio formal de la localidad tuvo sus inicios en 1880 con el establecimiento de las vías del ferrocarril y las políticas federales sobre la zona libre. Ciudad Juárez se convirtió en un centro de diversión desde principios del siglo XX. La existencia de malas condiciones económicas dentro del comercio, la industria y la agricultura llevaron a los juarenses a reactivar la economía a través del impulso de las actividades turísticas y de servicios.

Las actividades turísticas derivadas de la época de la prohibición en los Estados Unidos, fomentó el desarrollo de los centros de diversión principalmente nocturna. Fotografías de la época muestran fachadas de negocios dedicados a las actividades del juego y venta de cerveza y licor, los cuales lograron atraer grandes cantidades de visitantes.

Es posible afirmar que el auge de los negocios de diversión fue resultado de las campañas moralistas en algunas ciudades de Estados Unidos. Esto, motivó el traslado de este tipo de actividad a nuestro lado de la frontera. Los norteamericanos hicieron inversiones en restaurantes, casinos, cantinas y el hipódromo. El crecimiento de la ciudad dependía cada vez más de la llegada de los turistas estadounidenses, quienes generaban una fuerte derrama económica en la ciudad.

Podemos decir que la actividad de la diversión se convirtió en el eje dinamizador de la economía juarense. Óscar Martínez confirma este hecho al mencionar que:

(...) las tiendas de licor y cantinas produjeron de 50 a 60 mil dólares en Juárez por licencias otorgadas y pagos de impuestos correspondientes. Estos impuestos contribuyeron a generar un superávit en el presupuesto municipal, con lo cual se impulsó la creación de obra pública, como pavimentación de las principales avenidas, instalación de alumbrado público, compra de camiones recolectores, creación de parques e incluso la introducción de sistemas de agua potable y drenaje. [Martínez, 1982: 83]

Asimismo, se fomentaron las actividades bancarias, los almacenes departamentales, talleres de reparaciones, fábricas y hospitales, en tanto que la agricultura en el Valle de Juárez retomó importancia. No obstante el auge económico local de ese tiempo, la población juarense se abastecía de los servicios de luz y el teléfono en El Paso, Texas. [Ampudia, 1998:8]

En ese ambiente de cambio y desarrollo, el acontecimiento que vino a modificar de manera más profunda las condiciones de vida de la frontera, fue el inicio y el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial. Otra vez, Ciudad Juárez modificó su vida, sus costumbres y su economía, en función de un fenómeno social que le era extraño.

Sin duda alguna, el hecho de que Estados Unidos se encontrara en guerra tuvo dos consecuencias inmediatas: primero, la falta de brazos en algunas áreas productivas; y segunda, la concentración de muchos miles de soldados en puntos estratégicos de Estados Unidos y cerca de la frontera con México.

Entonces, aunado al hecho de la prohibición de la venta de alcohol en los Estados Unidos, Ciudad Juárez se vio afectada directamente con la concentración de fuerzas militares en la zona: por una parte, se convirtió en centro de diversión de muchos miles de soldados concentrados en El Paso y, por otra, se convirtió en

lugar de paso de miles y miles de mexicanos que cruzaron el Río Bravo para suplir en Estados Unidos a los trabajadores que se encontraban en los frentes de batalla.

Para 1945, los soldados que se encontraban en Fort Bliss alcanzaron la cifra de 25,000 y dieron un gran impulso al turismo y al comercio en general de Ciudad Juárez. A esa gran cantidad de personas, había que agregar otro elemento importante: a pesar de que ya había terminado la época de la prohibición del alcohol, la venta de licor por copa estaba prohibida en Texas y eso hizo que una gran cantidad de militares cruzaran los puentes por las noches para consumir en las cantinas juarenses. Ya no eran los tiempos de principio de siglo, cuando el juego de azar era tolerado, ni tampoco la época en que el alcohol estuvo prohibido en los Estados Unidos. Las condiciones habían cambiado, pero Juárez tenía indiscutiblemente muchos atractivos para los soldados.

Todos estos ingresos hicieron crecer los recursos públicos y esto se reflejó en una considerable mejoría de la ciudad, además se embelleció notoriamente con el surgimiento de nuevos edificios y lugares de diversión. Fue esta la época en la que se inauguraron los más bellos y elegantes cines que ha tenido la ciudad. Ciudad Juárez empezó en esos años a dejar de ser la ciudad chaparra de las casas de adobe y las calles sin pavimentar. El Casino Juárez, el Cine Plaza, el Cine Victoria y otros edificios más, mostraban el avance en materia de construcción. Igualmente empezaron a surgir zonas residenciales y la ciudad empezó a tomar otra cara. [Manuel Loera, entrevista 25 de mayo 2002]

La ciudad vecina El Paso, también tuvo un crecimiento notable, de forma que para fines de 1949 llegaba ya casi a los 130,000 habitantes y su industria aumentó notablemente. Los ranchos ganaderos, la cosecha de algodón y la fundición de cobre, característicos de la economía de El Paso, fueron sustituidos por la refinación de petróleo, los textiles, el procesamiento de comestibles y la construcción. [Manuel Ochoa, entrevista 21 de mayo 2002]

El crecimiento del turismo, el número de negocios dedicados a la venta de licor y la atención que se le daba a los soldados estadounidenses hicieron que, otra vez, aumentara la fama negra de Ciudad Juárez. Sus críticos la consideraron nuevamente una vergüenza nacional y empezó a recibir otros nombres que superaban a los que ya anteriormente se le habían dado a principios de siglo y durante la era de la prohibición: Babilonia Pocha, la Ciudad Negra de México, El Pantano de la Inmoralidad, Gomorra, la Nueva Sodoma, la Ciudad del Pecado, El Centro de Vicio, El Centro de la Corrupción y El Centro de la Prostitución. [Jesús Rodríguez Alonso, entrevista 24 de mayo 2002]

En los primeros años de la década de 1940, el alcalde Antonio J. Bermúdez hizo esfuerzos por eliminar la prostitución y el tráfico de drogas. Sin embargo, después de su administración florecieron los negocios del alcohol y otros establecimientos de placer. [Jesús Rodríguez Alonso, entrevista 24 de mayo 2002]

Muchos de los problemas que la ciudad enfrentó en esta década se derivaron de la gran cantidad de gente que, de paso a los Estados Unidos, aumentó las necesidades que ya existían en Juárez. Esas masas de inmigrantes fueron una consecuencia indirecta de la guerra y empezaron a arribar a la ciudad bajo el programa de braceros, con el que los norteamericanos hicieron frente a la escasez de trabajadores.

3.4 EL PROGRAMA BRACEROS

Antes de lo que se conoce propiamente como el Programa Braceros, se dio un movimiento migratorio de importancia para la ciudad ya que al finalizar la década de los treinta, y como consecuencia de la fuerte crisis económica de 1929, Estados Unidos emprendió la repatriación de miles de trabajadores de origen mexicano, propiciando el retorno masivo de personas que laboraban en los campos agrícolas de aquel país hacia Ciudad Juárez. Esto implicó que en la década de los cuarenta esta urbe experimentara la mayor tasa de crecimiento de población (8.7% promedio anual). Entre 1940 y 1950 la localidad se convirtió en la

mayor concentración poblacional de la franja fronteriza norte con 131,308 habitantes en 1950. [Padilla, 1995: 15]

Durante la década de los cuarenta, la política de sustitución de importaciones implementada en el ámbito federal, llevó a comerciantes y autoridades municipales a orientar sus esfuerzos por transformar la actividad económica e impulsar otros sectores productivos, como la agricultura y la ganadería; la instalación de fábricas de alimentos, la agroindustria (ligada a la actividad del monocultivo de algodón), los servicios (restaurantes, hoteles, bares, cantinas y espectáculos), así como la actividad comercial orientada al turismo y para abasto local. [Manuel Loera, entrevista 25 de mayo 2002]

En 1942 se estableció el Programa Bracero, ante la necesidad de la economía norteamericana de contar con mano de obra agrícola debido a la Segunda Guerra Mundial. Ello generó una gran movilización de braceros e indocumentados, fundamental en el crecimiento acelerado de las ciudades fronterizas. La demanda de mano de obra era tal, que en 1951 se aprobó la Ley Pública 78, en la que se estableció el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios, conocido como el Programa de Braceros. Este acuerdo intentaba controlar la migración de trabajadores agrícolas mexicanos para su contratación temporal en territorio estadounidense.

A principios de los años sesenta la actividad agropecuaria de la región sufrió un grave descenso, que generó que muchos trabajadores agrícolas quedaran desocupados. También, llegaron de manera masiva miles de trabajadores deportados de Estados Unidos que no regresaron a sus lugares de origen y se establecieron en Ciudad Juárez. De esta manera, a principios de los sesenta, ante el poco impulso de la actividad turística por el fin de la guerra y el descenso de la contratación de braceros, se fue generando un gran desempleo en la ciudad.

La situación se agravó con el descenso de la actividad agropecuaria de la región, principalmente de las labores agrícolas del Valle de Juárez orientándose

preferentemente al algodón. Finalmente, a principios de 1965 se canceló el Programa Bracero, lo cual generó millares de desocupados y de trabajadores deportados. La industria tradicional ya no resultaba tan productiva: en 1960 sólo prevalecían en la ciudad 14 empresas que se encontraban dispersas. Algunas se ubicaban en el centro y otras en el Valle de Juárez. Por otra parte, ante la partida de los soldados, la industria de la diversión decayó considerablemente.

Ante esta situación, a partir de la década de los 60 el gobierno federal inició una serie de programas, como el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) en 1961, el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) en 1965 y la introducción de los artículos gancho en 1971. Mientras las dos primeras medidas se orientaban a la reactivación y al impulso del turismo, buscando la retención de los compradores del lado mexicano, el PIF surgió con la intención de contrarrestar el desempleo generado por el término del Programa de Braceros, así como del proceso de internacionalización de los grandes capitales y de empresas transnacionales.

3.4 EL PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial se observó un marcado cambio en la situación de prosperidad local. Las actividades productivas que se habían intentado impulsar se estancaron, la actividad turística descendió por el término de la guerra, el cultivo de la agricultura perdió importancia, la deportación masiva de braceros contribuyó a un creciente desempleo local y la industria tradicional no resultaba ya tan productiva.

El Programa Nacional Fronterizo, es una institución singular fundada en 1961 durante el mandato del presidente Adolfo López Mateos, que no obstante su dependencia del Gobierno Federal, se consideró como una institución descentralizada. La razón por la cual se creó el citado programa respondió a la necesidad de elevar el nivel económico, urbanístico, funcional y cultural en todas las poblaciones fronterizas de México, tanto en la frontera norte con Estados Unidos como en la frontera sur con Guatemala. [Pronaf: 1963:6]

Antonio J. Bermúdez, fundador y director general del PRONAF comenta en entrevista que:

El presidente de la República me encargó a mí el desarrollo de toda la frontera...Fue un cambio en todos los sentidos: en el sentido económico, en el sentido moral, en el sentido cultural, en el sentido urbanístico. El PRONAF es la parte más moderna de Ciudad Juárez, y la mejor. [Schmidt, 1998: 21]

Este proyecto trajo consigo la inversión de grandes sumas de dinero, otorgando con ello beneficios a ciudades de la frontera norte como Mexicali y Tijuana, en Baja California Norte; Nogales, en Sonora; Piedras Negras, en Coahuila; Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, en Tamaulipas; y Ciudad Juárez, en Chihuahua. En Ciudad Juárez podemos observar varias obras que se edificaron durante el PRONAF, como el caso de la urbanización de algunas avenidas y puentes como la Abraham Lincoln y sus calles adyacentes, la avenida Adolfo López Mateos, el puente de la amistad (puente de Córdova) y el Museo de Arte e Historia entre otras obras más.

Como afirma, Antonio J. Bermúdez

No hubo dinero para trabajar en toda la frontera, pero trabajé en Tijuana, en Mexicali, en Nogales, en Ciudad Juárez, en Piedras Negras y en Matamoros. En Matamoros, una transformación completa. No se puede decir que el lado americano sea superior al lado mexicano; antes era un verdadero desastre, era una cosa penosa la forma como estaba la parte pegada al lado americano en Matamoros. El contraste era una paradoja terrible, un contraste, pues, muy inconveniente, muy deprimente. [Schmidt, 1998: 22]

La frontera de México con Estados Unidos es una franja que comprende 2,597 kilómetros que van desde el Golfo de México hasta el Océano Pacífico, y abarca 6 estados mexicanos y 4 del lado americano. En 1960, en la zona *norte* habitaban 5 millones de mexicanos. La frontera norte ha sido uno de los principales focos de atracción demográfica del país, lo que ha determinado, con el

paso del tiempo, una presión intensa sobre el mercado de trabajo. Otro elemento presente era que dicha población percibía un ingreso superior al promedio nacional y ejercía una intensa demanda de bienes y servicios, buena parte de los cuales adquiría en las ciudades fronterizas norteamericanas. Evidentemente, el beneficio era para los norteamericanos.

Frente a las anteriores circunstancias, y con el logro de los cambios de orden social y fincada la estabilidad política, México comenzó a pensar en los problemas de gran índole, entre los cuales se consideraron los económicos.

La complejidad de factores socioeconómicos de la frontera norte, determinó que México adoptara diversas medidas encaminadas a integrar la zona fronteriza a la economía nacional, tales como el régimen de zonas y perímetros libres establecidos; esfuerzos para reducir la importación doméstica de los habitantes de la zona fronteriza; y concomitantemente, medidas para evitar que las importaciones fronterizas se filtraran ilícitamente al interior del país: el fomento del turismo fronterizo y el programa de industrialización fuera de las zonas y perímetros libres, también orientado a la exportación. [Schmidt, 1998: 17-40]

No sólo las zonas libres, sino toda la frontera, sufría una fuerte demanda de productos y servicios extranjeros, lo que significó, en su momento, una sangría considerable para la balanza de pagos mexicana. Ya en 1960, los egresos por este concepto que se registraban en la cuenta de salidas por transacciones fronterizas de la balanza de pagos, ascendieron a 221 millones de dólares; diez años antes, en 1950, alcanzaban apenas 76.5 millones. De esta suerte, las importaciones fronterizas crecieron entre 1950 y 1960 a una tasa media anual de 11.2%, y entre 1960 y 1970, a una tasa media del 8.4%. Gran parte de ese crecimiento obedeció al aumento de la población, pero también al ascenso en el ingreso disponible. [Pronaf, s/f]

Por otra parte, aunque la cifra global de egresos por turismo y transacciones fronterizas no reflejaba fielmente la demanda de productos y servicios extranjeros de los habitantes de las zonas fronterizas, ya que incluía

muchos artículos que no se consumían en esa zona, sino que se filtraban ilegalmente al resto del país, sí constituían un indicador útil de la magnitud de la demanda que en condiciones ideales, debió haber sido satisfecha por la producción nacional. [Pronaf, s/f]. Estos hechos constituyeron un verdadero desafío comercial para México. Por razones de integración económica territorial y por la descapitalización reinante, no era saludable que uno de los mercados de más rápido crecimiento cuantitativo del país, y de mayor dinamismo, fuera atendido en gran proporción por satisfactores y oferentes extranjeros.

En la misma entrevista que Schmidt le hace a Antonio Bermúdez, éste comenta que los objetivos básicos del Programa Nacional Fronterizo fueron desde un principio los siguientes:

1. Elevar el nivel de vida de los habitantes de las regiones fronterizas, mejorando el ambiente en que viven y procurando conseguir que sus ingresos y con ello su economía, tengan la mayor estabilidad posible.

2. Que el consumo de las regiones fronterizas se refleje en un importante incremento de la producción nacional, ampliando la capacidad de las industrias ya existentes y estableciéndose nuevas empresas industriales.

3. Por cuantos medios sea posible, promover la creación de nuevas fuentes de ocupación en las regiones fronterizas; pero que la idea de abastecer con productos nacionales el mercado nacional, sea la meta principal.

4. Transformar el ambiente de las poblaciones fronterizas creando atractivos culturales y recreativos, con la idea de estimular al máximo las corrientes turísticas, en particular el turismo familiar, lo que sólo podrá lograrse con orden y erradicando la fama de prostíbulos e inseguridad que habían caracterizado a la frontera mexicana.

5. Llevar a las zonas fronterizas toda la gama de la producción artesanal de las diversas regiones de nuestro país, destacando su indiscutible valor artístico.

6. Al ofrecer nuestras artesanías, y en vista de que la frontera de nuestro país con Estados Unidos es a la vez frontera de América Latina, también ofrecer allí los productos de los países de Centro y Sudamérica.

7. Cambiar la apariencia física de las poblaciones fronterizas en beneficio de la fama y buen nombre de México, ya que estas poblaciones constituyen las puertas de entrada a nuestro país y son la primera impresión que recibe tanto el mexicano que regresa a su patria, como el extranjero que visita México. Esto tiene, además, el propósito deliberado de disminuir, los contrastes deprimentes y en ocasiones denigrantes, que han existido entre las poblaciones mexicanas y las norteamericanas.

8. El nivel cultural de la zona fronteriza debía ser objeto de una constante superación, poniendo especial interés en la preparación técnica de los habitantes para aprovechar la habilidad innata del mexicano en las nuevas industrias que se establecieran. Además, debe arraigarse la población escolar mexicana para que no tenga necesidad de acudir a los planteles del lado estadounidense por falta de cupo en los nuestros.

9. Poner atención especial en la exaltación de los valores históricos, idioma, artes y folclore, con la idea de atraer estudiantes extranjeros que se interesen en adquirir esos conocimientos.

10. Por cuantos medios sea posible, lograr que los productos de la industria nacional concurren a las zonas fronterizas en condiciones adecuadas de máxima calidad, precios razonables, abastecimiento oportuno y suficiente. Sustituir importaciones, que por lo que respecta a la balanza comercial y a la balanza de pagos, equivale a llevar a cabo exportaciones. [Schmidt, 1998: 17-40]

Hemos visto que el Programa Nacional Fronterizo fue un intento del Gobierno Federal por cambiar los aspectos urbanísticos, funcionales y culturales en las fronteras mexicanas, así como de reactivar su economía. En el caso concreto de Ciudad Juárez, vemos que la inversión se hizo patente en obras de

beneficio directo para la ciudadanía, pero también en obras que alentaron el turismo y el surgimiento de actividades que ayudaron a expandir la economía juarense.

Si bien es cierto que ocurrieron las cuestiones mencionadas anteriormente, hoy en día Ciudad Juárez sigue dependiendo, igual o más que antes, de los productos extranjeros, sobre todo de la vecina ciudad de El Paso, Texas. Es decir, la población juarense ha formado una liga inquebrantable de dependencia por compras de productos, vehículos, combustible etc., que más que ayudar a subsanar y fomentar su producción local, demuestra todo lo contrario.

Por otra parte, habría que reconocer que las obras llevadas a cabo en Juárez sirvieron como trampolín para que se diera de forma acelerada el crecimiento demográfico, la urbanización y el relativo crecimiento económico de la ciudad, principalmente por el establecimiento de la industria maquiladora de exportación, que se instaló en ella en 1965, a través de otro programa de envergadura nacional: el Programa Industrial Fronterizo.

3.5 LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

En 1964, al cancelarse el Programa de Braceros, las ciudades fronterizas sufrieron una fuerte inmigración de trabajadores desempleados. Ante esta situación, la respuesta del gobierno federal fue el impulso de un proyecto de industrialización en la frontera norte denominado *Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera Norte con Estados Unidos* conocido como el Programa de Industrialización Fronteriza (PIF) que da inicio en 1965. A través de éste se permitía la entrada oficial de la industria maquiladora.

Las condiciones imperantes eran altas tasas de desempleo, auge en la diversión nocturna, alto índice de robos y un ascendente clima de violencia. Empresarios y autoridades locales vieron en las experiencias y prácticas asiáticas

de sus actividades maquiladoras una alternativa para recomponer la economía local.

Estas decisiones prácticamente obedecen a la inercia mundial sobre la fragmentación de los procesos productivos de empresas industriales transnacionales que requerían uso intensivo de mano de obra. Así, la llegada de la industria maquiladora obedece a las necesidades de la nueva división internacional del trabajo y a la expansión del capital de la economía mundial.

La explicación oficial que se dio para justificar la industrialización de la franja fronteriza norte basada en la maquila, fue el dar solución al creciente problema del desempleo generado en la región por diferentes factores como el fin del Programa de Braceros y las crecientes migraciones de personas que buscaban pasar a los Estados Unidos buscando una mejor calidad de vida.

Schmidt en su libro *En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez*, nos muestra las versiones de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Comercio, instituciones fundamentales en la instalación de la maquila en México:

...la Secretaría de Hacienda estaba pensando en un modelo de desarrollo del comercio internacional, mientras que la Secretaría de Comercio estaba resolviendo un problema nacional, un problema de generación de empleo, un problema de corto plazo; más que de corto plazo era de inmediato, para evitar los problemas que por cierto se estaban ya generalizando en la frontera norte por tanta afluencia de gente de todas partes del país que no podían ya pasar a Estados Unidos... [Schmidt, 1998: 90]

En el ámbito local, esto provocó una recomposición en la estructura del capital e inició la formación de grupos de empresarios que fueron favorecidos por esta industria, entre los más grandes inversionistas dedicados al ramo de la construcción de naves, parques y zonas industriales, así como de prestadoras de servicios, se encontraban Jaime Bermúdez Cuarón, las familias Zaragoza y

Fuentes, junto con otras familias de Chihuahua, como los Creel. [Miguel Ángel Calderón, entrevista 19 mayo 2002]

El establecimiento de las empresas maquiladoras en la ciudad durante 1966 se realizó en razón de algún patrón u orden homogéneo dentro de la zona centro y como eje ordenador las vías del ferrocarril. La zona industrial-vías del ferrocarril perdió relevancia al instalarse nuevas empresas de ramas no tradicionales como la electrónica. La dispersión geográfica de las maquiladoras ocurrida entre 1965-1970, rompió con el patrón de localización de las empresas manufactureras y gestó el proceso de cambio en el uso del suelo agrícola por el uso industrial. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

La creación de parques industriales contiguos a las principales vías de comunicación, fue fundamental en la conformación de nuevos subcentros urbanos y en la definición del crecimiento urbano de los años setenta y ochenta. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

Es importante señalar que la expansión de la mancha urbana continuó extendiéndose hacia el surponiente y sur de la ciudad; posteriormente estas áreas se consolidaron en la medida que se conformaron subcentros determinados por la actividad comercial y de servicios. La mancha urbana se triplicó físicamente en un periodo de 20 años, de 1970 a 1990. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

Durante los años sesenta el panorama laboral estuvo marcado por la ausencia casi absoluta del sector manufacturero, ya que el principal generador de empleo era el comercio y los servicios; en segundo lugar la agricultura; en tercero, el trabajo demandado por la economía de El Paso a los juarenses y en último lugar la industria. Sin embargo, las plazas creadas por la maquiladora en los ochenta ocasionaron un cambio significativo. La Población Económicamente Activa ocupada en la industria en 1980 fue de 28.66% y se elevó a 48.23% en 1990. [INEGI, X y XI Censos de Población y Vivienda de 1980 y 1990]

Al mismo tiempo que sucedía la gran transformación inducida por la presencia de la industria maquiladora se generó una nueva perspectiva conocida como la actividad del gran comercio.

La subsecuente construcción de centros comerciales se hizo aprovechando la expansión de la mancha urbana local, ya que éstos se han ido instalando en lugares estratégicos de acuerdo con las demandas de abasto y de servicios de los distintos sectores de la población. Pero, además, aprovechan la infraestructura, vialidades, equipamiento urbano y servicios públicos ya existentes sin tener que invertir en estos rubros. Podemos mencionar que la ubicación estratégica de estos subcentros se ha llevado a cabo en la zona oriente y sur oriente de la ciudad, lo que ha contribuido al abandono del centro, así como en los cambios de los usos del mismo y de las modificaciones en la actividad comercial y recreativa. Todavía en los años ochenta el mercado estadounidense dominaba con firmeza una porción sustancial de consumidores mexicanos; para los noventa tal influencia se ha visto obstaculizada por las devaluaciones experimentadas. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

En un acuerdo establecido en 1971 se creó el marco legal del fomento a la industria maquiladora. El gobierno de Luis Echeverría ratificó la decisión de estimular a la industria maquiladora y de considerarla como eje prioritario de desarrollo en las ciudades fronterizas.

Las ventajas que ofrecía para la frontera así como las necesidades de la industria estadounidense, son quizá los factores más importantes que explican la instalación y desarrollo de la maquiladora. A principios de 1971 empezaron a llegar empresas dedicadas al ensamble de artículos eléctricos y electrónicos, como Convertors, Sylvania, Centralab, AMF, Ampex, y las dedicadas a la industria textil y del vestido. Este crecimiento aumentó considerablemente y siguió durante 1972, 1973 y 1974. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

Sin embargo, la crisis estadounidense de sobreproducción y reducción de ventas que afectó la economía de ese país, se vio reflejada en las maquiladoras.

Tuvo distintas manifestaciones en las diferentes plantas maquiladoras de Ciudad Juárez: cierre de plantas, despidos masivos, suspensiones temporales y reducciones en la jornada de trabajo. Esto ayudó a los empresarios de las maquiladoras a evitar el pago por indemnizaciones a los trabajadores de acuerdo con lo estipulado en la Ley Federal del Trabajo. [Santiago s/f: 5]

La crisis se agudizó a fines de 1974 y las suspensiones temporales se generalizaron. Para la segunda mitad de 1975, parecía que la crisis de la maquiladora terminaba y comenzaba un nuevo repunte.

Entre 1976 y 1977 se presentó una estabilidad en el empleo y la instalación de algunas plantas maquiladoras. El gobierno federal otorgó nuevas concesiones a los industriales de la maquiladora, entre las que se contaban la autorización para que se invirtiera cien por ciento el capital extranjero, importación excenta del pago de derechos de maquinaria, equipo, materia primas -todo ello sujeto a la reexportación-, y la creación de fideicomisos para que esas industrias utilizaran bienes raíces en la frontera. [Víctor Orozco, entrevista 29 mayo 2002]

Una vez superado el estancamiento de 1976 y 1977 y ya con nuevas ventajas, a principios de 1978 la maquiladora inició un periodo de crecimiento; presentó nuevas características en la composición de las ramas de la industria y, en ese mismo año se abrieron 16 nuevas plantas. [Santiago, s/f: 8]

La industria automotriz llega a tener tanta importancia, que para 1988 existían en el estado 46 plantas que producen arneses, además de otras que producen vestiduras para automóviles y cinturones de seguridad. A nivel local, el principal apoyo otorgado a la industria maquiladora fue la creación de parques industriales y la dotación de servicios públicos. Para 1980 existían ya en Ciudad Juárez cuatro parques industriales: Antonio J. Bermúdez, que alojaba 26 plantas, P.I. Juárez con 14; Befer con 7 maquiladoras; y Río Bravo con 5 plantas. [Carrillo, 2000: 16-21]

A principios de la década de los 80 y por segunda ocasión desde su instalación, la maquiladora sufrió una crisis a consecuencia de la recesión económica en los Estados Unidos. Nuevamente, se generaron despidos masivos.

Como en la ocasión anterior, las maquiladoras optaron por suspensiones temporales o totales, recurrieron a reducir la jornada laboral a una semana de trabajo de cuatro y hasta tres días, comprometiéndose a pagar sólo parte de los salarios.

Sin embargo, la devaluación de 1982 proporcionó a la maquiladora francas ventajas: redujo a la mitad los costos de la mano de obra, los gastos de operación e inversión. Se inició nuevamente la recuperación. [Manuel Loera, entrevista 29 mayo 2002]

A principios de 1983 la industria maquiladora instalada iniciaba un nuevo periodo, el de mayor auge y crecimiento a la fecha, en el que se modifica ya sustancialmente el contenido y el carácter estructural de dicha industria.

En los 25 años de industria la maquiladora en Ciudad Juárez, ésta ha pasado por distintas etapas; las cuales están determinadas por los cambios en la economía norteamericana, en el valor del peso y en las necesidades de los mercados internacionales.

Las respuestas o soluciones que se presentaron en los momentos de crisis fueron siempre en perjuicio de los trabajadores: se cerraron empresas, se despidieron grandes cantidades de empleados, si había exceso de producción se les descansaba o se llegaba a un acuerdo de reducción en el pago mientras se normalizaba la situación, si los trabajadores exigían mejorar sus condiciones de trabajo o de vida se les despedía.

Pese a que la maquila mantiene su crecimiento, el Ingeniero Salvador Barragán del IMIP, manifiesta su preocupación por la necesidad de diversificar la economía de la ciudad. Desde septiembre de 2001 y hasta el 20 de mayo de

2002, se habían perdido en la ciudad 80, 000 empleos en la industria maquiladora. Una vez más la crisis económica, política y cultural en Estados Unidos, afecta todo el desarrollo económico y productivo de la región.

A partir de 1983 la maquiladora presenta algunos cambios estructurales, inicia su expansión en el estado de Chihuahua y ciudades importantes del país. Presenta cambios en los procesos de producción y en los sistemas. Aunque la industria maquiladora ha presentado un ritmo de crecimiento en plantas y número de empleados, así como en derrama económica, varios de los sectores que la componen aún presentan algunos rasgos de vulnerabilidad a causa de los cambios en la economía norteamericana, de sus débiles alianzas comerciales con las empresas matrices y de la situación del peso frente al dólar.

Hoy en día, como lo ha sido a lo largo de la historia, Ciudad Juárez presenta una economía altamente dependiente del desarrollo de los Estados Unidos; cualquier cambio en la política económica de ese país, representa una seria amenaza para la estabilidad de México, pero sin duda, en mayor medida, de la franja fronteriza.

Ciudad Juárez es altamente dinámica en su economía, sus ingresos son mucho mayores que los del resto del país; pero también lo son sus necesidades.

CAPÍTULO IV SITUACIÓN FISCAL ACTUAL DE CIUDAD JUÁREZ

Después de haber revisado los antecedentes históricos de la economía de Ciudad Juárez, nos adentramos al estudio de sus finanzas en la actualidad. Cabe señalar, que la tarea no ha sido fácil, las estadísticas con información municipal se encuentran todavía en una etapa de desarrollo y, la falta de información sobre los ingresos y egresos hace todavía más complicada la tarea de abordar los problemas locales.

En este capítulo se abordan los temas de mayor importancia para el trabajo. En él, se analizará la situación actual de las relaciones fiscales en Ciudad Juárez. El interés por el tema radica en una cuestión social más que en el hermetismo de los números. ¿Cómo responde un municipio a las necesidades básicas de su población? En la actual coyuntura que se mueve hacia una descentralización, se ensalza la participación de los ciudadanos y de los ámbitos más próximos a las comunidades; es decir, los municipios.

Como se mencionaba en la introducción de este trabajo, la problemática de la ciudad con respecto a la falta de infraestructura, las condiciones extremas de pobreza de la mayoría de la población, la falta de caminos, de vivienda, de iluminación, el incontrolable crecimiento urbano, la falta de agua y pavimento, del insuficiente número de escuelas y el crecimiento de la violencia son, entre otros, factores que nos llevan a buscar en el gobierno local respuestas.

Ciudad Juárez es uno de los municipios industriales más ricos del país y que más ingresos reciben por parte de la federación gracias, precisamente, a su desarrollo industrial. Pese a ello, enfrenta una serie de problemáticas que superan visiblemente su capacidad de respuesta,

Existen una serie de procesos que han favorecido los fenómenos que caracterizan a esta ciudad tan peculiar, entre estos encontramos: un sistema

centralista que tiene como desventaja sus más añejos vicios: corrupción, impunidad, saqueo de las arcas nacionales, autoritarismo, entre otros. La falta de crecimiento económico del país. Las fuertes migraciones hacia las zonas industrializadas en busca de empleos. La mayor participación de algunos sectores de la sociedad anteriormente relegados de la vida política. La exigencia hacia la federación por parte de los gobernadores de los estados del país de mayores ingresos para estados y municipios y la formación de la Confederación Nacional de Gobernadores. Las pugnas entre los diferentes sectores en el poder por la privatización y descentralización o por la defensa del sistema tradicional. La fuerte relación que existe entre el narcotráfico y las autoridades locales. Las disputas por el poder entre los dos partidos que tienen una fuerte presencia en la ciudad: el PRI y el PAN. La eterna comparación con El Paso, Texas como una presión en la búsqueda de una mejor calidad de vida y como un modelo de desarrollo social y urbano. La actividad económica de la ciudad basada en la industria maquiladora y los servicios como los centros nocturnos, bares y cantinas. Las marcadas diferencias sociales entre la clase alta, la media y la baja. Los fuertes fenómenos de violencia entre la población que se han incrementado en los últimos años. Los asesinatos de mujeres. La drogadicción. La prostitución. La crisis de la industria manufacturera de exportación. El creciente desempleo. La falta de identidad como pobladores de la ciudad, etc.

Actualmente, investigadores y funcionarios públicos han revalorizado el proceso descentralizador que se ha dado alrededor del mundo; sin embargo, nuestra apuesta es aún mayor. Hasta ahora, lo que hemos visto son fenómenos de desconcentración de las funciones del Estado, no una descentralización como tal.

Sobre este aspecto Alicia Ziccardi puntualiza que la descentralización es un movimiento que implica, para la federación, ceder poder económico y, por tanto, político. Si se brinda mayor autonomía política y económica a las entidades y municipios del país, se les otorga de manera inmediata mayor libertad y recursos

para actuar no sólo a favor de las demandas ciudadanas, sino también, a favor de grupos políticos y económicos contrarios al régimen en el poder. Para resolver en parte el problema del financiamiento municipal se requiere que éstos sean capaces de recaudar y administrar sus propios recursos y no, como ocurre actualmente, ser únicamente receptores de dinero sin conocer siquiera a cuánto asciende el monto que se les asigna.

Es cierto que la descentralización tiene riesgos si su diseño no es adecuado. Una estructura fiscal muy centralizada en los ingresos y descentralizada en los gastos puede generar desequilibrios de graves consecuencias para los países que optan por este esquema. Esto es lo que en la actualidad ocurre en nuestro país, se delega a las entidades federativas la obligación de prestar los servicios de salud y educación, por ejemplo, pero los recursos los sigue manejando la federación, es a esto a lo que se refiere la desconcentración de funciones más allá de una descentralización efectiva.

Una distribución inadecuada de responsabilidades entre los diversos niveles gubernamentales, sin atender a sus respectivas ventajas y limitaciones como prestadores de servicios, puede revelarse en el tiempo como muy inconveniente para la gestión pública. No prestar atención suficiente a incentivos institucionales fundamentales como las formas de elección de las autoridades locales y regionales o el diseño de las relaciones intergubernamentales puede conducir a fallas en la implementación de este proceso. Descuidar el establecimiento de canales de participación ciudadana en los asuntos locales, o la modernización de los sistemas de personal al servicio del Estado puede ser un error que se revele devastador para el futuro de la descentralización.

4.1 CARACTERÍSTICAS DE CIUDAD JUÁREZ

Según el Censo de Población y Vivienda de INEGI 2000, Ciudad Juárez es la cuarta ciudad más grande de México y la frontera más grande del país. Su población es de poco más de 1.21 millones de habitantes, lo que significa que

concentra al 39.9 % de la población del estado; es decir que 4 de cada 10 habitantes de la población del estado viven en Ciudad Juárez. [INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000]

En Ciudad Juárez el 50.27 % de la población es de sexo masculino, mientras que el 49.72% pertenece al sexo femenino. Como dato interesante encontramos que el 74.3% de los inmigrantes se concentran en el municipio de Juárez, lo que ha sido tan característico de la ciudad y que ha dado lugar a una serie de fenómenos que anteriormente no ocurrían como la falta de identidad, el arraigo de otras tradiciones que no son propias de la ciudad, la violencia, etc. [Jesús Rodríguez Alonso, entrevista 24 mayo 2002]

El 75% de la población es menor de 35 años lo que nos indica que la ciudad se encuentra compuesta de una población sumamente joven. Además, presenta una tasa de crecimiento del 5.3% anual que representa entre 48,000 y 50,000 nuevos habitantes por año, aproximadamente. Esto debido a las fuertes oleadas de migración que ha vivido la ciudad gracias a la baja tasa de desempleo que presentaba hace un par de años. [INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000] Como hemos podido apreciar a lo largo de estos primeros tres años del siglo XXI, esta tasa de desempleo ha ido creciendo debido a la crisis de la industria manufacturera de exportación y a la decisión de los inversionistas extranjeros de sacar este tipo de industrias del territorio nacional para instalarse en Asia, concretamente en China país que en los últimos años ha alcanzado un importante crecimiento económico.

Según datos del INEGI, Juárez ha tenido un crecimiento sostenido en promedio de 24,300 empleos durante los últimos 6 años. A nivel estatal Juárez concentra el 57.5% de todo el empleo del estado; es de las primeras ciudades con menor desempleo en todo el país, con menos del 1% contrario al resto del país que se ubica alrededor del 2.5 al 3%. La relación de dependencia de personas por cada trabajador es de 2.07 personas versus 3.8 en el Estado y 7.9 en el país. Sin

embargo, los salarios reales son en promedio muy bajos. Como lo menciona en entrevista el Ingeniero Alfredo Morales del IMIP *“no hace falta sólo el pleno empleo, sino que los salarios sean suficientes”*.

4.2 MARCO LEGAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA EN RELACIÓN CON SUS MUNICIPIOS

En este apartado nos dedicaremos a revisar el marco legal de Chihuahua que permite y regula el funcionamiento de sus municipios y ayuntamientos. Nos adentraremos sobre todo en lo referente a las capacidades del municipio para administrar sus haciendas, sus derechos y sus obligaciones teniendo como principal referente el Código Municipal para el Estado de Chihuahua que fue aprobado por la Quincuagésima séptima H. Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chihuahua.

En el artículo 180 del Código Municipal se establecen las funciones y servicios públicos municipales que son los siguientes:

I. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito;

II. Agua potable y saneamiento, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

III. Pavimentación y nomenclaturas de calles;

IV. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

V. Alumbrado público;

VI. Rastros, mercados y centrales de abasto;

VII. Calles, parques, jardines y su equipamiento;

VIII. Panteones; ampliación para construcción ejecutadas por particulares, su planificación y modificación;

IX. Alineamiento, ampliación y ornato de las calles, jardines, paseos y caminos vecinales; y

X. Todos aquellos que por determinación de la ley o declaración de la autoridad competente deban ser considerados como servicios públicos municipales.

Como puede observarse, es el municipio el encargado de ofrecer a la población la satisfacción de sus necesidades más importantes como es la seguridad pública o los servicios de agua potable; sin embargo, es también el municipio la instancia que más problemas encuentra a la hora de financiar estos servicios porque no tiene una independencia hacendaría la cual, se hace cada día más necesaria. Sobre todo, porque estos factores se satisfacen a través de los Fondos del Ramo 33, los cuales, la mayoría de las veces, son insuficientes.

Además, recordemos que la industria maquiladora le demanda al municipio una gran cantidad de infraestructura urbana para hacer posibles sus operaciones. En entrevista con los funcionarios del IMIP, éstos manifestaban que, las más de las veces, la industria maquiladora se había vuelto una carga para el municipio más que la solución al problema del desempleo. [Salvador Barragán y Alfredo Morales, entrevista 20 mayo 2002]

El Código Municipal del Estado de Chihuahua es un documento demasiado extenso para nuestros fines, por ello hemos seleccionado únicamente los artículos

que consideramos de mayor relevancia para el tema de las finanzas municipales. Esperamos no haber cometido ninguna omisión de importancia.

En el artículo segundo se plantea que la actividad del gobierno municipal se registrará:

I. Por las normas de carácter federal o local que deleguen funciones a los órganos municipales o les atribuyan la calidad de auxiliares en la ejecución de dichas disposiciones;

II. Por las leyes de carácter estatal, diversas a este Código que regulen materias propias de la competencia municipal;

III. Por los convenios que, con apego a los preceptos legales, celebre el Gobierno del Estado con las dependencias de la Administración Federal y con los Ayuntamientos; y

IV. Por los reglamentos, acuerdos y circulares y demás disposiciones de carácter general en las materias de su competencia, dictados con apoyo y dentro de las limitaciones de las normas que regulan la organización, competencia y funcionamiento de la administración municipal.

El artículo tercero plantea que los municipios tendrán derecho a determinar la forma particular de su organización administrativa y de formular su reglamento orgánico, el que deberá ser sometido al ayuntamiento para su aprobación, en base a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado y el Código Municipal del Estado. Con lo que queda sentada la relación entre las tres instancias de gobierno en que se divide nuestro país.

El artículo octavo del Código Municipal nos dice que el Estado de Chihuahua se divide en sesenta y siete Municipios con personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales son la base de su organización territorial, política y

administrativa. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa que será auxiliado en sus funciones:

- I. En las secciones municipales, por las juntas municipales; y
- II. En las demás poblaciones, por los comisarios de policía.

En lo relacionado a la Hacienda municipal encontramos el artículo 121 en el que se estipula 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 la Legislatura del Estado establezcan a su favor y, en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado 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 el congreso del Estado;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o

subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o por conducto de la dependencia que ellos determinen y de conformidad con el Presupuesto de Egresos.

En el artículo 122 se estipula que ningún ingreso podrá recaudarse por los municipios si no se encuentra previsto en la Ley de Ingresos o en alguna disposición especial aprobada por el Congreso, salvo los provenientes de aquellos créditos cuya retención o cobro le sean encomendados por el Estado o la Federación.

El artículo 123 nos dice que la recaudación y administración de los ingresos municipales queda a cargo del Presidente Municipal por conducto de la Tesorería.

El 124 formula que en materia fiscal y en los casos de contratos administrativos, permisos, concesiones y demás actos jurídicos, a falta de disposición expresa, serán admisibles, para asegurar los intereses municipales, en su orden, las garantías previstas en el Código Fiscal del Estado.

El artículo 125 del Código Municipal habla sobre la capacidad de las haciendas públicas municipales para erogar los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo; además, estipula que la hacienda de cada municipio percibirá en cada ejercicio fiscal los conceptos de ingresos señalados en su Ley de Ingresos y los que apruebe el Congreso del Estado.

En el artículo 126 se dice que las disposiciones del Código Fiscal del Estado son aplicables, en lo conducente, a la materia fiscal municipal.

Se entiende que las facultades concedidas a las autoridades fiscales estatales, las tienen las municipales en el ámbito de su competencia.

El artículo 127 plantea que los impuestos y contribuciones especiales municipales gravarán:

- I. Los espectáculos públicos;
- II. Los juegos, rifas y loterías permitidos por la ley;
- III. La propiedad y posesión inmobiliaria;
- IV. La traslación de dominio de bienes inmuebles;
- V. La pavimentación de calles y demás áreas públicas; y

VI. Cualquier otro concepto establecido en las disposiciones fiscales municipales, de acuerdo con los principios generales señalados en este Código o en su Ley de Ingresos.

Sobre los impuestos, las contribuciones y los derechos el Código Municipal rige el impuesto sobre los espectáculos públicos y en el artículo 128 se dice que es objeto de este impuesto la explotación de espectáculos públicos. Por espectáculo público se entiende todo evento de esparcimiento, sea teatral, cinematográfico, cultural, deportivo o de cualquier índole, que se realice en salones, teatros, calles, plazas, locales abiertos o cerrados, a los cuales el público tiene acceso mediante el pago de una suma de dinero.

El artículo 129 dice que son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales que ordinaria o eventualmente realicen espectáculos públicos.

En el artículo 130 se plantea que los ingresos obtenidos por la venta de boletos, bonos o cualquier otra denominación que permita la entrada al evento servirán de base para el pago del impuesto.

El artículo 131 estipula que el impuesto sobre espectáculos públicos se pagará en la Tesorería Municipal, con sujeción a lo siguiente:

I. Para la celebración de espectáculos públicos se requerirá permiso de la autoridad municipal, éste se expedirá conforme a las leyes o reglamentos respectivos, previo el pago de los derechos correspondientes;

II. Cuando en un mismo local se celebren diversos espectáculos públicos explotados por una misma persona que causen diferentes tasas de impuestos, se aplicará la más alta de ellas.

III. Si el monto del impuesto puede determinarse previamente a la celebración del evento, se cubrirá antes de que se inicie. Sin este requisito no se permitirá su celebración;

IV. Cuando el monto del impuesto no pueda determinarse con anticipación, diariamente al finalizar el evento, los interventores fiscales designados por la autoridad municipal para vigilar la entrada del mismo, harán la liquidación correspondiente y levantarán acta por duplicado en la que se hará constar aquélla. Un ejemplar se entregará al causante y otro a la Tesorería Municipal. Con base en dicha liquidación y a más tardar el día hábil siguiente el causante deberá hacer el pago del impuesto;

V. Si en la liquidación del impuesto hubiera error la Tesorería Municipal determinará su monto, procediendo al cobro o a la devolución de la diferencia. El causante deberá cubrir la cantidad que resulte a su cargo dentro de las

veinticuatro horas siguientes a la notificación de la liquidación respectiva, el mismo plazo tendrá la Tesorería para hacer la devolución en su caso;

VI. Si el espectáculo se clausura antes de la conclusión del término por el que se hubiera cubierto la cuota, quien haya hecho el pago tendrá derecho a que se le devuelva una parte proporcional;

VII. El pago del impuesto que causen los espectáculos permanentes, deberá pagarse dentro de los primeros cinco días del mes siguiente, conforme a las bases que fije la autoridad municipal.

VIII. Cuando la persona que explote un espectáculo, expida pases o autorice otras formas de acceso, sobre ellos pagará el impuesto, como si se tratara de boletos vendidos para las localidades que se ocupen con dichos pases, salvo autorización previa de la autoridad fiscal municipal;

IX. El Tesorero Municipal, podrá designar los interventores necesarios para vigilar el exacto cumplimiento de estas disposiciones; y

X. Quienes exploten espectáculos públicos, tendrán las siguientes obligaciones:

El artículo 132 plantea que el impuesto sobre espectáculos públicos se causará conforme a las bases siguientes:

CONCEPTO:	MINIMA	MAXIMA
1. Becerradas, novilladas y jaripeos:	8%	15%
2. Box y lucha:	10%	18 %
3. Carreras: De caballos, perros, automóviles, motocicletas, bicicletas y otras:	10%	18 %

4. Cinematográficos:	4%	8%
5. Circos	4%	8 %
6. Corridas de toros y peleas de gallos:	10%	18%
1. Espectáculos teatrales, revistas, variedades, conciertos y conferencias:	4 %	8%
8. Exhibiciones y concursos:	8%	15%
9. Espectáculos deportivos:	4%	8%
10. Los demás espectáculos:	8%	15%

Los ayuntamientos propondrán al Congreso del Estado, en su Proyecto de Ley de Ingresos, las tarifas aplicables para el ejercicio fiscal correspondiente, según el artículo 133.

Los espectáculos autorizados en la vía pública se realizarán en las calles de escaso tránsito según lo plantea el artículo 134 del Código Municipal y su instalación frente a inmuebles que necesiten lugar libre para la entrada y salida de vehículos, se hará de tal forma que no las impidan. No se expedirá permiso para la celebración de un espectáculo público, sin que se otorgue la garantía que la autoridad municipal estime suficiente para asegurar el pago del impuesto que deba causar.

También se regula el impuesto sobre juegos, rifas, loterías y juegos permitidos por la ley. Los artículos que más resaltan son el 139 que plantea que es objeto del impuesto los juegos, rifas o loterías que otorguen premios a los participantes.

El artículo 140 dice que son sujetos de este impuesto las personas físicas o morales que organicen o celebren juegos, rifas o loterías. El artículo 141 nos dice que el valor total de los ingresos obtenidos constituyen la base del impuesto. Y, el artículo 144 que nos dice que este impuesto, se causará a la tasa del diez por ciento sobre el importe del boletaje vendido.

Otro de los impuestos sobre los que el municipio tiene derecho es el impuesto predial, que según el artículo 145 del Código Municipal es objeto de este impuesto:

- I.** La propiedad o posesión de predios urbanos y rústicos;
- II.** La propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en los predios, señalados en la fracción anterior y;
- III.** Los predios propiedad de la Federación, Estados o municipios que estén en poder de instituciones descentralizadas, con personalidad jurídica y patrimonio propios o de particulares, por contratos, concesiones, permisos o por cualquier otro título para uso, goce o explotación.

Son sujetos de este impuesto según el artículo 146 de éste código:

- I.** Con responsabilidad directa:
 - a).** Los propietarios y poseedores de predios urbanos y rústicos;
 - b).** Los copropietarios y los coposeedores de bienes inmuebles sujetos a régimen de copropiedad o condominio y los titulares de certificados de participación inmobiliaria;
 - c).** Los fideicomitentes, mientras sean poseedores de predios objeto del fideicomiso o los fideicomisarios que estén en posesión del predio en cumplimiento del fideicomiso;
 - d).** Los titulares de los derechos agrarios, sobre la propiedad ejidal o comunal, de conformidad con lo establecido en la Legislación Agraria;
 - e).** Los poseedores, que por cualquier título tengan el uso o goce de predios de la Federación, Estados o municipios.

II. Con responsabilidad objetiva:

Los adquirentes por cualquier título de predios urbanos y rústicos.

III. Con responsabilidad solidaria:

a). Los propietarios, que hubiesen prometido en venta o hubieren vendido con reserva de dominio, mientras estos contratos estén en vigor y no se traslade el dominio del predio;

b). Los comisariados ejidales o comunales, en los términos de la legislación agraria;

c). Los servidores públicos, que dolosamente expidan constancias de no adeudo del Impuesto Predial;

d). Los propietarios, poseedores, copropietarios o coposeedores, respecto de los créditos fiscales derivados del bien o derecho en común o individual y hasta por el monto del valor de éste, respecto de las prestaciones fiscales que en cualquier tiempo se hubieren causado;

e). Los usufructuarios, usuarios y habituarios y;

f). Los fedatarios y registradores, que no se cercioren del cumplimiento del pago del Impuesto Predial, antes de intervenir, autorizar y registrar operaciones que se realicen sobre los predios.

Sobre la base y tasa del impuesto el artículo 148 nos dice que la base del impuesto, es el valor catastral y se determinará en los términos de la ley catastral. El impuesto se determinará anualmente, tomando como base para ello el salario mínimo general vigente al treinta de noviembre del año anterior al en que deba aplicarse según el artículo 149 del código. El impuesto a pagar se determinará sumando a la cuota fija, el importe que resulte, de multiplicar el factor por el

excedente del límite inferior de la base. En ningún caso, el impuesto anual será menor al equivalente de un día de salario mínimo general de la zona en donde se ubique el inmueble.

Para los efectos del pago del impuesto predial en poblaciones de más de 75,000 habitantes, conforme a los censos oficiales, se considerará como predio urbano no edificado aquel cuya superficie construida sea inferior al veinte por ciento del terreno, por lo que el impuesto a cargo del contribuyente, se sancionará con un cien por ciento más, del que pagaría de acuerdo a la tarifa aplicable, aumentándose anualmente en veinte puntos porcentuales, respecto de la tarifa original, hasta alcanzar un máximo de doscientos por ciento. Este incremento dejará de surtir efectos, al cesar la condición de predio no edificado.

El párrafo anterior no se aplicará:

- a).** A los titulares de un solo predio, cuya extensión no exceda de mil metros cuadrados;
- b).** A los inmuebles que se ubiquen en las zonas designadas para la protección o conservación ecológica;
- c).** A las áreas verdes y espacios abiertos propiedad de particulares;
- d).** A aquellos que de acuerdo con el Plan Director Urbano o la autoridad competente se declaren como zonas de reserva para uso habitacional, comercial e industrial;
- e).** A los campos deportivos o recreativos funcionando como tales;
- f).** A los estacionamientos públicos o privados debidamente autorizados y en operación;
- g).** A los que por su topografía extremadamente accidentada tengan un aprovechamiento restringido;
- h).** A las superficies dedicadas primordialmente a explotación agropecuaria.

Tratándose de fraccionamientos, la sanción se aplicará una vez transcurridos cuatro años, contados a partir de la fecha de autorización por la autoridad municipal.

El artículo 168 dice que como contraprestación por los servicios administrativos proporcionados por el municipio, se causarán los siguientes derechos:

- I** Por alineamiento de predios, asignación de número oficial, licencias de construcción y pruebas de estabilidad;
- II** Por supervisión y autorización de obras de urbanización en fraccionamientos;
- III** Por servicios generales en los rastros;
- IV** Por legalización de firmas, certificación y expedición de documentos municipales;
- V** Por ocupación de la vía pública para estacionamiento de vehículos, vendedores ambulantes;
- VI** Sobre cementerios municipales;
- VII** Por licencia para apertura y funcionamiento de negocios comerciales y horas extraordinarias;
- VIII** Por la fijación de anuncios y propaganda comercial;
- IX** Por los servicios públicos siguientes:
 - a) Alumbrado público;
 - b) Aseo, recolección y transporte de basura y;
 - c) Mercados y centrales de abasto;
- X** Los demás que establezca la ley.

El artículo 169 estipula que los derechos se recaudarán, tomando como base los conceptos autorizados de acuerdo con las leyes y tarifas que el Congreso del Estado apruebe.

El artículo 170 plantea que es objeto del derecho por alineamiento de predios, la autorización que otorga el municipio para determinar el límite exterior de los predios urbanos, con relación a la calle de su ubicación.

Es objeto del derecho por asignación del número oficial, la autorización que otorga la Dirección de Obras Públicas, para el uso del número que identifica los inmuebles urbanos.

Son objeto del derecho por licencias de construcción, las autorizaciones que se concedan para las construcciones, mejoras o modificaciones de inmuebles, rotura de pavimento, apertura de zanjas y otras.

Se causan derechos por pruebas de estabilidad y revisión de cálculos de construcción, cuando se trate de inmuebles destinados a reunión de público, tales como cines, teatros, estadios, gimnasios, auditorios, salas de baile, hoteles, edificios comerciales, oficinas y otros.

El artículo 171 dice que es objeto de este derecho, la autorización para la ejecución de obras de urbanización en fraccionamientos, fusiones, subdivisiones o relotificaciones de predios y la supervisión de las mismas.

El artículo 172 marca que son sujetos de este derecho, las personas físicas o morales, que dentro del municipio realicen las obras mencionadas en el artículo anterior. Para iniciar las obras los interesados deberán comunicarlo con treinta días de anticipación a la Presidencia Municipal, sujetándose a las disposiciones y aprobación de la dependencia correspondiente.

El artículo 173 plantea que son objeto de derechos sobre cementerios municipales, la prestación de los servicios inherentes a la inhumación y exhumación; la vigilancia, administración y limpieza de dichos predios.

En el artículo 174 se dice que son objeto de derechos por servicios generales en los rastros municipales, toda actividad relacionada con la guarda en corrales, matanza, transportación, refrigeración y otras; de animales destinados al consumo humano.

El artículo 175 estipula que es objeto de este derecho, el servicio de alumbrado público que el municipio presta a través de sus contratantes, en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común.

Son sujetos del mismo, los consumidores de energía eléctrica previstos en las tarifas de derechos que anualmente aprueba el Congreso del Estado.

En el artículo 176 se plantea que los derechos por el servicio de alumbrado público, se cubrirán por los causantes, sobre su consumo mensual de energía eléctrica, de acuerdo con la cuota que señale la Ley de Ingresos del Municipio, la que no podrá exceder del cinco por ciento, sobre el importe de dicho consumo.

Los ingresos provenientes del derecho por servicio de alumbrado público, serán recaudados por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, mediante el cargo correspondiente, que deberá hacerse en las facturaciones, que formule a los consumidores sujetos al pago de este derecho.

La Comisión Federal de Electricidad, aplicará lo recaudado al pago del importe de la energía eléctrica, suministrada al municipio y entregará a la Presidencia Municipal, los remanentes, mismos que sólo se destinarán al mantenimiento, mejoras, reposición y ampliación de alumbrado público en el municipio relativo, previa autorización expresa del ayuntamiento.

La Comisión Federal de Electricidad enviará mensualmente a la Presidencia Municipal un estado de cuenta, en el que se especifiquen las cantidades acreditadas por la recaudación de los derechos, el importe del consumo por

energía eléctrica a cargo del Municipio, las aplicaciones efectuadas y el saldo resultante.

El artículo 177 nos dice que son objeto de este derecho, el aseo de los lugares de uso común, la recolección y transporte de basura. Son sujetos del mismo los detentadores por cualquier título, de los bienes inmuebles ubicados en los lugares del municipio, donde se preste el servicio y responsables solidarios los propietarios.

En el artículo 178 sobre el servicio de bomberos, se estipula que son objeto de este derecho, los servicios que preste el Departamento de Bomberos, para investigar y dictaminar, la causa de los siniestros y la inspección sobre el cumplimiento de las medidas de prevención y seguridad, que establezcan las disposiciones legales a solicitud de parte interesada; así como la intervención en siniestros tratándose de comercios e industrias.

Como podemos apreciar gracias a este breve desglose de las capacidades tributarias de los municipios, estas instancias cuentan con ingresos poco significativos; podríamos decir, que el impuesto que más ayuda a la economía local es el predial, sobre todo para el caso de Juárez en donde los parques industriales, a pesar de los descuentos y las exenciones, representan un fuerte ingreso para el municipio. No podemos dejar de lado que el propio ejercicio de la administración resulta costoso para los municipios pues muchas veces no cuentan con infraestructura o con el personal necesario para incrementar su recaudación.

4.3 ACTIVIDAD ECONÓMICA

La actividad económica en Ciudad Juárez se encuentra totalmente vinculada a la industria manufacturera de importación. Basta ver que es la actividad que tiene ocupada a un gran porcentaje de la Población

Económicamente Activa (PEA) y que su crecimiento en la ciudad ha significado importantes cambios en todo sentido.

Sin embargo, los problemas de la ciudad no terminan, pese a que Juárez presentaba una ocupación casi total en el año 2000 según los resultados del XII Censo de INEGI. Durante la entrevista con Salvador Barragán y Alfredo Morales del IMIP, se comentaba la urgencia de lograr una mejoría en los salarios ya que más del 30% de la población subsiste con menos de 2 salarios mínimos como se muestra en el cuadro.

No es difícil imaginar la marginalidad que esto provoca. Miles de migrantes se instalan en la ciudad cada año, gente que llega sin recursos y que se aloja en asentamientos irregulares, fabricando viviendas con cartón, láminas y llantas. Parece imposible terminar con estas condiciones de vida; por un lado, el trabajador apenas cubre sus necesidades más elementales con 2 salarios mínimos y, por el otro, las autoridades locales no cuentan con los recursos suficientes para reubicar y ofrecer vivienda e infraestructura urbana y social a la gran cantidad de demandantes. En el cuadro se muestran los déficits que tiene la ciudad en cuanto a infraestructura.

Durante los dos últimos años que abarca este trabajo, se hizo más evidente la compleja relación que guarda Ciudad Juárez con los Estados Unidos. La crisis económica, política y social que provocó el atentado del 11 de septiembre de 2001 tuvo serias implicaciones para la vida de la ciudad fronteriza. Además, aparece otro factor turbulento para la frontera mexicana: China y su oferta de mano de obra aún más barata.

Para la rivalidad devastadora de los empresarios que maquilan sus productos en los países de economías débiles, China representa una ventaja para disminuir los costos de producción. En entrevista con el gerente de la planta 10 de Philips en Juárez, comentaba que China ofrecía mano de obra muy barata pero,

además, la expectativa de vida de los chinos era mucho menos ambiciosa que la de los trabajadores mexicanos: *“un chino se conforma con una bicicleta, pero el mexicano quiere un coche. El que México esté tan cerca de Estados Unidos muchas veces puede perjudicar al empresario norteamericano más que ser un beneficio”*

Desde septiembre de 2001 y hasta el momento de la entrevista con el personal del IMIP, 20 de mayo de 2002, se habían perdido en la ciudad 80, 000 empleos en la industria maquiladora por lo que se comienza a plantear con mayor urgencia la necesidad de diversificar las fuentes de empleo en la ciudad.

En octubre de 2000 comienza la estrepitosa caída de empleos, ni la población, ni las autoridades estaban preparadas para hacer frente a tal contingencia, que por supuesto, empeoraría en septiembre de 2001:

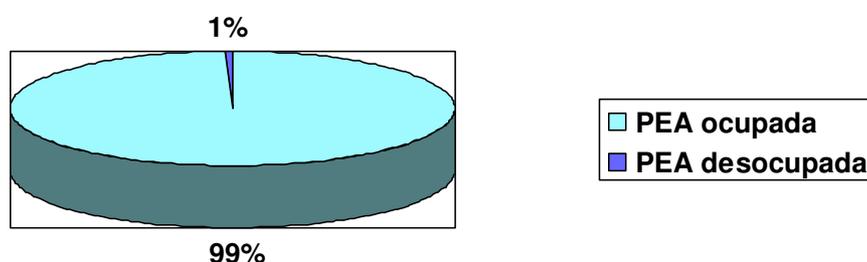
Año	% de desempleo
1999	0.7
2000	0.4
2001	3.2

FUENTE: PLAN DE DESARROLLO URBANO DE CIUDAD JUÁREZ, IMIP, ABRIL 2002

Hasta aquí, coincidimos con las preocupaciones de los investigadores del IMIP. Cuando las autoridades de nuestro país y del estado de Chihuahua aseguran que la industria maquiladora mantiene a la ciudad casi en pleno empleo hasta el año 2000 no mienten, pero están omitiendo toda la problemática que el establecimiento de esta industria genera en la ciudad: atracción de grandes masas de migrantes, crecimiento de los asentamientos en zonas irregulares y de peligro, una fuerte demanda de infraestructura urbana, empleos mal remunerados que obligan a casi todos los miembros de la familia a trabajar y, como consecuencia, desintegración familiar y fenómenos crecientes de violencia y pandillerismo, aniquilamiento de la industria nacional ya que el más del 70% de los insumos provienen de El Paso, Texas [Manuel Ochoa, entrevista 21 de mayo de 2002]

Ciudad Juárez, por sus características y su estrecha relación con los Estados Unidos, tiene una economía altamente dependiente de la industria manufacturera y de los servicios. Las actividades agrícolas y la industria local han perdido importancia dentro de la economía local; además, el aumento de la inseguridad, del narcotráfico y del vandalismo en la ciudad, han impactado negativamente al turismo, actividad importante durante casi todo el siglo XX.

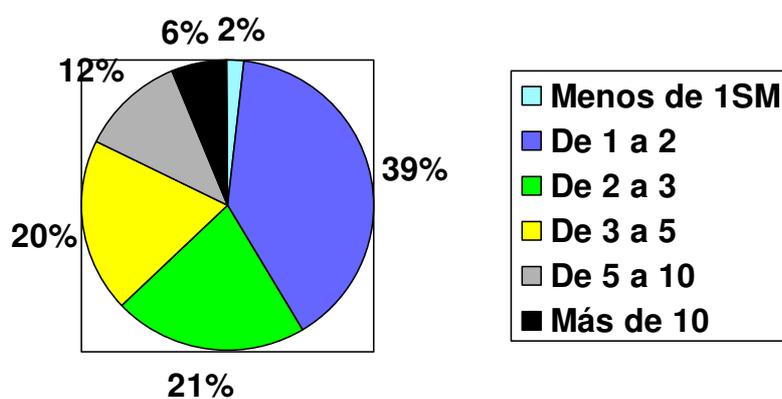
Porcentaje de Población económicamente Activa ocupada y desocupada en Ciudad Juárez 2000



FUENTE: INEGI XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000

Ingresos de la Población Económicamente Activa en Juárez 2000

No recibe ingresos	5,402
Recibe hasta el 50% de un salario mínimo	3,116
Recibe más del 50% de un salario mínimo y hasta menos de un salario mínimo	8,380
Recibe 1 salario mínimo	0
De 1 hasta 2 salarios mínimos	174,333
De 2 hasta 3 salarios mínimos	94,346
De 3 hasta 5 salarios mínimos	86,063
De 5 hasta 10 salarios mínimos	51,052
Más de 10 salarios mínimos	26,776



FUENTE: INEGI XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000

4.3.1 TIPO DE ACTIVIDAD

Si bien Ciudad Juárez se caracterizó por una importante industria alimenticia durante la mitad del siglo XX hasta 1980 aproximadamente, hoy en día, eso no es más que un tema para los museos de historia. Como puede verse en las gráficas, la actividad agrícola es muy poca comparada con la industrial y la de los servicios en la ciudad.

La ciudad se ha visto constantemente afectada por su relación con las ciudades del sur de Estados Unidos, durante la época de la prohibición del alcohol en ese país, la oferta y demanda de servicios en el municipio eran completamente inestables ya que los servicios turísticos eran los que sustentaban el desarrollo económico de la ciudad.

El presidente Obregón impulsó el cultivo del algodón a fines de los años 40 y principios de los 50. Después de la II Guerra Mundial, crece la demanda mundial de algodón. Es también cuando comienza el crecimiento de la industria alimentaria ya que se empieza a exportar carne enlatada y las nogaleras cobran importancia en la economía de la ciudad. [Miguel Ángel Calderón, entrevista 18 de mayo de 2002] Cabe mencionar que en estos años, la inversión pública es muy retardada, tanto federal como estatal y municipal.

Debido a la serie de factores que ya se han expuesto de manera amplia, las anteriores actividades económicas dejaron de tener fuerza dentro de la economía local casi de manera simultánea. Es en ese momento cuando aparecen las maquilas.

La maquila inicia como un programa de empleo transitorio, ya que se buscaba desarrollar la industria nacional a partir de la capacitación y tecnología que dejaría la experiencia de la maquila en México. Es con López Portillo con quien cambia esta visión, ya que considera a la maquila como motor del desarrollo local. Es por ello que el investigador de la UACJ Manuel Loera, sostiene que la frontera desde su origen ha sido neoliberal.

Más adelante, y en respuesta a las crisis económicas que han sacudido a la economía mundial, la CROC propuso que se redujeran los salarios con la idea de que no se presentara el desempleo. Los salarios decrecieron de 11 dólares reales a 3.5 dólares en 15 años. [Manuel Loera, entrevista 29 mayo 2002]

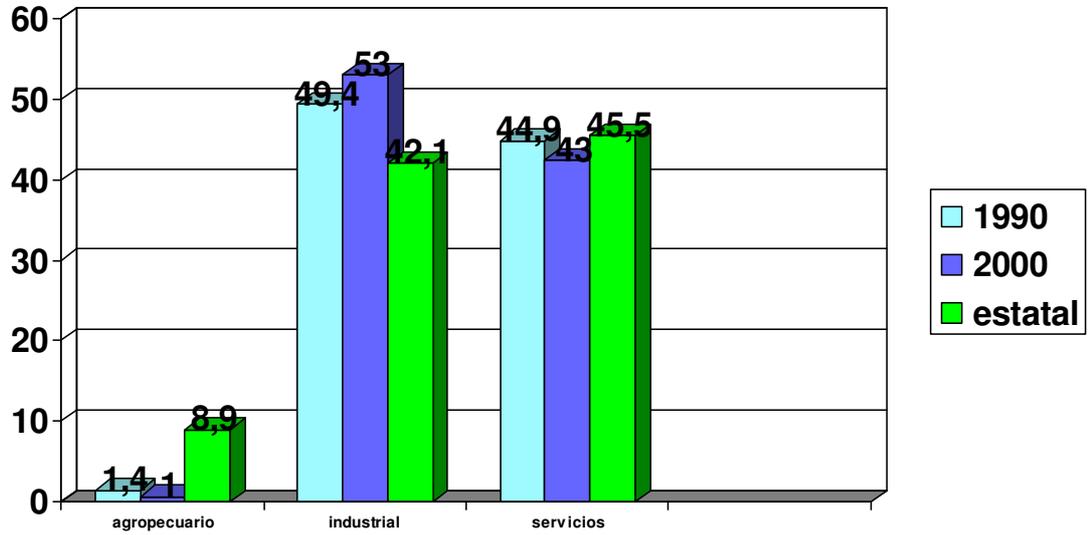
En los años 80 crecen los servicios y el comercio. Inversiones en el sector educativo y en los servicios urbanos. Durante la crisis de 1982, el único proyecto que se veía como viable era incrementar las inversiones en la maquila.

1. Crece el peso de la maquiladora,
2. Empeoran los salarios,
3. Proceso de internalización que determina que el impacto de las empresas sea mínimo,
4. Minimiza el pago de costos sociales, Juárez se convierte en subsidiadora de otras regiones marginales.

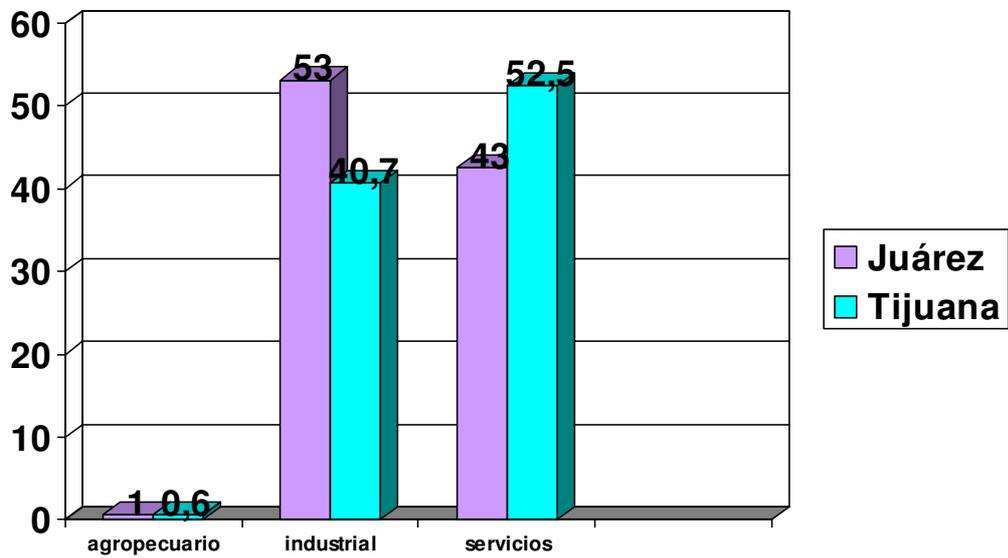
Conforme aumenta el número de trabajadores disminuye el salario, debido a que ya no hay mercados locales, no hay un mercado de mano de obra local. Ciudad Juárez es capaz de satisfacer cualquier demanda de trabajo. La ciudad está totalmente globalizada y sólo se responde a los movimientos del mercado global.

La participación de los miembros de la familia en el trabajo fabril se ha incrementado, por ello puede haber un ligero aumento de los ingresos familiares pero de igual forma, se incrementa el trabajo. En opinión de Loera, en Juárez conforme aumenta el trabajo aumenta la violencia, debido, en gran medida, a la desintegración familiar.

**Porcentaje de población ocupada por sector,
1990-2000**



**Porcentaje de población ocupada por sector,
2000**



FUENTE: INEGI XI y XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA

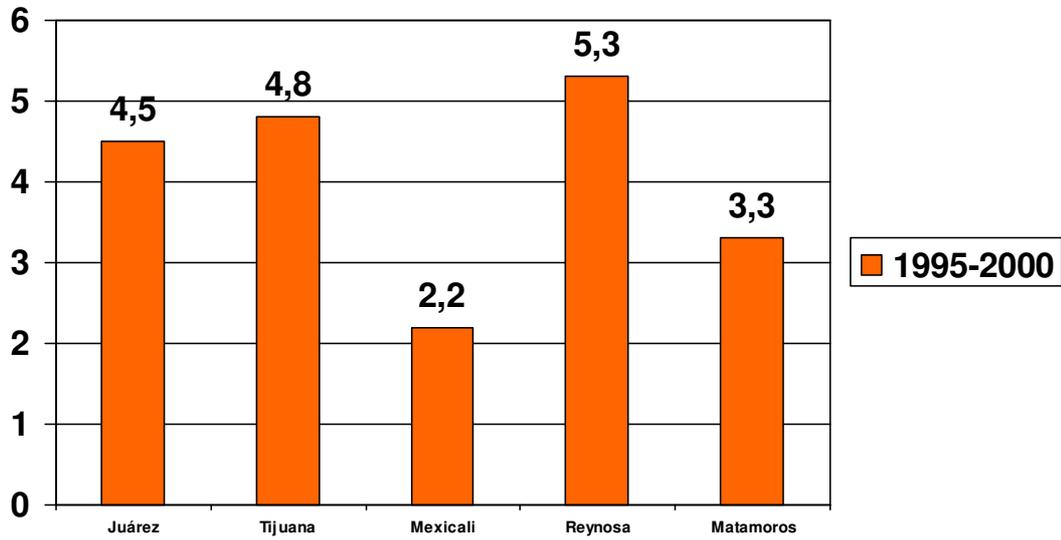
4.3.2 MOVIMIENTO MIGRATORIO

En general, las ciudades fronterizas presentan importantes movimientos migratorios; sin embargo, Ciudad Juárez es la que ha tenido un mayor movimiento poblacional de este tipo durante los primeros años de este siglo. Según el Censo del 2000, Ciudad Juárez tiene una población de 1, 217, 818, mientras que Tijuana tiene 1, 212, 232 habitantes, la tasa de crecimiento de la población para Juárez es del 5.3% anual, mientras que la tasa nacional es del 2.4%. Los juarenses consideran que la mayor parte de los problemas culturales e incluso de violencia, se deben a la gran cantidad de fuereños que habitan la ciudad.

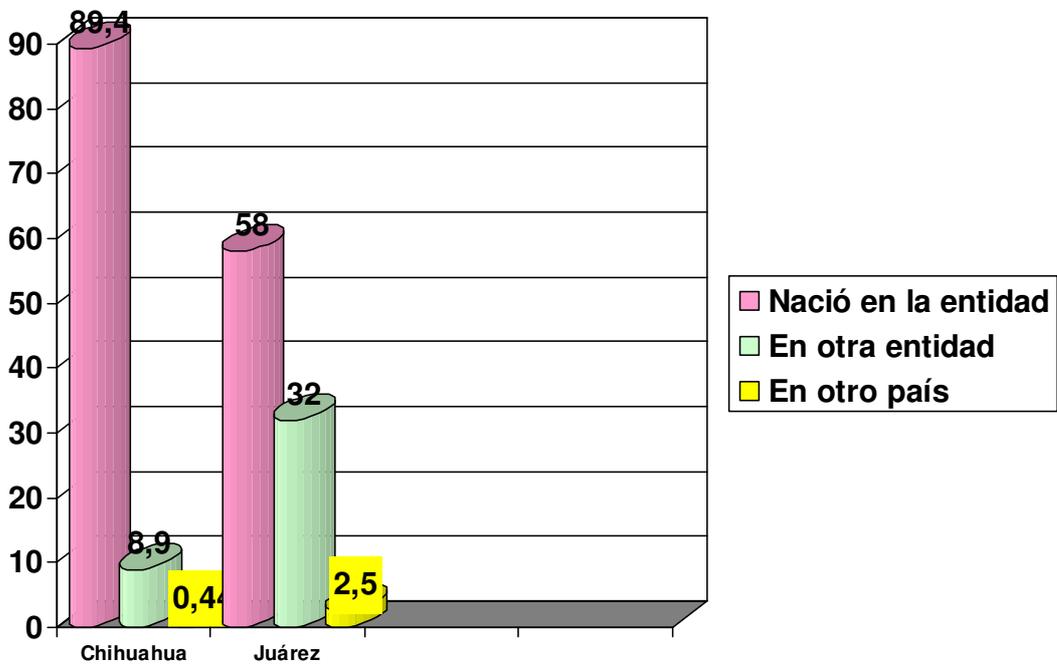
El impacto que ha tenido la maquiladora ha sido tal que según datos del IMIP, cada día llegan a la ciudad aproximadamente 400 personas para instalarse buscando empleo en las industrias. Como es de imaginarse, estas personas deben instalarse bajo las peores condiciones. Los que corren con mejor suerte, tienen familiares viviendo allí que les ofrecen su vivienda; los demás, ocupan asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo, sin ningún servicio y elaborando sus viviendas de diversos materiales de desperdicio.

Además de los problemas culturales de falta de identidad y violencia que genera esta población, se acrecienta la marginalidad en la ciudad. Ante el arribo diario de cientos de personas, simplemente no hay capacidad de respuesta para satisfacer las demandas de vivienda. El municipio enfrenta un grave problema porque las condiciones de pobreza extrema ayudan a reproducir el círculo hacia la violencia y la exclusión.

**Tasas de crecimiento de la población fronteriza,
1995-2000
(porcentaje)**

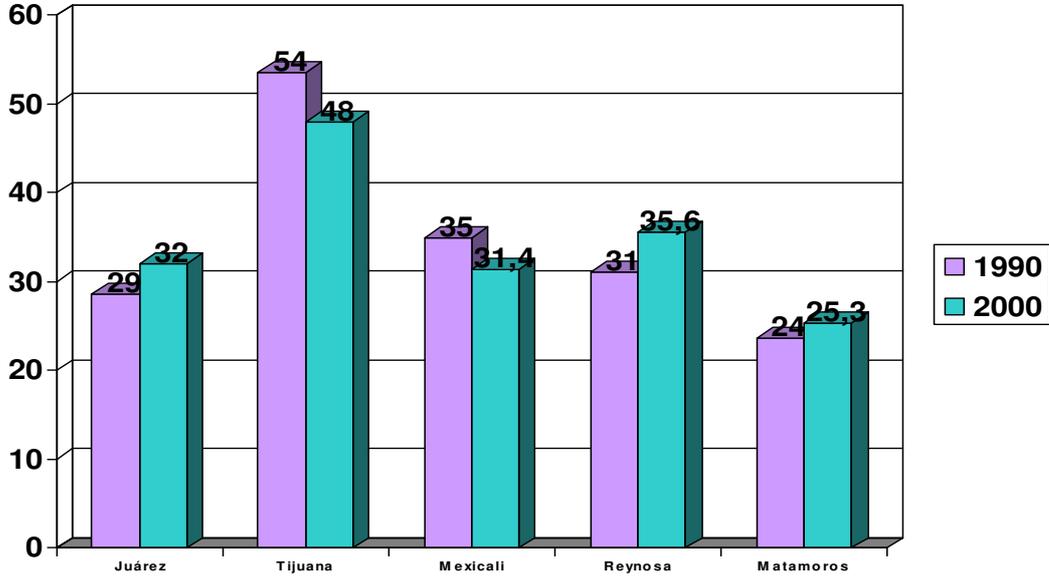


**Composición migratoria en los municipios de Chihuahua y Juárez
2000**

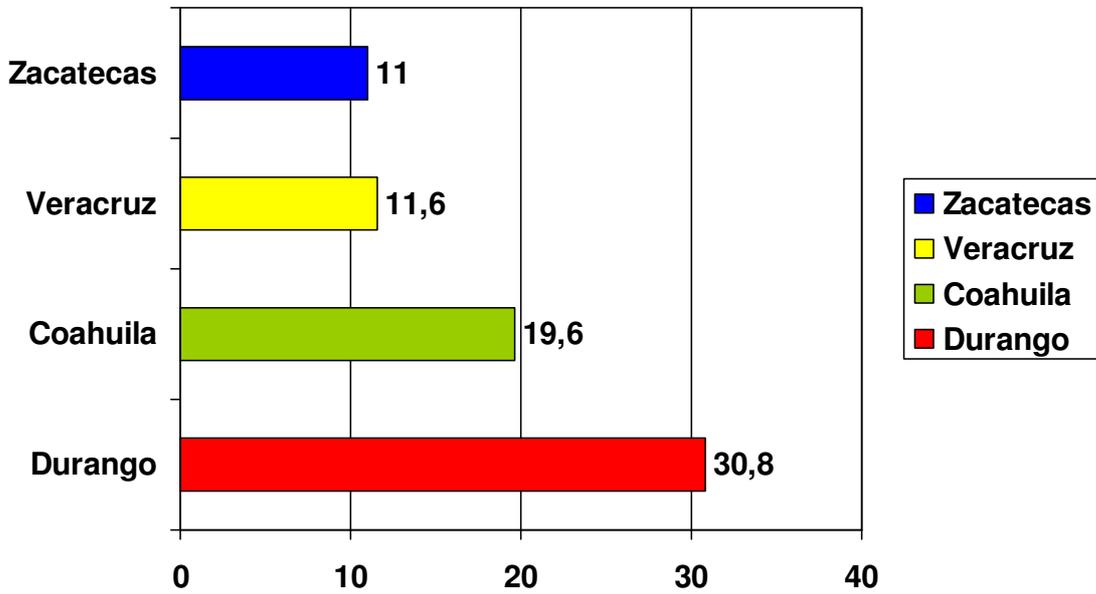


FUENTE: INEGI XI y XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 1990, 2000

Porcentaje de población residente nacida en otra entidad por municipios de la frontera norte, 1990-2000



Entidades de origen de los migrantes 2000 (porcentaje)



FUENTE: INEGI XII CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDA 2000

4.4 FINANZAS MUNICIPALES

Para entender de manera más amplia el caso de Ciudad Juárez, veremos los montos de los ingresos en el estado de Chihuahua de 1998 al año 2004. Cabe enfatizar que para el caso del municipio, se analizará nada más hasta el año 2002 ya que es cuando se concluye el trabajo práctico de entrevistas e investigación.

INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA							
CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuestos	518,540,197	814,091,700	997,611,622	1,059,402,429	970,260,000	1,080,148,000	1,095,772,000
Derechos	569,756,417	870,836,147	1,088,105,293	1,375,353,708	1,314,344,000	1,518,000,000	1,694,650,000
Productos	156,997,287	191,577,106	306,775,769	159,145,778	202,025,000	176,748,000	168,000,000
Aprovechamientos	204,610,764	54,825,626	289,263,872	381,077,538	349,604,000	564,000,000	694,300,000
Contribuciones de mejoras	0	0	0	0	0	0	0
Participaciones federales	3,319,475,575	4,151,490,392	5,186,795,164	6,182,896,700	6,125,495,274	6,586,924,000	6,977,040,000
Ramo 33	2,932,639,627	4,878,859,640	5,401,004,452	6,055,698,905	7,066,771,726	8,378,216,992	9,017,988,000
Recursos reasignados por convenio	1,175,215,960	105,167,334	993,122,586	1,424,732,664	0	0	0
Otros ingresos	0	0	0	0	101,500,000	1,212,000,000	382,250,000
Por cuenta de terceros	25,597,277	0	0	86,776,701	0	0	0
Financiamiento	187,320,112	4,963,932	59,777,297	0	0	0	0
Disponibilidad inicial	58,573,210	194,897,931	195,876,877	88,561,501	0	0	0
TOTAL DE INGRESOS	9,148,726,426	11,453,265,087	14,518,332,932	16,813,645,924	16,130,000,000	19,516,036,992	20,030,000,000

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS EDICIÓN 2004.

Con los datos aquí expuestos, podemos apreciar que las Participaciones Federales y las Aportaciones representan más del 60% de los ingresos de la entidad. El cobro de Derechos permite al estado tener mayores ingresos, pero esto es en el caso de Chihuahua, desafortunadamente, en este trabajo no se

incluye una comparación entre las entidades con mayores capacidades económicas y administrativas y las más pobres, pero lo cierto es que no todos los estados del país tiene la capacidad de efectuar el cobro de impuestos y derechos de manera satisfactoria, los rezagos en este sentido también son amplios. En el caso de los egresos, las estadísticas no se encuentran actualizadas y el año más reciente es 2001.

EGRESOS BRUTOS DESGLOSADS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA				
CONCEPTO	1998	1999	2000	2001
Servicios personales	1,581,160,720	2,222,249,930	2,299,425,359	2,678,778,478
Materiales y suministros	125,381,311	56,512,470	79,095,225	78,220,665
Servicios generales	237,555,793	36,884,573	307,619,187	0
Subsidios, transferencias y ayudas	4,431,795,089	5,764,255,923	7,464,599,216	8,489,571,983
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	58,188,690	0	19,978,86	0
Obras públicas y acciones sociales	870,817,869	1,340,915,519	2,098,037,072	2,881,204,749
Inversión financiera	0	0	0	64,159,556
Recursos federales y estatales para municipios	1,187,907,576	1,712,269,921	2,030,791,054	2,354,543,095
Otros egresos	257,172,506	0	0	51,971,650
Por cuenta de terceros	0	0	0	0
Deuda pública	203,848,941	124,299,874	130,225,450	152,888,844
Disponibilidad final	194,897,931	195,876,877	88,561,501	62,306,904
TOTAL DE EGRESOS	9,148,726,426	11,453,265,087	14,518,332,932	16,813,645,924

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS EDICIÓN 2004.

El comportamiento de los egresos en Chihuahua no ha presentado modificaciones importantes, lo que podemos observar es que el estado tiene un gasto significativo en deuda pública. Los recursos designados hacia sus

municipios han presentado un ligero incremento, pero también los ingresos en este sentido. Sin embargo, siguen siendo insuficientes para Ciudad Juárez ya que el déficit de infraestructura urbana y social es alarmante.

En el siguiente cuadro, se han elegido a los 9 municipios que tuvieron la mayor recaudación de impuesto predial en 2002 y, claramente, podemos ver la diferencia que marca Ciudad Juárez con respecto al resto de municipios en materia de recaudación de este impuesto.

INFORME DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA							
MUNICIPIO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GUACHOCHI	317,060	1,052,217	1,031,088	1,046,816	1,477,776	1,069,660	1,364,846
CD. AHUMADA	1,033,734	1,058,502	1,332,481	903,353	1,075,701	1,783,976	2,856,730
ALDAMA	1,097,981	937,781	758,356	1,08,542	1,657,183	1,653,574	2,074,332
ASCENSIÓN	1,444,404	1,608,836	1,450,319	1,254,582	1,352,771	1,523,293	1,475,430
CAMARGO	2,843,619	3,186,532	3,551,127	3,655,576	3,920,482	3,845,586	4,714,517
GUERRERO	1,038,387	1,047,655	1,101,812	1,240,889	2,134,371	1,575,426	1,284,712
CUAHUTEMOC	9,309,710	11,587,070	13,184,268	14,278,278	17,621,954	15,544,131	19,759,019
CHIHUAHUA	63,603,372	68,572,822	87,446,511	92,352,200	125,750,288	152,546,870	183,735,139
JUÁREZ	73,712,421	89,739,628	113,496,351	146,242,574	213,668,732	244,374,217	296,467,126

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS EDICIÓN 2004.

En el año 2002 Ciudad Juárez recaudó 100 millones de pesos por encima de lo que recaudó la capital del estado. El municipio de Guerrero presentó la recaudación más baja, 294 millones menos que Juárez. Nuevamente nos preguntamos ¿cómo terminar con las brechas fiscales?, ¿de qué manera lograr un desarrollo integral que incluya las zonas marginadas del país? En los siguientes cuadros se exponen los ingresos y egresos del municipio de Juárez.

Evolución de los ingresos brutos del municipio de Juárez

CONCEPTO	1990	1995	1998	1999	2000	2001	2002
Impuestos	4,940	103,924,308	165,693,112	186,800,418	267,898,504	295,729,494	324,636,950
Derechos	15,506	36,307,357	106,704,589	132,857,370	174,237,522	207,737,442	214,296,823
Productos	5,069	20,299,116	35,489,106	36,776,234	28,878,036	37,291,989	29,316,385
Aprovechamientos	0,925	62,403,626	136,124,503	143,899,894	157,472,174	216,296,806	106,463,626
Contribuciones de mejoras			6,394,873	6,102,584	0	0	5,009,998
Participaciones federales	40,623	93,815,739	178,639,472	286,048,575	348,503,329	374,549,444	409,320,763
Ramo 33			149,531,150	274,366,129	225,686,160	292,789,662	444,867,798
Otros ingresos			0	0	32,714,671	0	0
Por cuenta de terceros	22,312	41,129,000	0	0	0	0	0
Financiamiento			0	0	0	0	0
Disponibilidad inicial	1,364	229,645,511	29,166,556	34,886,639	33,199,196	0	0
TOTAL DE INGRESOS	170,743	587,504,607	807,743,361	1,101,737,843	1,268,589,592	1,424,396,839	1,533,914,334

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS

Como podemos apreciar, es a partir de 1995 que los ingresos del municipio toman un importante repunte. Este crecimiento se encuentra vinculado a la expansión y auge de la industria manufacturera de importación en el país y, sobre todo, en la zona fronteriza.

Ciudad Juárez tiene importantes ingresos por concepto de impuestos y derechos, sin embargo, estos podrían incrementarse cuantiosamente si no se exentara a la industria del pago de los mismos. El gobierno federal, en su afán por promover la industrialización de la franja fronteriza e incrementar las exportaciones del país, otorga una serie de beneficios a las empresas para garantizarles la reducción de costos en la producción. A decir de los investigadores del IMIP, la mejor garantía que tienen las empresas norteamericanas en México es la oferta de infraestructura y la exención de una serie de impuestos que serían importantes para los ingresos locales como por ejemplo, el cobro de aranceles, más allá de la mano de obra barata. La queja de este organismo, es que la industria maquiladora demanda más gastos de lo que aporta a las arcas del municipio. Aunado a ello, ni el gobierno federal ni el gobierno estatal comprenden la problemática que enfrenta el municipio y se sigue incrementado la presión sobre la ciudad.

La dependencia hacia las participaciones y aportaciones federales, sigue siendo altísima, de los \$1,533,914,334 miles de millones de pesos que ingresaron en 2002 al municipio, el 56% se integra por las participaciones y aportaciones del Ramo 33.

**Egresos de Juárez
1990 y 1995**

CONCEPTO	1990	1995
Gastos administrativos	87,954	192,820,814
Obra pública y fomento	69,783	44,796,000
Deuda pública	0	0
Disponibilidades	2,281	244,947,000
Por cuenta de terceros	2,394	35,593,202
Transferencias	_____	69,347,591
TOTAL DE EGRESOS	170,743	587,504,607

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS

En este cuadro se aprecia que en 1990 los egresos del municipio por concepto de obra pública y fomento representaban el 40% del total de los egresos de ese año, mientras que para 1995 los egresos por este mismo rubro ascendían únicamente al 7.6% del total del gasto municipal de ese año. La disminución de la inversión municipal en infraestructura tuvo una fuerte caída en tan sólo cinco años; es de notar también la reducción de las erogaciones por concepto de gastos administrativos que en 1990 era del 51.5% del total del gasto y, para 1995 había descendido al 32.7%. Parte importante del auge que ha tomado el debate sobre el federalismo fiscal y la descentralización, es exigir a los tres ámbitos de gobierno el reducir los gastos operativos de ejecución por una parte, para hacer más eficientes los servicios y, por otra, para evitar el saqueo de los recursos públicos por parte de funcionarios corruptos, favoreciendo a que se invierta en obra pública e infraestructura; de ahí, la disminución en los gastos administrativos que vemos de 1990 a 1995, desafortunadamente, vemos que ese ahorro no se destinó a obra pública.

Comportamiento de los egresos brutos del municipio de Juárez 1998-2002

CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002
Servicios personales	283,311,245	443,630,392	493,917,762	20,397,458	616,537,148
Materiales y suministros	0	101,648,196	145,763,229	0	74,776,737
Servicios generales	106,284,052	151,915,169	167,398,098	7,001,138	223,018,680
Subsidios transferencias y ayudas	113,299,771	325,464,606	97,376,958	0	121,652,587
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	0	40,289,911	26,480,114	0	129,704,678
Obras públicas y acciones sociales	263,815,449	5,554,374	217,363,230	0	302,573,944
Inversión financiera	0	0	0	0	0
Recursos federales y estatales para municipios	0	0	0	0	0
Otros egresos	0	0	0	1,346,634,042	0
Por cuenta de terceros	6,146,204	0	0	0	0
Deuda pública	0	0	51,804,142	44,324,584	38,811,073
Disponibilidad final	34,886,640	33,199,195	68,486,059	6,039,617	26,839,487
TOTAL DE EGRESOS	807,743,361	1,101,737,843	1,268,589,592	1,424,396,839	1,533,914,334

FUENTE: INEGI SISTEMA MUNICIPAL DE BASES DE DATOS EDICIÓN 2003

Con respecto a los egresos, únicamente cabe enfatizar que el gasto en obra pública representa casi el 20% del total del presupuesto. Viendo los rezagos en infraestructura y servicios que padece la población, es evidente que los beneficiarios de estos recursos son las empresas que requieren condiciones óptimas para su instalación. Por otro lado, los subsidios, transferencias y apoyos, apenas representan el 8% del total del gasto.

Como en todos los gobiernos del país, el mantenimiento de la administración pública es el rubro más costoso. En 2002 el 38% del presupuesto de Ciudad Juárez se destinó a cubrir este gasto.

Finalmente, el problema a resaltar en el caso de Ciudad Juárez, es que las características de la actividad económica que se desarrollan en la ciudad, lejos de brindar un crecimiento positivo en la economía local, han significado el crecimiento de las desigualdades dentro de la ciudad. Las olas de migrantes que día a día llegan en busca de trabajo, la creciente desintegración familiar, los fenómenos de violencia, de escasa educación, el crecimiento del narcotráfico y los asesinatos, la falta de infraestructura que impone las peores condiciones de vida, la demanda de mano de obra barata, de exención de impuestos y tarifas a las industrias, la demanda de infraestructura, etc. son problemas que han salido del control de las autoridades locales, la problemática ha tomado dimensiones tan alarmantes que parece difícil detener su cauce.

Es por ello que resulta urgente hallar la manera de fomentar un crecimiento económico a la par del desarrollo social y del crecimiento y afianzamiento del gobierno local. El actual sistema de participaciones y la participación de la federación en asuntos tan importantes como la firma del TLCAN o la entrada al GATT que afectan directamente a la población y gobierno local, debe discutirse y reevaluarse. A fin de cuentas, los objetivos principales que se tenían cuando se instaló la maquiladora no se han cumplido, contrario a ello, la industria local se

encuentra casi extinta, la zona se ha vuelto exclusivamente un centro maquilador y las exportaciones del país son de productos de este tipo.

En esta etapa de transición del Estado, se deben hallar los mecanismos que permitan el desarrollo del ámbito local y de la población. Ya quedó atrás la época en que se tomaban decisiones centralizadas en nombre del país y en detrimento de las poblaciones. Los actuales movimientos democráticos y la creciente participación ciudadana así lo exigen. La pregunta ahora es ¿cómo lograr ese desarrollo con tal inequidad y retraso a costas?

CONCLUSIONES

El sistema fiscal mexicano que operó durante el siglo XX, fue el medio para lograr un gobierno central fuerte, capaz de mantener la unidad nacional y brindar apoyo y protección social después del periodo revolucionario que cimbró y devastó la economía del país, así como a sus instituciones. El gran problema del sistema fiscal de nuestro país, es que nunca se delimitaron, de manera específica, las atribuciones que le correspondían a cada nivel de gobierno. Los problemas que esto generó son ampliamente conocidos: doble y hasta triple tributación, evasiones fiscales a gran escala y perjuicios a la población.

A mediados del siglo XX, ese sistema se volvió obsoleto, el gobierno central se vio en la necesidad de implementar una serie de mecanismos para coordinar el esfuerzo fiscal entre los tres ámbitos de gobierno. En ese sentido, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, fue un gran triunfo. Sin embargo, esta ley no es congruente con los ideales federalistas de la Constitución mexicana, ya que los estados ceden a la federación sus ingresos por medio de los impuestos más representativos, limitando, además de su libertad hacendaria, su autonomía política.

Es un hecho innegable que la forma de organización que se conocía del Estado, está cambiando. Nos encontramos en un proceso de transición de la administración pública, en donde tanto intelectuales como funcionarios públicos han reflexionado sobre la importancia que tienen los gobiernos locales. La expansión de la economía abierta y los fenómenos de globalización que se dieron a finales del siglo pasado y continúan ahora con más fuerza, traen consigo la necesidad de fortalecer política y económicamente a los gobiernos estatales y municipales. Como se expuso aquí, la Ley Nacional de Coordinación Fiscal es un mecanismo que lejos de promover esta autonomía, la hace imposible.

Ciudad Juárez depende en más del 50% de los ingresos federales, y sus necesidades van mucho más allá de lo que estos ingresos representan; es por ello que se plantea como urgente la necesidad de una reforma fiscal real. El debatir sobre la pertinencia de otorgar mayores participaciones, reformular los criterios para la redistribución de los recursos o crear impuestos nuevos de competencia estatal o municipal significa dar la vuelta al mismo asunto sin llegar a solucionar el problema de raíz.

En la actualidad, México se encuentra en una fase en la que su sociedad se ha vuelto más participativa de la problemática de su entorno. Los crecientes fenómenos de participación social que van acompañados de demandas hacia los tres ámbitos de gobierno, hacen evidente cuan obsoleto es el actual sistema federal. Las instituciones del país deben estar acordes al momento histórico que estamos viviendo, de lo contrario, la pobreza y marginalidad seguirán su avance hacia la miseria.

Hoy día, el gran reto del federalismo fiscal mexicano, de los intelectuales, de los funcionarios y de la ciudadanía, es lograr un sistema acorde con la estructura jurídica actual y con el grado de desarrollo del país que permita que los tres ámbitos de gobierno logren cubrir las necesidades públicas que les corresponde atender.

Como se expuso en el capítulo I de este trabajo, la relación de los procesos políticos con las políticas fiscales es muy estrecha. El gobierno, con la intención de fortalecer al naciente estado, adoptó medidas que favorecieron la centralización del poder en el ámbito federal. Conforme pasaron los años, lejos de revertir esta tendencia, los mecanismos para centralizar los recursos y, por lo tanto, el poder, se fueron perfeccionando, tal es el caso de la Ley de Coordinación Fiscal que limita las facultades legislativas y hacendarias de los estados. Las consecuencias de esta fuerte centralización de los recursos fiscales son amplias: la agudización de las desigualdades entre las diferentes regiones del país, la incapacidad de

soslayar los efectos de la pobreza por parte de los gobiernos local y federal, la imposibilidad de desarrollar proyectos productivos a nivel local, el rezago en infraestructura urbana y, la pauperización de los servicios públicos a cargo de estados y municipios.

Buscar la eliminación de la brecha económica entre los estados de la república a través de una redistribución de las participaciones federales no es una opción válida. Es urgente poner en marcha una auténtica reforma fiscal que abarque los tres ámbitos de gobierno, independientemente del costo político que ello tuviera. Dicha reforma deberá contemplar, entre otros puntos:

- El combate a la evasión fiscal mediante la modernización de la legislación y los sistemas de vigilancia y control.
- El mejoramiento del sistema administrativo de la recaudación. Sobre todo a nivel estatal y municipal, donde la falta de personal capacitado y tecnología hacen que la recaudación se complique.
- El gravar al capital especulativo.
- Regularizar y gravar las actividades informales, concretamente, el ambulante.

Estas propuestas ayudarían a elevar los ingresos federales y, con ello, el monto de las participaciones asignadas a estados y municipios. Sin embargo, es necesario dar un mayor impulso y apoyo a los gobiernos locales, fortalecer sus haciendas y, otorgarles un mayor margen de autonomía política y financiera, es por ello que la propuesta de la investigadora Marcela Astudillo Moya es la más conveniente en este sentido. Como se ha visto, existen graves diferencias entre las diferentes zonas del país, e incluso, dentro de los propios estados se dan grandes polos de desarrollo en contraste con zonas altamente marginadas. Para lograr una mayor equidad y equilibrio económico y social, es necesario que la federación deje únicamente de desconcentrar las diferentes funciones, debe

también descentralizar el cobro de los impuestos más importantes en materia de ingresos IVA e ISR. [Astudillo, 1999: 157-187]

Esta propuesta es viable porque permite utilizar las estructuras administrativas con las que ya cuenta la federación para el cobro del impuesto. Lo contrario ocurriría si se optara, por ejemplo, por la creación de nuevos impuestos de competencia estatal y municipal, muchos estados y municipios del país no cuentan con la estructura administrativa que les permita el cobro puntual y eficaz de sus impuestos. Además, si algunos estados cobraran cierto impuesto y otros no, propiciaría la migración de las personas y empresas que buscarían disminuir sus gastos por este concepto.

Ciudad Juárez es una ciudad con un alto grado de desarrollo económico e industrial, pero, al mismo tiempo, enfrenta una serie de problemáticas y demandas que no puede resolver. La industria maquiladora lejos de ayudar al desarrollo local, representa un gasto para el municipio. Atrae cientos de migrantes cada semana, demanda infraestructura urbana, los salarios que ofrece son insuficientes, por concepto de impuestos no deja grandes ingresos al gobierno. ¿Cómo podría la ciudad satisfacer las demandas sociales?, ¿cómo podría el gobierno incrementar sus ingresos para terminar con el déficit de infraestructura que presenta?, ¿cómo fomentar un crecimiento económico integral?

La propuesta es que la nueva organización hacendaria y fiscal del país permita enfrentar la dependencia financiera que padecen las haciendas estatales y municipales respecto al gobierno central y el fortalecimiento de las haciendas locales para que tengan la capacidad de fortalecer sus propios ingresos mediante el cobro más eficiente de sus impuestos y derechos.

En el texto de Marcela Astudillo, se propone destinar el 50% del ISR hacia los estados y el 50% del IVA a los municipios. El objetivo es otorgar mayores competencias a los estados y municipios sobre estos impuestos sin modificar la

estructura actual vigente en la Constitución, logrando incrementar los ingresos de los gobiernos locales coadyuvando a su autonomía financiera y fortaleciendo su capacidad de respuesta ante las demandas de sus comunidades. [Astudillo, 1999: 161]

Este sistema es el más adecuado para el municipio de Juárez, Chihuahua porque está basado en el principio de resarcimiento, que se refiere a que los ingresos por concepto de estos impuestos serán más en donde la actividad económica sea mayor y, por ende, las demandas sociales sean también altas. [Astudillo, 1999: 162]. Dadas las condiciones de la actividad económica que se desarrolla en Ciudad Juárez, y donde la industria maquiladora y la gente que trabaja en ellas, generan una serie de demandas que no se pueden cubrir de manera satisfactoria con el actual Sistema de Coordinación Fiscal, la federación se ve obligada a tomar cartas en el asunto para combatir de manera efectiva los rezagos que han mermado la vida del país.

Cabe apuntar que si bien, esta propuesta es viable para una ciudad con una importante actividad económica industrial, seguramente afectaría de manera negativa a las zonas más pobres del país. Para ello, habría que elaborar un esquema diferenciado, que permitiera por un lado, a los estados industrializados del país disponer del 50% del IVA e ISR que se genere en su entidad y; por el otro, mantener el esquema de participaciones en los estados que presentan un mayor atraso de su economía, promoviendo, al mismo tiempo, proyectos de desarrollo económico local.

Sin duda, el tema es complejo y polémico, sobre todo, si tomamos en cuenta los factores políticos y la lucha de poder que ello implica. No por nada la investigadora Alicia Ziccardi nos dice que difícilmente el gobierno central cederá el poder a los gobiernos locales. Una reforma integral del sistema fiscal implicaría dar poder y autonomía a los estados y municipios. Autonomía y poder que son necesarios en el actual periodo de desarrollo histórico. La creciente participación

social y los fenómenos democráticos exigen al gobierno transformar sus instituciones y entrar fortalecido al mundo de la economía abierta, el libre mercado y la globalización. De seguir bajo el esquema de la Coordinación Fiscal y el Sistema de Participaciones, únicamente se seguirá en la reproducción de las desigualdades sociales.

Por último, señalar que el impacto de esta carencia de recursos económicos sobre la población ha sido alarmantemente negativo. Simplemente, recordar que el déficit en infraestructura urbana asciende a los \$10, 800, 345, 500. °° y que equivale a invertir durante 43 años el actual presupuesto de infraestructura de la ciudad (además, el dato no incluye la inversión que se requiere para la dotación de agua y alumbrado). Casi el 17% de la ciudad no cuenta con ningún servicio, más del 16% no tiene drenaje, el 48% de la ciudad no cuenta con pavimento. El transporte público es insuficiente y paupérrimo; la cobertura de los sectores de salud y educación. Además, debido a la situación de pobreza y marginación, los jóvenes cada vez se incorporan a la industria maquiladora a edades más tempranas, según datos del IMIP, sólo el 16% de los jóvenes en edad de acudir al bachillerato lo cursan. (IMIP, Plan Municipal de Desarrollo Urbano, 2002)

No podemos negar que todas estas condiciones han generado una descomposición social en la ciudad. Familias desintegradas, migrantes solitarios en una ciudad desconocida y de desconocidos favoreciendo la nula integración de la comunidad. El tráfico de drogas y mercancías ilegales aunado a la corrupción y complacencia de las autoridades han provocado el imperio absoluto de la violencia y la impunidad.

Considera el investigador Javier Llera Pacheco, citado por Sergio González Rodríguez, que *lo más importante que debe reconocerse es que los problemas de la frontera de Juárez no vienen de procesos locales, sino de fuerzas externas, que representan el resultado del fracaso de la estrategia nacional de desarrollo(...) para resolver problemas como el exceso de migrantes, la concentración*

poblacional, la falta de infraestructura, los asentamientos precarios y el deterioro ambiental, se requieren cambios radicales en México en cuanto a las políticas locales y regionales. [González, 2002: 40]

Las soluciones a esta compleja problemática están lejos de ser resueltas, el reto es seguir en su búsqueda, en una investigación de carácter interdisciplinaria y, sobre todo, sin perder de vista hacia dónde apuntan los procesos económicos mundiales en los que estamos inmersos.

BIBLIOGRAFÍA

- Ampudia Rueda, Lourdes, *Formación de la Zona Libre e importancia del comercio en Ciudad Juárez: breve visión cronológica*, México, UACJ, 1998.
- Astudillo Moya, Marcela, *La distribución de los impuestos entre la federación, los estados y los municipios en el siglo XX*. Textos breves de economía, México, Edit. IIEc UNAM/Porrúa, 2001.
- Astudillo Moya, Marcela, *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones*, México, Porrúa, 1996.
- _____, *Economía pública: una guía para entender al Estado*, México, FEUNAM, 1997.
- _____, *Instituciones y economía. Una introducción al neoliberalismo económico*, México, FCE, 1999.
- _____, *Economía del sector público mexicano*, México, Esfinge-FEUNAM, 2001.
- Balderas Domínguez, Jorge, *Mujeres, antros y estigmas en la noche juarenses*, México, Solar, Colección Horizontes, 2002.
- Barceinas J., César Marcelo y Rubén Monroy Luna, *Origen y funcionamiento del Ramo 33*. Disponible en www.inafed.gob.mx
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coordinador), *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava Campos, *Gerencia pública municipal, conceptos básicos y estudios de caso*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Calderón, José María, *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México entre economía y política*, Tesis de Doctorado, México, UNAM, 1998.

- Carrillo, Jorge, et. al. *Competitividad y mercado de trabajo*, México, Plaza y Valdes/ UACJ, 1999.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *El desafío municipal*, México, SEGOB; 1985.
- Córdova, Arnaldo, *La ideología de la revolución mexicana. La formación del nuevo régimen*, México, Ediciones Era, 1973.
- Díaz Flores, Manuel, *Federalismo fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*, Tesis de Doctorado, México, UNAM, 2003.
- Dirección General de Desarrollo Político del Estado de México, *El federalismo en México*, Trabajos ganadores del Concurso Nacional de Ensayo, México, sin fecha de edición.
- Enciclopedia de los municipios en México. Disponible en www.inafed.gob.mx
- Flores, Raúl, *Crónica del desierto, Ciudad Juárez 1659 a 1970*, México, UACJ, 1994.
- Flores Olea, Víctor y Abelardo Mariña Flores, *Crítica de la globalidad. Dominación y liberación en nuestro tiempo*, México, FCE, 1999.
- Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus, 2000.
- González Rodríguez, Sergio, *Huesos en el desierto*, México, Anagrama, 2002.
- Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la crisis en México 1940/1982*, México, Ediciones Era, 1984.
- Guillén Romo, Héctor. *El sexenio del crecimiento cero*. México, Edit. Era, Colección Problemas de México, 1990.
- Guillén Romo, Héctor. *La contrarrevolución neoliberal en México*. México, Edit. Era, Colección Problemas de México, 1997.
- Hernández Chávez, Alicia (Coordinadora), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, México, El Colegio de México-FCE, 1996.
- Instituto Municipal de Administración y Planeación IMIP, *Plan Municipal de Desarrollo Urbano*, 2002.

- Instituto Nacional de Administración Pública. *Diagnóstico del sistema de contribución y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*. México 1996.
- INEGI, X Censo de Población y Vivienda, México 1980
- INEGI, XI Censo de Población y Vivienda, México, 1990.
- INEGI, XII Censo de Población y Vivienda, México, 2000.
- Martínez, Oscar, *Ciudad Juárez: El auge de una Ciudad Fronteriza a partir de 1848*, México, FCE, 1982.
- Moreno, Alejandro y Enrique Florescano, *El sector externo y la organización espacial y regional de México (1521-1910)*, México, Cuadernos de trabajo del Departamento de Investigaciones Históricas, INAH, 1974.
- Musgrave, R.A. *Hacienda pública teórica y aplicada*. México Edit. McGraw Hill/Interamericana de España, 1979
- Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, UNAM, 1955.
- Ornelas Delgado, Jaime. *El neoliberalismo realmente existente*. Colección Pensamiento Económico, México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2000.
- Padilla Delgado, Héctor, *Dinámica socio-espacial de Ciudad Juárez en los ochenta*, Mimeo, 1995.
- Programa Nacional Fronterizo, México, s/f.
- Programa Nacional Fronterizo, *Suplemento*, México, septiembre de 1963.
- Riva Palacio, Vicente *et al.*, *México a través de los siglos*, Tomo II. México, Cumbre, 1962.
- Rendón Huerta, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1998.
- Rueda Peiro, Isabel. *Reestructuración económica y política 1982 – 1996*. México IIEc UNAM, 1998.
- Santiago Quijada, Guadalupe, *La industria maquiladora de Ciudad Juárez*, México, UACJ, Sin fecha de edición.
- Schmidt, Samuel, *En busca de la decisión: la industria maquiladora en Ciudad Juárez*, Colección Sin Fronteras, México, UACJ, 1998.

- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1975*, México, Porrúa, 1975.
- Ziccardi, Alicia, *Cuadernos de la agenda de la reforma municipal: municipio y región*, México, IIS UNAM, sin año de edición. Disponible en www.municipio.org.mx

Hemerografía:

- Excelsior. *Recomiendan trabajar por reformas*. México DF. 25 de junio de 2000 p. 4
- Excelsior. Sánchez Venegas, Adolfo. *Ejercicio inadecuado del gasto*, México DF. 1 de julio de 2002 p. 28.
- El Financiero. Flores, Lorena. *Presenta el IMEF su propuesta de reforma tributaria estructural*, México DF. 17 de julio de 2002 p. 9
- El Universal. Aranda, Enrique. *Más disciplina y austeridad en 2003*, México DF. 15 julio de 2002 p. B7.
- Ceballos González, Bernardo. Importancia e implementación de la gestión mediante políticas públicas. *Gaceta Mexicana de Administración*. México agosto 1998 pp. 137 – 144.
- Castillo Tejeda, Eliseo. Implicaciones políticas del federalismo y la descentralización en México. *Gaceta Mexicana de Administración*, México agosto 1999 pp. 65 – 68.
- Vega Ochoa, Ernesto. Ejercicio de potestades tributarias locales en materia de derechos. *INDETEC*. No. 112 Guadalajara, Jal. Agosto 1998 pp. 133 – 138.

Entrevistas:

Domingo 19 de mayo de 2002

- Mto. Miguel Ángel Calderón Rodríguez

Vicepresidente CANACINTRA Ciudad Juárez y Catedrático de la UACJ

Lunes 20 de mayo de 2002

- Ing. Salvador Barragán
Coordinador de Geoestadística e Informática del IMIP

- Ing. Alfredo Morales
Jefe de Informática del IMIP

Martes 21 de mayo de 2002

- Manuel Ochoa
Presidente de la Cámara de Comercio de El Paso, Texas

Viernes 24 de mayo de 2002

- Jesús Rodríguez Alonso
Catedrático de la UACJ

Sábado 25 y miércoles 29 de mayo de 2002

- Manuel Loera de la Rosa
Catedrático de la UACJ

Miércoles 29 de mayo

- Víctor Orozco
Historiador de Ciudad Juárez y Catedrático de la UACJ.