



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

**El municipio mexicano y la
Convención Nacional Hacendaria:
Contexto tributario 2000-2004**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
P R E N T A:

CARLOS ORVAÑANOS REA

ASESOR LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL



CUIDAD UNIVERSITARIA, D.F., NOVIEMBRE DE 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, apoyo incondicional y motivación permanente de mi vida y proyectos.

A mis hermanos, compañeros inseparables y fieles creyentes de un sueño compartido.

A Gerardo Ruiz Mateos, por la oportunidad que me ha dado así como por sus consejos y por el privilegio de contar con su valiosa amistad.

A Brenda, ella sabe porqué.

A Rubén Antonio Miguel, sólo con su amable y decidido apoyo fue posible sacar adelante esta tesis.

A los profesores del Sistema de Universidad Abierta de la Facultad de Economía, en especial a los sinodales del examen.

Índice

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO	4
<i>Generalidades</i>	4
<i>Diversos conceptos y definiciones</i>	6
<i>Concepto para el caso Mexicano</i>	11
<i>Elementos del municipio</i>	12
a) <i>Población</i>	13
b) <i>Territorio</i>	14
c) <i>Gobierno</i>	16
<i>Principios que rigen al municipio</i>	16
a) <i>Principios de carácter político</i>	16
b) <i>Principios en Materia de Servicios Públicos</i>	17
c) <i>Principios que establecen las Constituciones locales</i>	18
d) <i>Integración del Municipio</i>	18
<i>Orden jurídico</i>	20
<i>Organismo descentralizado de la administración pública</i>	20
<i>Primer nivel de gobierno</i>	23
<i>Evolución histórica de la institución municipal</i>	26
<i>Desarrollo del municipio</i>	29
<i>Época prehispánica</i>	29
<i>La Conquista y la Época Colonial</i>	31
<i>Trascendencia Política del Municipio en la Colonia</i>	33
<i>El Municipio en el México Independiente</i>	34
a) <i>Normatividad anterior a la Constitución de 1917</i>	35
b) <i>Normatividad posterior a la Constitución de 1917</i>	37
CAPÍTULO 2	
EL MUNICIPIO ACTUAL EN MÉXICO	41
<i>Características</i>	41
<i>La dependencia económica</i>	47
<i>Cómo lograr la plena autonomía financiera del municipio</i>	49
1. <i>Recursos Propios del Erario Municipal</i>	51
2. <i>Recursos Excedentes y de Ahorro</i>	53
3. <i>Recursos Extramunicipales</i>	54
4. <i>Recursos de Crédito</i>	54
5. <i>Recursos de Cooperación Internacional</i>	55
6. <i>Otras Fuentes</i>	55
	56

CAPÍTULO 3	
LA CONVENCION NACIONAL HACENDARIA	57
<i>Antecedentes</i>	57
<i>Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria</i>	61
<i>La participación Hacendaria del municipio, en el marco de la CNH</i>	64
<i>Principales propuestas en materia tributaria municipal</i>	68
<i>Propuesta de la asociación de municipios de México, A.C.</i>	69
<i>Gasto público</i>	70
<i>Ingresos</i>	72
<i>Deuda pública</i>	75
<i>Patrimonio</i>	76
<i>Modernización y simplificación de la administración hacendaria</i>	78
<i>Colaboración intergubernamental</i>	80
<i>Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas</i>	81
<i>Propuesta “patrimonialista”. Ayuntamiento de Guadalajara</i>	82
<i>Propuesta del colegio de contadores públicos de Xalapa</i>	85
<i>Diagnóstico de la situación hacendaria municipal</i>	86
<i>Problemática específica</i>	88
<i>Propuestas para hacienda municipal eficiente</i>	89
<i>Propuesta de la Universidad Autónoma de Coahuila: la importancia de la autonomia financiera municipal</i>	91
<i>Premisas de la insuficiencia de recursos del municipio</i>	94
<i>Propuesta de Fernando Canales Clariond</i>	95
<i>Programa para la Inserción de Comunidades Marginadas en el Desarrollo Incluyente (PICOMDI)</i>	99
<i>Programa de Apoyos para el Fomento de la Actividad Productiva Estratégica (PAFAPE)</i>	102
<i>Revisión de esquemas de tarifas de energéticos</i>	105
<i>Programas para incorporar al sector formal a los micronegocios que operan en la informalidad (el “monotributo”)</i>	105
<i>Perspectivas a futuro de la Convención</i>	107
<i>Principales cambios en materia tributaria municipal en el periodo 2000-2004</i>	112
CONCLUSIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	133

INTRODUCCIÓN

Se ha dicho, no sin razón, que el Municipio mexicano se encuentra actualmente olvidado por el descuido y desatención de muchos de sus aspectos económicos, políticos y sociales. Esta afirmación se hace justamente extensiva a la reflexión académica que diversos estudios realizados por académicos e institutos de nivel superior han dado a los fenómenos de carácter municipal. A nadie escapa la poca atención que lamentablemente se ha brindado a las instituciones municipales – especialmente al sector rural– por casi la totalidad de las ciencias sociales.

En particular, si bien la ciencia económica se ha ocupado por estudiar el aspecto tributario de la institución municipal, las más de las veces lo encuadran como un mero apéndice de disciplinas como Finanzas Públicas o Contabilidad Social. Son escasos los textos que abordan al Municipio con rigor académico y en toda su amplitud. Los pocos trabajos que se encuentran al alcance del público lector resultan de tipo monográfico principalmente de contenido histórico; algunos otros plantean áreas especiales como: urbanismo, vivienda, ecología; que si bien son de interesante observación científica, de ninguna manera presentan a nuestra institución con la visión de fondo que amerita.

Sin embargo, con las Reforma Municipales promovidas desde hace ya algunos años desde el Ejecutivo Federal y apoyado por el Congreso, se está logrando, entre otros variados efectos, configurar una importante corriente académica

municipalista que avizora mejores reflexiones y análisis de esta básica institución de convivencia social.

Las últimas reformas al artículo 115 de la Carta Magna, tienen la fundamental pretensión de revitalizar al Municipio mexicano, definiéndole un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los órdenes político, administrativo y hacendario. Dichas reformas, sirven como punto de partida para que notables economistas diserten y escriban sobre cuestiones municipales que nos llevarán, sin duda, a entender mejor la vida municipal.

En los últimos años, la reforma hacendaria se ha posicionado como uno de los principales temas en la agenda nacional. En concreto, la reforma hacendaria integral incluye replantear las facultades otorgadas a los Municipios como una estrategia para impulsar el desarrollo económico regional y de esta manera fortalecer a la Federación.

En ese contexto, la Convención Nacional Hacendaria propuso una serie de medidas para orientar una mejor distribución de competencias en materia fiscal y con ello apoyar una ampliación en las potestades del Municipio. Los retos no son sencillos y la instrumentación de estas propuestas implica un cambio a fondo de la estructura municipal. Sin embargo, es necesario que se evalúen las nuevas posibilidades en el contexto de una nación cuyas bases se han transformado en años recientes.

En el capítulo primero, se incluye un esbozo de los orígenes y evolución del municipio sustentada en los preceptos jurídicos que le dan vida y fortaleza en el contexto de nación. Para ello se parte de sus antecedentes etimológicos, se presenta algunas definiciones comúnmente aceptas y se arriba a una definición para el caso México. Asimismo, entendido como institución política, se presentan los elementos centrales que integran y rigen su accionar. Por último, se presenta de manera somera su evolución en la historia.

El estado actual del Municipio en México es desarrollado en el segundo capítulo del trabajo. Para ello, se señala lo establecido en la Carta Magna y se desarrollan los principales elementos que los diferencian. En particular, se hace referencia a dependencia de recursos económicos por parte de la federación y los problemas que esta situación ha generado. Se pone especial énfasis en el funcionamiento de las haciendas locales y en las principales dificultades que enfrentan las mismas.

En el tercer capítulo, se presentan los objetivos, las propuestas y los resultados que surgieron de la Convención Nacional Hacendaria con el propósito de generar un nuevo proyecto de país, a partir de la construcción de un federalismo fiscal más justo, equitativo y acorde con los retos actuales del desarrollo nacional, en donde el municipio retoma un papel estratégico para lograrlo. Finalmente, con el objetivo de contextualizar la importancia de la Convención Nacional Hacendaria, se desarrollan los principales elementos que caracterizan la política tributaria mexicana en el periodo 2000-2004.

CAPÍTULO 1

ORIGEN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO

Generalidades

Posiblemente porque el término Municipio se ha convertido tan común y familiar en los más diferentes contextos y situaciones, parecería que el concepto de la institución Municipal ya está bien establecido, pero no es así.

Al respecto se han formulado diversos conceptos sobre el Municipio que analizaremos a continuación.

Diversos autores presentan monografías de definiciones y conceptos contradictorios, sin pretender por su parte ofrecer una solución elaborando un nuevo concepto; otros autores por el contrario exponen solo una definición o concepto de índole personal, a veces de manera puramente dogmática; y la mayoría evita el tema dando por conceptualizado y definido al Municipio, partiendo desde ese punto para hablar sobre él.

Para llevar a cabo eficazmente esta tarea, partiremos del antecedente etimológico, para después analizar diversos conceptos, y posteriormente estudiar los elementos del Municipio que son esenciales para comprender el concepto, precisando sus características intrínsecas.

El Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene del vocablo latín *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un *munus*. *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo. Y así nace la idea de *communis*, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las *munus, munare* o finalmente Municipio.

Juan Iglesias comenta en su obra *Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado*, que las ciudades incorporadas a Roma recibían el nombre municipio de *munus, munare* que significa cargo o gravamen, y los vecinos obligados al cargo o gravamen, recibían el nombre de *municipium*, de allí que *municipium*, denomine a los obligados a cumplir determinadas prestaciones, tributos o servicios inclusive el militar.¹

Recordemos que los romanos contaban con un gran y efectivo aparato militar con el que conquistaron pueblos, pero carecían de personal para administrarlo, ya que hubieran requerido un gran número de administradores. Sin embargo, superaron esta limitación gracias a su pragmatismo y así otorgaron a los pueblos sometidos la facultad de autogobernarse a cambio del *munus munare*, esto es cargos, prestaciones o gravámenes.

¹ IGLESIAS Juan, *Derecho Romano, Instituciones de Derecho Privado*, ed. Ariel, pp. 25.

Otros autores han querido explicar etimológicamente el término Municipio a través de la voz francesa *comune*, adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante las voces *Jura comuna*, que significa juramento y acción aunada o conjunta.

Diversos conceptos y definiciones

Algunos conceptos y definiciones dan preponderancia al ser humano, destacando el vínculo social de vecindad. Dentro de éste grupo encontramos a los siguientes autores:

Martingnac nos dice que:

El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos, de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuye a formar una sociedad natural, no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio, no es una creación del poder público, ni tampoco es una ficción de la Ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute pro indiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se deriven.²

² MARTINGNAC, cit. por Colín Mario, *El Municipio Libre*, Edición del Gobierno del Estado de México, 1978, pp. 23.

Cuesta, por su lado sostiene:

*El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan.*³

Colmeiro anota que:

*Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes.*⁴

Adolfo Posada, abundando sobre ésta postura señala:

*Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; el Municipio en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de vecinos que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.*⁵

Otros autores le dan importancia al elemento territorial y podemos señalar por ejemplo a los siguientes:

³ CUESTA, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

⁴ COLMEIRO, Adolfo, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

⁵ POSADAS, Adolfo, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

Reynaldo Pola nos dice:

*El Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento.*⁶

Mendieta y Núñez afirma que:

*El municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el Gobierno inmediato y directo del Ayuntamiento.*⁷

Otros autores fundan su criterio en el *fin* del Municipio.

Fabián Onsari nos dice:

El Municipio tiene su raíz, por así decirlo, en el origen de la convivencia social. Vecinos o familias que necesitan llenar en común algunos servicios deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la Iglesia, son problemas que afectan a la comunidad problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo a esos servicios y con el tiempo, la compilación de la vida moderna y la

⁶ POLA, Reynaldo, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

⁷ MENDIETA Y NÚÑEZ, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.⁸

El constitucionalista Gabino Fraga se une a esta corriente y así nos explica:

El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.⁹

Por su parte, Miguel de la Madrid nos dice que:

El Municipio es sociedad natural domiciliada. El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica, administrativa ... activamente participa (que) puede asumir la conducción de un cambio cualitativo que es el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.

El municipio como célula política fundamental y escuela de democracia.

Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio.

Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y Federal.¹⁰

⁸ ONSARI Fabián, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20.

⁹ FRAGA Gabino, cit. por Colín Mario, *op. cit.*, pp. 20

¹⁰ MADRID Miguel de la, *op cit.*

Existen otras definiciones más completas en las que se consideran ya varios aspectos, como las que se transcriben a continuación.

Explica Otto Gonnennwein:

El Municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo.¹¹

Como podemos ver, aún cuando esta definición nos describe con mayor amplitud al Municipio, no toma en cuenta el aspecto territorial ni destaca los fines.

Para José Gamez Torruco, el Municipio es:

Una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, en este aspecto el Municipio dispone de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura.¹²

¹¹ GONNENWEIN Otto, *op. cit.* pp. 3

¹² GAMEZ TORRUCO, José, *Federalismo y municipalismo*, Trabajo publicado en *Estudios Municipales*, No. 4, julio-agosto, 1983.

Este concepto contempla sin duda los tres aspectos más importantes que hemos destacado, el elemento humano, el territorio y el gobierno.

La Enciclopedia Jurídica Omeba da la siguiente definición:

*Municipio es, jurídicamente, una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.*¹³

Mientras que Gámez Torruco ya aporta la integración del Municipio al Estado, esta definición destaca además la dependencia del Municipio respecto del Estado. Así, se destaca como elemento esencial la integración y dependencia del Municipio al Estado, puesto que de acuerdo a Gámez el Municipio no puede existir sin el Estado.

Concepto para el caso Mexicano

Después de haber analizado los diversos conceptos en el apartado anterior, con base en la definición que nos da el maestro Reynaldo Robles, podríamos decir que la definición más acertada sobre el Municipio mexicano es la siguiente:

¹³ OMEBA, Enciclopedia Jurídica.

“El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior y con una determinada independencia financiera”.

Cabe destacar aquí, que la última frase de ésta definición tiene una importancia especial porque consideramos que la primera situación que se debe dar para una íntegra Federalización en cualquier país es la independencia económica de los Municipios. El no depender financieramente del poder central le da al Municipio más libertad para atender los problemas específicos a los que se enfrentan. Bastemos por el momento con lo anterior; ya que trataremos con mayor detalle esta postura más adelante.

Elementos del municipio

El municipio entendido como institución política, está integrado por una población asentada en un territorio determinado regido por un gobierno; por lo que podemos señalar que los elementos del municipio son: población, territorio y gobierno, y podríamos agregar un elemento más que es una meta o fin común, que sería la búsqueda del bienestar de la sociedad.

a) Población

Podemos decir con Jellinek: Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población.¹⁴

Kelsen, enriquece lo anterior diciendo que: Una pluralidad de hombres no constituye una unidad, sino porque existen en un orden jurídico unificado.¹⁵

Nuestra postura es que la población de un Estado es un agregado humano que tiende hacia la unidad, la cual entre más se logra, más eficaz es el Estado.

El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos de identificación como los que le dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación, e inclusive la alimentación y vestido.

El Municipio es el asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual,

¹⁴ JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, pp. 332.

¹⁵ KELSEN, Hans, *Teoría General del Estado*, pp. 196.

para no ser solo un agregado humano requiere estar organizada en una asociación de vecindad.

La solidaridad es un espíritu que indispensablemente debe animar a los miembros de una sociedad organizada; más que una mera yuxtaposición o suma de individuos, es la unión colectiva organizada políticamente y ordenada jurídicamente, que permitirá al conjunto de sus miembros ese desarrollo humano que es la meta del hombre como ser racional.

De aquí que el primer elemento del Municipio sea el elemento humano, caracterizado por una asociación de vecindad, es decir la solidaridad es parte integral del municipio; el ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad.

b) Territorio

Uno de los elementos esenciales del Municipio, es su territorio, un Municipio sin territorio es inimaginable. El territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, donde se asientan los vecinos, sus casas, sus empresas, etcétera.

En nuestro país, en el que por imperativo constitucional (Art. 115), los Estados deben tener como base de su división territorial al Municipio. Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran en la República, pertenecen a un Municipio, a excepción hecha de los del Distrito Federal; de aquí que podamos afirmar que el territorio de una entidad es la suma de los territorios municipales, el

nacional es la suma de los territorios de las entidades, más el que corresponde al Distrito Federal.

Tal es la importancia del elemento territorial, que el Municipio ha sido identificado con su territorio, aunque no debemos olvidar que el Municipio es un todo y no podemos identificarlo con una de sus partes. Para precisar el concepto de territorio municipal, seguiremos el concepto de Kelsen, quien nos indica que territorio es el ámbito espacial de validez de una ley; en un Estado Federal como el nuestro, encontramos tres tipos de territorios: el federal, el estatal y el municipal.

El ámbito espacial de validez del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es todo aquello que integra la Federación inclusive los espacios aéreos, marítimos y el subsuelo. El territorio de una entidad federativa es el espacio (territorial) delimitado dentro de su circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente la superficie terrestre, excluyendo los espacios aéreos, marítimos y subsuelo que pertenecen a la Federación. El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

Por lo que respecta a este elemento, debemos señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; por lo tanto el Municipio no tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.

c) Gobierno

Hemos señalado que el Municipio es un nivel de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un Estado de derecho como el nuestro, el pueblo se autogobierna por leyes en las que se plasman las aspiraciones del pueblo; los fines que se pretenden alcanzar las actividades que se deben realizar, se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada órgano, así como los requisitos que deberán satisfacer los ciudadanos que integren esos órganos; de tal manera que para analizar el gobierno del municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula.

Evidentemente resultaría fuera del objetivo de este trabajo realizar una descripción y análisis minuciosos sobre el complejo mundo jurídico donde se desarrolla el Municipio mexicano, por lo que nos remitiremos a mencionar puntualmente los principios legales fundamentales que rigen al Municipio, que se establecen en el artículo 115 de nuestra Constitución Federal.

Principios que rigen al municipio

a) Principios de carácter político

Los principios políticos, son aquellos que se refieren a la organización del Gobierno Municipal y los clasificamos de la siguiente manera:

1. El Municipio base de la división territorial y organización política y administrativa.

-
2. La Libertad Municipal.
 3. El Gobierno Municipal.
 4. La No Reelección.
 5. Seguridad Jurídica de los Integrantes del Ayuntamiento.
 6. No habrá autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.
 7. Se le reconoce personalidad jurídica a los Municipios.
 8. Se le reconocen facultades administrativas.

b) Principios en Materia de Servicios Públicos

El determinar específicamente cuales son los servicios públicos a cargo del Municipio, ha sido calificado de tarea difícil, sin embargo de manera simple se señalaba que los servicios públicos municipales eran aquellos que requerían los vecinos para satisfacer sus necesidades básicas, esto es las de primera necesidad, las que son esenciales para la vida misma, como por ejemplo: agua, drenaje, mercados y panteones, pero en la práctica e históricamente encontramos que los servicios públicos prestados por el Municipio son diversos y variados y todos se pueden ubicar en el parámetro de que son básicos. Actualmente varios de los servicios que debería proporcionar el Municipio han sido concesionados a los particulares por los escasos recursos con los que cuentan las autoridades municipales, sobre todo en el sector rural, sin embargo se ha puesto mucho empeño en tratar de superar estos obstáculos que impiden el bienestar de las comunidades municipales.

Cabe recalcar que en materia hacendaria, uno de los problemas del Municipio es el económico, problema que ha motivado a la búsqueda de más y mejores medios de captación de recursos para concretar la labor del Municipio. Al respecto hablaremos más adelante.

c) Principios que establecen las Constituciones locales

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

d) Integración del Municipio

El término Ayuntamiento viene del vocablo latín *adiunctum, supino de adiungere*, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles, con el objeto de que administren los intereses del Municipio.¹⁶

¹⁶ *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pp. 262.

En México, la Constitución en su artículo 115 establece que el Ayuntamiento se integrará por un presidente y el número de síndicos que la ley determine.

El criterio que se ha utilizado para la integración de los ayuntamientos en las Leyes Orgánicas Municipales en cuanto a su número de miembros puede tomar las siguientes formas:

- a. Atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro del Estado, como lo es en el Estado de México.
- b. Atendiendo a la importancia del Municipio tal como lo hace la Ley Orgánica de San Luis Potosí que señala casuísticamente los más importantes y los demás los agrupa.
- c. Otra variante del criterio de es cuando la propia Ley Orgánica, remite a la Constitución Política del Estado o a la Ley Electoral local; como ejemplo del primer caso tenemos al estado de Oaxaca, como ejemplo del segundo caso tenemos al estado de Sinaloa.

El funcionamiento del Ayuntamiento se basa en los Cabildos, donde se toman todas las decisiones por mayoría de votos, la función de los regidores y los síndicos se asemejan a las de los secretarios de estado a nivel federal, en este caso van a auxiliar al presidente municipal a administrar al Municipio.

Orden jurídico

Fundamentalmente es importante analizar dos corrientes: la que ve al Municipio como organismo descentralizado de la Administración Pública y la que ve en él un nivel de gobierno.

Organismo descentralizado de la administración pública

Se ha sostenido que el municipio es una descentralización por región de acuerdo a la doctrina administrativa francesa, que tanta influencia ha tenido en nuestro país por la difusión que en sus libros de Derecho Administrativo le dieron los maestros Gabino Fraga y Serra Rojas.

Para Serra Rojas, “La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial”.¹⁷

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, pp. 220.

El maestro Gabino Fraga sostiene que “El Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.¹⁸ “La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.¹⁹

Estos autores tratan de acomodar la figura del Municipio jurídico de México, a la teoría francesa principalmente siguiendo a Buttgenbach, en las ideas que éste expresa, tanto en su “Derecho Administrativo”, como en su obra *Theoría Generale des modes de gestión de servises publics en Belgique*.

Sin embargo, estos autores dejaron de observar que Francia cuenta con un gobierno y una administración de índole centralista, que permite la congruencia de la descentralización administrativa regional, a diferencia de México, que es una federación donde el Municipio tiene características bien distintas al francés, razón por la cual no es aplicable su doctrina.

Además aunque es cierto que el Municipio coincide con los organismos descentralizados en que ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y

¹⁸ FRAGA Gabino, *op. cit.*, pp. 206.

¹⁹ *Idem.*, pp. 219.

organismos de representación, también lo es que tienen profundas diferencias substanciales como son:

Los organismos descentralizados son creados por la administración pública central, la cual los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia.

El organismo descentralizado presupone un órgano centralizado, que es parte del ejecutivo que le va a transferir una porción de su competencia.

El organismo descentralizado puede ser creado a instancias de la administración pública, ya sea Federal, Estatal o bien, Municipal.

La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración para organizarse y nunca una obligación.

Los organismos descentralizados pueden ser suprimidos, desaparecidos, en el momento en que lo estime oportuno el Ejecutivo, ya que fueron creados para apoyar y auxiliarlo en su actividad y al reorganizarse puede suprimir la alternativa del órgano descentralizado.

El Municipio en cambio, no es parte del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.

El Municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que estas atribuciones que la integran se hayan desprendido de un órgano Federal o Estatal.

El Municipio no nace del Poder Ejecutivo Federal, ni del Poder Ejecutivo Estatal, el Municipio nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Federal como forma de organización política y no sólo administrativa como pretenden los maestros Fraga y Serra Rojas.

El Municipio no es una opción de organización, es un imperativo constitucional que la Federación y los Estados de la Federación deben acatar y por lo mismo, el Municipio no es ni debe ser concebido como una agencia que depende del Gobierno del Estado o de la Federación.

El Municipio nace con la Carta Fundamental del Estado, ya que las Entidades Federativas para estructurarse internamente desde el punto de vista territorial, político y administrativo, la única forma exclusiva que tienen es el Municipio y por lo tanto deben hacerlo de acuerdo con el mismo. De aquí que debemos abandonar el concepto de que el Municipio es una descentralización administrativa.

Primer nivel de gobierno

Nuestro texto constitucional señala diversos niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la administración pública, el artículo 40 dispone:

Es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de ésta ley fundamental.

Nuestro Estado mexicano es un Estado compuesto que se integra por Entidades Federativas, éstas a su vez se integran por Municipios, según lo dispone el artículo 115 constitucional que establece en su primer párrafo:

Los estados adoptan, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Así, podríamos afirmar que en nuestro país existen tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Estos niveles de gobierno no sólo se infieren de los artículos 40 y 115 constitucionales, sino de otras varias disposiciones más, citamos el artículo 30 que en su primer párrafo dice:

La educación que imparta el Estado-Federación, Estado-Municipios, tenderá a Desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...

El propio artículo en su fracción IX establece:

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios.

También en materia de educación tenemos la fracción XXV del artículo 73, que establece las facultades del Congreso, que dice textualmente: “así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público”.

El artículo 27, en su fracción VI, establece también:

Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

El artículo 31, en su IV fracción, establece la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, los Estados y los Municipios.

En suma, como podemos ver, el Municipio es más bien un *nivel de gobierno*, es la piedra angular del federalismo que surge como reclamo social de nuestra revolución mexicana. Está fundado en un federalismo que implica el

reconocimiento y la separación de competencias; en primer lugar entre el Gobierno Federal y los Estados Federados y en segundo lugar, entre éstos y los municipios.

He aquí uno de los motivos por los que consideramos de gran importancia el estudio y análisis de esta figura jurídica fundamental, al igual que la aportación de nuevos elementos que contribuyan a un pleno desarrollo del Municipio mexicano.

Evolución histórica de la institución municipal

Al hablar del origen del municipio tendríamos que introducirnos en las distintas teorías que explican su origen. Son principalmente tres las posturas que sostienen diversos autores acerca de este tema, la primera es la tesis *sociológica*, la segunda se le denomina la tesis *jurídica* y la tercera es a la que se le distingue como la tesis *ecléctica*. A continuación se explica cada una.²⁰

- a) El municipio es una *formación natural anterior al Estado*, según la tesis ***sociológica***; los autores que así lo sostienen dicen:

²⁰ ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo, *El municipio*, 3ª. ed.. México, Porrúa, 1998, pp. 310.

*El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en donde quiera que exista.*²¹

- b) El municipio es una *creación del Estado*, según la tesis **jurídica**; quienes sostienen esta teoría, como el maestro Ignacio Burgoa afirman que:

*Antes que la ley declare al Municipio como tal, sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, el Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es simplemente un centro de población, es la ley quien le da tal carácter y señala sus requisitos y su forma de ser.*²²

- c) El municipio es una *formación natural*, reconocida por el Estado como la concibe la tesis **ecléctica**. Los autores que avalan esta teoría, como Álvarez Gendin afirman lo siguiente:

²¹ POSADAS Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, cit. por Fernando ALBI, "Crisis del municipalismo", Instituto de Estudios de Administración local. Madrid, 1966, pp. 142.

²² BURGOA ORIHUELA Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 2ª edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pp. 287.

*Así como la ley determina para el hombre, el momento en el cual ya tiene capacidad para obrar, así la ley determina al núcleo –de población– su capacidad para obrar como Municipio.*²³

Respecto a cuál es la teoría que más se acerca a la realidad, habría que analizar los casos particulares para determinar cuál es el origen de cada tipo, ya que podríamos decir que hay casos en los que se aplica una teoría y hay otros casos en los que podemos apreciar otro proceso de génesis.

El maestro Robles Martínez nos dice que el Municipio es una creación *jurídica*, y para sustentar su postura nos explica que una comunidad sólo puede concebirse como una estructura de conducta orientada con sentido y en especial orientada por normas.²⁴

Al refutar la tesis sociológica, nos explica que se funda en la existencia del Municipio natural, es decir, una agrupación humana que espontáneamente evoluciona hasta la conformación de un Municipio y en cuanto a la tesis ecléctica no es más que una posición empirista que está íntimamente ligada a postura sociológica.

²³ ALVAREZ GENDIN Sabino, *Manual de Derecho Administrativo Español*, Ed. Bosh, Barcelona, 1954, pp. 4.

²⁴ *Idem.*

Lo que nos señala es que si no hay un reconocimiento por parte de la ley de ese asentamiento humano que se da de forma “natural” simplemente no hay Municipio, podrán haber muchas cosas, pero un Municipio no.

Desarrollo del municipio

Para hablar sobre el desarrollo histórico de esta institución, primeramente habría que reconocer que éste es un tema que podría ser analizado desde varias perspectivas. Debido a que nuestro tema de estudio se reserva al municipio mexicano, nos limitaremos a exponer el desarrollo del Municipio en México.

Época prehispánica

El municipio mexicano, tiene su más remoto antecedente en los *calpulli*, que eran fracciones dentro de las tribus con una autoridad ejercida por el jefe de esa porción. En ella se asignaba una parcela de terreno a los *maceualtin* (singular: *maceualli*) –el ciudadano común– para que pudiese construir su casa y cultivar su campo y su huerto²⁵.

²⁵ SOUSTELLE, Jacques, *Los Aztecas*, Oikos-Tau, Barcelona, 1980, pp. 38.

El *maceualli* estaba obligado a realizar el servicio militar y a pagar el impuesto; no podía sustraerse al trabajo colectivo (servidumbres): mantenimiento de caminos y canales, construcción de monumentos, de diques, etc., (servicios hoy encomendados a las autoridades municipales). Por el contrario, tenía derecho desde su mayoría de edad, esto es, cuando se casaba entre los veinte y veinticinco años, a la parcela de terreno que anteriormente mencionamos, que le era asignada por el jefe de su *calpulli*.

Tomaba parte en la intensa vida religiosa de su sector o distrito y de la ciudad, y podía, sobre todo cuando alcanzaba determinada edad, participar en el concejo que rodeaba al jefe local. Sus hijos, de uno u otro sexo, recibían gratuitamente la educación de las escuelas del distrito. Pagaba el impuesto pero recibía a cambio artículos alimentarios, piezas de tejido y prendas de vestir, ya fuera en ocasión de distribuciones regulares (especialmente durante el mes octavo, Uey Tecuilhuitl), o cuando el soberano decidía acudir en ayuda del pueblo con motivo de carestías, inundaciones u otras calamidades.

Ya desde esos tiempos podemos apreciar características en la organización política, económica y social de los mexicas que tienden a parecerse a la municipalidad que conocemos en la actualidad, especialmente en lo referente a los servicios básicos, que estaban a cargo de los *maceualles* del *calpulli*.

La Conquista y la Época Colonial

Con la llegada de los españoles a América, se establece una forma distinta de organización política, en donde, al igual que en España, el gobierno de las ciudades residía en un Concejo Municipal o Ayuntamiento. Ésta forma de gobierno se impuso a la que prevalecía anteriormente y desde ese momento el municipio se fue adaptando a las circunstancias históricas hasta encontrarse en la forma en que hoy prevalece.²⁶

Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, el municipio tuvo las mismas bases desde tiempos romanos hasta la fecha, habiendo sufrido cambios solamente en la forma, y no en el fondo. Por ello es que me permito abordar directamente la situación del municipio en México.

La colonización de la Nueva España se realizó a través del municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525. Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1537, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los concejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo.

²⁶ TORRE, Ernesto de la y Ramiro NAVARRO DE ANDA, *Historia de México I. Época prehispánica y Colonial*, McGraw-Hill, México, 1988, p. 96

Desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia; en efecto, por cédula de 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la Corona, que lo podía vender nuevamente. Posteriormente Carlos V, en cédula del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que ya no tenga derecho a perpetuidad, sino por solo una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas. La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que éstos eran precisamente nombrados por dichas autoridades.

Eran también vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo, de alguacil mayor depositario y pregón y sólo eran admitidos a posturas los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, prefiriendo a éstos aunque otros ofrecieran mayor precio.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

Ochoa Campos nos manifiesta que paralelamente al poder municipal, funcionaron el virrey, la real audiencia, el tribunal del consulado en México, el protomedicato, el juzgado de bienes de difuntos, los juzgados para asuntos de indios, la santa hermandad y el tribunal de la acordada y en los últimos tiempos de la Colonia el Intendente.²⁷

Trascendencia Política del Municipio en la Colonia

El Municipio de Veracruz ordenó la conquista de México. Debemos subrayar aquí que el Ayuntamiento de Veracruz de 1529, fue la fuente del poder que sustituyó la ausencia del soberano y ordenó la conquista de México.

Los Ayuntamientos eran instrumentos de Cortés. Los Cabildos del Ayuntamiento de México se celebraban en su casa. El Ayuntamiento de México expedía ordenanzas que excedían su territorio e inclusive regían en Veracruz. Cortés, cuando debía resolver algún problema que hubiese en alguna Villa, enviaba al Alcalde de México para resolverlo.

²⁷ OCHOA CAMPOS Moisés, *op. cit.*, pp. 152

Gran importancia tuvieron los municipios en la Nueva España, ya que no sólo legitimaron el poder de Cortés, sino que además lo sostuvieron mientras no había sido designado Gobernador y Capitán General de la Nueva España, al grado que los Ayuntamientos rechazaron en 1521 a Cristóbal de Tapia, quien había sido designado para gobernar la Nueva España, con amplias facultades para recibir información sobre la conducta de Cortés, pudiendo aprehenderlo y confiscar sus bienes. Sabedor de esto, Cortés reunió a los principales españoles de la iglesia de Coyoacán, acordándose de que la orden que traía de Tapia no se cumpliera y que se explicase al Emperador los trastornos y perjuicios que ocasionaría el transferir el mando a una persona que no conocía el lugar ni la situación.

El Municipio en el México Independiente

Rolland comenta que “fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política”.²⁸

Efectivamente, la organización política de la Nueva España fue un factor determinante para concretizar la Independencia de México, comenzada en el año de 1810 en la parroquia del pequeño pueblo de Dolores, a cargo del clérigo criollo Miguel Hidalgo y Costilla, y consumada en 1821 con la entrada del Ejército Trigarante a la Ciudad de México, encabezado por el General Agustín de Iturbide.

²⁸ ROLLAND, M. C., *El Desastre Municipal*, Ed. Cultura, México, 1921, pp.54.

Evidentemente el Municipio mexicano ha jugado un papel categórico en los movimientos de liberación de nuestra historia.

Para hablar de la normatividad del Municipio en México independiente, habría que aclarar que ésta etapa se agrupa en dos grandes épocas histórico-políticas: la anterior a la Constitución de 1917 y la que se inaugura con esta Constitución revolucionaria.

a) Normatividad anterior a la Constitución de 1917

En esta primera etapa se deben mencionar los siguientes ordenamientos: Constitución Española de Cádiz de 1812; Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto de Apatzingán; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Plan de la Constitución Política de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyectos de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

Todos estos ordenamientos jugaron papeles determinantes y aportaron elementos importantes para la conformación del Municipio Mexicano. Se puede apreciar desde la Constitución de Cádiz hasta la Constitución de 1857, un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que éste órgano tuvo. Dentro de los aciertos que encontramos podemos destacar, más importante que cualquier otro concepto, el que se regule al Ayuntamiento como órgano de gobierno local, idea que va a trascender en los futuros ordenamientos jurídicos de México.

En lo tocante al Municipio en algunas de las Constituciones anteriormente mencionadas, no se instruyó de manera expresa la organización y estructura político-administrativa que debían seguir los municipios, todas lo daban por establecido. Se refieren más bien a que las constituciones locales lo establecerían. El gobierno municipal había sido asimilado por el gobierno central, los ayuntamientos eran simples agentes administrativos que habían de cumplir ordenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno estatal, que vigilaba que se cumplieran las órdenes del gobierno que representara; estos agentes tenían diferentes denominaciones según la entidad, generalmente eran conocidos como Jefes Políticos o Prefectos, en Guanajuato se les denominaba jefes de policía, en Jalisco Directores Políticos, en Sonora Prefectos Populares y en Tamaulipas Visitadores, aunque con diferentes denominaciones, sus funciones eran similares en todo el país y las principales eran:

1. Ser autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.
2. Sujetar y centralizar la actividad municipal, a la voluntad del gobernador.
3. Funcionaban en distritos controlando a los municipios de su circunscripción.
4. Impedir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones.

Por esto los jefes políticos representaban la dictadura y el absolutismo de los municipios, por ello la lucha fue en contra de ellos, en los albores de la revolución los vecinos aspiraban a autogobernarse eligiendo ellos mismos a sus autoridades locales, excluyendo al gobierno central de los asuntos de la competencia exclusiva

de los municipios. Por ello la libertad municipal fue uno de los postulados fundamentales de la revolución, ideal que está latente en los principales planes y programas de los caudillos revolucionarios.

b) Normatividad posterior a la Constitución de 1917

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro queremos destacar la parte que le dedicó al Municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales debería desarrollarse el municipio mexicano.

El Municipio independientemente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernantes de una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

El proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por

Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual se reformó el artículo 109 de la Constitución del 57. El proyecto establecía:

ART. 115 – Los Estados Adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

La Comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

ART. 115.– Los Estados Adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señala la legislación local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la

parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio.

III. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Como es de observarse, la parte final de la fórmula propuesta por Venustiano Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II y III que motivaron uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente. Después del mencionado debate, el artículo quedó así:

ART. 115.– Los Estados Adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. 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 las suficientes para atender las demandas municipales, y

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

CAPÍTULO 2

EL MUNICIPIO ACTUAL EN MÉXICO

El artículo 115 regula la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. Además regulaba algunos aspectos del poder ejecutivo y del poder legislativo de los estados como son, el término para gobernador del Estado que no podrá exceder en seis años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser reelecto en forma absoluta, regula el número de diputados de cada Estado, establece la no reelección pero sólo en forma relativa, ya que sólo la prohíbe para el período inmediato, disponía que deberá haber diputados de representación proporcional; este artículo ha sido nueve veces reformado hasta encontrarse en el contexto actual, que dice así:

Artículo 115.- *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:*

- I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno de Estado.*

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el

periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

-
- II. *Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

- III. *Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:*

- a. Agua potable y alcantarillado*
- b. Alumbrado público*
- c. Limpia*
- d. Mercados y centrales de abasto*
- e. Panteones*
- f. Rastro*
- g. Calles, parques y jardines*
- h. Seguridad pública y tránsito,*
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. *Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

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

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b. *Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.*

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

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

favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y

regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias. ¹

¹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 1997.

Evidentemente la reglamentación del artículo 115 constitucional resulta en cierto modo poco específica y bastante general. Probablemente una mejor regulación podría contribuir a un desarrollo municipal superior. Especialmente en aclarar las fuentes de ingresos con los que va a contar el municipio.

Características

Actualmente, los cientos de municipios que conforman a la República Mexicana presentan características geográficas y demográficas muy diversas. En consecuencia, por la tipología municipal de las entidades federativas, pueden clasificarse en cuatro clases, en función de los siguientes factores: su población, las principales actividades económicas que realizan y los servicios con los que cuentan, en municipios de tipo rural, semiurbano, urbano y metropolitano o conurbado.

Es importante mencionar que la precaria situación económica prevaleciente en la mayoría de los municipios de México atiende al desinterés de las autoridades – federales y locales – que ha reinado en nuestro país. El factor económico es indispensable para que se de un pleno desarrollo en los diversos municipios de México, especialmente el sector rural.

C A R A C T E R Í S T I C A S

TIPO DE MUNICIPIO	NÚMERO DE HABITANTES	PRINCIPALES ACTIVIDADES ECONÓMICAS	SERVICIOS EDUCATIVOS Y CULTURALES	PRINCIPALES SERVICIOS PÚBLICOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS
RURALES	menos de 50,000	actividades primarias: agricultura (temporal) ganadería, pesca, minería	escuelas primarias y secundarias	agua potable, alumbrado en las cabeceras municipales	pequeños poblados dispersos
SEMIURBANO	entre 50,000 y 100,000	agricultura, ganadería, pesca, minería, comercio, pequeña industria	escuelas secundarias y media superior	agua potable alumbrado, drenaje, rastro, limpia, panteones en las cabeceras	una comunidad importante y pequeños poblados dispersos
URBANO	entre 100,000 y 300,000	industria, comercio, turismo, agricultura, ganadería tecnificada	escuelas técnicas, preparatorias, universidades, bibliotecas	todos los servicios en las cabeceras y en algunas poblaciones	mas de dos comunidades importantes y poblados regulares
METROPOLITANO Y CONURBADO	más de 300,000	comercio, industria, turismo, agricultura, ganadería tecnificada	universidades, posgrado, bibliotecas, etc.	todos los servicios públicos	grandes concentraciones de asentamientos humanos y poblados importantes

Como podemos apreciar muy claramente en el cuadro, la diferencia existente entre los municipios rurales y metropolitanos es abismal. Con sólo mencionar los servicios con los que cuenta cada uno es posible identificar la clase de problemas a los que se enfrenta una comunidad rural. En las comunidades rurales no se trata de resolver problemas de inseguridad o delincuencia, se trata más bien de darle a este sector de la población un mínimo de calidad de vida. Agua, comida, vivienda y educación son algunas de los tantos bienes y servicios de los que carecen y que les podría ayudar a comenzar el camino a la superación sus condiciones tan precarias.

La dependencia económica

Actualmente existen en nuestro país 2,427 Municipios de los cuales más del ochenta por ciento son de tipo rural. Es un número muy importante, sin embargo la gente que habita en municipios rurales no vive en condiciones dignas. A esto debemos agregar que en las últimas décadas ha habido una fuerte emigración de la población rural a centros urbanos, lo que provoca un abandono de las actividades agrícolas y consecuentemente un rezago en las técnicas y la tecnología, y por otro lado se produce una sobrepoblación en los centros urbanos que genera grandes cinturones de miseria y desequilibrio social entre los habitantes de nuestro país.

Este abandono y atraso del cual estamos hablando se ve reflejado en la escasa producción agrícola que tenemos, considerando que contamos con todos los

recursos naturales para ser una potencia agrícola y en una falta de empleo alarmante en las grandes ciudades. Sin embargo no hemos podido encontrar la fórmula para transformar al campo mexicano en un lugar de inversión atractiva para todo aquel que busca emprender un nuevo negocio, y con esto no sólo nos estamos refiriendo a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, sino a toda persona con la voluntad y la capacidad para llevar a cabo una actividad económicamente productiva, como el campesino.

No podemos negar la importancia que tiene el dinero en la vida de una persona, una familia, una empresa, un país, y sobre todo en el municipio. El hecho de no contar con una fuente de recursos eficaz ha atrasado considerablemente el desarrollo municipal y regional en México, y podríamos hacer extensiva esta consideración a todos los países latinoamericanos, ya que el Municipio tiene una completa dependencia financiera hacia la Federación, y en ese contexto difícilmente observaremos un cambio en las vidas de las familias mexicanas. Es necesario subrayar que existen soluciones a estos problemas y que si tan sólo fuéramos capaces de ponernos en marcha, la situación sería otra, en esencia, el otorgar mayores facultades tributarias a los municipios y estados y generar un esquema de corresponsabilidad recaudatoria con la Federación, podría modificar sustancialmente el estado en el que se encuentran las finanzas municipales el día de hoy.

Cómo lograr la plena autonomía financiera del municipio

Frente a estos conflictos debemos advertir que no todo está perdido, por el contrario, aún hay mucho que hacer y se puede empezar a través de concebir una nueva manera de organizar y administrar los recursos económicos del municipio en México, fomentando una plena autonomía financiera.

Uno de los factores importantes que han llevado al municipio al rezago es el hecho de depender económicamente del poder federal, es decir, la dependencia de las comunidades regionales de la autoridad central ha traído como consecuencia que al municipio no se le asignen los recursos necesarios para llevar a cabo adecuadamente sus actividades y explotar plenamente los riquísimos recursos naturales con los que cuentan.

No obstante en años recientes se reformó el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se le otorga una cierta independencia financiera a los municipios. La realidad es que la reforma está todavía muy alejada de lo que los legisladores buscaron con dichas modificaciones. Una clara prueba de ello se puede apreciar claramente en la tendencia tradicional de cambios de sexenio en la que se suscita un freno en la mayor parte de las actividades productivas y el fragmento de la economía que se ve más afectado es el sector rural, ya que sigue dependiendo casi en su totalidad del poder central, esto se pudo juzgar claramente en las pasadas elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, en donde el sector más vulnerable fue el ya

mencionado y probablemente seguirá siéndolo si no se toman acciones al respecto pronto.

En materia de ingresos, el municipio mexicano se encontraba inmerso en un *sistema de competencias fiscales*². Los esfuerzos para dar solución al mismo, llevaron a la realización de diversas convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947) iniciándose con ellas el proceso de federalización de impuestos por la vía de reglamentar las actividades y adjudicarse la competencia, otorgando a la vez participaciones. Cabe agregar que en fechas recientes se llevó a cabo una cuarta convención nacional hacendaria, con la propuesta de la *reforma fiscal integral* que se promovió desde el poder ejecutivo federal.

En términos generales, la materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, la cual en su artículo 115 fracción cuarta precisa los recursos integradores de su hacienda, y que a la letra dice:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan en su favor...”

² SISTEMA DE COMPETENCIAS FISCALES, se entiende como el procedimiento que se da al presentarse una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno dando paso al problema de la concurrencia tributaria.

Como podemos apreciar, las reformas al artículo 115 liberaron al municipio de la fuerte atadura política-financiera que limitaba en demasía su función hacendaria. El inconveniente al cual nos tenemos que enfrentar ahora es al de la situación de los municipios pobres – en su mayoría rurales – en los cuales, por más libertad que tengan para administrar sus recursos, simplemente no logran recaudar por la falta de conocimiento y de la infraestructura técnica administrativa necesaria para llevarla a cabo.

Por este motivo es que en el presente estudio se plantean otro tipo de fuentes y mecanismos alternativos de financiamiento para el municipio. Como ya lo señalamos, la captación de recursos financieros para el municipio está fuertemente restringida por la escasez de medios. Si bien parte de las diversas fuentes de financiamiento que se conciben a continuación son utilizadas, otras, que son la mayoría, no son ni remotamente aprovechadas.

Pasamos a continuación al análisis individual de cada una de ellas de una manera superficial por las limitaciones propias de un trabajo de esta naturaleza.

1. Recursos Propios del Erario Municipal

Comprenden los tres tipos de ingresos tributarios: impuestos, derechos y contribución de mejoras. Así como también el resultado de su administración. Las fuentes de financiamiento adicionales radican en la eficiencia marginal de la captación de los mismos, y en el principio de economía de ellos.

2. Recursos Excedentes y de Ahorro

Estos son provenientes de la llamada *productividad del gasto*³. En este mismo rubro se incluyen las fuentes hasta hace poco tiempo vedadas por la legislación mexicana, referente a la emisión de **bonos de desarrollo municipal**, ampliamente usados en otros países como Estados Unidos (aproximadamente hoy en día ascienden estas emisiones a 500 mil millones de dólares); de la misma manera, en países latinoamericanos como Colombia, Venezuela y Costa Rica los municipios pueden colocar **fondos de inversión**, los cuales pueden captar recursos a estos y otorgar ganancias a los inversionistas. En México, la inmadurez de los mercados financieros hace poco probable su utilización, ya que si bien los municipios cuentan con recursos para “fondearse”, no se dispone tampoco de experiencia y conocimientos en esta materia. No obstante lo anterior, actualmente estos instrumentos forman parte de proyectos de investigación en centros académicos como el Centro de Investigación y Docencia Económica y al menos en un importante grupo financiero del país.

3. Recursos Extramunicipales

La ampliación de estos recursos implica sencillamente mejorar la gestión administrativa de los ayuntamientos. Ello se logra por medio de la profesionalización de la administración pública municipal, y la preparación de los

³ PRODUCTIVIDAD DEL GASTO. Consiste en eficientar el uso del mismo evitando el despilfarro y el derroche, a través de técnicas de optimización y evaluación del gasto público.

funcionarios locales para logra mayores índices de recaudación y disminución en gastos operativos de los municipios.

4. Recursos de Crédito

Este es un renglón fuertemente controlado por las legislaturas locales y gobiernos estatales. Sin embargo, cumpliendo ciertos requisitos impuestos por la legislación así como por las instituciones bancarias de desarrollo, se podrá acceder a créditos, que aunque la mayoría de las veces son comprometidos, le permiten al municipio mayores márgenes de maniobra. De la misma manera, el crédito comercial, normalmente más caro y de alto riesgo, presenta ciertas modalidades accesibles a los municipios como el *arrendamiento financiero*, que permiten no descapitalizar al mismo, y ofrecer inclusive alternativas de compra de equipo arrendado. Habrá de evaluarse de la misma manera, el crédito de los proveedores, así como también los de avío y refaccionarios.

5. Recursos de Cooperación Internacional

Algunas agencias y organismos internacionales, entre los cuales se incluye a bancos de cooperación internacional como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, canalizan recursos a entidades federativas y municipios para obras por ellos promovidos. Así, por citar un ejemplo, el municipio de Aguascalientes se ha vio beneficiado recientemente por el Banco Mundial con un crédito para la exploración de mantos acuíferos y para la distribución del agua

potable, con lo cual se amplía la cobertura y calidad en la prestación de este servicio.

6. Otras Fuentes

De las más sobresalientes tenemos la **coinvertión entre particulares** y ayuntamiento, en donde este último renuncia a la obtención de utilidades y aquellos a exagerados márgenes de ellas.

Otra modalidad es la **coinvertión o consorcios entre municipios**, ello significa que de acuerdo al beneficio marginal que cada participante vaya a obtener será la aportación que haga a la inversión. Como ejemplo de esta idea, podemos mencionar a los municipios de León, San Francisco de Rincón, Purísima de Bustos y otros municipios vecinos guanajuatenses que hace algunos años elaboraron un proyecto para invertir en una fábrica procesadora de basura que actualmente beneficia a todos aquellos y además genera recursos adicionales.

Por último, una modalidad en la prestación de servicios públicos que cada día cobra más interés es la **concesión de servicios**. Ésta forma se menciona aquí porque a la vez que el servicio es prestado por particulares con la supervisión del municipio, al otorgar dicha concesión el municipio les cobra a los particulares, lo cual genera recursos adicionales al municipio. En el municipio de Puebla, entre muchos otros, esta modalidad, concretamente el servicio de limpia, ha sido un verdadero éxito desde el punto de vista financiero.

CAPÍTULO 3

LA CONVENCIÓN NACIONAL HACENDARIA

Antecedentes

En la evolución de las finanzas municipales, podemos encontrar 5 grandes etapas:

- a) Una primera etapa -previa a 1980- de moderada autosuficiencia municipal aunque en precarias condiciones, debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia un esquema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno.

- b) Un periodo -década de los ochentas- de un fortalecimiento de los ingresos municipales, derivado de la reforma Constitucional de 1983 que faculta al municipio el cobro del impuesto predial.

- c) Una siguiente etapa -hasta 1994- de repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente con el cobro de impuestos y tarifas.

- d) La crisis de 1995 marca la siguiente etapa -hasta 1997- con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos

propios. Así mismo, se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los Ramos 26 y 33.

- e) A partir de ese momento, y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, reconocidos plenamente como ámbito de Gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera.

La Convención Nacional Hacendaria tiene el propósito de generar un nuevo proyecto de país mediante la construcción de un federalismo fiscal más justo, más equitativo y más acorde con los retos actuales del desarrollo nacional. En este contexto, el municipio se integra como el invitado protagonista que accede al esquema nacional como un nuevo orden de gobierno, a casi 200 años de vida del México independiente, y 180 años de establecidas las entidades soberanas que lo conforman.

Dicha Convención representó un acontecimiento de suma importancia para nuestro país, ya que fue producto de un amplio proceso de maduración y negociación entre los diversos actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno en virtud del cual se buscó generar un foro de discusión y de planteamiento de propuestas en torno al diseño de un mejor esquema de

federalismo hacendario en México, todo ello en el contexto de un nuevo orden político nacional.

Como ya hemos afirmado anteriormente, la construcción de una economía dinámica y competitiva requiere una red de oportunidades para la sociedad y un marco jurídico claro y eficaz mediante el cual se pueda lograr el bienestar de la población. En esa medida, resulta claro y necesario llevar a cabo un diagnóstico y análisis de la situación que guarda el esquema tributario nacional, y generar una serie de propuestas que se apliquen a la realidad, para lograr el ajuste entre las necesidades y los satisfactores que se requieren para alcanzar el desarrollo económico y social de México.

La Convención se llevo a cabo bajo un intenso ritmo de trabajo, en el lapso que abarca del 28 de octubre de 2003 al 17 de agosto de 2004, y es precisamente por ello que la misma tiene gran relevancia para este trabajo, ya que se encuentra comprendido en el periodo objeto del presente estudio.

Fue el 5 de febrero de 2004 en Juriquilla, Querétaro, donde realmente se materializó el gran acuerdo nacional para generar propuestas en torno a un nuevo sistema hacendario que otorgue mayores recursos a las entidades federativas y a los municipios, para alcanzar los niveles de desarrollo deseados por todos los actores políticos involucrados, así como para abatir la desigualdad y el rezago existente entre las diversas regiones del país.

Ese mismo día se instalaron las mesas de análisis y propuestas, relativas a los siete grandes temas de la convención:

1. Gasto Público;
2. Ingresos;
3. Deuda Pública;
4. Patrimonio Público;
5. Modernización y Simplificación de la Administración Hacendaria;
6. Colaboración y Coordinación Intergubernamentales, y
7. La Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Con base en los primeros diagnósticos generales, se determinó que existen problemas importantes en el sistema nacional hacendario. Entre otros, existe una insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal como en los gobiernos estatales y municipales. Lo anterior se debe en gran medida a la concentración de instrumentos de política fiscal y a la escasa participación de las entidades.

De igual manera se advierte que la carga fiscal del país, con relación al tamaño de su economía, es de las más bajas de entre las tasas de los países con un desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual del federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependa, para su gasto anual, en más

del 90% de los recursos federales con un comportamiento semejante o aún mayor en el caso de los municipios.

A la estructura tributaria nacional también la caracterizan los altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen complejo el cumplimiento y la administración de las obligaciones fiscales, especialmente en lo que respecta a pequeños contribuyentes y aquellos que podrían representar una fuente de ingresos importantes para los municipios.

Es por ello que gran parte de los esfuerzos de la Convención Nacional Hacendaria, estuvieron encaminados a resolver la problemática de insuficiencia de recursos de los municipios, toda vez que el rezago en el desarrollo económico y social en los mismos son verdaderamente preocupantes. Las discusiones en torno a mayores facultades tributarias para los municipios e incluso respecto de la creación de leyes de ingresos o códigos financieros municipales, fueron de los principales tratados en las mesas de análisis de la convención.

Objetivos de la Convención Nacional Hacendaria

La Convención Nacional Hacendaria significó una reunión republicana, democrática y participativa para que representantes de los gobiernos federal, estatales y municipales, escuchando a la sociedad civil, definan, en función de los requerimientos del desarrollo nacional y una nueva visión de federalismo mexicano, cuáles deben ser el ámbito competencial político-administrativo, las

responsabilidades de gasto y las atribuciones y facultades impositivas que correspondan a cada uno de ellos.¹

Asimismo, el propósito general de la Convención es coadyuvar a impulsar un desarrollo económico más dinámico y justo, definir las responsabilidades de gasto a partir de las necesidades básicas en materia social y de infraestructura de cada uno de los tres órdenes de gobierno, así como generar los recursos necesarios y suficientes dentro de un nuevo federalismo².

Para ello, se buscó determinar cuáles son las potestades impositivas respecto a quién corresponde legislar, recaudar, administrar o recibir recursos de cada impuesto, estableciendo cuáles son las facultades concurrentes y las exclusivas. De igual manera, se llevó a cabo la revisión del marco institucional, las normas jurídicas y las políticas vigentes para operar el nuevo sistema.

El conjunto de los cambios citados, la Reforma Hacendaria, se pretendió realizar con el fin de promover el crecimiento económico, la justicia social, el equilibrio en el desarrollo regional, la estabilidad macroeconómica y la solidez de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno.

¹ Convocatoria a la Primera Convención Nacional Hacendaria, Palacio Nacional, 28 de octubre de 2003.

² *Idem.*

Los resultados de la Convención se traducirían en propuestas que, en su caso, podrían ser encauzadas como iniciativas legislativas ante el H. Congreso de la Unión y las Legislaturas Locales, según corresponda.

De conformidad con los documentos oficiales consultados para el presente estudio, los objetivos principales buscados a través de la Convención Nacional Hacendaria son los siguientes³:

- Producir y difundir un diagnóstico de la situación actual de las haciendas públicas federal, estatales y municipales.
- Generar, con base en dicho diagnóstico, un proceso y un programa de reformas con visión de mediano y largo plazos.
- Lograr un nuevo federalismo hacendario integral, el cual deberá incluir el ingreso, el gasto, la deuda y el patrimonio públicos.
- Definir las responsabilidades de gasto que cada orden de gobierno debe asumir, a partir de su cercanía con las necesidades de los ciudadanos y su aptitud para resolverlas.
- Revisar las facultades tributarias y proponer quién legisla, quién administra y recauda, y quién recibe los frutos de las contribuciones.
- Lograr una mayor simplificación de la legislación y efectividad de la administración, modernizando los sistemas de ingresos y gastos en los tres órdenes de gobierno.

³ *Idem.*

-
- Programar las reformas necesarias en las instituciones que operen el nuevo sistema hacendario federal.
 - Lograr mayor transparencia y armonización de la información hacendaria.
 - Fortalecer los sistemas de rendición de cuentas, de supervisión y de control social ciudadano.
 - Revisar el marco jurídico para generar un capítulo hacendario en la Constitución y una nueva Ley de Federalismo Hacendario, que den certidumbre a las relaciones entre los tres órdenes de gobierno.
 - Proponer cambios en la legislación secundaria.
 - Acordar un programa entre los órdenes de gobierno para simplificar administrativamente los procesos programáticos, presupuestales y fiscales, así como para promover el desarrollo y la modernización institucionales.

La participación Hacendaria del municipio, en el marco de la CNH

Un tema en el cual la participación de los Ayuntamientos y Gobiernos Estatales en la Convención fue sumamente proactiva, fue el referente a las finanzas municipales y al papel del institución municipal en la recaudación de contribuciones.

En esa medida, fueron múltiples las propuestas recibidas planteando diversas alternativas para resolver el problema de la carencia de recursos en la mayoría de los municipios a lo largo de la República. Después de haber estudiado dichas propuestas, podemos inferir que existen dos posturas principales y antagónicas

entre sí que han sido sostenidas por unos y otros actores políticos, por lo que se ha suscitado una discusión sobre la conveniencia de adoptar ya sea una u otra posición frente al citado problema. Las posturas adoptadas son las siguientes:

1. La primera sostiene que el municipio no está preparado para un proceso de ampliación de facultades en materia recaudatoria y de gasto, principalmente por la poca preparación de los funcionarios municipales y la poca disponibilidad de recursos que podrían obtener en su esfera de competencia.
2. La segunda afirma que el municipio mexicano debe entrar en una nueva etapa de modernización en el ámbito hacendario y político, con mayores potestades para poder gravar y recaudar contribuciones de su competencia y destinarlos a los gastos que se consideren más urgentes y prioritarios.

Cabe mencionar que tanto a unos como a otros les queda claro, que uno de los principales factores que inciden en la falta de desarrollo municipal lo constituye la falta de recursos financieros para promover por parte del sector público la infraestructura necesaria para entrar de lleno a un verdadero progreso social, sin embargo la pregunta clave es cómo resolver este grave problema a la luz de las potestades tributarias del municipio.

De igual manera, hay coincidencia de opinión con respecto a que nuestra sociedad se encuentra fuertemente influenciada por la falta de corresponsabilidad entre la población y su gobierno a la hora de contribuir por parte del primero en el gasto público, esto obedece a diversos factores entre los cuales se pueden definir claramente los siguientes:

1. Falta de credibilidad sobre el Manejo que de estos recursos hacen los diversos niveles de Gobierno.
2. Inexistencia de una correlación directa y claramente identificable entre lo que se paga y lo que se recibe como beneficio directo.
3. Prevalencia de un claro esquema centralizado, en donde el desarrollo regional es prácticamente inexistente.
4. El pago de Impuestos se destina a mantener una estructura burocrática extensa e inoperante.

Lo anterior redundante en que se perciba sumamente difícil la aplicación de un nuevo esquema de mayores atribuciones fiscales para el municipio, ya que los contribuyentes buscan esquemas y lagunas legales para evitar el pago de impuestos y por otra parte el gobierno dedica gran parte de su esfuerzo en reforzar los marcos jurídico-legales, para coaccionar el pago de impuestos y garantizar su cobro efectivo, teniéndose como resultado final, dos puntos claros

bien definidos y sumamente polarizados: por un lado, una base contribuyente, que evita en lo posible el pago de impuestos, refugiándose en estrategias contables y planeación fiscal de tendencia elusiva, o bien refugiada en la informalidad y el clandestinaje y, por otra parte, un gobierno que persigue de manera despiadada al contribuyente, en esquemas que caen en un verdadero terrorismo fiscal, con sistemas sumamente complejos de pago de impuestos que provocan incertidumbre y falta de confianza en la base de contribuyentes.

Es bien claro que estos polos antagónicos, se alejan de si con cada reforma fiscal que se aplica, llegando a extremos que ponen en riesgo no solo el desarrollo social, sino la propia estabilidad que se requiere para una sana convivencia, en donde las últimas consecuencias serían catastróficas, pues de seguir así se llegara al punto en donde nadie pague impuestos y por tanto no se tendrán recursos para el desarrollo de los temas que a todos los municipios son comunes y necesarios.

Regresando a la discusión entre las posturas respecto del papel del municipio en el ámbito tributario, resulta imperativo promover una reforma tributaria municipal “intermedia” entre las dos posturas antagónicas ya mencionadas, fortaleciendo un verdadero desarrollo regional en donde se reconozca que el punto de partida lo constituye el municipio y el derecho que tiene este a explotar de manera libre su

patrimonio⁴, entendiendo que para ello se requieren diferentes líneas de acción como lo son:

- a) Que cada municipio registre sus cuentas de manera clara y ordenada, utilizando sistemas contables, con base en Principios de Contabilidad Generalmente aceptados, todos sus bienes, muebles e inmuebles.
- b) Que sus bienes se registren en términos monetarios a efecto de valorizarlos y poder en su caso establecer esquemas de depreciación.
- c) Obtener con base a esto mayor posibilidad de financiamiento, para el desarrollo municipal.
- d) Establecer el derecho de los municipios a obtener un beneficio directo tangible y claramente cuantificable, por la explotación de sus bienes como lo son la vía pública, por parte del comercio ambulante.

Principales propuestas en materia tributaria municipal

Como ya mencionamos en el inciso anterior, en materia tributaria municipal se presentaron en la Convención diversas propuestas tendientes a dotar de mayores recursos a los municipios para atender sus necesidades particulares.

⁴ ALCAZAR ALVAREZ, Salvador, *Patrimonio Municipal y Recaudación Fiscal*, Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, México, 2004.

A continuación se realiza una síntesis de aquellas propuestas que desde nuestro punto de vista constituyen las de mayor alcance y más novedosas, proponiendo realizar una auténtica reforma de la institución municipal en lo que al manejo de su hacienda pública respecta. Todas ellas formulan tesis sumamente interesantes que de llegarse a implantar podrían lograr un cambio trascendental en las finanzas públicas municipales.

Propuesta de la asociación de municipios de México, A.C.

La Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC) es una agrupación de naturaleza civil que aglomera a una multitud de municipios mexicanos con la finalidad de proponer soluciones reales a los problemas que enfrenta esta importante institución pública en nuestro país.

En esa medida el Comité Técnico de Tesoreros Municipales de la AMMAC realizó una serie de estudios de los cuales derivaron varias propuestas en todos los temas objeto del análisis de la CNH, es decir de las mesas de estudio. Sin embargo las más trascendentes son las que se explican a continuación.

En términos generales, los planteamientos de la AMMAC proponen la *redefinición de las competencias y recursos* que correspondan para cada uno de los tres ordenes de gobierno; fortaleciendo la hacienda municipal, procurando una mayor certeza y transparencia en la distribución de los recursos así como mayores potestades tributarias para los Ayuntamientos; también se sugiere avanzar en el

logro de una mayor autonomía para administrar tanto el patrimonio como la deuda pública; la modernización y simplificación de la administración hacendaria; la participación formal de los gobiernos municipales en los órganos nacionales de coordinación hacendaria y una mayor transparencia y rendición de cuentas tanto entre los ordenes de gobierno, como de éstos a la población.

A continuación se presenta un breve resumen de las propuestas de la AMMAC⁵, agrupadas por cada uno de los temas de estudio de la Convención Nacional Hacendaria.

Gasto público

Propuesta 1.1 Plazos diferenciados para autorizar los presupuestos federal, estatal y municipal.

Con la finalidad de que los gobiernos estatales y municipales conozcan con oportunidad los recursos que son aprobados por los otros ordenes de gobierno y de tener la oportunidad de incorporar en su propio presupuesto los recursos que son necesarios para convenir aportaciones económicas con los gobiernos estatal y federal para realizar proyectos y acciones en forma conjunta, se propone establecer plazos diferenciados y escalonados para la aprobación de los respectivos presupuestos de egresos, de tal manera que el primer presupuesto

⁵ Asociación de Municipios de México, A.C., *Propuestas de los Gobiernos Municipales para la Convención Nacional Hacendaria*, AMMAC, México, 2004.

que se autorice sea el federal, un mes después el estatal y finalmente, el presupuesto municipal.

Propuesta 1.2 Definir el alcance de las actividades que son concurrentes a los tres ordenes de gobierno.

Esta propuesta consiste en que, con la participación de los tres órdenes de gobierno, se definan con precisión los alcances de las atribuciones, las responsabilidades y los recursos para cada uno de ellos, sobre las materias que les son concurrentes. Como ejemplo de dichas materias tenemos: seguridad pública, atención a la población marginada, educación, salud, vivienda, desarrollo económico e impulso a las actividades productivas, urbanización.

Propuesta 1.3 Que la obra pública de urbanización sea competencia municipal.

Con el objeto de incrementar la eficiencia en el ejercicio de los recursos, se propone que la obra pública de urbanización municipal que realicen tanto la federación como los estados, sea competencia de los gobiernos municipales, los cuales autorizarán y ejecutarán dichas obras aplicando la normatividad que corresponda y sólo por excepción o por motivos subsidiarios, la construcción será realizada por los otros dos ordenes de gobierno.

Propuesta 1.4 Fondos de apoyo para nuevos polos de desarrollo.

Para evitar la sobre saturación, el congestionamiento y la ineficiencia de las grandes ciudades, se propone que entre los tres ordenes de gobierno se conjunten acciones y recursos que sirvan para impulsar y financiar la creación de nuevos polos de desarrollo.

Ingresos

Propuesta 2.1 Facultades tributarias plenas a los gobiernos municipales.

Con el objeto de fortalecer las haciendas municipales y de transparentar ante la ciudadanía la relación entre la autoridad que aprueba las contribuciones y aquella a la que se le exige otorgar los servicios públicos, se propone, a través de una reforma al artículo 115 Constitucional, otorgar facultades a los ayuntamientos para que sean éstos quienes autoricen sus valores catastrales y sus leyes de ingresos sin la participación del congreso del estado.

Propuesta 2.2 Participaciones estatales del 25% a los municipios.

Con el objeto de dotar de mayores recursos a los municipios para que puedan atender mejor las crecientes necesidades de la población, se propone incrementar el porcentaje que los gobiernos estatales distribuyen por concepto de

participaciones a los municipios, para pasar del 20% actual al 25%, en un período de 5 años.

Propuesta 2.3 Más participaciones y menos aportaciones.

Tomando en cuenta que los gobiernos municipales se encuentran más cercanos a las demandas ciudadanas, es congruente que sea éste el orden de gobierno que destine y ejerza libremente los ingresos que hasta hoy se reciben etiquetados del gobierno federal a través de las aportaciones del Ramo 33, por lo que se propone que dichos recursos sean entregados a los municipios sin condiciones, o bien, se incorporen al Ramo 28 (participaciones federales) y se distribuyan directamente a los municipios, sin la intervención del gobierno del estado.

Propuesta 2.4 Mayor certeza y transparencia en la distribución de recursos.

Con el fin de lograr incrementar la certeza y transparencia sobre los procedimientos que utiliza tanto la federación como los estados para distribuir los recursos del Ramo 28 (participaciones) y del Ramo 33 (aportaciones), se propone eliminar las condiciones de discrecionalidad en su asignación y distribución, publicando los mecanismos y fórmulas utilizadas, propiciando que dichos recursos lleguen directamente a los municipios sin la intervención de los gobiernos estatales.

Propuesta 2.5 Participación de los municipios en el Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública.

Con el objeto de fortalecer los esfuerzos que los gobiernos municipales realizan en los programas de prevención y combate a la delincuencia, se propone que los municipios participen con una representación en el Consejo Nacional de Seguridad Pública y reciban una parte de los recursos del Fondo de Aportaciones de Seguridad Pública del Ramo 33 que se distribuye a los gobiernos de los estados.

Propuesta 2.6 Cambios en la fórmula de distribución de las participaciones federales.

Con el objeto de fortalecer el carácter resarcitorio e incluir en la fórmula de distribución de las participaciones a estados y municipios ciertas variables que se reflejen la capacidad de las entidades federativas para generar riqueza y captar contribuciones, se propone:

- a) Que se disminuya la primera parte de la fórmula para pasar del 45.17% al 30% del Fondo General Participable y que continúe su distribución con base en la población.
- b) Que se incremente la segunda parte de la fórmula, para pasar del 45.17% al 60% y que la base de su distribución ya no sean los impuestos asignables sino el PIB estatal.

c) Que la tercera parte de la fórmula se incremente para llegar al 10% y continúe teniendo la misma mecánica redistributiva que la actual.

Para evitar que haya estados afectados por estos cambios, la AMMAC propone que las entidades federativas cuyas participaciones experimenten una disminución, sean compensadas con recursos del mismo Fondo General Participable, en un porcentaje y por un tiempo que se podría definir convencionalmente.

Deuda pública

Propuesta 3.1 Autonomía municipal para autorizar su deuda.

Con el fin de agilizar los procesos de endeudamiento y de obtener oportunamente los recursos financieros que provienen de la contratación de créditos, así como para avanzar en forma sustantiva en el ejercicio de la autonomía municipal para administrar libremente su hacienda, se propone que los gobiernos municipales estén facultados para autorizar la emisión de su deuda pública, sin la participación del congreso del estado (aún cuando el plazo de amortización exceda el período constitucional para el que fue electo el ayuntamiento), con el establecimiento de ciertos límites técnicos:

-
- a) Que el monto total de la deuda municipal no sea mayor al 30% del presupuesto de egresos del ejercicio (sin incluir los recursos que provienen de la misma deuda).
 - b) Que el endeudamiento sea autorizado por dos terceras partes del ayuntamiento.
 - c) Que el financiamiento contratado se destine exclusivamente a obras y acciones productivas de beneficio social o a la sustitución de deuda.

Propuesta 3.2 Autonomía municipal para suscribir contratos.

Dotar a los ayuntamientos con atribuciones para suscribir contratos por sí mismos, sin la participación del congreso del estado, aún cuando se establezcan derechos y obligaciones por un plazo mayor al del período de gobierno, estableciendo límites técnicos en cuanto al monto y al plazo de los contratos.

Patrimonio

Propuesta 4.1 Autonomía municipal para autorizar la compraventa de bienes muebles e inmuebles.

Facultar a los ayuntamientos para poder comprar y vender bienes muebles e inmuebles, sin la participación del congreso del estado, estableciendo ciertos topes y reglas técnicas para el caso de la venta de los bienes del dominio público.

Propuesta 4.2 Facilitar el cobro de las contribuciones municipales a los bienes del dominio público.

Con el objeto de hacer más eficiente y expedito el cobro de las contribuciones establecidas en el artículo 115 Constitucional y de fortalecer las haciendas municipales, se propone:

1) Reformar la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para precisar plenamente que tipo de bienes del dominio público de la federación, de los estados o municipios estarán exentos del pago de las contribuciones a que refiere dicho artículo.

2) Establecer reformas en las legislaciones estatales para:

a) Incorporar como objeto del impuesto predial y otras contribuciones a los inmuebles del dominio público de la federación, estado o municipio utilizados para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

b) Incluir como sujetos del impuesto a las personas físicas o morales que tengan la propiedad o posean por cualquier título dichos bienes.

c) Establecer que para estar exentos del impuesto predial y otras contribuciones municipales, los propietarios o legítimos poseedores deban acreditar que el inmueble es un bien del dominio público y que se utiliza para los fines de su objeto público.

3) Que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o la Secretaría que se encuentre facultada para otorgar la concesión de bienes del dominio público, exija en los contratos respectivos que los concesionarios paguen a los gobiernos municipales los impuestos y derechos que le correspondan o de lo contrario, les sea revocada la concesión.

Propuesta 4.3 Participar a los municipios de los bienes nacionales.

Se propone realizar las reformas pertinentes para que los gobiernos municipales, al igual que los gobiernos estatales y el federal, participen del beneficio que otorga la concesión, uso, venta o explotación de los bienes que se consideran patrimonio nacional (como es el caso de los tiempos oficiales en radio y TV, el agua, etc.).

Modernización y simplificación de la administración hacendaria

Propuesta 5.1 Establecer sistemas de información a través de Internet.

Se hace esta propuesta para que la población municipal pueda, a través de este medio electrónico, consultar el avance de sus trámites; consultar sus adeudos y pagar sus contribuciones así también que los proveedores tengan la posibilidad de consultar los procesos de licitación, el estatus de sus facturas, los programas de pago, entre otros trámites.

Propuesta 5.2 Instalar *kioskos electrónicos* en lugares estratégicos.

El fin será el permitir a la ciudadanía consultar y pagar las contribuciones y multas con comodidad y seguridad en lugares cercanos a sus domicilios y en sitios que comúnmente visitan.

Propuesta 5.3 Elaborar el padrón único de contribuyentes.

Este planteamiento es muy interesante y ya se ha propuesto en otros foros. Para lograrlo será necesario enlazar e identificar en una sola cuenta todos los pagos y trámites que cada contribuyente hace en el gobierno municipal, utilizando el CURP para las personas físicas y el RFC u otra identificación única aceptada, para las personas morales.

Propuesta 5.4 Compartir entre los tres ordenes de gobierno los padrones y las bases de datos.

Las bases de datos sobre los contribuyentes que se pongan a disposición de los otros órdenes de gobierno deben estar digitalizadas, depuradas y actualizadas. Los padrones que se proponen compartir son, para el caso del gobierno municipal: el impuesto predial, el comercio ambulante, las licencias de operación, los anuncios luminosos, los permisos de transporte público, entre otras; en el caso del gobierno estatal: licencias para conducir, control vehicular, registro público de la propiedad, impuesto sobre automóviles nuevos, impuesto sobre nóminas,

impuesto al hospedaje, y finalmente, para el gobierno federal: ISR, IVA, IESPS, IMSS, INFONAVIT, derechos federales.

Colaboración intergubernamental

Propuesta 6.1 Convenios de colaboración para fiscalizar a los pequeños contribuyentes.

Para hacer más eficiente la fiscalización y el cobro a los pequeños contribuyentes y al mismo tiempo fortalecer las haciendas municipales, se propone establecer convenios de colaboración administrativa en forma directa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal para fiscalizar y recaudar las contribuciones de los pequeños contribuyentes, ya que es el gobierno municipal quien cuenta con la infraestructura administrativa y tiene la información y el control de los vendedores ambulantes, los tianguistas, los mercados sobre ruedas, entre otros trabajadores informales, por lo que es el municipio el medio idóneo para realizar esta función.

Propuesta 6.2 Convenios de colaboración entre la federación y los municipios.

Con el objeto de eficientar la recaudación de los gobiernos municipales, se propone realizar las reformas legales que se requieran para que sea posible elaborar convenios de colaboración administrativa entre los gobiernos municipales y el gobierno federal en forma directa, que además permita al gobierno federal firmar convenios para que sea éste quien se encargue de recaudar las

contribuciones municipales cuando se trate de grandes contribuyentes o de concesionarios de bienes del dominio público, sobre los cuales el gobierno federal pueda tener mayor efectividad en los cobros, como puede ser el caso del cobro del impuesto predial de inmuebles federales y otros.

Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas

Propuesta 7.1 Sistema único de contabilidad gubernamental.

Con el objeto de estandarizar, hacer comparable y publicar la información que resulta de los procesos contables de los tres ordenes de gobierno, se propone que se uniformen los principios, los criterios y la normatividad que se utiliza en los sistemas contables gubernamentales y que se acuerde por todos implementar su aplicación.

Propuesta 7.2 Sistema nacional de información hacendaria y sistema de medición del desempeño.

Para facilitar la transparencia e incrementar la eficiencia de la administración pública municipal, se propone que se cree un sistema nacional de información hacendaria, (administrado por el INEGI) y que se desarrolle e institucionalice un sistema de medición del desempeño para estados y municipios.

Propuesta “patrimonialista”. Ayuntamiento de Guadalajara

El licenciado Salvador Alcázar Álvarez⁶ realiza una propuesta interesante en la que sugiere dotar de una mayor seguridad jurídica al patrimonio de los municipios así como ampliar las facultades de recaudación de los mismos en su esfera de su competencia. En esa medida, Alcázar Álvarez se enfoca en un solo aspecto de la reforma hacendaria municipal, pero acaso uno de los más importantes: el patrimonio del municipio.

El autor establece un esquema básico de recaudación con base en el derecho que tienen los municipios de disponer de su patrimonio⁷, haciendo énfasis en los seis puntos siguientes:

Primero, la única manera de obtener una real recaudación fiscal, es ampliando la base de los que realmente pagan Impuestos, para ello el Municipio constituye una fuente totalmente ignorada de potenciales contribuyentes, pues es este quien autoriza y tiene pleno conocimiento del comercio ambulante, en donde se refugian los inconformes con el centralismo imperante actualmente, por ello debe facultarse a cada ayuntamiento a elaborar padrones fiscales de comerciantes ambulantes.

⁶ El licenciado Salvador Alcazar Álvarez es Regidor de la ciudad de Guadalajara, Jalisco para el periodo 2003-2006.

⁷ ALCAZAR ALVAREZ, Salvador, *Puntos de Propuesta sobre Patrimonio Municipal y Recaudación Fiscal*, Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco, CNH, México, 2004.

Segundo, el *comercio ambulante*, permanece en la informalidad por falta de atención de las autoridades, pues la mayoría de ellos están convencidos de la necesidad de mejorar el entorno en el que se desarrollan y para ello están concientes de la necesidad de pagar impuestos siempre que estos se apliquen de manera directa en el mismo, es decir que se vean reflejados en mejoras en el entorno que le rodea.

Tercero, se requiere implementar un esquema sencillo de pago de impuestos, muy similar al de *pequeños contribuyentes*, que incluso pudiera ser el mismo que ya existe, con el pago de un solo impuesto sobre la renta con base en los ingresos, que no requiera de complejos sistemas contables, el cual para su real ejercicio sea controlado por los ayuntamientos de cada municipio, permitiéndoles a estos participar significativamente de los beneficios recaudados, con el compromiso de aplicarlos en beneficio de las comunidades afectadas directamente por el ejercicio de comercio ambulante, para lograr un costo-beneficio claramente identificado.

Cuarto, la recaudación seguirá siendo obligación de las instancias federales, no para promover ambulante indiscriminado, sino para modificar el Convenio de Colaboración Fiscal, que opera a nivel federal, con el fin de privilegiar al municipio en lo que a esta área se refiere, y así poder ver un reflejo regional directo con base al esfuerzo de control de cada municipio, y no seguir subsidiando a aquellos que no se preocupan por mejorar los servicios y la recaudación de impuestos.

Quinto, derivado de lo anterior cada Municipio tendría el entorno que realmente debe tener, en base en el orden y nivel de compromiso social de sus habitantes, promoviéndose una sana competencia de tipo fiscal, terminándose en cierta medida con el paternalismo centralista en donde las regiones se esfuerzan y el centro se privilegia de este esfuerzo sin tener un pleno merecimiento.

Sexto, cada municipio se encargará de mantener actualizado el padrón de contribuyentes, a través de reformas en sus reglamentos mediante las cuales se establezca como requisito demostrar el cumplimiento de las obligaciones fiscales para la emisión del permiso temporal correspondiente, en esquemas de equidad y proporcionalidad que marca la constitución federal, pero con la vigilancia estrecha de la autoridad municipal que les conoce y sabe de sus verdaderos resultados y no una instancia federal que solo los tiene registrados como un número más en sus listas, ajeno e insensible, esto se traducirá en auditorias constantes y directas con pleno conocimiento de causa, de manera sencilla y transparente.

Con base en esta propuesta, Alcázar Álvarez sostiene que de lograr en la mayor medida posible estos puntos se permitiría a los municipios contribuir en el control de la evasión fiscal y promover el pago puntual de los impuestos sobre bases sencillas, claras y fácilmente identificables con beneficios directos, lo cual eventualmente llevaría a asumir una corresponsabilidad del gasto público, tal como lo marca nuestra Constitución.

Propuesta del colegio de contadores públicos de Xalapa

De acuerdo con la exposición de motivos del estudio realizado por el Colegio de Contadores Públicos de Xalapa⁸, el sistema tributario en México se ha estructurado para dejar prácticamente al gobierno federal la responsabilidad de aprobar y cobrar los impuestos con mayor potencial recaudatorio. Esta situación contrasta con otros países que son federaciones, pero también con países de organización unitaria. En países federalistas como Canadá, Brasil, Estados Unidos y Alemania el orden federal recauda entre el 60% y 70% del valor de todos los impuestos, y los gobiernos estatales y municipales el resto.

En este sentido, se afirma que el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha cobrado su vigencia, por lo que no corresponde a las nuevas condiciones económicas, sociales y políticas del país. Por tanto, algunos estados y municipios que cuentan con mayor inversión en capital humano, físico y mejor infraestructura, han entrado en un círculo virtuoso que impulsa su crecimiento y les permite responder mejor a los ciclos económicos. Sin embargo, en el escenario opuesto se encuentran aquellas entidades federativas que no han podido beneficiarse de la nueva realidad económica, quedando entrampadas en un círculo vicioso de pobreza y marginación.

⁸ LOPEZ FERNANDEZ, Iván, *El otorgamiento de mayores facultades tributarias a los estados y municipios*, Colegio de Contadores Públicos de Xalapa, México, 2004. La propuesta es firmada por López Fernández en su calidad de Presidente del Colegio de Contadores Públicos de Xalapa.

En virtud de lo anterior, surge la necesidad de un mecanismo de nivelación entre regiones se vuelve cada vez más importante, así, al otorgar nuevas responsabilidades a los gobiernos estatales y municipales, los recientes procesos de descentralización pueden cambiar la estructura de nuestro federalismo y promover una mejor administración pública, pero requiere también de un sistema fiscal adecuado a las nuevas responsabilidades de los gobiernos locales.

Como lo señala el estudio, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal, la mayoría de los estados ha establecido en su legislación los impuestos sobre nóminas, hospedaje y sobre loterías, rifas y sorteos, también han fijado derechos por la autorización de la venta de bebidas alcohólicas y la colocación de anuncios y publicidad en la vía pública, para sí o para sus municipios. Asimismo la legislación permite a los estados la contratación de deuda pública directa. Esta opción de financiamiento se establece en la fracción II, párrafo segundo del artículo 117 Constitucional. No obstante, la federación tiene la potestad sobre los gravámenes más recaudadores.

Diagnóstico de la situación hacendaria municipal

Cabe destacar que en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los estados y municipios han sacrificado potestades tributarias a cambio de recibir participaciones derivadas de la recaudación en impuestos federales, de hecho esta es la esencia del sistema, por el cual los estados y municipios dependen en gran medida de los ingresos federales.

Asimismo, resulta evidente la debilidad fiscal de los municipios, que de acuerdo a estimaciones de la OCDE⁹, México ocupa las últimas posiciones en recaudación por concepto de impuesto predial tanto en América Latina como de los países miembros de esta organización multinacional. El monto recaudado es de sólo dos décimas del PIB, esto es 10 veces menos que el promedio de la OCDE. Este dato se acentúa aún más si lo referimos en términos per cápita, donde el indicador es muy bajo. Lo anterior, trae como consecuencia una insuficiencia para cubrir el costo de los servicios básicos de la población como seguridad, alumbrado público, limpia y recolección de basura, por citar sólo algunos de los servicios municipales generalizados mencionados en el estudio.

Bajo el actual esquema de colaboración fiscal, la hacienda municipal no ha sido ajena a los cambios experimentados por el sistema fiscal federal, con la entrada en vigor de este sistema, los ayuntamientos se vieron beneficiados al recibir recursos por concepto de participaciones federales, así como transferencias federales directas para financiar programas municipales.

El Fondo de Fomento Municipal, que equivale al 1% de la recaudación federal participable, se destina íntegramente al financiamiento del gasto de los ayuntamientos. Lo mismo sucede con las aportaciones que asigna la federación para infraestructura municipal, combate a la pobreza y seguridad pública.

⁹ *Idem.*

No obstante, estos avances han sido insuficientes para lograr una autonomía financiera de los municipios que les permita cumplir cabalmente con los servicios que demanda la población, toda vez que sus fuentes de ingresos propios son muy reducidas, destacando como las principales el impuesto predial y los derechos de agua.

Problemática específica

El estudio del Colegio de Contadores de Xalapa advierte que existen seis aspectos esenciales que constituyen la problemática¹⁰ de la escasa recaudación tributaria por parte de los estados y municipios de México:

- La falta de claridad en la asignación de las potestades tributarias tiene efectos negativos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos a la población.
- La recaudación fiscal está altamente concentrada, en este tema las facultades de los estados y municipios son reducidas. Aproximadamente el 80% de los ingresos públicos los recauda la federación, el 14% los estados y el 6% los municipios.
- Las bases tributarias de los estados y municipios además de ser limitadas, presentan dificultades en su explotación debido a cuestiones administrativas, económicas y políticas.

¹⁰ *Idem.*

-
- El proceso de homologación fiscal en el país consistió en reducir la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales, sujetándolos así a las decisiones de la política fiscal federal.
 - En comparación con México, los Gobiernos Centrales de otros países, otorgan mayores facultades tributarias a los gobiernos locales, participando con un mayor porcentaje en la recaudación de ingresos públicos.
 - En resumen, la principal problemática del actual arreglo fiscal radica en el reducido margen de maniobra que los estados y municipios tienen para generar ingresos propios y afrontar las crecientes necesidades de la población.

Propuestas para hacienda municipal eficiente

Como punto de partida para avanzar significativamente hacia un esquema más participativo en estrecha colaboración equitativa y armónica, el estudio del Colegio afirma que dicho punto implicaría que la Federación iniciara gradualmente la devolución de algunas de las atribuciones que pertenecían de origen a las entidades federativas y sus municipios¹¹; siempre que la administración municipal garantizara el uso eficiente de estos recursos adicionales desarrollando sus capacidades administrativas en gobiernos más democráticos, más legítimos y más sensibles a las demandas de los ciudadanos.

¹¹ *Idem.*

Por tal motivo, se propone implementar algunas medidas tendientes a otorgar mayor responsabilidad fiscal a los estados y los municipios:

- Aclarar las responsabilidades de cada orden de gobierno en las áreas donde exista concurrencia impositiva, así como otorgar mayor autonomía a los gobiernos estatales en el uso de los recursos federales transferidos.
- Otorgar competencia a los estados y municipios sobre dos de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria (IVA e ISR), para así incrementar los ingresos de estos dos ámbitos gubernamentales.
- Fortalecer el desarrollo de las fuentes de ingreso municipales.
- Establecer, para todos los órdenes de gobierno, la obligación de informar veraz y oportunamente sobre los recursos públicos disponibles, su uso y asignación.
- Reformar la Constitución Política Federal, las Leyes de Coordinación Fiscal y del IVA, así como los Convenios, para que se permita ampliar las responsabilidades y facultades fiscales de los estados y municipios.
- Extender las facultades otorgadas a los estados en el actual convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal.
- Establecer la obligatoriedad legal para que los estados cuenten con una Ley de Coordinación Fiscal Estado-Municipio que utilice como criterios de participaciones a los municipios el esfuerzo recaudatorio y el índice municipal de marginación.

-
- Instrumentar a nivel federal la obligatoriedad de que las empresas públicas cumplan con el pago de los impuestos locales de traslado de dominio, predial e impuestos estatales, lo que permitiría que los municipios incrementen sus ingresos provenientes de fuentes propias.
 - Fortalecer las haciendas municipales a través de una colaboración estrecha con los estados, lo que redundaría en un incremento de la facturación del impuesto predial.
 - Integrar y mantener permanentemente actualizada la información sobre la propiedad inmobiliaria, así como las tablas de valores unitarios catastrales para terrenos y construcciones.

Propuesta de la Universidad Autónoma de Coahuila: la importancia de la autonomía financiera municipal

Hasta ahora se han mencionado y explicado algunas de las propuestas que, desde nuestro punto de vista, constituyen algunas de las más interesantes e innovadoras, al exponer conceptos realmente reformadores que pretenden modificar la administración municipal desde sus más profundas raíces.

La propuesta de la Universidad Autónoma de Coahuila, si bien retoma algunas ideas ya expuestas anteriormente tales como la propuesta de ampliar las potestades tributarias del municipio en algunos rubros, transforma de manera importante algunos conceptos al ser estudiados y revisados desde el campo estrictamente académico y comparado, y es por ello que la hemos considerado

como una de las propuestas más interesantes de la Convención, digna de tomarse como referencia en el presente estudio.

Afirman de manera acertada los autores de esta propuesta, que los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, constituyen una forma unilateral de la determinación del Gobierno Federal de dotar a las Entidades Federativas y Municipios de facultades y obligaciones en Materia Tributaria, tradicionalmente manejadas en forma centralizada por la Federación, sin llegar a culminar en un desarrollo autónomo del ejercicio de dichas facultades, circunstancia que históricamente ha generado un rezago financiero, limitando, con ello el equilibrio de criterios en el control, recaudación y distribución de los ingresos. Dichos convenios lamentablemente se han celebrado haciendo a un lado la etapa de discusión y acuerdo de voluntades entre los Estados y la Federación en la integración y contenido de este tipo de documentos.

Cabe recordar que el término convenio, en sentido estrictamente jurídico, es el acuerdo entre dos o más voluntades tal y como se menciona en la propuesta, por lo que la participación por parte de los Estados involucrados y en su caso los municipios en los referidos convenios debe ser real, con condiciones debida y previamente convenidas. Éste no es un pensamiento aislado ni oportunista ya que en su momento siembre se manifestó este reclamo en diferentes foros regionales y nacionales, ante autoridades hacendarias federales y estatales.

Asimismo, se afirma que en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal anteriores al Convenio publicado en el Diario Oficial e la Federación el 29 de diciembre de 1989, se establecían las facultades tributarias más amplias para los Estados, lo que reflejaba consecuentemente en una mejor recaudación de contribuciones.

Por otra parte – sostienen los autores – y debiendo tomar en consideración los procesos de transformación que experimenta nuestro país y teniendo como escenario el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006, debe aprovecharse la oportunidad de impulsar el Federalismo Hacendario hacia los Estados y Municipios, otorgándoles confianza en incentivando considerablemente la participación de sus respectivos gobiernos en la redistribución de funciones y facultades a través de una reorientación a los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal entre la Federación y los Estados, en donde se les otorgue a estos últimos una real participación en la toma de decisiones para el ejercicio de facultades, relativas al Registro y Control de Contribuyentes, a la verificación del cumplimiento de sus obligaciones fiscales, así como en la recaudación y administración de las contribuciones, de tal manera que con ello se logre en forma coordinada el propósito de equilibrar el ejercicio de la función tributaria entre la Federación, Estados y Municipios, dotando a éstos de mayores facultades respecto a las contribuciones federales y consecuentemente dotándolos de mayores recursos para lograr paulatinamente su autonomía financiera que finalmente es el objetivo del Federalismo Hacendario.

Premisas de la insuficiencia de recursos del municipio

1. No existe autonomía financiera si no hay recaudación.
2. No existe recaudación para lograr la autonomía financiera si el universo de contribuyentes no está registrado.
3. A mayor número de contribuyentes cumpliendo con la obligación de pago, generará mayor recaudación y consecuentemente posibilitará la aplicación de menores tasas y tarifas.

Con relación a las premisas expuestas anteriormente, la Facultad de Administración de la Universidad Autónoma de Coahuila propone lo siguiente:

1. Modificar el marco normativo que regula el Sistema Nacional de Coordinación en Materia Fiscal, así como los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, incluso desde una reasignación constitucional de facultades, de tal manera que incorpore objetivamente una descentralización administrativa, política, económica y de funciones hacia los gobiernos estatales y municipales que implique la transferencia de atribuciones, facultades y recursos, susceptibles de ser ejercidas en forma directa, considerando la capacidad y experiencia de las entidades federativas, con la finalidad de otorgar mayores incentivos y estímulos económicos a estados y municipios, para que éstos contribuyan a ampliar el universo de contribuyentes registrados con el propósito de obtener un

incremento en la recaudación y disminuir, entre otros factores negativos, la economía subterránea.

Lo anterior, en virtud de que sería incongruente ejercer determinadas acciones sin recibir incentivos y estímulos suficientes, pues se estaría utilizando recursos propios para realizar acciones de competencia de la Federación, por lo tanto estas acciones deben traducirse en beneficios para estados y municipios.

2. El segundo planteamiento que se propone para apoyar el establecimiento de esquemas para mejorar el ejercicio autónomo de funciones de control a los contribuyente, es la integración de un padrón real, incluyente, verificable y en constante revisión, por parte de los estados y en su caso, por los municipios, quienes con base en la experiencia han demostrado tener la capacidad y organización necesarias para efectuar el registro de contribuyentes y el cobro de impuestos, en virtud de que son los estados y municipios el contacto más cercano, directo y cotidiano con los contribuyentes.

Propuesta de Fernando Canales Clariond

Fernando Canales Clariond, ex secretario de Economía y miembro importante del gabinete del Presidente Vicente Fox, formuló en el marco de la Convención Nacional Hacendaria una serie de propuestas concretas, novedosas e

interesantes con la finalidad de conformar un Sistema Nacional Hacendario que sea promotor del crecimiento económico del país.

En esa medida, Canales Clariond planteó la necesidad de llevar a cabo cinco propuestas específicas para incentivar el crecimiento en México con base en una estructura hacendaria más promotora del desarrollo económico. Dichas propuestas son las siguientes:

1. Eliminación de ISAN / Tenencia compensado por sobreprecio de gasolina.
2. Programa para la inserción de comunidades marginadas en el desarrollo incluyente (PICOMDI).
3. Programa de apoyos para el fomento de la actividad productiva estratégica (PAFAPE).
4. Revisión de esquemas de tarifas de energéticos para aminorar el impacto de la asimetría de los costos de energéticos con países con quienes competimos por participar en los mercados internacionales.
5. Programas para incorporar al sector formal a los *micronegocios* que operan en la informalidad.

A continuación se muestra una síntesis de cada una de las propuestas mencionadas anteriormente.

1. Eliminación de ISAN / Tenencia compensado por sobreprecio de gasolina.

La propuesta de eliminación del ISAN/Tenencia se plantea en cuatro esquemas o “escenarios” posibles, mismos que se muestran en la siguiente tabla:

ESCENARIO	CONCEPTO	PÉRDIDA POR INGRESOS PÚBLICOS	SOBREPREGIO A GASOLINA REQUERIDO (UNA SOLA VEZ)	AJUSTE MENSUAL EQUIVALENTE (DURANTE 12 MESES)	EFECTO INFLACIONARIO NETO ESTIMADO	
					SIN EFECTO INDIRECTO	CON EFECTO INDIRECTO*
1	ISAN (Eliminación Total)	\$4,572	6.6%	0.53%	0.1753%	1.099%
2	TENENCIA (Eliminación Total)	\$11,747	16.9%	1.31%	0.3285%	2.695%
3	ISAN Y TENENCIA (Reducción 50%)	\$8,160	11.7%	0.93%	0.2535%	1.893%
4	ISAN Y TENENCIA (Eliminación Total)	\$16,319	23.4%	1.77%	0.5072%	3.786%

De la anterior tabla se desprende que cada escenario implica ventajas y desventaja dependiendo de cual esquema sea adoptado, especialmente en cuanto a los recursos que el Estado dejaría de percibir en el momento de eliminarse las contribuciones en referencia, sin embargo de acuerdo con Canales en el mediano y largo plazo los *beneficios serían mayores* tal y como lo describe en su propuesta, que a continuación sintetizamos.

a. Renovación del parque vehicular e impulso al mercado interno.

Se genera un incentivo a la renovación del parque vehicular por la reducción de los precios relativos de los automóviles nuevos en comparación con los usados.

b. Menores niveles de contaminación. Se producen incentivos para que existan menores niveles de contaminación. Primero, el aumento

del precio de la gasolina incentiva a usuarios de vehículos a mantenerlos en óptimos niveles de afinación para minimizar el consumo de gasolina. Segundo, las medidas fomentan la cultura del “Viaje Compartido”, la cual ha sido muy exitosa en otros países

- c. Efecto deflacionario sobre el índice de precios (Inflación).** El efecto inflacionario producto del sobreprecio de la gasolina se ve compensado por la deflación que produce el ISAN y el ISTUA. El resultado neto, conforme a estimaciones preliminares, es deflacionario.
- d. Mayor productividad recaudatoria.** Existe una gran evasión del ISTUA. La eliminación de este gravamen cancela automáticamente su evasión y los costos asociados a su recaudación. El sobreprecio impuesto a la gasolina no impone costos marginales para su recaudación y la única forma de evadirlo o eludirlo es evitando su consumo.
- e. Elimina los incentivos a la importación ilegal de vehículos automotores.** La medida provocaría una convergencia entre los precios de los automóviles nuevos y usados en México en comparación con los EE.UU. Además, con la eliminación del ISTUA se nivela el costo de uso y tenencia de autos nacionales versus los extranjeros, reduciendo el incentivo a la compra e importación ilegal de vehículos extranjeros.

Cabe destacar que para evitar que esta medida reduzca los recursos canalizados al Fondo de Participaciones para Estados y Municipios, Canales sugiere que el sobreprecio a la gasolina vaya directamente a formar parte del Fondo Referido. Con esto se compensa totalmente la reducción que sufre el fondo al eliminarse los gravámenes participables.

Adicionalmente, se propone la posibilidad de definir umbrales basados en el precio del vehículo sobre los cuales aplicaría la exención propuesta evitando de esa manera que los automóviles de lujo (por ejemplo, aquellos cuyo precio supere los \$350,000 pesos) continúen pagando tanto el ISAN como el ISTUA.

Es importante mencionar que para efectos de la instrumentación de esta propuesta se requiere idear un esquema gradual para el caso del ISAN que no contenga incentivos perversos y que a la vez no produzca malestar en la población que recientemente haya adquirido vehículos.

Programa para la Inserción de Comunidades Marginadas en el Desarrollo Incluyente (PICOMDI)

Como bien señala Fernando Canales, México se está enfrentando una agresiva competitividad mundial para el sostenimiento del empleo, la cual se agudiza aún más en zonas rurales marginadas en donde han sido mínimas las oportunidades para el desarrollo industrial.

Se ha buscado enfrentar la problemática del campo mexicano desde diversos ángulos y desde tiempo atrás; sin embargo, a pesar de los esfuerzos canalizados y de la gran cantidad de recursos invertidos, los resultados han sido decepcionantes. Asimismo, el gasto público orientado al sector primario se presenta en forma de subsidios y apoyos cuya efectividad para generar los empleos y el desarrollo integral propio de las comunidades ha sido bastante limitada. Por lo tanto, la marginación de las comunidades más pobres se propaga, se extiende entre los miembros de la misma, reduciendo las opciones.

En el contexto actual, las oportunidades de inversión en México se ven reducidas a limitados sectores y por ende la creación de empleos esta seriamente acotada. En consecuencia, el objetivo fundamental planteado en el PICOMDI es el de crear un programa gubernamental que genere los incentivos necesarios para lograr orientar la localización en forma competitiva de empresas “ancla” del sector industrial en comunidades rurales marginadas del país, promoviendo la generación y/o conservación del empleo mediante la inserción de éstas al proceso de desarrollo incluyente, del cual han estado al margen.

En términos generales, el PICOMDI consiste en llevar a cabo acciones dentro de una política de desarrollo empresarial orientada al fortalecimiento de la competitividad del aparato productivo nacional, enfocándose a aquellas comunidades que se encuentran en un mayor grado de marginación social y económica.

La orientación de los apoyos considerará las 94 regiones prioritarias que registran altos índices de marginación y pobreza que abarcan 1,595 municipios en 31 estados del país. Ello con base en el Programa de Micro-Regiones establecido por la SEDESOL.

En esa medida, las ventajas concretas que tendrían las empresas y regiones que sean elegibles para ser beneficiarias de este programa son las siguientes:

- Un estímulo fiscal a la generación de empleo en las regiones que opere el PICOMDI equivalente a un crédito fiscal contra impuestos federales por un monto del 100% de los salarios pagados durante un periodo máximo de 3 años.
- Apoyo del gobierno federal (a través de Banobras) y de los gobiernos estatales para la construcción y otorgamiento en comodato de Naves Industriales ubicadas en territorios donde opere el PICOMDI.
- Apoyo por parte de instituciones del gobierno federal tales como el INFONAVIT, la Secretaría de Salud y el IMSS en esquemas de construcción de vivienda, servicios médicos primarios y transporte gratuito al personal que labore en empresas integradas al PICOMDI.

Los beneficios potenciales para el país que implicaría la adopción de este programa, de acuerdo con el documento presentado por el Secretario de Economía incluyen los siguientes:

-
- a) Reducción de niveles de pobreza en zonas marginadas.
 - b) Generación de vida propia en las comunidades.
 - c) Círculo Virtuoso para el desarrollo de otras actividades productivas.
 - d) Inversión de recursos con resultados permanentes.
 - e) Evita la migración de comunidades rurales a zonas urbanas.
 - f) La conservación y/o generación en forma importante de empleo competitivo internacionalmente.

Programa de Apoyos para el Fomento de la Actividad Productiva Estratégica (PAFAPE)

La meta fundamental del Programa de Apoyos para el Fomento de la Actividad Productiva Estratégica propuesto por Canales Clariond, consiste en promover la ventaja competitiva de nuestro país y reducir las asimetrías internacionales que le son desfavorables, mediante un programa de apoyos e incentivos a la inversión en proyectos estratégicos dentro del territorio nacional.

Concretamente, se propone la creación de un organismo público el cual llevaría a cabo el estudio y análisis de los proyectos de inversión productiva que puedan ser objeto de apoyo gubernamental tanto en la canalización de recursos de manera directa como la promoción de incentivos de diversas índoles.

Dicho órgano público sería una entidad colegiada de carácter mixto, denominado Centro de Organización de Proyectos Estratégicos (COPE), cuya finalidad sea

realizar una evaluación que permita, de manera objetiva y transparente, organizar proyectos según las prioridades estratégicas del país, para sugerir al Ejecutivo Federal la asignación de apoyos e incentivos a inversiones que impulsen la actividad productiva nacional y el desarrollo regional.

En el COPE participarían miembros de todos los sectores de la economía, tanto del sector público, privado y académico. Incluso, se pudiera invitar a participar en el mismo a miembros de Transparencia Internacional.

Se propone que el fondeo del COPE y de los recursos que eventualmente serán destinados a proyectos de inversión productiva, se haga con base en las siguientes fuentes:

1. Una primera fuente de fondeo sería mediante la asignación de los apoyos que el Ejecutivo Federal puede canalizar utilizando sus facultades expresas, atendiendo la opinión del COPE.
2. Una segunda fuente de fondeo sería a través de la asignación anual presupuestal directa al COPE, para que éste a su vez se encargara canalizar apoyos a los proyectos que determine viables.
3. Una tercera fuente podría ser a través de la utilización de recursos de programas subutilizados o no utilizados.

-
4. Una cuarta fuente sería mediante la asignación de alguna porción de recursos excedentes que se tengan por algún concepto, por ejemplo un incremento inesperado en el precio internacional del petróleo.

Ahora bien, Canales señala que el tipo de instrumento que se utilizaría como estímulo podría denominarse de alguna de las siguientes maneras:

- Bonos de Incentivos Federales (BONIFES)
- Bonos de Incentivos Fiscales (BONIFIS)
- Certificados de Restitución Fiscal (CEREFIS)

El instrumento serviría para el pago de contribuciones fiscales federales con vencimiento en el plazo futuro que se determine conveniente.

Cabe destacar que este instrumento tendría un impacto diferido en los ingresos públicos por lo que daría lugar al programa pudiera denominarse PAIDIPS (Programas de Apoyos con Impacto Diferido en los Ingresos Públicos). Asimismo, para aumentar el atractivo de los Bonos utilizados se les podría dotar de acceso a un mercado secundario en el que pudieran descontarse para dotarlos de liquidez, es decir, para que puedan ser utilizados por sus tenedores, previo descuento, como medio de pago previo a su vencimiento.

Finalmente, Canales sostiene que otra ventaja importante que representaría este programa, sería el que este esquema de apoyos e incentivos podría utilizarse

como medio para dotar de nuevas modalidades al pacto Federal; de esta manera, Estados y Municipios estarían interesados en que las inversiones ser realizaran en sus entidades y por lo mismo podrían aceptar compartir el esfuerzo del Gobierno Federal.

Revisión de esquemas de tarifas de energéticos

El objetivo de esta propuesta es propiciar la competitividad de sectores clave de la industria nacional cuyos costos están conformados por un alto porcentaje de energía.¹² En términos generales, la mecánica consistiría en establecer un precio diferencial del insumo energético nacional frente a un precio objetivo que se establezca como punto de referencia.

Programas para incorporar al sector formal a los micronegocios que operan en la informalidad (el “monotributo”)

El objetivo de estos programas es ofrecer un régimen tributario simplificado así como estímulos adicionales que permitan el fomento a los micronegocios y que motiven su incorporación al sector formal de la economía.

¹² La propuesta pretende aminorar el impacto de la asimetría de los costos de energéticos con países con quienes competimos por participar en los mercados internacionales.

En esa medida, la propuesta de canales se enfoca en establecer un impuesto integrado y simplificado dirigido a microempresarios denominado **monotributo**. La mecánica de dicho tributo sería reemplazar mediante una cuota fija en un solo pago a los siguientes impuestos: ISR, IVA e Impuesto al Activo. En las contribuciones a la seguridad social establece un pago fijo por trabajador. A continuación se describe la manera en que operaría el mismo:

- a) El microempresario se inscribe en un padrón de contribuyentes bajo un esquema de cuota fija pagadera mensual o bimestralmente.
- b) Sus obligaciones como patrones se simplificarían, enterando una cuota fija por cada empleado para cubrir el ISR a cargo de sus empleados y el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario.
- c) Las exenciones en materia de Impuesto al Activo e IVA, les serían aplicables, al igual que quienes están bajo el régimen de pequeños contribuyentes.
- d) En materia de seguridad social, el microempresario incluye en la cuota fija un aporte especial para trabajadores por su cuenta y permite incluir a trabajadores en relación de dependencia con él.
- e) Finalmente, en cuanto a la forma de inscripción y lugares de pago: el microempresario cumple su obligación presentando en cualquier oficina de la SHCP o bancos comerciales seleccionados un formulario muy simple y pagando el importe de la categoría declarada, de acuerdo a la clasificación.

De las propuestas antes descritas se puede concluir que, si bien existe la urgente necesidad de una reforma fiscal integral que garantice mayores ingresos al Estado para invertir en infraestructura, educación, salud y otros servicios, el gobierno cuenta con diversas alternativas viables que podría implementar sin la aprobación del Congreso y que contribuirían de manera importante a la promoción del desarrollo económico del país. Las proposiciones de Fernando Canales evidencian esta afirmación ya que programas como el PICOMDI o el PAFAPE lograrían alcanzar varias metas buscadas por el gobierno federal en materia de creación de empleos y regularización del comercio informal. Desde nuestra perspectiva eso le da a las propuestas de Canales un gran valor.

Perspectivas a futuro de la Convención

Los miembros de la Convención Nacional Hacendaria concluida el 17 de agosto de 2004, presentaron varios documentos importantes en donde se hacen los resúmenes ejecutivos sobre las principales propuestas de cada una de las siete mesas de trabajo en las que se dividió dicha Convención. Es importante destacar el contenido de los documentos presentados por las mesas I y II referentes al Gasto Público e Ingresos, respectivamente.

No obstante los trabajos de la Convención así como las propuestas que de ella se derivaron resultan verdaderamente trascendentales y en caso de implementarse significarían un notable avance en la vida económica el país, el Congreso de la Unión no ha logrado acordar las principales reformas al sistema hacendario

nacional. Es decir, nuestros representantes no han podido hallar la solución a las diferencias existentes entre sí contribuyendo así a que no se alcancen los consensos en temas fundamentales.

Retomando Sergio Sarmiento,¹³ podemos decir que una vez más se perdió una gran oportunidad al no adoptar reformas profundas en materia hacendaria. En lugar de obtener una reforma integral que promueva la actividad económica, los legisladores nos dieron en 2004 una miscelánea llena de incongruencias y complejidades que busca cobrarle más a la minoría que ya paga impuestos en este país, en vez de adoptar las propuestas y conclusiones formuladas por la Convención Nacional Hacendaria.

Una reforma fiscal de verdad tiene que simplificar radicalmente todo nuestro sistema de impuestos. Resulta totalmente incoherente e inequitativo que actualmente se cobre un IVA en la frontera y otro distinto en el resto del país, como si hubiera mexicanos de segunda y de primera. Asimismo, es insensato que 45% de los productos y servicios estén exentos del IVA o tengan tasa cero.

¹³ SARMIENTO, Sergio, *Fracaso Fiscal*, en *Vértigo*, noviembre de 2004.

Es cuestionable que ciertas profesiones o actividades como los autores, transportistas y agricultores, entre otros, estén exentos del impuesto sobre la renta, aun cuando en algunos casos tengan ingresos millonarios. Es ridículo que tengamos sistemas especiales de impuestos para los pequeños contribuyentes - muchos de los cuales no son tan pequeños- que sólo complican el pago para todos. Es incorrecto que tengamos un sistema de tratos preferenciales que hace distinciones innecesarias entre los mexicanos cuando todos deberíamos ser tratados igual por la ley. Es inaceptable que contemos con un sistema de deducciones que hace que las empresas dediquen sus inversiones y sus gastos más a buscar ventajas fiscales que a promover los intereses de largo plazo de los accionistas.

A final de cuentas -afirma el autor- los legisladores no hicieron el intento de desentrañar el tejido de complejidades de nuestro sistema fiscal. Lo único que se hizo en la más reciente reforma fiscal de 2004 -si se le puede llamar así- fue elevar la proyección del precio del petróleo y aumentar la deuda pública, sin tomar en cuenta las propuestas más innovadoras de la Convención Hacendaria.

Estas dos medidas serían cortas de vista en el mejor de los casos. México no debe continuar su política tradicional de saquear un recurso natural no renovable, el petróleo, para financiar el gasto corriente del gobierno. Esto no puede ser un sustituto de una adecuada política fiscal. La riqueza petrolera debe utilizarse para la realización de inversiones que, en primer lugar, permitan mantener las reservas

de hidrocarburos, pero que además le den a México una mayor competitividad en el largo plazo. Gastar ese dinero en burocracia es una enorme irresponsabilidad.

El aumento del déficit de presupuesto también es inaceptable. Hay quienes dicen que ya es bastante reducido¹⁴, pero quien lo afirma no entiende que representa mayor deuda que tarde o temprano deberá pagarse. El gobierno pidió en su presupuesto un déficit oficial de 0.1% del producto interno bruto. La Cámara de Diputados lo aumentó a 0.3%. El Senado lo volvió a reducir a 0.22%. Parecen cifras muy pequeñas, presentadas así. Pero se olvida que el déficit oficial no es más que una parte del déficit real, el cual incluye los pagos por Pidiregas y los pasivos del IPAB que no están incluidos en la contabilidad oficial. Ese déficit formal tampoco incluye los faltantes en las reservas para pagar las pensiones de los trabajadores del Seguro Social y las del ISSSTE. Si se juntan todas estas cifras, el déficit real del sector público mexicano es enorme.

Por otra parte, cada décima de punto porcentual de déficit significa que el gobierno se endeudará con siete mil millones de pesos al año sobre una deuda pública que ya es enorme. Los legisladores deberían reflexionar seriamente antes de contratar nueva deuda, porque su pago corresponderá a futuras generaciones.

¹⁴ Diario de Debates, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión Segundo Periodo Ordinario de Sesiones del Segundo Año de Ejercicio, diciembre de 2004. Los diputados del PRI Baltazar Hinojosa y Francisco Suárez Dávila propusieron aumentar el déficit público del 0.3% al 0.6% en 2004.

Sin embargo, más que los detalles de lo que se aprobó en esa última miscelánea fiscal de 2004, lo realmente significativo es la pérdida de oportunidad. El Congreso mexicano fracasó una vez más en la responsabilidad de hacer una reforma fiscal de fondo, una reforma fiscal que simplificara el sistema y volviera más eficiente y productiva a la economía mexicana con base en los logros de la Convención Nacional Hacendaria. Finalmente, el propósito de una reforma en esta área no consiste simplemente en aumentar la recaudación de impuestos, sino hacer que las empresas mexicanas puedan ser más competitivas en este mundo globalizado. Eso lo puede lograr una reforma que aplique tasas únicas razonablemente bajas, que simplifique el pago de impuestos y que permita recaudar de ese gran mar de gente que hoy no contribuye a la hacienda pública.

Una reforma así podría ser la solución de fondo para muchos problemas del país. Y por eso es tan decepcionante que los legisladores opten una y otra vez por darnos nuevas y complicadas misceláneas fiscales que simplemente cobran más a los que ya pagan, dejando trucas las perspectivas que se tenían a largo plazo con la celebración de la Convención Nacional Hacendaria.

Principales cambios en materia tributaria municipal en el periodo 2000-2004

Al ser designado secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, expuso que los objetivos de su administración serían reestructurar las funciones de las dependencias para evitar duplicidad de funciones y preparar una reforma fiscal que incluyera proponer el IVA para alimentos y medicinas. Asimismo, declaró un hecho por todos conocido, en el sentido de que el presupuesto para el ejercicio 2001 estaba altamente comprometido, dando poco margen de maniobra y que consideraba que la propuesta de ingresos y egresos para siguiente año no tendría obstáculos para ser aprobada por la Cámara de Diputados. Empero, dicha afirmación meses después sería refutada por una realidad difícil de cambiar durante el sexenio: la negativa rotunda de la oposición en el Congreso para aceptar o siquiera negociar los puntos torales de una reforma fiscal integral. Sin embargo, es de subrayar que pocas veces se hizo mención de la situación municipal en el entorno hacendario nacional.

Desde las primeras semanas de trabajo de la administración de Fox a finales de 2000, Francisco Gil y su equipo buscó impulsar una serie de reformas que fortalecieran a la débil estructura hacendaria de México. La primera Miscelánea Fiscal presentada por el Ejecutivo al Congreso de la Unión a finales del año 2000 contenía algunas reformas importantes, en especial en el sector financiero, como son:

-
1. Aumentar la tasa de ISR de 4.9 a 10% de retención a los intereses pagados por residentes en el extranjero sobre instrumentos de deuda mexicanos, cuando éstos se coloquen con países con que México tenga celebrados tratados para evitar la doble imposición.
 2. Retención del ISR sobre los intereses que paguen los intermediarios financieros (Casas de Bolsa), siendo éste responsable solidario del ISR de los intereses pagados, entre otras.

Sin embargo, nada se previó en esa miscelánea referente a la descentralización de facultades hacendarias, ni a la toma de medidas concretas para promover el fortalecimiento de las finanzas estatales y municipales

Cabe mencionar que el paquete económico para el año 2001 señalaba que uno de los objetivos a alcanzar era lograr condiciones presupuestales que abaraten el costo del dinero, cuenten con un déficit de 0.5% y reduzcan 0.7% el PIB del gasto público. Asimismo, se proyectaba un crecimiento del PIB de hasta 4.5% con inflación del 6.5%, monto que al final del día se quedó muy lejos de la realidad económica tan precaria.

También se mencionaba que el proyecto de reforma fiscal que se propondría, incluiría la propuesta de la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicinas, las exenciones y una compensación a los sectores más pobres que resulten mayormente afectados. Propuestas que causaron una fuerte polémica y que

nunca lograron concretarse. En cuanto a facultades tributarias de Municipios y Entidades Federativas únicamente se señalaba la intención de fortalecer la hacienda municipal y estatal, sin hacer mención expresa de las medidas específicas que se aplicarían para lograr ese objetivo.

En la primera mitad del año 2001, el Ejecutivo Federal presentó su proyecto de reforma fiscal. La llamada reforma fiscal distributiva que el gobierno de Vicente Fox entregó en abril de 2001 a la Cámara de Diputados, hacía algunos planteamientos interesantes en materia municipal. Una de las propuestas que llamó la atención fue la de crear impuestos y derechos ecológicos como, por ejemplo, derechos por descargas de aguas a cargo de municipios. Otras propuestas fiscales importantes pero que no tenían un efecto directo en el ámbito municipal eran la eliminación del impuesto de dividendos a las empresas, la incorporación de un presupuesto multianual para proyectos de inversión, el endurecimiento de la supervisión a las instituciones financieras y prever nuevas figuras de sociedades de inversión, cuyo objeto sea la inversión de fondos de pensiones y jubilaciones privadas de los fondos de las cuentas de ahorro para el retiro de los trabajadores afiliados al ISSSTE y de las aportaciones a fondos de ahorro personal.

Asimismo en ese proyecto se contemplaba la creación de nuevas leyes de IVA e ISR porque, como lo argumentaban las autoridades hacendarias, los cambios financieros y presupuestales no podrían detonar el crecimiento económico del país

en la medida en que persistieran los desequilibrios fiscales y la absorción de un porcentaje muy alto del total de recursos financieros por parte del sector público.

Así las cosas, podemos afirmar que el año 2000 fue prácticamente el cambio de estafeta de los dos gobiernos y la adaptación de una nueva administración a la rectoría de la Nación. Poco se puede destacar en materia tributaria en ese año.

El año siguiente comenzó con muy altas expectativas por parte de la ciudadanía y del nuevo gobierno. En materia hacendaria, casi todo el 2001 se estudió en el Congreso la propuesta de reforma tributaria integral más importante generada por el Ejecutivo en los últimos 30 años, siendo la misma analizada, criticada y discutida por las diversas comisiones creadas específicamente para ello. Como ya se mencionó anteriormente, un factor importante que influyó en el fracaso de la reforma presentada por el Ejecutivo fue el hecho de que se haya creado un gran mito en torno a la propuesta de imponer IVA en alimentos y medicinas, lo que distrajo la discusión más profunda sobre la reforma en su conjunto. Cabe destacar que, contrario a lo que siempre se pensó, los reclamos más fuertes contra la ampliación de esas medidas provinieron de los estratos de mayores ingresos de la población, quienes han sido los mayores beneficiarios de ése provecho fiscal.

Para finales de 2001 no se contaba todavía con una reforma consensuada por las distintas fracciones políticas. El costo de oportunidad del retraso de la reforma integral a esas alturas ya era muy alto para los gobiernos estatales y municipales, y desde luego que también para el gobierno federal, sobre todo en un marco de

disminución del crecimiento económico y de necesidades crecientes de recursos de los tres órdenes de gobierno.

Las perspectivas tanto macroeconómicas como microeconómicas para el 2002 eran alarmantes – aumento en la tasa de desempleo y un decrecimiento importante del PIB – y a esas condiciones se agregaba una reforma fiscal que no llegaba. La evidencia indicaba que la medida más adecuada para superar el estancamiento económico prevaleciente era la disciplina financiera y prudencia presupuestal. La única manera en que dichos objetivos podían alcanzarse, era con la aprobación de una reforma hacendaria integral, lo cual generaría automáticamente una mayor recaudación que a su vez implicaría mayores recursos para los presupuestos de los tres órdenes de gobierno, especialmente para el orden municipal.

De las propuestas originalmente presentadas por el Ejecutivo –y que tanta expectativa levantaron a mediados del año 2001– las más trascendentes no lograron concretarse y en vez de eso se hizo nuevamente una miscelánea fiscal menor en la que se hicieron algunos ajustes en el régimen de pequeños contribuyentes (REPECOS) y otros más en las leyes del IVA y del IEPS.

El fracaso de la reforma hacendaria intentada en el 2001 tuvo efectos en el 2002, concretamente en las finanzas públicas. Sólo durante enero de ese año, los

ingresos del gobierno federal cayeron 16.1% al pasar de 107,468.7 mdp¹⁵ que se obtuvieron en igual mes de 2001 a 94,531.5 mdp. El saldo de la deuda pública externa creció 3.12% al colocarse en 79,023 mdd, respecto a diciembre de 2001, mientras que la deuda interna del gobierno fue de 691,591 mdp.

En su informe mensual sobre la evolución de las finanzas públicas y la deuda pública, la Secretaría de Hacienda argumentó que los menores ingresos se debieron a la baja en el precio de exportación de petróleo y a la apreciación del tipo de cambio. Los ingresos presupuestarios del sector público se ubicaron en 124,187.6 mdp, es decir, 6.2% menos en comparación con enero de 2001. Los ingresos vía IVA bajaron 1.2% al pasar de 23,431 millones a 22,637 mdp., en tanto que la recaudación por el ISR subió 3% al totalizar 37,486 mdp y por impuestos por producción y servicios se obtuvieron 16,019 mdp. Por lo que respecta a los impuestos por importaciones, éstos sufrieron una reducción de 27%, mientras que en el polémico impuesto sobre bienes y servicios suntuarios – cuya aplicación fue efímera, al declararse inconstitucional meses después – hubo un alza de 0.5 por ciento.

Más adelante en 2002, se hizo evidente la insuficiencia de recursos así como la escasa recaudación de contribuciones, por lo que fue necesario un recorte presupuestal cuyo impacto en Estados y Municipios fue sumamente perjudicial. Tanto gobernadores como legisladores reprocharon al Gobierno federal el recorte

¹⁵ Millones de Pesos. La fuente de estos datos puede consultarse con mayor detalle en el diario *El Financiero* en el reportaje publicado el 5 de marzo de 2002, en primera plana.

de las transferencias de recursos federales a los estados y municipios y advirtieron acerca de la cancelación de obras y proyectos.

Según datos publicados por la Secretaría de Hacienda, los estados sufrieron una reducción de recursos en 9.7% en términos reales durante el primer trimestre del año 2002. Algunas declaraciones de diversos actores políticos no se hicieron esperar. En Puebla, el entonces gobernador Melquíades Morales Flores advirtió que su estado no soportaría un recorte más y se vería obligado a reducir programas; en Tamaulipas, también el entonces gobernador Tomás Yarrington indicó que los recortes a estados resultarían en una desaceleración de la economía mexicana. Asimismo, diputados de diversos partidos manifestaron su inconformidad con los recortes. El diputado federal del PRI a la XVIII legislatura, David Penchyna, manifestó en su momento la intención de presentar una controversia constitucional argumentando que los recortes a los estados y al IMSS violaban disposiciones del propio Presupuesto de Egresos y de la ley del instituto. Dicha controversia no prosperó.¹⁶ Por su parte, como consecuencia de los recortes y la insuficiencia de recursos, en septiembre del mismo año, los representantes de tres organizaciones que incluían más de 2,400 municipios,¹⁷ se reunieron con funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin

¹⁶ Las declaraciones mencionadas se citan de la nota "Estados y partidos preocupados por recorte presupuestal" en *Reforma*, 14 de mayo de 2002.

¹⁷ La Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM) pidió a la Cámara de Diputados reformas fiscales en el marco de la discusión del Presupuesto Federal del 2003, para contar con más recursos, aumentar sus facultades tributarias y que los organismos públicos ubicados en los ayuntamientos paguen impuestos. La presidenta de la Asociación de Municipios de México (AMAC) y alcaldesa de Mérida, Ana Rosa Payán, expuso la difícil situación por la que atraviesan las haciendas municipales y propuso reformas en materia de atribuciones tributarias, convocar a la Convención Nacional Hacendaria e impulsar la transparencia en la recaudación.

duda fue un hecho que llamó la atención ya que la coordinación fiscal siempre ha sido a través de los distintos órdenes de gobierno: el federal se coordina con el estatal, y éste a su vez con el municipal.¹⁸ Acortar la distancia entre el primero y tercero parecía positivo, sobre todo si de esa manera se podrían captar las necesidades y urgencias de los municipios y se contaba con la suficiente sensibilidad para canalizar provechosamente sus energías.

Los representantes municipales plantearon cuatro demandas básicas. La primera, aumentar las participaciones de un 20 al 25%; la segunda demanda de los municipios fue que se eliminaran exenciones fiscales a paraestatales y autopistas concesionadas, ya que no pagan el impuesto predial ni el de traslado de dominio, ésta demanda sin duda muestra sensatez y una disposición a recaudar más a partir de las facultades que les concede la propia Constitución; la tercera se refirió a una mayor transparencia en la información acerca de los recursos que transfiere la federación a estados y municipios y, finalmente, la cuarta demanda de los representantes municipales fue que tengan voz y voto en los órganos de la coordinación fiscal.

La reunión entre municipios y la Secretaría de Hacienda fue novedosa pero resulto en un fracaso. Para haber logrado exitosamente este proyecto, así como muchas otras propuestas en materia hacendaria, eran necesarias respuestas puntuales,

¹⁸ INDETEC, *El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, Guadalajara, Jal., México, 1995.

así como acciones concretas e inmediatas que redundaran en mayores potestades tributarias para los Municipios, por mínimas que éstas fueran.

A finales de 2002, los mismos líderes municipales que intentaron dialogar con funcionarios de la Secretaría de Hacienda, exhortaron a la Cámara de Diputados a concretar reformas que beneficiaran las finanzas municipales. Una vez más, no se tomaron las medidas necesarias. Las propuestas eran similares a las que se habían planteado a los funcionarios federales pero más específicas y con algunas modificaciones. Dichos planteamientos incluían entre otras cosas, lo siguiente:

- a) Otorgar a los municipios una participación en la extracción de petróleo;
- b) Aumentar el Fondo Nacional de Participaciones durante cinco años hasta llegar al 25 por ciento;
- c) Reintegrar la tasa cero en el pago del IVA de los organismos municipales operadores de agua;
- d) Obligar a empresas de telefonía, electricidad, petroleras, ferrocarrileras, gaseras, de telecomunicaciones y otras que usan la vía pública, a pagar derechos por uso de la vía municipal.

Sin tomar en cuenta dichas propuestas, la Cámara de Diputados aprobó el 12 de diciembre de 2002 la llamada miscelánea fiscal que incluyó reformas a las leyes del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario. Una vez más, no hubo novedad en materia municipal. Las reformas más

importantes se limitaron a gravar con ISR el aguinaldo y otras prestaciones sociales de todos los servidores públicos, incluidos legisladores, gobernadores, presidentes municipales y funcionarios, al igual que las compensaciones que reciban como bonos y otros estímulos, así como a aumentar el Impuesto Sustitutivo del Crédito al Salario del 3 al 4 por ciento, en donde la propuesta original de la Secretaría de Hacienda era del 6 por ciento.

Se puede afirmar que durante este primer periodo que abarca del año 2000 al 2002, no hubo ninguna reforma sustancial que dotara a las autoridades municipales con las herramientas económicas y mecanismos legales para optimizar sus recursos y ampliar sus fuentes de ingresos. Por el contrario, esos primeros años del llamado “gobierno del cambio” difícilmente cumplieron con las expectativas de la ciudadanía, en gran medida debido a la falta de acuerdos y negociación política entre los diversos actores políticos. Si bien se llegaron a concretar algunas reformas fiscales, la realidad es que ninguna de ellas logró un cambio radical en la normatividad hacendaria que a su vez resultara en la generación del desarrollo económico que necesitaba el país.

El año 2002 concluyó con un déficit significativo en los distintos órdenes de gobierno, lo que resultó en un mayor endeudamiento. La deuda de las entidades y los municipios se incrementó 8.6 por ciento real en el 2002, al colocarse con un saldo de 113 mil 702 millones de pesos, de acuerdo con datos publicados por la Secretaría de Hacienda. Las menores tasas de interés y el uso de algunas

potestades tributarias, como el Impuesto Sobre Nómina, generaron condiciones de mercado para que algunos Gobiernos locales tomen financiamientos.

En términos reales, 15 entidades del País aumentaron sus deudas, 16 la redujeron y un estado, Tlaxcala, no reportó pasivos. El Distrito Federal fue el líder de la lista de Gobiernos locales que acrecentaron su deuda, con 3 mil 632 millones de pesos. En segundo lugar se ubicó el Estado de México, con 2 mil 703 millones y les siguieron Veracruz, con mil 642 millones; San Luis Potosí, con 589 millones; Jalisco, con 574 millones y Yucatán 444 millones.

El Estado de México y Veracruz son casos interesantes debido al alza en sus pasivos. Horacio Aldrete,¹⁹ especialista en finanzas públicas estatales de Standard & Poor's, sostiene que en el primer caso, la entidad no tuvo otra opción para financiar obras mas que recurrir al endeudamiento. Asimismo, establece que a finales de 2002 y durante el 2003 el Estado de México estuvo fuertemente apalancado, con pasivos equivalentes al 5.5 por ciento del PIB; sin embargo, parte de esa deuda se adquirió para sustituir pasivos con proveedores que antes no se contaban en los registros de la deuda estatal.

¹⁹ ALDRETE, Horacio, *Una Actualización del Federalismo Mexicano*, octubre 6 de 2003. En Calificaciones Crediticias de S&P Latinoamérica. El artículo completo puede ser consultado en www.standardpoors.com

Por otra parte, Aldrete considera que en el caso de Veracruz, el Gobierno de Miguel Alemán adquirió deuda para promover obras de infraestructura, razón por la cual ese indicador reflejó un importante repunte a finales de 2003.

Durante el año 2003 se presentaron algunas propuestas interesantes que pretendían establecer más impuestos locales, tales como impuestos al consumo o sobre la renta. Sin embargo, la mayoría de esas propuestas no tuvieron mayor trascendencia, toda vez que al ser 2003 un año electoral, los temas principales se politizaron y las negociaciones no pudieron avanzar de manera satisfactoria.

En esa medida, se puede decir que el 2003 no representó avance alguno en materia tributaria municipal. Los actores políticos se enfrascaron en debates con tintes electorales y dejaron pasar una vez más la oportunidad de poder realizar reformas trascendentales al marco jurídico hacendario municipal.

No fue sino hasta finales de ese año y principios de 2004 cuando la Secretaría de Hacienda planteó a gobernadores estatales y partidos políticos la necesidad de explorar nuevas alternativas para ampliar las fuentes de ingresos locales y sus potestades tributarias y, por ello, sugirió gravar localmente los ingresos de las personas físicas en todas sus actividades, incluyendo salarios, la venta de consumo final, y algunas de las principales fuentes de riqueza generada en los estados y los municipios.

Fue precisamente en esa época que resurgió en el ámbito académico y político, el debate sobre la ampliación de las potestades tributarias de los Estados y Municipios. Varios documentos e iniciativas importantes se elaboraron con la intención de dar a este debate una respuesta concreta que elevara los recursos hacendarios del Municipio mexicano; no obstante, las anheladas reformas no llegaron y una vez más las propuestas quedaron en el aire.

A manera de ejemplo de lo anterior, cabe destacar un documento técnico elaborado por la Secretaría de Hacienda y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas,²⁰ mismo que fue entregado a mandatarios estatales, dirigencias de partidos y legisladores, en el cual se asegura que las acciones que se han tomado dentro del marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) para fortalecer las finanzas públicas de las entidades federativas y los municipios, han sido rebasadas por los requerimientos de infraestructura y de satisfactores sociales de estos órdenes de gobierno.

En esa medida, se advierte la urgente necesidad de continuar explorando nuevas alternativas para ampliar las fuentes de ingreso locales y sus potestades tributarias. El documento continúa diciendo que, no obstante esa necesidad, resulta conveniente que además de permitir ser más eficientes en la recaudación, no se introduzcan distorsiones y complicaciones al sistema tributario vigente. En este sentido se pueden retomar aquellas iniciativas en las que tanto se ha

²⁰ SHCP, Indetec, *Federalismo Municipal y ampliación de potestades tributarias en los Municipios*, Enero 2004.

insistido, como las siguientes gravar localmente los ingresos de las personas físicas en todas sus actividades (incluyendo salarios), y gravar las ventas de consumo final, y algunas de las principales fuentes de riqueza generada en los estados y los municipios.

El texto refiere que para revertir esta tendencia centralista del actual SNCF y sus consecuencias, es urgente la búsqueda de nuevos mecanismos tales como:

- a) La reasignación de impuestos federales a los gobiernos locales
- b) El otorgamiento directo de rendimientos
- c) La recuperación de potestades tributarias locales
- d) Contemplar el traslado gradual de potestades tributarias de la Federación a las entidades federativas
- e) La participación de las entidades en la explotación y aprovechamiento de recursos naturales
- f) La adopción de sobretasas o la profundización de la colaboración administrativa
- g) Aumentar la presencia fiscal local, con los menores efectos negativos posibles sobre la eficiencia del sistema fiscal total.

De la lectura del citado estudio se desprende que en México existe una marcada divergencia del potencial fiscal entre entidades federativas, lo cual se atribuye al grado de marginación que padecen más de la mitad de ellas, situación que hace necesario el estudio de un sistema de transferencias que reconozca la diversidad

socioeconómica del país, el cual cuenta con objetivos y metas concretos, así como plazos para su cumplimiento, al aumentar las potestades tributarias de los gobiernos locales.

Añade que en un sistema federal, los gobiernos locales están en condiciones de establecer contribuciones que les permitan sortear sus necesidades de gasto; sin embargo, en el caso de nuestro país la posibilidad para establecer contribuciones por parte de las entidades federativas enfrenta diversas restricciones que limitan su capacidad para generar los ingresos que necesitan, postura que compartimos plenamente.

Lo anterior se explica en un primer término, porque la propia Constitución acota la potestad tributaria estatal, al señalar áreas de tributación exclusivas del gobierno federal y prohibiciones absolutas y relativas a la tributación de los estados y el Distrito Federal. Adicionalmente, el propio diseño del SNCF delimita de manera significativa las posibilidades de tributación estatal y municipal, a partir de la suscripción del Convenio de Adhesión de los estados a dicho sistema, y por algunas disposiciones contenidas en leyes fiscales federales especialmente en la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

Debe admitirse que el SNCF tiene limitaciones debido a que el sistema fiscal federal adoptó un esquema excesivamente centralizado de las principales fuentes de recursos y las decisiones de financiamiento de los tres órdenes de gobierno, "lo que ha traído como consecuencia una creciente dependencia financiera de

estados y municipios respecto de los recursos federales y una mayor complejidad para fomentar la corresponsabilidad que requiere el sano funcionamiento de un gobierno federal".

En este contexto, existe la justificada percepción de algunos estados y municipios con mayor potencial fiscal, de que funcionan como subsidiarios y cooperadores dentro del SNCF para el financiamiento de los estados con menos recursos.

Esta problemática se ha tratado de revertir en la última década dotando de mayores potestades tributarias a las entidades federativas, con el impuesto sobre hospedaje; la posibilidad de gravar localmente loterías, rifas y sorteos; la administración y rendimiento pleno de los impuestos vehiculares (mayor colaboración administrativa); o las recientes posibilidades para que las entidades graven con un impuesto local a las ventas o colaboren en la administración federal de los impuestos al ingreso de personas físicas con actividades empresariales, pequeños y medianos contribuyentes, así como en la enajenación de bienes inmuebles afectos al pago del impuesto sobre la renta. Empero, los resultados en esta materia han sido muy escasos y no se tienen expectativas de lograr avances significativos mientras no se consideren cambios relevantes en el diseño mismo del SNCF.

Respecto a las potestades en el ámbito municipal, es precisamente la falta de potestad tributaria de los municipios, principalmente en el establecimiento directo de algunos elementos tributarios, como podrían ser las tasas, cuotas y tarifas, lo

que ha frenado en gran medida su crecimiento y desarrollo, ya que si se les dotara con la posibilidad de fijar diversos impuestos, sin la necesidad de la intervención del Congreso local, se lograría una política fiscal más acorde con las necesidades de su propia comunidad.

CONCLUSIONES

En base a lo aquí expuesto, se debe desterrar la vieja percepción de un municipio que está destinado a vivir en la mezquina circunstancia en la que se encuentra actualmente. El reto al que nos enfrentamos como nación es el de superar las condiciones presentes del sector regional mexicano por medio de nuevas técnicas de financiamiento y de administración que permitan el rápido e inaplazable desarrollo de esta fracción tan importante de nuestro país.

Lo anterior requiere ampliar el horizonte de la imaginación para desplegar estrategias orientadas a buscar alternativas de financiamiento para promover el desarrollo de las localidades, tomando como referencia las posibilidades que las políticas financieras y el marco normativo reglamentario permiten, máxime cuando la política hacendaria hacia el municipio y la voluntad política para revertir el proceso centralista resultan casi imposibles que cambien tajantemente la situación en el corto y mediano plazo.

La Convención Nacional Hacendaria representó una oportunidad importante para que como nación, se replanteara el papel estratégico del municipio. Reforzar las haciendas locales es hoy una necesidad apremiante, en aras de avanzar hacia estado de desarrollo nacional más justos para todos los mexicanos.

Contar con un sistema nacional hacendario justo y equitativo demanda una transformación que debe iniciar desde el municipio. Muchas propuestas técnicas y políticamente viables fueron planteadas en la Convención Nacional Hacendaria, de ahí que retomarlas y llevarlas a la práctica es una tarea que debe ser consensuada por las diferentes fuerzas políticas del país en un acuerdo nacional, que de certidumbre y transparencia a las haciendas locales.

Con el fin de fortalecer las capacidades del Estado Mexicano para responder con eficacia a las necesidades económicas, sociales y políticas del país y a las aspiraciones de bienestar y equidad de los diversos sectores y grupos que conforman la sociedad mexicana, es imprescindible definir y construir una Política Hacendaria de Estado que aborde de manera integral los aspectos concernientes al gasto, el ingreso, la deuda públicos, articulados en una estrategia de financiamiento para el desarrollo con visión de largo plazo.

Avanzar hacia la construcción de una nueva hacienda pública plantea la conveniencia de establecer un capítulo hacendario dentro de la Constitución General de la República, que ordene las diversas disposiciones en materia de ingreso, gasto y deuda, asegurando que éstas guarden plena integralidad y coherencia con el fortalecimiento de la unidad nacional, la vigencia de nuestro Pacto Federal, el equilibrio entre los Poderes de la Unión, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los tres órdenes de gobierno y consolide la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

Entre otros elementos, se debe avanzar en la siguiente dirección:

1. Impulsar la descentralización hacendaria. Principalmente de competencias de gasto hacia estados y municipios
2. Redefinir potestades y responsabilidades de gasto en los tres órdenes de gobierno.
3. Fortalecer potestades y descentralizar facultades de los Congresos federal y locales.
4. Delimitar potestades tributarias en los tres órdenes de gobierno. En especial en estructura y fortalecimiento de ingresos tributarios y no tributarios (ordinarios y extraordinarios) de los gobiernos federal, estatal y municipal.
5. Revisar la Ley de Coordinación Fiscal vigente que presenta serias deficiencias en al menos cinco principales aspectos: a) la composición de la recaudación federal participable; b) el monto de los recursos participables; c) la transparencia, equidad y oportunidad de los mecanismos de contabilidad, distribución y ministración de los recursos (transferencias); d) la composición, criterios y reglas de funcionamiento de los órganos participantes en la coordinación fiscal; y, e) mecanismos de contingencia y responsabilidad fiscal.
6. Impulsar acciones e iniciativas tendientes a elevar la capacidad recaudatoria de los tres órdenes de gobierno. Se requiere nuevos esquemas orientadas al fortalecimiento de las haciendas locales; política y

administración tributaria; y, simplificación, eficiencia y transparencia del sistema impositivo.

7. Reforzar la vinculación de las disposiciones legales y políticas en materia de ingreso y gasto entre los tres órdenes de gobierno.
8. Asegurar la correspondencia entre descentralización de potestades tributarias y responsabilidad fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, Fernando, *La crisis del municipalismo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1966.
- ANGULO PÉREZ, Andrés, *Temas Municipales, compilación de artículos*, Imprenta Cuba Intelectual, La Habana, Cuba, 1936.
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN - CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL – SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *El Municipio en México*, 1996, pp. 639.
- BARTLETT DÍAZ, Manuel, *Reforma Municipal y Reforma Política*, Trabajo publicado en “Estudios Municipales, No. 5,”, septiembre-octubre, 1985.
- BÉJAR, Luisa, et al. *Políticas Públicas y Gobierno Local: Ensayos*, Fundación Ford, Facultad de Ciencias Políticas U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Sociales U.N.A.M., pp. 291.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 2ª. ed. México, 1976.
- CABRERA ADAME, Carlos Javier, GUTIÉRREZ LARA, Abelardo Aníbal, ANTONIO MIGUEL, Rubén, *Introducción a los indicadores económicos y sociales de México*, Facultad de Economía, UNAM, 2005.
- CABRERA ADAME, Carlos Javier, GUTIÉRREZ LARA, Abelardo Aníbal, ANTONIO MIGUEL, Rubén, *Principales indicadores financieros y del sector externo de la economía mexicana*, Facultad de Economía, UNAM, 2005.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *El Municipio Mexicano*, CEDEMUN, México, 1985.
- CARMONA ROMAY, Adriano, *Notas sobre la autonomía municipal*, Editorial Librería, La Habana, 1953.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las entidades federativas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 2000 pp. 375.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 2000.
- INAP, *La Administración Local en México*, México, 2000, Tomo I, pp. 754.
- , *La Administración Local en México*, México, 2000, Tomo II, pp. 775.

-
- , *La Administración Local en México*, México, 2000, Tomo III, pp. 789.
- LORET DE MOLA, Rafael, *Problemática del municipio sin recursos*, Textos Universitarios, S.A., México, 1976.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Derecho Constitucional Mexicano*, Editado por el Instituto de Capacitación Política del PRI, México, 1982.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La Administración Estatal y Municipal de México*, INAP-CONACYT, 1985.
- , *Naturaleza y Evolución del Municipio en México*, INAP, 1981
- MOLINA ENRÍQUEZ, Álvaro, *Políticas de Fomento para los Municipios*, en GÓMEZ COLLADO Roberto; Jorge GOMEZ TAGLE, y Eduardo A. SANDOVAL (coords.), *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*, U.A.E.M., Colegio de Posgraduados del CIDE A.C. y la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993, pp. 305.
- NAVARRO DE ANDA Ramiro y Ernesto de la TORRE, *Historia de México I. Época Prehispánica y Colonial*, McGraw-Hill, 1988, pp. 226.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *Federalismo y Municipio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 202.
- PADRÓN CALZADA, Feliciano, *El Municipio Libre*, Editorial UNAM, México, 1983.
- PÉREZ GONZÁLEZ Hugo Nicolás, *El Financiamiento Municipal de Cara al Tercer Milenio: Problemática y Alternativas de Financiamiento*, en GÓMEZ COLLADO Roberto; Jorge GOMEZ TAGLE, y Eduardo A. SANDOVAL (coords.), *El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI*, U.A.E.M., Colegio de Posgraduados del CIDE A.C. y la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca, México, 1993, pp. 305.
- POSADAS, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Madrid, 1936.
- QUINTANA ROLDÁN, Francisco, *Derecho Municipal*, Porrúa, México, 1985.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El Municipio*, Porrúa, 3ª ed., México, 1998, pp. 310
- ROLLAND, M.C., *El Desastre Municipal*, Editorial Cultura, México, 1921.
- SANDOVAL FORRERO, Eduardo A., Roberto Gómez Collado, y Jorge Gómez Tagle (coords.), *El Municipio de Cara al Siglo XXI*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, 1993, pp. 305

SOUSTELLE, Jacques, *Los Aztecas*, Oikos-Tau, Barcelona, 1980, pp. 129.

REVISTAS DE INVESTIGACIÓN

ALCOCER, Fernando, "Carácter Natural del Municipio", *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, Julio, 1948.

BENÍTEZ TREVIÑO, Humberto, "Organizaciones Políticas y Municipales", Trabajo publicado en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, octubre, 1984, Ediciones del INAP.

COLOM PIAZUELO, E., "Influencia de la Configuración de la personalidad jurídica del Municipio en la determinación de la titularidad del patrimonio" *Revista de Administración Pública*, México, 1982.

GAMEZ TORRUCO, José, "Fortalecimiento Municipal", Trabajo publicado en *Estudios Municipales*, No. 4, julio-agosto, 1985.

----- "Federalismo y Municipalismo", Trabajo publicado en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 8 y 9, marzo, 1983, Ediciones del INAP.

GARZA, Sergio Francisco de la, "El Municipio", *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, Octubre, 1945

GONZÁLEZ URIBE, Héctor, "El Municipio en la Constitución de 1917", *Jurídica, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, 1990 – 1991.

JIMÉNEZ REMUS, Gabriel, "Auténtico Federalismo y Municipio Libre" *Revista del Senado de la República*, México, Octubre / Diciembre, 1995.

"Naturaleza del Municipio", *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, Marzo, 1947.

RENDÓN HUERTA, Teresa, "Derecho Municipal" (El Municipio, su competencia, origen y perspectiva), *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, Julio, 1981.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, "El Trayecto Constitucional del Municipio 1821-1983", en *Obra Jurídica Mexicana*, v. 3, México, 1993.

RUIZ SACRISTÁN, Carlos, “Las Finanzas Municipales en la Estrategia de Desarrollo”, *Examen*, México, Noviembre, 1993.

VALADEZ RÍOS, Diego, “El Desarrollo Municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicano”, Trabajo publicado en *Estudios Municipales No. 3*, mayo-junio, 1985

ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo Fernando, “El Municipio en estado de Indefensión”, *Lex, Órgano de Difusión y Análisis*, México, Septiembre, 1988.

ZORRILLA MARTÍNEZ, Pedro, “Fortalecimiento Municipal”, Trabajo publicado en *Estudios Municipales No. 5*, mayo-junio, 1985.