



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**



EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU VINCULACIÓN CON EL FEDERALISMO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

P R E S E N T A:

JOSÉ ANTONIO CONTRERAS HUERTA

ASESOR: LIC. OSCAR ANTONIO MIGUEL

CIUDAD UNIVERSITARIA, OCTUBRE DE 2016

CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A Dios por darme la oportunidad de vivir y por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente, gracias por cuidarme.

A mis padres Antonio Contreras Borja y Blanca Angélica Huerta García por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por sus desvelos, sacrificios, por ser el pilar fundamental de todo lo que soy, pero sobre todo por hacerme la vida más fácil, los amo.

Asimismo, quiero dedicar este trabajo a mi hermana Roseline Eveline Contreras Huerta, por su cariño y apoyo incondicional.

A todos mis familiares y amigos que fueron parte importante en mi vida estudiantil.

A mis maestros que en este andar por la vida, influyeron con sus lecciones y experiencias en formarme como una persona de bien y preparada para los retos que pone la vida, a todos y cada uno de ellos.

En especial a mi asesor de tesis el Lic. Oscar Antonio Miguel porque gracias a su ayuda esto se pudo lograr.

Por último, con todo mi cariño y mi amor para todas las personas que hicieron todo en la vida para que yo pudiera lograr mis sueños, por motivarme y darme la mano cuando sentía que el camino se terminaba, a ustedes por siempre mi corazón y mi agradecimiento.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Economía, porque en ella pude realizar mis estudios universitarios y que hoy concluyo con esta tesis. Gracias UNAM.

Agradecimiento especial al Lic. Oscar Antonio Miguel, porque con su conocimiento, apoyo y ayuda pude concluir este trabajo.

A mis sinodales: Dra. Erika Leticia González Rabadán, Lic. José Agustín Moreno Suárez, Lic. María Luisa Muñoz Valadez y a la Lic. Norma Luz Bernal Ramos, por sus valiosos comentarios que enriquecieron sin duda este trabajo.

“Después de escalar una montaña muy alta, descubrimos que hay muchas otras montañas por escalar”

Nelson Mandela

EL MUNICIPIO EN MÉXICO Y SU VINCULACIÓN CON EL FEDERALISMO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1. EL MUNICIPIO EN MÉXICO	
Conceptos y Definiciones del Municipio	6
Clasificación de los municipios en México	10
Concepto para el Caso Mexicano	13
Evolución Histórica Municipal	14
Desarrollo Histórico del Municipio	16
El Municipio en el México Independiente	17
Conceptualización del Federalismo	22
El Federalismo	23
La Soberanía Tributaria	26
Estados Federados	31
El Federalismo Fiscal	32
Potestades tributarias de los Municipios	33
Ley de Coordinación Fiscal	34
Avances en la Coordinación Fiscal	35
La Distribución de Recursos Federales Hacia los Municipios	37

Autonomía Financiera Municipal	38
--------------------------------	----

CAPÍTULO 2. EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO

Definiciones del Federalismo	42
El Federalismo	44
La Soberanía Tributaria	46
El Pacto Federal	51
El Municipio Federalista	51
El Federalismo Fiscal	52
Centralización o Descentralización del Federalismo	54
Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal	56
El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	57
Potestades Tributarias de los Municipios	59
La Ley de Coordinación Fiscal	60
Avances en la Coordinación Fiscal	61
Convenios de Adhesión	63
Recursos Federales a Municipios	65
El Municipio y la Convención Nacional Hacendaria	66
Objetivos de la CNH	67
Propuestas de la CNH	69
Resultados de la CNH	71

CAPÍTULO 3. ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Conceptualización de las Finanzas Públicas	73
Ingresos Públicos	74

El Gasto Público	81
La Deuda Pública	84
El Paquete Económico	86
Los Criterios Generales de Política Económica	87
Ley de Ingresos de la Federación	89
El Presupuesto General	91
Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	93
CONCLUSIONES	95
BIBLIOGRAFÍA	98

INTRODUCCIÓN

El municipio en México sigue siendo una institución fundamental para la definición de los asuntos públicos, para la organización y representación política y, en general, para la identificación y atención de las necesidades sociales del país.

Asimismo, el municipio se caracteriza por ser una institución con un valor estratégico reconocido y, también, por tener profundas deficiencias en su funcionamiento y una amplia agenda de reformas pendientes que posibiliten su adecuación a las necesidades contemporáneas de la Nación.

Durante los últimas décadas, el municipio ha avanzado por dos direcciones principales: la primera, en su entorno inmediato, relativo al gobierno y la administración municipal y su necesaria todavía muy limitada interacción con la sociedad local; la segunda, en el ámbito intergubernamental, abriéndose camino en espacios públicos previamente dominados por instituciones de los estados o de la federación.

Asimismo, el municipio en México ha tenido rasgo de desfase con su tiempo, prácticamente de manera continua desde 1821, considerando el periodo de la historia nacional independiente, lo que obedece en gran medida a que fue y sigue siendo una forma de organización social ajena y contraria a las formas originarias de organización comunitaria y participativa de los pueblos originarios de Mesoamérica.

Para los efectos de esta tesis, se define la libertad municipal como la capacidad de la población de una demarcación territorial de decidir sobre el quehacer público en lo relativo a la vida cotidiana y a la convivencia frecuente de la población, lo que incluye los llamados servicios públicos urbanos y la seguridad pública frente a infrac

ciones a la convivencia social relativamente menores, y también en lo relativo a situaciones de carácter regional y nacional que incidan de manera específica y diferenciada sobre dicha población.

Por lo anterior, es importante tener una demarcación territorial de la municipalidad que fue determinada históricamente en Europa y particularmente en España, por la vecindad de la población, por su cercanía y convivencia frecuente y su decisión libre de autogobernarse con un ayuntamiento o junta de vecinos reconocida por la comunidad de habitantes de una villa o localidad.

Etimológicamente, municipio proviene del latín *"municipium"*, que significa el conjunto de obligados a pagar el tributo y se aplicaba en las localidades sometidas a Roma y que gozaban de los derechos romanos. En la Península Ibérica conquistada por Roma se estableció esa forma política y jurídica de organización local, que es heredada con distintas variantes por los elementos nacionales constituyentes de lo que sería el Reino de España como conjunto de reinos dominados-encabezados por el de Castilla. Así, el municipio español recogió y mezcló tres elementos precedentes: el *concilium*, de origen visigodo, en la figura del cuerpo colegiado que es máxima autoridad en la demarcación municipal, hoy nombrado cabildo; el régimen de ediles (*"edilicio"*) de origen romano, en las reglas para la conformación urbana y las edificaciones y servicios; y la figura del jefe del órgano gobernante *"alcalde"*, de origen árabe.

El primer asentamiento español en tierras continentales de América fue precisamente la Villa Rica de la Veracruz, creada el 22 de abril de 1599, a iniciativa del Capitán General Hernán Cortés, por decisión de los propios expedicionarios recién desembarcados, al amparo de las leyes de España y *"en nombre de los muy poderosos, excelentísimos, muy católicos y muy grandes reyes y señores Juana y el emperador Carlos V, su hijos, la Villa Rica de la Vera Cruz"*. Una vez fundada la Villa Rica, sus pobladores constituyen el respectivo ayuntamiento que se declara súbdito directo del Rey y por ende libre del

Gobernador de Cuba Diego de Velázquez, quien había enviado la expedición y nombrado Capitán General a Cortés y del que Cortes no quería depender en el mando ni compartir con éste las riquezas y poderes por conquistar.

Así, el municipio fue y es la base de la organización política general, con modalidades y variantes en distintas etapas de la historia nacional, hasta su reconocimiento en la Constitución de 1917. El texto actual del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *"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 gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado."*

El nuevo origen primario del gobierno municipal ha generado un ámbito de intereses particulares, municipales, que trasciende a sus actores inmediatos (es decir, a los partidos políticos). El municipio se convirtió así en un actor del escenario intergubernamental, disponiendo de una agenda de intereses específicos, derivados de sus propias necesidades y potencialidades, que corresponden a su ámbito institucional, si bien luego son matizados o intensificados por la coyuntura política y por los partidos, sin agotarse en la agenda de éstos.

Asimismo, por el camino de la democracia local, como puede apreciarse, la definición de Estado que la Constitución general reconoció desde 1917 en los artículos 40 y 115, incluyendo a la federación, a los estados y a los municipios, como sus componentes-adquirió mayor sustancia material conforme la democracia avanzó en el ámbito municipal. Dicho de otra manera, la transición democrática

generó un renovado municipio; la pregunta sería ahora si el nuevo municipio enriquecerá una mayor democracia, en los parámetros contemporáneos de la ciudadanía.

El nuevo ambiente político en los municipios, las experiencias de alternancia política que van volviéndose más frecuentes, el surgimiento y desarrollo de nuevas élites políticas y administrativas locales, han sido factores complementarios que estimularon el fortalecimiento del municipio como esfera de gobierno. Cabe reconocer que la reforma del Artículo 115 de la constitución del país en 1983 fue una plataforma compatible con las transformaciones sociales e institucionales que de manera paralela emergían en los municipios.

Sin ese renovado marco constitucional, el proceso de evolución municipal hubiera intensificado su tensión y conflictos con el centralismo político y administrativo de la federación y los estados. Las adecuaciones al Artículo 115 de aquel año no equivalían a la reforma municipal “definitiva”, como es aceptado, pero sí contribuyeron a aligerar el costo de un centralismo que además padecía una severa crisis de representatividad y económica.

La democracia local, la diferenciación institucional, la emergencia del municipio como actor de la política intergubernamental, su consolidación como aparato público que multiplicó sus dimensiones, recursos, funciones y estructura orgánica, en conjunto retratan una poderosa trayectoria de lo que podría denominarse como un nuevo municipio mexicano. Detrás de éste, lo que se encuentra es una reconstrucción de la sociedad local como actor social y político que avanza hacia su inserción en la definición y alternativas de los asuntos públicos, no solamente locales, si no los nacionales.

La trayectoria de un nuevo municipio mexicano no puede así limitarse a alguno de sus componentes: no es solamente política, también lo es administrativa, intergubernamental, jurídica, hacendaría. De suyo relevante, cada uno de los

componentes anteriores describe parcialmente a una dinámica de cambio más compleja y de escala estructural, que incluso el rubro de un “nuevo municipio” no lo describe suficientemente.

Lo que está en juego es el ascenso, la fusión, la mayor apropiación de la esfera pública por la sociedad local. Lo que se encuentra en curso es la realización de la libertad municipal y de su contenido contemporáneo, que evidentemente requiere una nueva o renovada institucionalidad en prácticamente todas sus dimensiones. La institucionalidad vigente, con su pesada carga de diseños heredados de los periodos más centralista y autoritario de Estado, resulta ahora desfasada para los requerimientos del nuevo municipio y de la nueva sociedad local.

La evolución de la libertad municipal, como puede apreciarse, ha acercado su realización a la esfera misma del nuevo municipio mexicano. En particular, el componente de gobierno local pleno, de un alto grado de autogobierno en el ámbito de lo cercano al pueblo, ya tiene un firme asiento local, por lo pronto como potencialidad jurídica pero con limitada viabilidad política. Por su lado, el componente de autonomía ha evolucionado también con las reformas del artículo 115, de 1983 y 1999, pero aún quedan pendientes definiciones fundamentales.

Por el lado, de la autonomía la agenda se encuentra mucho más dependiente de los legislativos estatales y federal. Los temas pendientes son varios y cruciales. Entre los más relevantes estaría el terminar por reconocer el papel del municipio en la estructura del Estado, lo cual sólo puede hacerse modificando la carta fundamental de la nación.

La investigación de esta tesis está desarrollada en tres capítulos; en el primero se describe el origen del municipio en México; en el segundo capítulo, se describe la relación que tiene el municipio entorno al federalismo hacendario; por último en el tercer capítulo se analiza la relación que existe entre el municipio y la estructura de las finanzas públicas.

CAPÍTULO 1

EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Conceptos y Definiciones del Municipio

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

Martingnac nos dice que:

El Municipio es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre si por el vinculo 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 ficción de la Ley, precedió a esta 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 dé a que se deriven¹.

Cuesta, por su lado sostiene:

¹ Martingnac, cit. Por Colín Mario, El Municipio Libre, Edición del Gobierno del Estado de México, 1978, pp. 23.

El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan².

Colmeiro anota que:

Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargos comunes.³

Adolfo Posada, abundando sobre esta 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 vecindad⁴.

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

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 Ayuntamiento⁵.

² Cuesta, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

³ Colmeiro, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

⁴ Posadas, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

⁵ Reynaldo, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

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, constituir 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 división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios⁶.

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 determinada⁷.

Por su parte, Miguel de la Madrid nos dice:

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 integral.

⁶ Onsari, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

⁷ Fraga, cit. Por Colín Mario, op. Cit, pp.20.

El municipio como célula política fundamental y escuela de democracia. Tres núcleos de gobierno: Federación, Estado y Municipio. Municipio piedra angulas de nuestra vida republicana y Federal⁸.

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

Explica Otto Gonnwein:

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

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

Para José Gómez Torruco, el Municipio es:

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 disponible de una esfera particular de competencias. Pero el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura⁹.

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

⁸ *Ibíd.*

⁹ Gómez Torruco, José. "Federalismo y municipalismo", Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4, Julio-agosto, 1983.

La enciclopedia Jurídica Ameba de 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.¹⁰

Mientras que Gómez Torruco ya aportaba la integración del Municipio al Estado, esta definición destaca además la dependencia del Municipio respecto del Estado, puesto que de acuerdo a Gómez el Municipio no puede existir sin el Estado.

Clasificación de los municipios en México

Municipios Rurales

Son aquellos que su población total en términos absolutos no rebasan la cantidad de 29,000 habitantes, distribuidos en pequeñas comunidades dispersas, una gran proporción de su población económicamente activa está dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.

Los servicios públicos solamente existen en las Cabeceras Municipales y en algunas comunidades.

En cuanto a equipamiento cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico; en instalaciones de salud, cuentan con centros de salud rural dispersos y/o concentrados; en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.

¹⁰ Omeba, Enciclopedia Jurídica.

Su presupuesto municipal anual no rebasa la cantidad de 7,300 millones de pesos.

Municipios Semiurbanos

Estos municipios tienen una población mayor de 30,000 y menos de 57,000 habitantes.

Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.

La población económicamente activa se ocupa en agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios.

Cuentan con servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica, y ocasionalmente con alcantarillado y alumbrado público en la Cabecera Municipal y en la mayoría de las comunidades.

Disponen de equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico y ocasionalmente bachillerato, de cobertura local a regional. En cuestiones de salud cuentan con centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto a abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.

El presupuesto municipal anual oscila entre 7,301 millones y 8,560 millones de pesos.

Municipios Urbanos

Son aquellos en que la población total es mayor a 58,000 habitantes y menos a 88,000 habitantes.

Existe alta densidad de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.

Las actividades económicas a las que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana y grande, ocasionalmente agricultura y ganadería.

Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la Cabecera Municipal y en casi la totalidad de las comunidades.

El equipamiento que dispone en materia educativa es de escuelas a nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades, tecnológicos, con una cobertura regional a estatal; en instalaciones de salud cuenta con centros de salud urbanos, hospitales generales y ocasionalmente hospitales de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto cuenta con grandes mercados y tianguis en la Cabecera Municipal y en las principales comunidades.

Su presupuesto municipal fluctúa entre 8,561 millones y 12,030 millones de pesos.

Municipios Conurbados

Su población total es mayor de 89,000 habitantes. Tienen alta densidad de habitantes, distribuidos en todo el territorio municipal y forman parte de una

continuidad territorial con otros municipios o entidades. La población económicamente activa, se ocupa principalmente, en los servicios

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:

“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 autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior y con una determinada independencia financiera”.

Cabe destacar, que la última frase de esta definición tiene una importancia especial porque consideramos que la primera situación que se debe dar para una integral 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.

Evolución Histórica 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.¹¹

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

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.¹²

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

Antes que la ley declare al municipio como tal, solo 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, este no existe como municipio, es simplemente un centro de población, este no existe como municipio, es simplemente un centro de

¹¹ Robles Martínez, Reynaldo. "El municipio", 3ª edición. México, Porrúa, 1998, pp. 310.

¹² Posadas Adolfo, "El régimen municipal de la ciudad moderna". Instituto de Estudios de Administración local, Madrid, 1966, pp. 142.

población, es la ley quien le da tal carácter y señala sus requisitos y su forma de ser.¹³

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:

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.¹⁴

Respecto a cuál es la teoría que más se acerca a la necesidad, habrá 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 hay otros casos en los que podemos apreciar otro proceso de génesis.

Robles Martínez nos dice que el municipio es una creación jurídica, y para sustentar su postura nos explica que una comunidad solo puede concebirse como una estructura de conducta orientada con sentido y en especial orientada por normas.¹⁵

Al refutar la tesis sociológica, nos explica que se funda en la existencia del municipio natura, 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.

¹³. Burgoa Orihuela Ignacio. "Derecho Constitucional Mexicano", 2^a edición, Ed. Porrúa, México, 1976, pp.287.

¹⁴. Álvarez Gendín, Sabino, "Manual de Derecho Administrativo Español", Ed. Bosh, Barcelona, 1954, pp. 4.

¹⁵ 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, podrá haber muchas cosas, pero un municipio no.

Desarrollo Histórico del Municipio

Para hablar sobre el desarrollo histórico de esta institución, primeramente habría que reconocer que este es un tema que podrá ser analizado desde varias perspectivas. Debido a que nuestro tema de estudio es 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 constituir su casa y cultivar su campo y su huerto.¹⁶

El maceualli estaba obligado a realizar el servicio militar y a pagar el impuesto: no podía sustraerse al trabajo colectivo (servidumbre): 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 menciona los, que le era asignada por el jefe de su calpulli.

Tomaba parte en la intensa vida religiosa vida de su sector o distrito y de la ciudad, y podía, sobre todo cuando alcanzaba determinada edad, participar en el

¹⁶ Soustelle, Jacques, Los Aztecas, Oikos-Tau, Barcelona, 1980, pp. 38.

consejo que rodeaba al jefe local. Sus hijos, 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 fueran 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.

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”.¹⁷

Efectivamente, la organización política de la Nueva España fue un factor determinadamente 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.

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

Para hablar de la movilidad del Municipio en México independiente, habría que aclarar que esta etapa se agrupaba en dos grandes épocas histórico-políticas: la

¹⁷ Rolland, M. C., El Desastre del Municipal, ED. Cultura, México, 1921, pp.54.

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; Proyectos de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

Todos estos ordenamientos jugaron papeles determinantes y aportaron electos 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 este 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 anteriormente⁴ mencionadas, no se instruyo 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 órdenes superiores y estaban bajo el mando o control de un agente de gobierno 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 el 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, idea 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 dedico al Municipio, ya que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concreto las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales deberán 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 solo 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 estos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder 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 reformo el artículo 109 de la Constitución del 57. El proyecto establecía:

Art: 115- Los estados Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y 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 este 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-A Los Estados Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administraran libremente su hacienda, recaudaran 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 recibieran 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 Adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

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

II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán las sufrientes 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 más de cuatro años.

Conceptualización del Federalismo

Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Por su parte, Althusius, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior, “está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía”. También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados).

Asimismo, Hamilton, James Madison y Jonh Jay (1787-1788) señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “El Liberalismo Mexicano”, donde postula que

son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden.

Por todo lo anteriormente comentado, se concluye que el federalismo es una forma de organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de producción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, a constituirse como un elemento clave del federalismo político.

Cabe recordar que en el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México. Asimismo, hoy en día se dice que el Federalismo es un remedio político para males políticos.

El Federalismo

Durante casi 200 años la República Mexicana ha luchado por consolidar un régimen federal. El reconocimiento de la soberanía de los poderes locales, así como la construcción de mecanismos de diálogo entre órdenes de gobierno, no ha estado exento de las tensiones propias del peso de un poder central que política y

económicamente impone condiciones de gobierno y desarrollo a entidades federativas y a vastas regiones del país.

El federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno.

En el federalismo se comparten soberanías, cuyo objetivo es la unidad nacional por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones, lo cual es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, lo cual es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes, es decir, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

El federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, “la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos, económicos e institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura”.¹⁸

Algunas características de los regímenes federales son las siguientes:

¹⁸ Reitchkinman K, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México, 1987, p. 410.

- División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación.
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal.
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno.
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta.
- Determinadas competencias, se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central.

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos elegidos por sus habitantes. En el segundo caso, el ámbito constitucional, la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema

adoptado en México es el federal, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Es en este contexto que uno de los temas donde el principio de soberanía provoca mayor debate es el relativo a la definición de las capacidades tributarias de los órdenes de gobierno, de ahí que la soberanía tributaria venga a ser un tema central en la construcción de toda relación federalista.

La Soberanía Tributaria

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político. El tributo es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal y municipal), en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.

Es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del

nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Los elementos que determinan la estructura del federalismo fiscal son:

1. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la presentación de servicios tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos.
2. Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes.
3. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la

demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior.

El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, ya que en un sistema federal los tres órdenes de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones con el fin de evitar la duplicación de fuentes impositivas que se produce, “cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto y, cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo”.¹⁹

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinado, daría como resultado una doble o múltiple tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, característica y administración diferente.

¹⁹ George F. Break, La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas, al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándose a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso.

Para México se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extra fiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con lo de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar los conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal, permite que las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de

que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal. Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual, los indicadores de bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país.

En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas décadas, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

Por ello, en países federales como México, donde prevalecen condiciones de desarrollo desigual, se optó por dejar la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, bajo la responsabilidad del gobierno federal.

Estados Federados

Para Jellinek (1851-1911) son aquellos que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos, en tanto que, tomados particularmente, por el contrario, están sometidos a determinadas obligaciones.²⁰ Así, la soberanía es el elemento fundamental para la instauración del sistema federal, principalmente si se considera que son las entidades (estados o provincias) quienes pactan formar un sistema político global (federalista), para la cual cede parte de su soberanía y aceptan regirse bajo un orden común.

De esta manera, el Estado miembro o federado dotado de propia responsabilidad, tiene el derecho de regir sus propios asuntos y participar del poder, pero es sólo en los ámbitos que la Constitución general la concede.

Cabe recalcar que cuenta con elementos esenciales tales como: gobierno, población y territorio; y se estructura en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Para ello, el tipo normal del Estado federal, implica que cada Estado miembro tenga en la Cámara de países o Estados tengan participación en la voluntad del Estado Federal, en tanto que dispongan de igual número de votos o representantes, independientemente de su magnitud.

²⁰ Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Ed. Compañía Editorial Continental, 2ª edición. México, 1958.

El Federalismo Fiscal

Se conoce como federalismo fiscal al arreglo político–institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano. A partir de este principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe de establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes órdenes de gobierno.

Las distribuciones de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u

otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.²¹

En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Potestades tributarias de los Municipios

La potestad tributaria es entendida como la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción.

El poder tributario al ser una facultad otorgada a través de la Constitución, es permanente, es decir, no tiene un plazo límite, dicho poder no puede ser trasladado aunque si puede ser trasladado el ejercicio de éste.

²¹ Retos y propuestas. Federalismo Fiscal. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31 fracción IV6, señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público.

De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Ley de Coordinación Fiscal

En 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,²² y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

²² La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

Avances en la Coordinación Fiscal

Los avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación o

desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo, hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extra fiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

La Distribución de Recursos Federales Hacia los Municipios

Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto

federal sobre tenencia o uso de vehículo, o el impuesto sobre automóviles nuevos, de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación menciono:

- a. 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.
- b. 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes antes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

Autonomía Financiera Municipal

La autonomía financiera del gobierno municipal, para los efectos de esta tesis, es la proporción de los ingresos totales de un municipio que provienen de ingresos propios del municipio.

El principal ingreso propio de los municipios es el impuesto predial. Los otros ingresos propios –derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones por mejoras- suelen ser menores que el ingreso por impuesto predial.

Es innegable que, a lo largo de las últimas décadas, los municipios mexicanos han atravesado por cambios muy importantes que han impactado en su desarrollo, pero que igualmente les han planteado grandes desafíos en materia institucional.

Por un lado, el marco jurídico constitucional se ha transformado para devolver a los gobiernos locales atribuciones que los reconocen como a una institución imprescindible en el desarrollo político, social y económico del país. Sin embargo, estas nuevas facultades no han sido suficientes para consolidar al municipio como un ámbito gubernamental con capacidades plenas para hacer frente a los retos que actualmente enfrenta.

Como diversos estudios lo han señalado, la descentralización de nuevas atribuciones legales no necesariamente se corresponde con la capacidad institucional de los municipios que la reciben, y por lo tanto, en muchas ocasiones la descentralización puede ser más un problema que una solución. Es decir, no basta con transferir un mayor número de potestades a los gobiernos municipales sino que paralelamente hay que desarrollar su capacidad institucional para que puedan desempeñar óptimamente las nuevas facultades y atribuciones que reciben.

Un aspecto en el que la capacidad institucional de los municipios mexicanos se ha visto rebasada, es precisamente en materia de autonomía financiera, donde lo que se percibe es que, no obstante la gran cantidad de recursos descentralizados en las últimas décadas, los municipios dependen cada vez en mayor medida de los recursos federales, al tiempo que se reduce proporcionalmente su esfuerzo recaudatorio.

Al revisar la información oficial se constata que, mientras en 1999 el 22.4% del gasto total de los municipios mexicanos era recaudado por ellos directamente, en 2010 apenas recaudaron el equivalente a 20.8% de todo su gasto.

Por otro lado, mientras que en 1999 los municipios podían cubrir con ingresos propios hasta un 46.5% de su gasto de operación, en 2010 únicamente lograron cubrir 43.5% de dicho rubro. Del mismo modo, mientras que en 1999 el conjunto

de municipios mexicanos podía costear casi 80% de su gasto de nómina con recursos propios, para el año 2010 solamente logaron cubrir 66 por ciento.

Sin embargo, como señalan algunos tratadistas, la propensión hacia una mayor o menor autonomía es distinta en cada uno de los gobiernos locales del país, entre los que persiste una notoria heterogeneidad en todos los sentidos.

$$\textit{Autonomía Financiera} = (\textit{Ingresos Propios})/\textit{Gasto corriente}.$$

Para está tesis: *Autonomía Financiera = Ingresos Propios/Ingreso Total.*

La mejora en materia de la autonomía financiera en los municipios mexicanos, por tanto, no se ha dado de manera homogénea, Autores como Sour (2007) y Cabrero y Orihuela (2000) confirman en sus estudios sobre municipios mexicanos que los gobiernos locales grandes son los que tienen un mayor esfuerzo fiscal y, por consecuencia, una estructura financiera más desarrollada, a diferencia de los municipios rurales.²³

Por su parte, las entidades federativas cuyos municipios en conjunto tienen mayor autonomía financiera expresada como mayor recaudación propia en relación a sus ingresos totales o brutos, según los datos de 2011, son Baja California, Quintana Roo y Baja California Sur, con 60%, 59% y 58% de ingresos propios respectivamente.

Los estados de Morelos, Coahuila y Nuevo León tienen también alta autonomía financiera, con 43%, 41% y 40% de ingresos propios.

²³ Variables que Influyen en la Autonomía Financiera Municipal, p 13: Autonomía Financiera Municipal, Serie Coloquio Sobre Federalismo, Núm. 2. Secretaría de Gobernación:

Puebla, Jalisco, Nayarit, Sonora, Durango, Querétaro, Sinaloa, Guanajuato, Colima, Aguascalientes y México registran entre 40% y 30% de ingresos propios, todavía por arriba del promedio nacional que es de 31%.

Estados con menor autonomía son Campeche, San Luis Potosí, Guerrero, Michoacán, Tabasco y Chihuahua, con ingresos propios entre 30% y 20% de sus ingresos brutos totales. Los municipios de Chihuahua recaudan en conjunto como ingresos propios 22% de sus ingresos propios.

Muy baja autonomía tienen los municipios de Oaxaca, Zacatecas, Veracruz, Yucatán, Hidalgo, Chiapas, Tamaulipas y Tlaxcala, con 20%, 19%, 18%, 18%, 17%, 16%, 16% y 13% de ingreso propio respectivamente.

La limitada capacidad de recaudación de ingresos propios municipales, sobre todo en los municipios más rurales, se traduce en una alta dependencia de las participaciones y aportaciones federales y estatales para cubrir los gastos e inversiones de los municipios.

A nivel de las entidades federativas, aquellas cuyos municipios registran en conjunto más dependencia de las participaciones y aportaciones federales son las que efectúan menos recaudación propia de impuestos y otros ingresos como derechos, aprovechamientos, etc.

Esto se traduce en una ilimitada autonomía financiera del municipio y una baja capacidad de inversión, tanto en obra pública social como, en general, en cualquier obra o acción de inversión.

CAPITULO 2

EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO

Definición del Federalismo

Etimológicamente, el término “federalismo” proviene de la voz latina *foedus*, que significa unión, pacto o acuerdo; términos que hacen referencia a la forma de estructuración y organización de asociaciones humanas y que en la ciencia política se asocian como la unión de diferentes conjuntos políticos que, a pesar de su asociación, conservan su carácter individual.

Por su parte, Althusius, quien es considerado como uno de los grandes exponentes del federalismo, establece que el Estado; es decir, la comunidad superior, “está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía”. También señala que una de las características fundamentales del sistema federal, es que la autoridad surge desde abajo (los estados).

Asimismo, Hamilton, James Madison y Jonh Jay (1787-1788) señalan que el federalismo es una “unidad en la diversidad”, caracterizándose por la interrelación e independencia de las organizaciones estatales y las relaciones jurídicas entre estados miembros y la Federación. De tal modo que estos pensadores concibieron al federalismo no sólo como un proceso evolutivo, sino previeron su evidente unión con el Constitucionalismo.

Una concepción más contemporánea y aplicable al caso mexicano la sostiene Jesús Reyes Heróles, en su obra, “El Liberalismo Mexicano”, donde postula que son los estados soberanos quienes celebran un pacto (federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por lo que crean la Federación y expresan los derechos que le ceden.

Por todo lo anteriormente comentado, se concluye que el federalismo es una forma de organización política, en la cual entidades autónomas e independientes realizan un pacto para unirse bajo un orden común, cediendo parte de su soberanía a un poder central, dando forma a una comunidad superior: el Estado Federal.

Siendo el federalismo un proceso evolutivo relacionado intrínsecamente con el constitucionalismo, se entiende el hecho de que las relaciones de intercambio comercial y de producción del sistema económico estuviesen normadas por la Ley, por lo que los sistemas de asignación de recursos debieron pasar, a constituirse como un elemento clave del federalismo político.

Cabe recordar que en el federalismo se comparten soberanías con el objetivo de conservar la unidad nacional, mediante la integración de los gobiernos Estatales (locales) y de las regiones; es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países tan grandes como México.

Asimismo, hoy en día se dice que el Federalismo es un remedio político para males políticos.

El Federalismo

Durante más de 200 años, la República Mexicana ha luchado por consolidar un régimen federal. El reconocimiento de la soberanía de los poderes locales, así como la construcción de mecanismos de diálogo entre órdenes de gobierno, no ha estado exento de las tensiones propias del peso de un poder central que política y económicamente impone condiciones de gobierno y desarrollo a entidades federativas y a vastas regiones del país.

Cabe recordar que el federalismo es una institución política y jurídica que en el ámbito del Estado es una de las tres formas conocidas de organización intergubernamental e integración de los diversos órdenes de gobierno.

Asimismo, en el federalismo se comparten soberanías, cuyo objetivo es la unidad nacional por medio de la integración de los gobiernos locales y de las regiones, lo cual es la mejor fórmula para consolidar nacionalmente la diversidad cultural, histórica, geográfica e incluso étnica de países como México. El federalismo es un remedio político para males políticos, lo cual es signo de debilidad de las diferencias y de fortaleza de los intereses comunes, es decir, el federalismo es la vía para descentralizar lo excesivamente centralizado.

El federalismo como sistema de gobierno ha sido adoptado por estados con amplio territorio, como Rusia, Estados Unidos, Canadá, México, Venezuela, Brasil y Argentina, ocupando más de la mitad de la superficie de la tierra. Como señala Benjamín Reitchkiman, “la discusión sobre el federalismo ha imbuido los organismos políticos de Occidente y su efecto se ha dejado sentir en todos los aspectos, tanto administrativos, económicos e institucionales; también en los problemas fiscales, es decir, de ingresos y gastos, presupuesto, deuda y administración pública, de tal modo que la permanente discusión sobre centralización y descentralización tanto económica como política y administrativa

no nada más es privativa de los estados federales, sino que se ha ampliado a todas las naciones, cualquiera que sea su estructura”.²⁴

Algunas características de los regímenes federales son las siguientes:

- División territorial: cada orden de gobierno mantiene su soberanía, preservando su derecho a separarse de la federación
- Participación de los estados miembros en las decisiones de ámbito federal
- Tanto la soberanía política como los derechos y las obligaciones se dividen entre los diferentes órdenes de gobierno
- Las competencias de las entidades integrantes de la federación se establecen por escrito en la Constitución y sólo pueden modificarse con enmiendas a ésta
- Determinadas competencias, se descentralizan del orden central para transferirlas a los órdenes de gobierno estatal y municipal
- Los estados tienen competencias exclusivas, que no están sometidas al control del orden central. Esto es, que cada orden conserva su autonomía, en tanto que los asuntos de interés común se dejan al poder central

De esta manera, la importancia del federalismo radica en la habilidad para lograr la conjunción y el equilibrio entre la existencia de un gobierno federal o central y la autonomía de los estados federados.

Las políticas y responsabilidades del orden federal tienen jurisdicción sobre el territorio del país y a él se someten sus residentes, como sucede con la política monetaria o la seguridad nacional. Pero en todas las demás los estados conservan su soberanía y una autonomía administrativa en ciertas materias de su competencia, como en la política fiscal, basada en dos principios: la existencia de una estructura de gobierno propio y de asuntos o facultades de competencia exclusiva. En el primer caso significa que poseen órganos legislativos y ejecutivos

²⁴ Retchkinman K, Benjamín. Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México, 1987, p. 410.

elegidos por sus habitantes. En el segundo caso, el ámbito constitucional, la distribución de facultades es lo suficientemente amplia para preservar los intereses locales, con la única limitante del interés común de la federación.

El nivel federal conserva competencia sobre aspectos básicos, como la normatividad, y deja al ámbito estatal su desarrollo e instrumentación. El sistema adoptado en México es el federal, en el cual el Estado federal cuenta con una administración propia desconcentrada, como sucede en Estados Unidos y Rusia, y existen además administraciones estatales que se coordinan, mediante convenios de colaboración con la administración federal, para asuntos de interés general, como el gasto social.

Dada la coexistencia de soberanías, es necesario precisar que la soberanía política es la capacidad suprema, sustantiva e independiente de la comunidad para definir sus metas y organizar sus propias instituciones políticas e instrumentos para alcanzarla. La soberanía económica es la facultad para ordenar los gastos y los ingresos necesarios para el ejercicio de la soberanía, el funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico y social.

Es en este contexto que uno de los temas donde el principio de soberanía provoca mayor debate es el relativo a la definición de las capacidades tributarias de los órdenes de gobierno, de ahí que la soberanía tributaria venga a ser un tema central en la construcción de toda relación federalista.

La Soberanía Tributaria

La soberanía tributaria es la posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político. El tributo es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable (lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo). Este poder corresponde a los

diferentes órdenes de gobierno de igual categoría institucional (federal, estatal y municipal), en el ejercicio de sus respectivas competencias, de sus propias soberanías y su autonomía.

Es importante el papel de la concurrencia tributaria de las soberanías dentro de la federación. El poder tributario de los estados no proviene de una delegación del nivel federal, sino que es originario; incluso, el estatal precede al federal. Pero este ámbito impone forzosamente limitaciones mutuas al poder tributario de los estados miembros, los cuales se ven obligados a adoptar medidas para evitar la doble o múltiple tributación.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

Los elementos que determinan la estructura del federalismo fiscal son:

4. Definir mecanismos que compensen las diferencias de capacidad tributaria entre los estados miembros de la federación, de tal forma que la presentación de servicios tienda a ser suficiente, así como el gasto social y la inversión pública, sin que los estados menos ricos impongan tributos adicionales a sus ciudadanos
5. Formular una distribución de responsabilidades en materia del gasto público y de las fuentes de ingresos, de forma tal que las necesidades y el uso de recursos guarden un equilibrio entre los diferentes órdenes de gobierno y se

optimice en escala nacional el ejercicio presupuestario, sin incrementar cargas a los contribuyentes

6. Preservar con eficiencia el uso de los instrumentos de política macroeconómica para impulsar el crecimiento económico y un desarrollo regional equilibrado, con niveles de empleo productivo que respondan a la demanda del mismo y a la satisfacción de las necesidades básicas de la población

En la distribución de competencias en materia de responsabilidades institucionales y prestación de servicios públicos, los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades definidas. Generalmente el orden federal es responsable de la seguridad nacional, de las fuerzas armadas, de la política exterior, de la acuñación de moneda y de la política macroeconómica, como es el caso de las políticas monetaria, de tipo de cambio y de comercio exterior. El orden estatal tiene a su cargo la procuración de justicia, los caminos locales y la asistencia social, aunque casi siempre su papel es ambiguo, correspondiéndole en general la planeación del desarrollo regional, así como las relaciones fiscales directas con los municipios. El orden municipal asume la prestación de servicios, como el tránsito local, los servicios de agua potable y el manejo de la basura, entre otros.

Un tema central es la distribución de fuentes y competencias tributarias, ya que en un sistema federal los tres órdenes de gobierno pueden establecer sus propios impuestos para financiar su operación, impulsar el desarrollo y consolidar sus instituciones con el fin de evitar la duplicación de fuentes impositivas que se produce, “cuando el gobierno federal y un gobierno estatal gravan el mismo impuesto y, cuando autoridades fiscales de diferentes estados gravan lo mismo”.²⁵

El uso de las mismas fuentes impositivas por dos niveles de gobierno, de manera independiente, descoordinado, daría como resultado una doble o múltiple

²⁵ George F. Break, La asignación de fuentes de ingresos y la coordinación fiscal, trimestre fiscal, número 53, enero-marzo de 1996.

tributación, al superponerse impuestos de la misma naturaleza pero con legislación, característica y administración diferente.

La estructura de los sistemas tributarios sin coordinación tiene consecuencias negativas, al contribuyente le duplica o multiplica la carga fiscal, enfrentándose a un marco jurídico y administrativo más complejo y costoso. Para México se encarece y torna improductiva la administración tributaria; se alienta la evasión y la elusión fiscales; la excesiva carga fiscal, al hacer menos competitivo el sistema tributario, desalienta la inversión nacional y extranjera. Ello genera un círculo vicioso, el cual disminuye la recaudación nacional, limita cualquier política regional y de incentivos fiscales de alcance nacional y anula la posibilidad de utilizar los impuestos con fines extra-fiscales o de política económica y redistribución de recursos por la vía de las transferencias de gasto.

De ahí surge el desafío de resolver cómo integrar los intereses fiscales del gobierno federal con lo de los estados y los de éstos entre sí; cómo armonizar los niveles de imposición para evitar la doble o múltiple tributación, hacer más eficiente la administración tributaria nacional y evitar los conflictos e interferencias entre los estados y el gobierno federal.

El instrumento que el federalismo fiscal ha encontrado es la coordinación intergubernamental, tomando como principio la separación de fuentes impositivas entre el gobierno federal y los estados, con el fin de dotar de eficiencia a la administración tributaria en escala nacional, compensar las desigualdades regionales en la distribución de recursos y aumentar la calidad de servicios al público y de oportunidades de desarrollo, complementando los esfuerzos de los diferentes órdenes de gobierno.

La coordinación intergubernamental en materia fiscal, permite que las figuras tributarias más eficaces desde el punto de vista de la política fiscal puedan ser utilizadas por el nivel que, fundamentalmente, debe tomar a su cargo la aplicación

de esta política. Si en un Estado federal cada uno de los niveles políticos pudiese elegir libremente las figuras impositivas a establecer, se correría grave riesgo de que el país en su conjunto contase con una estructura impositiva menos eficaz desde el punto de vista de la política fiscal. Ello perpetuaría la desigualdad regional, la cual fragmentaría el sistema en su conjunto.

La intervención de los órdenes estatal y municipal en la parte tributaria ha sido menos dinámica en virtud de consideraciones relacionadas con la eficiencia en las funciones de recaudación y control de la administración tributaria y por la necesidad de la federación de amortiguar las desigualdades regionales.

En el caso de México esto se observa muy claramente en el desarrollo del norte del país, cercano a la frontera con Estados Unidos, principal mercado de las exportaciones mexicanas, cuyos niveles de desarrollo son reflejo de una concentración histórica de las inversiones en infraestructura del gobierno federal, por lo cual, los indicadores de bienestar de su población son diametralmente opuestos a los del resto del país.

En contraparte, el desarrollo del sureste carece, en las últimas décadas, de inversiones trascendentes en materia de infraestructura, lo cual se refleja no sólo en su aporte al PIB nacional, sino también en los indicadores de marginalidad, de desarrollo social, de pobreza extrema e incluso de migración de sus habitantes.

Por ello, en países federales como México, donde prevalecen condiciones de desarrollo desigual, se optó por dejar la recaudación de los principales impuestos, como el ISR, el IVA y algunos especiales, bajo la responsabilidad del gobierno federal.

El Pacto Federal

En México, en el Congreso Constituyente de 1824, Santos Vélez, Matías Romero y Valentín Gómez Farías señalaron que el Pacto Federal se materializaba en la Constitución, debido a que en ella quedaría estipulada y regulada la alianza o unión en que todos los estados soberanos expresaban y acordaban, por medio de sus representantes, los derechos que cederían a la Federación, para el bien general de ella y de los que cada uno se reservara.

Cabe señalar, que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización local. Las dos emanan el Pacto Federal expresado en un Constitución escrita.²⁶

El Municipio Federalista

En los estados federales, el municipio constituye el tercer orden de gobierno. En México constitucionalmente se le define como “base o célula soberana de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados miembros de la Federación; a la localidad que es la sede administrativa de gobierno se le denomina cabecera municipal”.²⁷

La mayoría de los teóricos sobre federalismo se refieren al pacto en el que entidades autónomas (Estados o Provincias) se unen para conformar una comunidad superior, sin embargo, no hacen alusión en ningún sentido a las comunidades locales (generalmente los municipios) como participantes en la alianza para conformar una Unión. Prueba de ello es que, inicialmente, el

²⁶ Faya Viesca, Jacinto. El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal), Ed. INAP. México, 1988.

²⁷ Glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal. Op. Cit.

federalismo, como forma de organización política, contaba con sólo dos niveles de gobierno y dos órdenes jurídicos; el Federal y el Estatal.²⁸

Para Hans Kelsen, el municipio “goza de cierta autonomía administrativa”,²⁹ con relación a los gobiernos federal o estatal y lo define más precisamente como una forma de asociación de vecindad, constituida por vínculos locales fincados en el domicilio y que se encuentra asentado en un territorio jurídicamente delimitado, con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa. Por lo tanto, el municipio constituye la base de la división territorial de los estados.

Además, Kelsen denomina a los municipios como cuerpos autónomos, los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales. A pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento, así como al presidente municipal o alcalde.

El Federalismo Fiscal

Se conoce como federalismo fiscal al arreglo político–institucional entre los órdenes de gobierno existentes en una federación, reconocido y garantizado por la Constitución Política de esa federación. Dicho arreglo comprende la distribución de las competencias para imponer tributos a la población, recaudar y administrar los recursos fiscales, así como de las facultades de los órdenes de gobierno para proveer los bienes públicos que determine la población de esa federación.

²⁸ La Constitución de los Estados Unidos de América (1987), así como las subsiguientes enmiendas, representan el primer ordenamiento jurídico con un carácter evidentemente federalista, el cual, no hace mención alguna respecto de la organización administrativa ni tampoco de la división territorial de los Estados miembros de la Unión. Por el contrario, algunos países latinoamericanos consideran al municipio, dentro de las normas expresadas en la Ley Suprema, como un tercer orden de gobierno.

²⁹ Secretaría de Gobernación. El Municipio Mexicano. Editado por el Centro Nacional de Estudio Municipales, México. 1985.

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo es la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

El principio que está en el centro del federalismo fiscal, se refiere a que la provisión óptima del bien público preferido por la comunidad debe de estar a cargo del nivel de gobierno que posea la ventaja de ofrecerlo al menor costo y al máximo beneficio del ciudadano. A partir de este principio, la estructuración de las facultades recaudatorias y las funciones de asignación de gasto, en un sistema multijurisdiccional, como lo es el federal, debe de establecerse lo más clara y precisamente posible en las disposiciones normativas que regulen la intervención de los existentes órdenes de gobierno.

Las distribuciones de las competencias tributarias y de asignación del gasto público, especificadas en la Constitución, se detallan en un amplio conjunto de normas jurídicas (leyes, reglamentos, acuerdos y otras de menor jerarquía). Igualmente, las instituciones públicas responsables de esas competencias disponen de su correspondiente marco jurídico, a través de leyes orgánicas u otras disposiciones, que regulan la coordinación intergubernamental en la materia del federalismo fiscal.

Por lo tanto, el federalismo fiscal implica el funcionamiento de un sistema fiscal en el que están involucrados diferentes niveles de gobierno, cuyos problemas están relacionados con la organización del sector público y con el nivel administrativo más apropiado para cumplir eficientemente el suministro de bienes públicos.

Asimismo, el federalismo fiscal intenta responder al problema de asignación óptima en materia de impuestos regionales y federales, su distribución y el diseño

de las transferencias entre la Federación, los Estados miembros y los Municipios.³⁰

En los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las entidades federativas la poseen, y la ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal).

Centralización o Descentralización del Federalismo

Durante las últimas décadas, un número importante de países federales, unitarios e intermedios, han hecho un considerable esfuerzo hacia la descentralización; es decir, de transferir la responsabilidad de prestación de servicios a los niveles inferiores. México no ha sido una excepción y en las dos décadas recientes ha transferido servicios del nivel federal a los niveles estatal y local, en magnitud tal, que implicó duplicar el gasto descentralizado asignado a estados y municipios, lo cual prácticamente se tradujo en un incremento porcentual del 100% con relación al porcentaje del PIB que años anteriores se habían destinado a los mismos rubros.³¹

La razón de descentralizar se halla en el supuesto básico, implícito y común en los estudios vigentes sobre federalismo, de que el Sistema Federal implica descentralización total. No obstante, la interpretación apropiada es que la intención es, compatibilizar la descentralización con el centralismo.

³⁰ Retos y propuestas. Federalismo Fiscal. Editor Rogelio Arellano Cadena. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994.

³¹ El gasto Público asignado a Estados y Municipios, vía participaciones directas o indirectas, ha tenido avances considerables durante los últimos años. Sin embargo, es en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del 2000, donde se pueden apreciar con mayor detalle los incrementos en este sentido.

En realidad, sin abandonar la noción de que, salvo excepciones, los servicios deberían ser subnacionales³², todos estos problemas pueden ser respondidos con la famosa frase de definición del federalismo de Tocqueville.

“El sistema federal tiene como fin unir las ventajas que los pueblos sacan de la grandeza y de la pequeñez de su territorio”. Las pequeñas naciones son libres y democráticas pero son débiles. Las grandes naciones son fuertes pero tienden al despotismo.³³

Así, puede contemplarse que el Federalismo Fiscal representa, paradójicamente, una conjunción política en el aspecto de gobierno. La institución donde se aprecia con mayor claridad esa compatibilización entre países grandes y pequeños, es el Sistema Bicameral del Congreso, que repiten la mayor parte de las federaciones; una cámara de –diputados- representa la población y por consiguiente otorga más poder a las provincias más pobladas.

En cambio, la Cámara de Senadores se forma con representación estatal igualitaria, es decir, otorga igual poder a todos los estados sin tomar en cuenta su población y, por consiguiente, equilibra el mayor poder de los más poblados, otorgado ello por el principio democrático. Es decir, una institución que en las monarquías representaba a los grupos dirigentes, en las federaciones representa a los estados o provincias.

Ahora bien, el Sistema Federal no consiste únicamente en descentralizar o fortalecer las unidades políticas de nivel subnacional, sino también en reforzar el papel del estado central, en aquellos aspectos en que deben existir limitaciones a la autonomía decisoria, precisamente para proteger el federalismo, es decir, una nación grande con las ventajas de las pequeñas.

³² El concepto “subnacional” por qué el federalismo fiscal puede practicarse indistintamente en un régimen unitario, federal o confederado.

³³ Ver la democracia en América, Fondo de Cultura Económica, 1957.

Enfoques Teóricos del Federalismo Fiscal

El Federalismo Fiscal dista mucho de ser un cuerpo teórico concluyente, por lo que se han desarrollado varias corrientes analíticas para explicarlo desde diversos puntos de vista. Cabe señalar que fue Oates (1972) quien planteó la existencia de dos corrientes principales:

1. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Descentralización Política.
2. Federalismo fiscal desde el punto de vista de la Administración y las Políticas Públicas.

En el primer enfoque, Oates establece que el federalismo fiscal se refiere a las relaciones vinculadas con las asignaciones impositivas y las funciones de gasto entre los distintos niveles de gobierno, pero donde la descentralización se da como una consecuencia natural de las decisiones que se toman en los arreglos fiscales interjurisdiccionales en los distintos niveles de gobierno, cuyas implicaciones, como las de eficiencia y autonomía financiera, difieren en diversas magnitudes, dependiendo de los grados de responsabilidad fiscal y los niveles de captación de los gobiernos estatales o municipales.

En el segundo enfoque, Tanzi (1996) diferencia la descentralización fiscal directa, de la simple gestión administrativa, manifestada cuando el gobierno federal o algún ente central de la administración pública recauda los impuestos para, posteriormente, transferirlos mediante distintas vías de gasto a las entidades descentralizadas u otros niveles de gobierno, para ejecutar actividades de gasto sujetas a los lineamientos y controles que imponga el nivel central o federal.

Apreciando estos dos enfoques, se observa que, mientras en la descentralización directa priva la atención manifiesta de la devolución de las funciones impositivas y de gasto a los gobiernos estatales y municipales o subnacionales, según el caso,

mediante la vía natural de la política económica, contrariamente, la descentralización administrativa está vinculada con la delegación de funciones de gasto, pero no de asignaciones impositivas, lo cual deviene como herencia de las teorías keynesianas del Estado de los años setenta.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se crea para regular el panorama tributario bajo reglas claras y objetivos específicos para armonizar el sistema tributario, eliminando en la medida de lo posible la concurrencia impositiva y para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

Los objetivos iniciales consistieron en fortalecer el federalismo, incrementar las participaciones federales a favor de estados y municipios, equilibrar el desarrollo regional con mayor justicia distributiva y sentar las bases para la descentralización fiscal a esos órdenes de gobierno, buscando facilitar a los contribuyentes el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

Uno de los objetivos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), desde su origen, es la armonización de los sistemas de contabilidad gubernamental de los estados y la federación. Hoy este esfuerzo se canaliza mediante el Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública en el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, aún no se cuenta con una clasificación homogénea en los conceptos de gasto, ingreso y deuda, elementos imprescindibles para analizar el grado de eficiencia de las políticas públicas implementadas.

Desde el punto de vista de las finanzas públicas es primordial lograr una armonización técnica y metodológica, así como un soporte normativo sólido en los

sistemas de contabilidad gubernamental, de tal forma que todos ellos sean compatibles a nivel nacional. Esto con el fin de que sean comparables entre sí, claros y sencillos y den confianza a los ciudadanos.

La necesidad de establecer una Ley de Coordinación Fiscal, “en materia de tributación y participaciones, donde se establezcan los principios rectores de las relaciones fiscales entre la federación, estados y municipios”.³⁴ Se hace evidente y debe ser resultado de un proceso de definiciones y acuerdos a todos los órdenes de gobierno para elegir las alternativas idóneas que han de normar con carácter obligatorio la administración fiscal.

Puede decirse que ésta es la reforma más importante de los últimos tiempos, junto con la introducción del impuesto al valor agregado (IVA) en 1980 en lugar del ISIM, lo cual obligó a modificar los procedimientos y los criterios para el pago de participaciones a los estados y municipios.

La espina dorsal de la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 es el Sistema de Participaciones, mediante el cual el gobierno federal participa a las entidades respecto a la totalidad de la recaudación de los llamados impuestos federales, incluso de aquellos en los que hay materias concurrentes. Su creación propició un intercambio de experiencias y sistemas administrativos entre las partes coordinadas, lo que favoreció la unificación de ordenamientos básicos de las entidades, dándole coherencia, unidad y complementariedad al sistema tributario nacional.

La creación de la Ley de Coordinación Fiscal tuvo ventajas, como la de que las participaciones ya no pagaran sólo ciertos impuestos, sino con base en el total de la recaudación de impuestos federales e incluso de los que se consideran exclusivos de la federación, como en el caso de los aplicados al comercio exterior.

³⁴ Resumen de los resultados de la Coordinación Fiscal 1972-1976, memoria de la LX Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, México, 1976.

En 1978 la relación de participaciones equivalía a 12.07% de la recaudación participable y en 1980 los estados que se adhirieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y firmaran un convenio de coordinación con las autoridades federales recibirían en total 13% de la recaudación federal total, que se incrementaría con el porcentaje de dicho ingreso en la recaudación de gravámenes locales o municipales que las entidades convinieran en derogar o suspender.

Al indizar las participaciones a la recaudación federal participable (RFP) se protege de alguna manera su monto, aunque se depende fuertemente del comportamiento de la recaudación del gasto federal. Otro aspecto importante con la entrada de la Ley de Coordinación Fiscal, fue la obligatoriedad de que los estados coordinados participen a su vez a los municipios con al menos 20% de lo que ellos reciban.

Potestades Hacendarías de los Municipios

La potestad tributaria es entendida como la facultad jurídica del Estado de exigir contribuciones con respecto a personas, bienes o actos que se hallan o se realicen en su jurisdicción. El poder tributario al ser una facultad otorgada a través de la Constitución, es permanente, es decir, no tiene un plazo límite, dicho poder no puede ser trasladado aunque si puede ser trasladado el ejercicio de éste. De acuerdo con nuestra Constitución, el artículo 31 fracción IV6, señala que la potestad tributaria se divide en la Federación, los Estados y los Municipios.

El poder tributario estatal en su ámbito y contenido está limitado por la Constitución de la federación y por la propia en el ámbito estatal. Por ello, la coexistencia de poderes fiscales originarios obliga a definir una distribución de competencias en materia de gasto público y de potestades tributarias para las tres funciones básicas; la estabilización económica, la redistribución del ingreso y la asignación de recursos y provisión de bienes, siendo esta última la que pueden

realizar los tres órdenes de gobierno y está basada en los fundamentos para descentralizar el gasto público. De ahí que desde la misma noción de soberanía tributaria se desprenden los retos del federalismo fiscal.

La Ley de Coordinación Fiscal

En 1980 se formalizan dos hechos muy significativos para el sistema tributario mexicano. Por un lado, se aprueba una reforma fiscal que establece la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en sustitución del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), y por otra parte, se formaliza la creación del “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), mismo que establece sus lineamientos en una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF), cuya vigencia se da a partir de 1980 en su segunda etapa”,³⁵ y en el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Desde entonces y sin abordar sus propósitos iniciales, sino al contrario, enriquecidos con otros más que se le han venido incorporando sucesivamente, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha convertido en el principal instrumento con el que cuenta el país para regular las relaciones fiscales intergubernamentales, entendidas estas como el conjunto de acciones de tipo hacendario basadas en las relaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios, con el objetivo de asegurar la equidad y simplicidad del sistema tributario y fortalecer económicamente las finanzas estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal está conformada en cinco capítulos; el primero establece las participaciones de los estados, municipios y el Distrito Federal en

³⁵ La ley de Coordinación Fiscal fue publicada en diciembre de 1978, para tener vigencia en dos etapas, ya que el capítulo cuarto “De los Organismos en Materia de Coordinación” entró en vigor a partir de 1979, y los restantes tres capítulos; “De las participaciones de los Estados, Municipios y Distrito Federal en materia de Ingresos Federales; Del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y De la Colaboración Administrativa entre Estados y la Federación” entrará en vigencia a partir del primero de enero de 1980.

ingresos federales; el segundo corresponde al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; el tercero sobre las bases para la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación; el cuarto reglamenta los organismos en materia de coordinación fiscal y el quinto, adicionado a la ley en diciembre de 1997, relativo a los Fondos de Aportaciones Federales.

Avances en la Coordinación Fiscal

Como se mencionó ya en el primer capítulo, estos avances en la coordinación fiscal en México han sido notables, no sólo en la distribución de competencias y potestades tributarias, sino también en la simplificación del catálogo impositivo, en el incremento paulatino de los recursos participables a estados y municipios y en una fórmula de distribución de participaciones más equitativas y eficiente, que ha reducido el diferencial per cápita entre los extremos y ha incentivado la recaudación local del impuesto predial y los derechos de agua.

Por el lado del gasto, se han dado los primeros pasos de un proceso de descentralización fiscal, dinamizado a partir de 1995, aunque se trata de transferencias condicionadas, esto es, de recursos federales. La federación o desconcentración se ha dado fundamentalmente en los recursos de educación básica, salud, combate a la pobreza y seguridad.

Por el lado de ingreso, existe consenso para que la recaudación del ISR y del IVA, así como de los derechos de hidrocarburos, se realizara en los ámbitos central o federal, lo que ha permitido que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal pueda, por medio de la fórmula de distribución de participaciones, redistribuir el ingreso fiscal con un sentido de equidad a favor de los estados con menores niveles de desarrollo, con retrasos en la dotación de infraestructura, con contribuyentes menos poderosos y con mercados internos débiles. Sin embargo,

hay temas pendientes que tienen que revisarse, si se desea realmente avanzar en un nuevo federalismo fiscal.

Al ser la política macroeconómica responsabilidad exclusiva del gobierno central, es prácticamente nula la posibilidad de las entidades federativas para participar en la definición de la política económica nacional, lo que, aunado a una excesiva concentración de competencias y funciones, ha propiciado que en la política de desarrollo regional elaborada por el gobierno federal, los estados y los municipios sólo sean receptores de recursos en su espacio territorial o simples espectadores de decisiones centralizadas, y esto abarca desde la construcción de infraestructura hasta los incentivos fiscales e incluso las políticas de desarrollo de los estados.

Aproximadamente 90% de los ingresos corrientes estatales provienen de las participaciones, y sumándole las aportaciones apenas 4% son ingresos propios, provenientes de la recaudación de sus impuestos, derechos, productos generalmente financieros y aprovechamientos, resalta la fragilidad fiscal de los órdenes estatal y municipal para hacer frente a cualquier contingencia, para aprovechar las facultades extrafiscales de los impuestos y estimular con recursos propios las posibilidades de desarrollo regional y municipal.

De ahí se refiere que el federalismo tributario es tarea pendiente de la reforma del Estado, aunque no sólo implica transferir potestades a los estados, sino también revisar la distribución de competencias para ver cómo han funcionado las que ya tienen las entidades.

Es evidente que el potencial recaudatorio de sus fuentes impositivas es limitado; sin embargo, también es cierto que no se han aprovechado con eficacia e interés fiscal. En escala estatal, el impuesto más importante es el de nómina, pero sólo 22 entidades federativas lo han instrumentado. Lo mismo sucede con las nuevas potestades que se otorgaron a los estados en 1996, la de hospedaje, derechos de

bebidas alcohólicas y anuncios. De hecho, sólo cinco entidades tienen todos los tributos.

En suma, se deben redefinir y delimitar las funciones, potestades y competencias entre los tres órdenes de gobierno, lo cual optimizaría la recaudación nacional de los recursos fiscales y permitiría avanzar, en la parte tributaria, hacia la coordinación hacendaria.

Convenios de Adhesión

Con la entrada en vigor de la Ley de Coordinación Fiscal en 1980, se estableció el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al que se adhirieron las entidades federativas que así lo desearon mediante la firma de un convenio de adhesión que celebraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y con ello poder participar en los fondos de participaciones señalados en la Ley y en el Convenio, a cambio de abstenerse de establecer o mantener gravámenes locales y municipales que contrarieran las limitaciones establecidas en la Ley de Impuesto al Valor Agregado y a las diversas leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la Federación.

Asimismo, la Ley autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrar convenios con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Al adherirse al Sistema, los estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que se mencionen en la Ley mediante la distribución de los Fondos y de las asignaciones específicas que la propia Ley establece.

La relación entre Estados y Federación siempre se ha visto sujeta a tensiones. En las entidades federativas la sociedad reconoce en el municipio y en el gobierno

estatal a las autoridades más cercanas. Son estos órdenes de gobierno quienes tienen la responsabilidad de atender demandas y resolver conflictos.

Desde 1978-1980 a la fecha, lo que ha estado vigente es un tipo de “federalismo fiscal cooperativo”, mediante el cual si bien se busca modificar el control fiscal que la federación ejerce sobre las entidades federativas, sus resultados han sido muy limitados.

Los convenios de coordinación fiscal implican la renuncia de los estados al ejercicio pleno de sus facultades tributarias; en consecuencia, la autoridad estatal no cuenta con instrumentos suficientes para financiar su gasto con recursos propios, por lo que su ejercicio financieramente depende de la participación de los ingresos federales.

Este esquema de coordinación fiscal si bien evita que se superpongan gravámenes locales sobre fuentes impositivas de orden federal, a cambio de tener una participación en la recaudación, limita el margen de maniobra de las entidades.

De este modo, el gobierno federal transfiere recursos a las entidades y municipios fundamentalmente por la vía de las participaciones (ramo 28) y las aportaciones federales (ramo 33), otras fuentes de transferencia han sido el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (ramo 39), el ramo 25 que se ocupa de la educación en el Distrito Federal (Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica y Normal) y en el mismo sentido y con otros fines más específicos se cuenta con los recursos de la Alianza para el Campo, el Fondo Nacional de Desastres y los convenios de descentralización.

Recursos Federales a Municipios

Integrado con una fracción de 1% de la recaudación federal participable, que corresponde a los municipios del país y distribuido conforme a la fórmula del artículo 2-a, fracción III de la Ley de Coordinación Fiscal. Los recursos de este fondo no son entregados directamente a los municipios, sino a los gobiernos de los estados, y son éstos quienes se encargan de transferirlos a los municipios.

Además, las entidades federativas pueden incluir en los convenios de coordinación que celebren con la Federación, la asignación del 100% de la recaudación que se obtenga por ciertos impuestos específicos, como el impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículo, o el impuesto sobre automóviles nuevos, de lo cual corresponderá cuando menos el 20% a los municipios de la entidad.

Asimismo, pueden los estados acordar con la Federación la participación en la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios en los porcentajes y sobre bienes que a continuación menciono:

- c. 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas
- d. 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados

Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes antes mencionados, de la enajenación nacional. Por último, la Ley señala que los municipios deberán recibir como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.

El Municipio y la Convención Nacional Hacendaria

Como se ha mencionado en éste trabajo, antes de la aparición de los primeros antecedentes claros de la coordinación fiscal, la situación existente en esta materia en México se caracterizaba por la multiplicidad de tributos federales, estatales y municipales; la complejidad del sistema tributario, la existencia de leyes fiscales a menudo contradictorias y las exacciones desproporcionadas e inequitativas en gravámenes concurrentes.

Para corregir esta situación se realizaron, inicialmente, las convenciones nacionales fiscales. La historia de las convenciones es la historia de lucha por mejorar un sistema fiscal y de participaciones congruentes con la realidad socioeconómica en que se vive. Con este propósito se realizaron las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y la última celebrada en 1947.

Sin duda, las Convenciones Nacionales Fiscales constituyeron un esfuerzo de unión, de colaboración y de ordenamiento de la concurrencia y de las potestades tributarias, orientado a pactar acuerdos entre los gobiernos de las entidades federativas y el Gobierno Federal, así como para compartir el rendimiento de los impuestos. Así, a finales de 1953 se crea la Ley de Coordinación Fiscal que unió a algunos estados mediante un convenio que los obligaba a derogar contribuciones locales a cambio de recibir participaciones de la Federación.

Hasta 1972 se habían coordinado solamente 18 Estados de la República, a partir de 1973, todos los estados fueron coordinados al reformarse la Ley Federal sobre Ingresos Mercantiles, con una tasa única general del 4% aplicable en toda la República, en lugar de una tasa federal que existía del 1.8% y la tasa del 1.2% de los Estados que se coordinaran. Posteriormente, la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 deroga la Ley de 1953 y origina lo que hoy conocemos como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En México la coordinación fiscal se ha centrado fundamentalmente en el aspecto del ingreso. Sin embargo, en la última década se iniciaron procesos de descentralización del gasto federal en educación y salud, transfiriéndose recursos a los Estados con facultades limitadas, en un modelo centralista e insuficiente que no responde a las necesidades actuales.

Si bien es un hecho incuestionable que las haciendas públicas de las entidades federativas y sus municipios se han fortalecido en el contexto de la Coordinación Fiscal en estas tres décadas, también es cierto que este sistema se encuentra prácticamente agotado y debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno, todo ello encaminado al urgente fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser, no sólo fiscal, sino también hacendario.

Hoy, transcurrido poco más de medio siglo de la última Convención Nacional Fiscal, es imperante la búsqueda de un nuevo federalismo, que fortalezca las haciendas públicas estatales, dé renovado impulso al desarrollo regional y transforme el actual esquema centralista de la Federación.

Objetivos de la CNH

Se determinó la marcada insuficiencia de recursos públicos para atender la creciente demanda ciudadana, tanto en el gobierno federal, como en las entidades federativas y los municipios, aunado a la necesidad de fortalecer el federalismo hacendario y revertir la alta concentración de los instrumentos que conforman la política hacendaria. Ambos aspectos obedecieron a dinámicas históricas que se convirtieron en debilidades que incidieron en la población, pues han disminuido la capacidad de respuesta de los gobiernos y neutralizado los esfuerzos regionales de desarrollo.

De igual manera, el tamaño de la carga fiscal del país, en relación con el tamaño de su economía es de las más bajas entre los países de desarrollo similar al nuestro, lo cual limita la atención de las grandes necesidades de la población. Por otra parte, el esquema actual de federalismo fiscal genera que la mayoría de las entidades federativas dependan para su gasto anual, en más del 90% de los recursos federales, con un comportamiento semejante en el caso de los municipios.

Otras repercusiones de la estructura tributaria actual han llevado a una dependencia extrema de las finanzas públicas nacionales sobre los recursos petroleros del país, generando que la carga tributaria cobrada a PEMEX sea de tal magnitud que impacta en la disponibilidad de recursos para su reinversión, el crecimiento propio y el mejor aprovechamiento del recurso natural. La excesiva dependencia genera un ingrediente de inestabilidad e incertidumbre a las finanzas nacionales derivado de dos elementos; uno, lo poco estable de los mercados de hidrocarburos y dos, de que se trata de recursos no renovables.

A la estructura tributaria nacional le caracterizan también altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como algunos elementos que hacen compleja la administración y el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

No obstante los recursos transferidos a las entidades federativas y municipios han crecido de manera importante en los últimos años, pero aún son insuficientes para cumplir los mandatos constitucionales de gasto. Esta situación se agrava al no tener contribuciones propias de peso recaudatorio relevante, lo que también hace mínima su corresponsabilidad fiscal.

Propuestas de la CNH

La conformación del actual esquema ha propiciado que en gran parte sea la legislatura federal y no las legislaturas locales, la que decide en qué deben gastarse la mayor parte de los recursos que se ejercen, e incluso si es que las entidades deben tener o no un impuesto local de peso recaudatorio relevante, lo cual, además de ser contrario a los principios del federalismo, subutiliza la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades y municipios.

Se requiere de una reforma hacendaria, construida de manera responsable y ordenada, que con apego al espíritu de los principios constitucionales, fortalezca nuestro federalismo, las haciendas públicas y la solidez financiera del país para impulsar en forma sostenida el crecimiento económico, el empleo y el desempleo nacional, así como un progreso justo, incluyente y equitativo para todos los mexicanos. Dicha reforma deberá de estar fundamentada en criterios claros y precisos que genere una nueva corresponsabilidad política, económica y administrativa entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Es necesario impulsar un papel estratégico de las entidades federativas y municipios para aprovechar las oportunidades y afrontar positivamente los desafíos que nos impone las nuevas condiciones de competitividad internacional, promoviendo el desarrollo económico y el desarrollo social de las regiones, con un enfoque desde lo local.

Es indispensable fortalecer a los municipios, reconociendo su heterogeneidad, ampliando sus potestades y fortaleciendo sus haciendas, garantizando nuevos canales de comunicación y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y fomentando su mayor participación en la instrumentación, aplicación de políticas, programas y acciones públicas.

La insuficiencia de recursos financieros de la federación, las entidades federativas y los municipios requieren de atención inmediata, pues de ella depende que mejore su capacidad de respuesta frente a los problemas y demandas crecientes y urgentes de la población. Sin embargo, la obtención de recursos fiscales para atender dicha necesidad financiera, debe de ser gradual con visión de mediano y largo plazo, hasta lograr una mayor correspondencia entre la carga tributaria nacional, la satisfacción de las demandas de la población y la capacidad contributiva de la economía.

Para el fortalecimiento del federalismo hacendario, se debe de iniciar por la descentralización de la política fiscal y aprovechar la capacidad generadora de recursos fiscales de las entidades federativas y los municipios, a fin de que mediante impuestos propios, aprobados en sus legislaturas, se contrarreste la excesiva dependencia que tienen del ámbito federal y poder recuperar mayor autonomía financiera.

Se debe avanzar hacia la eliminación de la incertidumbre e inestabilidad de las finanzas nacionales, provocada por la fuerte dependencia de los recursos derivados del petróleo.

Es necesario impulsar una cultura de responsabilidad del contribuyente, así como mejorar y simplificar los procesos de administración tributaria, entre otras medidas para disminuir gradualmente la elusión y evasión fiscales.

La colaboración y coordinación intergubernamentales, requieren de un cuidadoso y delicado diseño jurídico, en el cual se formule la distribución competencial de las principales funciones hacendarias y, que en su caso, sus bases se fundamente en la norma constitucional.

Es indispensable fortalecer los mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas, relacionados con la hacienda pública de los tres órdenes de

gobierno, para generar, incrementar y consolidar la confianza de los ciudadanos sobre el manejo de sus recursos públicos.

La construcción de un sistema nacional de las haciendas públicas, que sea cooperativo, diferencial, gradual y participativo, sustentado en los principios de equidad, corresponsabilidad, solidaridad, subsidiaridad y participación ciudadana, que se oriente a mejorar la gestión pública, a incrementar la recaudación, al perfeccionamiento de los mecanismos de deuda y control del patrimonio público, al desarrollo de un modelo de colaboración y coordinación intergubernamental, a la modernización y simplificación administrativa y a la claridad en la rendición de cuentas, como pilares de acciones de autoridad y de la definición de políticas de gobierno, públicas y de estado, que permitan una mayor fortaleza a la vinculación de la política económica y política social, que den contenido sustantivo pleno al compromiso democrático de tener mejores gobiernos.

Resultados de la CNH

Después de casi 200 días de trabajos el 17 de agosto de 2004, la Convención Nacional Hacendaria llegó a su fin, lo que concluyó fue el proceso de revisión y redefinición del esquema de relaciones hacendarias entre los tres órdenes de gobierno.

Cabe señalar que con la participación de la sociedad, del gobierno federal, de los gobiernos estatales y de los municipios, se estableció un diálogo, no exento de tensiones y diferencias, que culminó con la suscripción de 323 puntos de acuerdos, cuatro asuntos sin acuerdos y dos temas pendientes.

Estos datos son relevantes puesto que la elaboración de las conclusiones y recomendaciones sólo era posible si existía el consenso de los participantes. Así,

un primer dato es la capacidad de los participantes para lograr acuerdos por consenso en asuntos tan delicados como lo es la hacienda pública.

Un tema que atrajo la atención de los medios de comunicación y que muchos consideraban el parámetro para hablar del éxito o fracaso de la Convención Nacional Hacendaria, era la discusión de la mesa de ingresos. Sin ruidos, las conclusiones en asuntos de ingresos fueron positivas, en la medida de que municipios y entidades federativas podrán mejorar sus capacidades de recaudación y de colaboración con el gobierno federal en materia de impuestos federales. De este modo, los gobiernos locales se asumieron dispuestos al cobro de algunos impuestos al ingreso de las personas físicas, así como a colaborar en las tareas de administración y fiscalización del Impuesto Sobre la Renta y al Impuesto al Valor Agregado.

La hacienda pública constituye uno de los principales instrumentos con que cuentan los gobiernos para resolver los problemas y requerimientos de sus sociedades. En México, a pesar de los avances en la coordinación hacendaria y la estabilidad financiera de los tres órdenes de gobierno, sus haciendas públicas aún presentan algunas deficiencias, limitaciones, rezagos e inconsistencias, lo que ha limitado la capacidad de los gobiernos para responder con la debida prontitud y efectividad a las aspiraciones y demandas de su población.

CAPÍTULO 3

ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Conceptualización de las Finanzas Públicas

Las finanzas públicas son el conjunto de elementos que participan en la captación de recursos, administración de los mismos y gastos que realiza el Estado a través de las diferentes instituciones del sector público³⁶.

También podemos entenderlas como: El manejo de los ingresos y egresos del Estado a través del sector público. Ello contempla todas las fuentes de recursos de las que dispone el dicho sector así como su canalización a diferentes partidas de gasto³⁷.

En prácticamente todas las Finanzas Públicas de cualquier nación o país, se componen básicamente de manera general en tres partes: Ingreso, Gasto y Deuda Pública.

Dentro de los ingresos se encuentran todos aquellos recursos captados por el Estado que le servirán para el financiamiento de las obras y servicios públicos, en el gasto se detallan las cantidades destinadas a cada uno de los rubros elegidos y en la parte de la deuda se administran los pasivos adquiridos anteriormente y así mismo se buscan recursos alternos para el financiamiento del sector público de la economía.

³⁶ Ayala Espino, José, *Economía Pública: una guía para entender al Estado*, UNAM México 1997.

³⁷ Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal, *et al. Indicadores Financieros del Sector Público*, Capítulo I, pp. 17.

Ingresos Públicos

El ingreso público es el total de percepciones o recursos que obtiene el sector público en el desempeño de una actividad de derecho público o como productor de bienes y servicios.

Para el caso de México, en la Ley de Ingresos de la Federación, los ingresos se clasifican de la siguiente manera:

A. Ingresos del Gobierno Federal

Son los ingresos recaudados mediante impuestos, así como de los derechos, productos, aprovechamientos y otros conceptos tipificados dentro de la misma ley.

B. Ingresos de Organismos y Empresas

Son los recursos que obtienen las diversas entidades que conforman el Sector Paraestatal y tienen su origen principal en la venta de bienes y servicios que ofrecen a la colectividad, ingresos por erogaciones recuperables; ingresos por la venta de activos fijos; aportaciones de capital y transferencias del Gobierno Federal, así como los financiamientos internos y externos. En este apartado podremos encontrar información de empresas como PEMEX, IMSS e ISSSTE.

C. Ingresos derivados de Financiamientos

Son todos aquellos recursos que provienen de financiamiento interno y externo que recibe el Gobierno Federal. Este rubro representa el techo de endeudamiento público autorizado por la Cámara de Diputados para el año vigente.

La principal fuente de ingresos del sector público, son los impuestos, a los cuales se les denomina **Ingresos Tributarios del Sector Público Mexicano**, en esta clasificación encontraremos diferentes impuestos, tales como: El impuesto sobre la Renta (ISR), el impuesto al valor agregado (IVA), los impuestos especiales sobre producción y servicios (IEPS), los impuestos sobre automóviles nuevos (ISAN), el impuesto a la importación, el Impuesto por concepto de tenencia de automóviles; son algunos de los impuestos que existen en México y son importantes instrumentos recaudatorios con los que actualmente cuenta el Gobierno Federal.³⁸

En orden de importancia, el ISR, el IVA y los IEPS en conjunto representan la gran mayoría de ingresos tributarios para el país.

La relevancia de cada uno de los tipos de impuestos se centra en sus características específicas, el tipo de contribuyente al que van dirigidos, su importancia dentro de los ingresos tributarios del sector público, su eficiencia recaudatoria, su evolución histórica y su comparación con el mismo tipo de impuesto en el ámbito internacional.

Este análisis es importante debido a que dentro de la legislación vigente, al contemplar múltiples casos de exención y excepción, permite a determinado tipo de contribuyentes la elusión del pago de los impuestos, lo cual explica las cuantiosas pérdidas de ingresos tributarios.

El principal impuesto en México es el ISR, el cual en números del año 2005 representaba el 4.74% del PIB de ese mismo año.

³⁸ Caballero Urdiales Emilio, *Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México*, Capítulo 5, página 181.

En su marco legal, el artículo 1º de la Ley de Impuesto Sobre la Renta (ISR) establece que las personas morales están obligadas al pago de ISR en los siguientes casos:

- Todas las personas que sean residentes en México, respecto de todos sus ingresos cualquiera que se ala ubicación de la fuente de riqueza de donde procedan.
- Los residentes en el extranjero que tengan un establecimiento permanente en el país, respecto de los ingresos atribuibles a dicho establecimiento.
- Los residentes en el extranjero, respecto de los ingresos procedentes de fuentes de riqueza situadas en territorio nacional, cuando no tengan un establecimiento permanente en el país, o cuando teniéndolo, dichos ingresos no sean atribuibles a éste.³⁹

Cabe mencionar que la debilidad estructural del ISR en México se debe fundamentalmente a la permanencia de bases especiales de tributación y tratamientos preferenciales para algunos sectores de actividad como los del transporte, agricultura, comercio, a la gran cantidad de deducciones y exenciones, así como a los altos índices de evasión en el pago de impuestos.

Por su parte, la introducción del IVA permitió eliminar el impuesto en sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), un impuesto en cascada aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales.

El ISIM, debía ser calculado sobre su precio de venta (ya sea de un bien o servicio) y su principal problema era su característica de no ser recuperable debido a que se trasladaba a todas las etapas del proceso económico, tanto de

³⁹ *Ley de Impuesto Sobre la Renta*, Título 1 Disposiciones Generales, Artículo 1.

producción como de comercialización y en su etapa final, se enteraba al fisco sin aplicar ninguna deducción.

Por su parte, el IVA si es recuperable para el fabricante, para el intermediario y para el detallista por lo tanto el impacto económico del impuesto en el proceso económico lo recibe únicamente el consumidor final quien ya no lo recupera.

En el año de 1980 se constituye la introducción de este impuesto de manera similar a lo registrado en un número considerable de países en el mundo, la principal reforma tributaria instrumentada durante la segunda mitad del siglo XXI.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones se explica en que el IVA, como todo impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el mayor monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos, sin embargo cabe señalar que la inclusión de múltiples exenciones, no solamente no beneficia a los consumidores finales a quienes se les traslada en su mayoría de veces el precio, sino que crea incentivos para la defraudación fiscal haciendo complicada la administración tributaria.

Existen otras formas de clasificación del Ingreso, otra de ellas puede ser mediante

Ingresos Ordinarios y Extraordinarios

Son Ingresos Ordinarios aquellos que constituyen una fuente normal y periódica de recursos fiscales del sector público y se encuentran establecidas en un presupuesto⁴⁰.

⁴⁰ *El Ingreso Tributario en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Palacio Legislativo San Lázaro, Febrero 2005, página 13. Revisión al 16 de abril de 2012

Estos son los ingresos que el Sector Público ha captado durante el desempeño de sus labores.

A su vez, los ingresos ordinarios pueden clasificarse en Ingresos Corrientes e Ingresos de Capital.

Ingresos Corrientes

En esta clasificación se encuentran los ingresos que generados por la vía fiscal o de otras operaciones que realizan las entidades del sector paraestatal mediante la venta de bienes y servicios, (a excepción de los activos fijos), erogaciones irre recuperables y las transferencias del Gobierno Federal para el gasto corriente.

En esta clasificación se distinguen dos tipos de ingresos: **Tributarios y No Tributarios**. Estos tipos de ingresos se originan en la recaudación de impuestos, separando los ingresos derivados de la aplicación de impuestos, de los ingresos provenientes de otras fuentes; en ésta última queda señalada la institución que los recibe, ya sea el Gobierno Federal o los organismos y empresas del sector paraestatal.

Es importante señalar que la tributación implica una transferencia de recursos del contribuyente al gobierno, y por si misma genera efectos económicos sobre el consumo y el nivel de vida, la producción, los negocios y la ocupación, el ahorro y la formación de capital, la distribución, las fluctuaciones y el progreso económico⁴¹.

⁴¹Somers Harold M., *Finanzas Públicas e Ingreso Nacional*, FCE México 1981, página 184.

Ingresos de Capital

Son ingresos de capital todos aquellos provenientes de la venta de activos fijos y valores financieros, financiamiento interno y externo. Las transferencias del Gobierno Federal a las entidades paraestatales para inversión física, financiera y amortización de pasivos, constituyen para ellas ingresos de capital.

Se constituyen también por la venta de activos de capital como bienes raíces, activos intangibles, existencias y activos de capital fijo en edificios, construcciones y equipo, con un valor superior a un mínimo determinado y utilizable durante más de un año en el proceso de producción, conllevan por lo tanto operaciones de carácter extraordinario, Se dividen en ingresos derivados de la venta de bienes y valores y en recuperación de capital. Siempre corresponden con movimientos en las cuentas de un activo o pasivo.

Se puede distinguir también entre los ingresos **Petroleros y No Petroleros:**

En este grupo se muestra el impacto que tiene el sector petrolero en las finanzas públicas, ya que por un lado se contabilizan los ingresos propios de PEMEX, mas lo recursos que obtiene el Gobierno Federal por concepto de impuestos y derechos, derivados de las extracción, explotación, producción y comercialización de petróleo y sus derivados y por el otro lado, los demás ingresos que no contemplan los rubros antes mencionados tanto del Gobierno Federal como del sector paraestatal.

Finalmente, los ingresos pueden clasificarse también de manera **Institucional**, agrupando los ingresos de acuerdo con la institución que los recibe, distinguiendo entre los correspondientes al Gobierno Federal y los que corresponden a organismos y empresas bajo control presupuestario directo.

Por su parte, **los Ingresos Extraordinarios**, son aquellos que se han obtenido de una fuente externa o excepcional y se originan principalmente de la contratación de créditos externos e internos o de la emisión de moneda, también en aquellos ingresos que se ha ocupado para cubrir eventualidades (y que provienen de fuentes igualmente eventuales), así como de la enajenación de bienes nacionales.

Un claro ejemplo de un Ingreso Extraordinario es la Deuda Pública, se le considera como tal porque corresponde a aquellos recursos financieros que el sector público capta de manera irregular o complementaria, en países en vías de desarrollo y en el caso particular de México, desde 1970, se convirtió en la manera más usual para la cobertura del gasto público, su función es la de compensar los ingresos en las situaciones en que éstos resultan insuficientes para hacer frente a las necesidades de gasto que se presenten.

En términos monetarios, se puede señalar que los ingresos extraordinarios representan las principales fuentes de recursos que tiene el Estado. Estas entradas que se consideran dentro del presupuesto, contribuyen al financiamiento del gasto público y por lo tanto tienen un impacto económico.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son los instrumentos financieros a través de los cuales el gobierno federal ejecuta los programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Una clara organización de los Ingresos de la Nación es importante ya que una vez establecidos se debe considerar el gasto público, que es la manera en que se utilizarán estos ingresos, para ello se crea el Presupuesto en el cual se detallan el monto y rubro al que se destinarán los recursos.

El Gasto Público

El Gasto Público es el conjunto de erogaciones que efectúan las entidades gubernamentales (Gobierno Federal, Estatal y Municipal, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial, así como el Sector Paraestatal) en el ejercicio de sus funciones⁴². El tipo de gasto puede llegar a ser sumamente variable de acuerdo a los propósitos y las metas a alcanzar y generalmente se lleva a cabo a través de los departamentos gubernamentales mediante los subsidios.

Existen diversas clasificaciones del gasto dependiendo de los principios que se consideren para ello, algunos de ellos pueden ser la obligatoriedad, el control administrativo, los rendimientos, etc.

En 1983 se expidió una Ley de Coordinación de Gasto Público Nacional en la que se establecieron los ámbitos de competencia entre la federación, estados y municipios para el gasto en educación y salud, cuyo objetivo fue el de eliminar las disparidades que distorsionaran los impuestos en esta materia.

Clasificación del Gasto

Existen numerosas clasificaciones del gasto público dependiendo del tipo de principios que estén tomando en cuenta para llevar a cabo la clasificación, los parámetros pueden ser la obligatoriedad, los rendimientos, su control administrativo, etc.

De manera general, el Gasto Público se puede Clasificar de la siguiente manera:

⁴²Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal *et al*, *Principales indicadores financiero y del sector externo de la economía mexicana*, pp. 19.

El **Gasto Programable** se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios.

El **No Programable** hace referencia al que soporta la operación de las instituciones del Gobierno Federal a fin de que estas proporcionen servicios tales como educación, carreteras y caminos o relaciones con otros países, entre otros.

Otra forma de clasificación del gasto puede ser a través de las *Dimensiones del Gasto*, donde:

- La *Administrativa*. Referente a los ejecutores del gasto, entendidos como las instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos. Esta clasificación responde a quién ejecuta el gasto.
- La *Económica*. En la que se encuentran los tipos de bienes y servicios que son adquiridos, dando razón de en qué se gasta el dinero.
- La *Funcional*. Tiene que ver con el propósito al que el gasto es destinado respondiendo de este modo a la cuestión, para qué se realiza el gasto.

Por su parte, una Dimensión Administrativa, nos permite identificar claramente a los ejecutores del gasto, los cuales se dividen en dos grupos: los *Ramos Administrativos y Generales* y por otro lado, el *Sector Paraestatal*.

La asignación de recursos mediante los ramos administrativos es para los poderes Legislativo y Judicial, para el Instituto Federal Electoral y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para las diferentes secretarías de estado y se organizan en *unidades responsables*, las cuales se encuentran facultadas para ejercer los recursos presupuestarios.

Las asignaciones del gasto de dichas unidades responsables, se pueden identificar en el PEF con una clave presupuestaria que es el nivel más desagregado en el que se presenta la información.

Mientras que, los *Ramos Generales* reciben este nombre debido a que no existe un ejecutor directo identificado en el ejercicio correspondiente a las actividades que se llevan a cabo a partir de estos ramos y comprenden los recursos que son transferidos por el Gobierno Federal a las Entidades Federativas y Municipios, así como también el pago de obligaciones diferentes a los programas de las instituciones o secretarías de estado y los pagos correspondientes al servicio de la deuda.

La *Dimensión Económica* del gasto identifica el monto de los recursos que se utilizarán para la adquisición de insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal. En esta parte es relevante señalar que el PEF no detalla el tipo de gasto (como corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones a transferir a los estados porque es imposible conocerlos bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo anterior, esta clasificación es aplicable únicamente al gasto programable.

Esta dimensión se divide en diferentes renglones o rubros de gasto. Esta división se encuentra normada por el Clasificador por Objeto de Gasto que considera tres niveles de desagregación:

- Capítulos de gasto.
- Conceptos de gasto.
- Partidas de gasto.

La *Dimensión Funcional* permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos. Con ella se identifica cuanto del presupuesto se canaliza hacia

programas sociales, cuánto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica productiva, cuánto a la tarea de gobernar y cuánto al gesto no programable.⁴³

La Deuda Pública

Es el conjunto de obligaciones que tiene el sector público las cuales se han contraído a modo de empréstitos sobre el crédito de la nación.

En México, las entidades que llevan a cabo la administración y control de la deuda pública son el Congreso de la Unión y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo el marco legal del Artículo 73 Constitucional, el 2do de la Ley de Ingresos de la Federación y la Ley General de Deuda Pública.

La clasificación de la deuda se puede llevar a cabo de acuerdo al origen, nacionalidad, el plazo de amortización o el plazo de amortización o tipo de acreedor, sin embargo de manera general se puede clasificar como Deuda Pública Interna y Externa.

Deuda Pública Interna

Son todas las obligaciones que ha contraído el Sector Público con acreedores nacionales y cuyo pago se llevará a cabo en el interior del país, y puede ser en moneda nacional o extranjera, dependiendo de lo acordado y se compone de la siguiente manera:

- Valores Gubernamentales

⁴³ *Clasificación de los Recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación*, Documento de la SHCP, www.apartados.hacienda.gob.mx, página 2, Consulta al 28 de Febrero 2012.

Son todos los títulos emitidos por el Gobierno Federal a través del Banco de México el cual funge como un agente financiero.

Los títulos que se pueden emitir son:

- Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES).
- Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES).
- Bonos de Desarrollo a Tasa Fija (Bonos).
- Bonos del Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS).
- Fondo de Ahorro del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR).
Se conforma de las aportaciones para el retiro de los trabajadores.
- Deuda Asumida.
Es la deuda de entidades liquidadas o fusionadas que ha sido asumida por el Gobierno Federal.
- Otros.
En esta clasificación se encuentran todos los tipos de pasivos contraídos en moneda nacional por el Gobierno Federal diferentes a los ya mencionados.

Deuda Pública Externa

Son las obligaciones contraídas por el Gobierno Federal con acreedores extranjeros, cuyo pago se llevará a cabo fuera del país y el mismo puede ser tanto en moneda nacional como en extranjera, el pago de estas deudas implica una salida de fondos del país y representa una fuente externa del financiamiento del sector público y está compuesto por empréstitos de bancos u organismos oficiales mundiales, empréstitos de bancos privados internacionales, sindicados o no sindicados, multilaterales y empréstitos de proveedores extranjeros.⁴⁴

⁴⁴ Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal et al. *Principales Indicadores Financieros y del Sector Externo de la Economía Mexicana*, pp. 53.

Actualmente, la situación fiscal del Estado Mexicano, se mide a través del Banco Económico o Tradicional y a través de él es que se puede calificar como un estado de *déficit* o *superávit*.

El Paquete Económico

Anualmente, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene hasta el ocho de Septiembre para entregar el paquete económico del año entrante al Congreso de la Unión para que sea discutido y en su caso aprobado.

Este paquete se integra por tres documentos básicamente:

- *Los Criterios de Política Económica.*

Es la base para la elaboración de la política fiscal, pues de ellos se contiene la evolución reciente de la economía mexicana, su comportamiento y su futuro probable, información que da la pauta a establecer el cálculo de ingresos públicos, y por lo tanto el volumen a disponer.⁴⁵

- *Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación.*

Establece la cantidad de recursos económicos que habrá de obtener la federación y su procedencia durante el ejercicio fiscal.

- *El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).*

En él se señala el destino de los recursos económicos que el Sector Público recauda por impuestos, prestación de servicios o financiamiento durante el año.

⁴⁵ *Manual del Presupuesto de Egresos de la Federación*, Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, pp. 10.

Una vez que el Congreso recibe el paquete económico empieza el proceso de aprobación, durante el cual los legisladores deben analizar, discutir, modificar y aprobar el Paquete con una fecha límite del 20 de Octubre para la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores para el día 31 del mismo mes, cumpliendo de esta manera con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas derivados del mismo.

El Presupuesto de Egresos debe ser aprobado únicamente por la Cámara de Diputados con fecha límite del 15 de Noviembre para que tanto la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, sean publicados en el Diario Oficial de la Federación antes del 5 de Diciembre.

Para que el país pueda llevar a cabo las tareas de crecimiento y desarrollo político, económico y social, es necesario que el Poder Ejecutivo elabore el Plan Nacional de Desarrollo (PND) el cual es un documento en el que se establecen detalladamente las estrategias que se llevarán a cabo para alcanzar los objetivos establecidos ahí mismo y que deben estar orientados a mejorar la calidad de vida de los Mexicanos, fortalecer la economía del país, eficientar las finanzas públicas, entre otros. Éste es elaborado en cumplimiento al Art. 26 Constitucional y en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Planeación.

.A continuación, detallaré cada una de las partes que componen el paquete económico:

Los Criterios Generales de Política Económica

Es un documento enviado al H. Congreso de la Unión en el cual se presenta el escenario macroeconómico al que se desea llegar. Los indicadores que sirven de base para calcular los ingresos y gastos son:

- Producto Interno Bruto (PIB)
- La inflación
- La tasa de interés
- Déficit de cuenta corriente (en millones de pesos y en porcentaje del PIB)
- Balance Público (en porcentaje del PIB)

Se reflejan la oferta agregada, la cual se obtiene mediante la suma del PIB y las importaciones; así como la demanda agregada que incluye el consumo, la formación bruta de capital y las exportaciones.

Como variables de apoyo para el análisis se consideran el PIB y la inflación estimados de los Estados Unidos, el precio del petróleo internacional para la canasta mexicana, y la tasa de interés externa.

Primeramente se establecen los objetivos anuales para el balance público; después se estiman los ingresos públicos en función de las variables macroeconómicas y de las políticas tributarias y de precios y tarifas; en seguida se calcula el gasto no programable que incluye: los intereses de la deuda pública en función de las tasas de interés probables, de la estructura de subastas de valores gubernamentales, del saldo de la deuda y del balance público objetivo; seguidamente se calculan las participaciones federales a partir de la Recaudación Federal Participable y de adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), en función del diferimiento de pagos del ejercicio anterior.

El remanente que se obtiene determina el techo para el gasto programable.⁴⁶ Así mismo, contienen una descripción de los principales lineamientos que guiarán la política económica durante el siguiente año, indica si las finanzas públicas tendrán déficit o superávit y el monto del mismo, así como la política del Gobierno Federal ante temas de deuda pública y el sistema financiero en general.

⁴⁶Becerril Straffon Rodolfo, *Las Finanzas Públicas del Estado de Morelos*, Capítulo 1, pp. 26.

Dentro de estos Criterios se establecen las proyecciones de recaudación fiscal, esta información es primordial para la elaboración de la Ley de Ingresos.

Los Ingresos Públicos son el punto de partida del paquete económico por que determina el origen del capital con el que contará el país para satisfacer las necesidades de diversas índoles que demanda la ciudadanía y el crecimiento y desarrollo económico

El Paquete Fiscal en Materia de Ingresos establece el modo, monto y forma en que el gobierno obtendrá ingresos, principalmente vía impuestos, cobro de derechos y deuda pública. Uno de los objetivos de este Paquete Fiscal es simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales Este paquete se integra principalmente por la Ley de Ingresos de la Federación.

Ley de Ingresos de la Federación

La ley de ingresos es un documento de carácter jurídico que propone el poder ejecutivo Federal en el cual se establecen tanto el catálogo de conceptos como la estimación de los ingresos que el sector público podrá obtener por medio de Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos y contribuciones para la Seguridad Social. Dentro de esta ley también se señala el endeudamiento externo neto del sector público y el endeudamiento del gobierno federal, ambos sujetos a aprobación del congreso.

La aprobación de la ley de Ingresos les compete a ambas cámaras del Congreso de la unión. Los ingresos pueden ser tributarios y no tributarios. El financiamiento que se suma a los ingresos incluye el aplazamiento de pagos y el financiamiento neto.

Para la Aprobación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación es necesario que se cumplan las siguientes dos condiciones:

- *La existencia de quórum.*

De acuerdo con el Art. 63 Constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia en cada una de ellas, de más de la mitad del número de sus miembros.

Por su parte, para la Cámara de Senadores, es necesario que se encuentren reunidos en el salón de sesiones al menos 65 de los Legisladores para aprobar la Ley de Ingresos y en la Cámara de Diputados 251 Legisladores para la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos.

- *La votación requerida.*

Con base en el Art. 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General del los Estados Unidos Mexicanos, todas las votaciones deberán ser verificadas por mayoría absoluta, a excepción de los casos en que la Constitución y dicho Reglamento exijan las dos terceras partes de los votos, a lo que se le denomina *mayoría calificada*.

El Presupuesto General

La presupuestación constituye un instrumento básico que expresa las decisiones en materia de política económica y planeación.⁴⁷ En él se lleva a cabo una estimación financiera anticipada de los egresos e ingresos del sector público enfocados al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos.

Por lo tanto es también un medio para canalizar los recursos federales de una manera congruente de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND). La normatividad del Presupuesto se encuentra fundamentada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el Art. 74 en el cual se faculta al Ejecutivo Federal para preparar y presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación anualmente y en tiempo preciso.

En el Presupuesto se expresa de manera contable los programas de gasto e ingreso públicos para el ejercicio económico. Se divide básicamente en dos rubros Ingresos y Egresos. Este Presupuesto debe de ser discutido, aprobado y vigilado por los distintos niveles de gobierno y los poderes.

En nuestro país el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es “el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda pública efectúa el Gobierno Federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de

⁴⁷Gutiérrez Lara Abelardo Aníbal *et al*, *Principales indicadores financiero y del sector externo de la economía mexicana*, pp. 45.

participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado”⁴⁸.

La elaboración del Presupuesto Público es una ardua tarea pero es indispensable para la estimación anticipada de los ingresos y la determinación del gasto, necesarios para cumplir con las metas fiscales, tomando en consideración diferentes factores. Dentro de este proceso es necesario formular un diagnóstico de la situación económica del país, definir los objetivos, estrategias y acciones de las políticas sectoriales establecidas en los programas sectoriales, regionales e institucionales.

Dentro del gasto público, las atribuciones en la materia forma parte esencial del esquema competencial general, donde el principio de distribución para los tres ámbitos de gobierno se define a partir del contenido de diversos artículos de la Constitución General, de los cuales destacan los artículos 124 (para los Estados), el 115 (para los municipios), 49, 73, 74, 80, 89, 90, 94, 115 y 116 (para la federación)⁴⁹. Esta distribución de atribuciones contempla funciones compartidas entre los distintos ámbitos de gobierno, ejemplo de ellas son la salud, la seguridad pública y la educación.

En materia de Egresos, La Constitución faculta al Ejecutivo Federal para presentar esta iniciativa ante la Cámara de Diputados y el análisis discusión y modificación de este proyecto es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, quién tiene que aprobarlo hasta el 15 de noviembre como máximo, del año anterior al inicio del nuevo ejercicio fiscal.

En caso de que el Ejecutivo Federal no tuviera más observaciones que hacer, a la resolución, las publicará a más tardar 20 días naturales después de sus

⁴⁸Ayala Espino José, *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía UNAM, pp. 1.

⁴⁹*Declaratoria a la Nación y Acuerdos de los Trabajos de la Primera Convención Nacional Hacendaria*, Documento de la CONAGO www.conago.org.mx, pp. 29. Consulta al 27 Febrero 2012.

respectivas aprobaciones. Esto también es aplicable en materia de Ley de Ingresos.

Es Facultad del Ejecutivo la presentación de la Cuenta Pública ante la Cámara de Diputados con fecha límite del 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente y ésta deberá revisarla y evaluarla a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

El informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados o a la comisión Permanente deberá ser ejecutada por la Auditoría Superior de la Federación a través de la Comisión de Vigilancia la cual se llevará a cabo a más tardar el 20 de Febrero del año siguiente al de su presentación. La Comisión de Presupuesto de la Cuenta Pública deberá someter a votación del Pleno de la Cámara de Diputados el dictamen correspondiente el 30 de Septiembre del año siguiente al de su presentación, basados en el análisis de su contenido y a las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)

Cuando la Cámara ha aprobado el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, la envía nuevamente al Ejecutivo Federal para su publicación bajo el nombre de Presupuesto de Egresos de la Federación en el cual se declaran finalmente la orientación, el destino y el tipo de gasto para el ejercicio fiscal (de un año) encausados a obtener los resultados comprometidos.

Dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se destacan la parte de los ingresos (lo que se espera recaudar mediante la aplicación de las leyes del sistema tributario), y la parte del gasto en donde se define la forma en la que se

autoriza llevar a cabo el gasto público, delimitar cantidades y establecer los destinos del gasto.

José Ayala Espino define al presupuesto como “el documento jurídico, financiero y de política económica y social, aprobado mediante decreto de la H. Cámara de Diputados a iniciativa del Ejecutivo Federal, que comprende las previsiones que por concepto de gasto corriente, de capital y de servicio de la deuda pública, efectúa el gobierno federal para ejecutar los programas y proyecto de producción de bienes y prestación de servicios, así como de fomento a la actividad económica y social, que habrán de realizar las secretarías de Estado, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fondos y fideicomisos públicos durante un año determinado.”⁵⁰

El presupuesto está relacionado con la planeación económica y su aplicación eficaz, permite que sean cubiertas las principales necesidades económicas del país.

⁵⁰Ayala Espino, José *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía UNAM, México DF, 1999, pp.1.

CONCLUSIONES

Los municipios es la base de la estructura de gobierno de nuestro país. En las últimas décadas se ha llevado a cabo un amplio proceso para su fortalecimiento, destacando las obligaciones y facultades plasmadas en la Carta Magna, en las Constituciones de los Estados, en las Leyes Orgánicas Municipales y en diversas leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

Asimismo, los municipios de México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su papel en las funciones que les corresponden, por ello, se observa una clara evolución para superar problemas ancestrales como: la debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas, y la ausencia de recursos humanos profesionales y capacitados.

Por ello el gobierno municipal debe prestar los servicios públicos que satisfagan las crecientes demandas de la población. De conformidad al Artículo 115 Constitucional, el Ayuntamiento es responsable de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, rastros, panteones, calles, parques, jardines, limpieza, recolección y traslado de residuos, seguridad pública y tránsito, así como los que las Legislaturas Locales definan.

Por lo anterior, el municipio requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas. Así, para cumplir el mandato constitucional -a través del Estado- recibe recursos de la Federación, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Además, cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos.

Aunque legalmente el municipio carece de facultades tributarias, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, que emite el Congreso Local y que son decretados por el Ejecutivo Estatal.

De lo anterior, podemos concluir que las principales fuentes de recursos de los municipios, según el Artículo 115 Constitucional, son las siguientes:

- ✓ La explotación de sus bienes patrimoniales.
- ✓ Las contribuciones que señalen las Legislaturas Locales.
- ✓ Los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.
- ✓ Los recursos federales: participaciones y aportaciones

Por otra parte, el sistema fiscal mexicano está altamente centralizado pero, se observa una importante tendencia al cambio. Las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en 1983 y 1999 dan una muestra de ello. Aunque se han ampliado las funciones de los gobiernos municipales, están limitadas sus atribuciones y potestades fiscales. Sin embargo, las transferencias de gasto de la federación a los ayuntamientos, se han incrementado significativamente y de forma sostenida desde 1995.

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

1. 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.
2. 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.

3. 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.
4. 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.
5. 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.

Si bien, lo anterior nos da una idea de la existencia de problemas en el gobierno municipal, sin duda estos se derivan de factores históricos y de conformación del sistema político, económico y social del país.

Estos factores sitúan al gobierno municipal en una posición institucional y administrativa especial, con escasez de autonomía y de recursos para asumir las funciones que la Constitución le otorga.

Es indudable que el federalismo hacendario debe introducir las reformas necesarias, para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, particularmente de los gobiernos municipales. Sin embargo, es igualmente cierto que los gobiernos municipales deben desarrollar en el corto plazo, mayores capacidades administrativas y profesionales, para llevar a cabo la tarea de la hacienda local, de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de los mismos y generar el mayor impacto posible en el bienestar municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, Luis F. (1996). "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes." In Hernández Chavez, Alicia, ed., ¿Hacia un Nuevo Federalismo? México: Fondo de Cultura Económica.

Anwar, S. (1999). Federalismo Fiscal y Gobernabilidad Macroeconómica: ¿En lo Próspero y en lo Adverso?, OCDE.

Arellano, Rodolfo. (1996). México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal México: Fondo de Cultura Económica. Gobierno del Estado de Puebla.

Assael, H. (1985). Selección de "ensayos de política fiscal", Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Ayala, José. (2000). Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Editorial Diana.

Ayala, José. (2001). Economía del sector público mexicano, Editorial Esfinge.

Burgoa, I. (1976). Derecho Constitucional Mexicano. 2da. Edición, Editorial Porrúa, México.

Broid, Daniel. (2010). La evolución del Predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política en Finanzas Públicas, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) H. Cámara de Diputados.

Caballero Urdiales, Emilio (2011). Los Ingresos Tributarios del Sector Público de México. Facultad de Economía. UNAM.

Cabrero, Enrique. (1995). La nueva gestión municipal en México, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.

Calcáneo, Elvira. (1983). Análisis del Municipio en SEGOB. Democratización integral: reforma municipal. Memoria, tomo XVI. México.

Calzada, Fernando. (2004). Federalismo y finanzas públicas. Ante la Convención Nacional Hacendaria, Editorial, Chontalpan.

CONAPO, Proyecciones de la Población de México 2005-2050, <http://www.conapo.gob.mx>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Chihuahua.

Díaz, Alberto. (1995). Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México. México: M. A. Porrúa.

Diccionario Jurídico Mexicano. (1992). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Editorial Porrúa, México.

Faya, Jacinto. (1988). El Federalismo Mexicano (Régimen Constitucional del Sistema Federal), Editorial. INAP. México.

Gámez, José. (1983). Federalismo y municipalismo. Trabajo publicado en Estudios Municipales, No.4, julio-agosto.

Gutiérrez Lara, A (2014). Las finanzas públicas en México, retos y características de una reforma. Facultad de Economía. UNAM.

Gutiérrez Lara, A (2009). Indicadores Financieros del Sector Público. Facultad de Economía. UNAM.

Gutiérrez Lara, A (2005). Principales indicadores financiero y del sector externo de la economía mexicana. Facultad de Economía. UNAM.

Glosario de términos más usados en la Administración Pública Federal.

Iglesias, Juan. (2002). Derecho Romano. Instituciones de Derecho Privado. Editorial. Ariel.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. Varios años.

Ley de Coordinación Fiscal. Última reforma.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma.

Leyes de Deuda Pública de los Estados y Municipios.

Martínez, Raúl. (1980). Las Relaciones Fiscales y Financieras Intergubernamentales en México. México: INAP.

Oates, Wallace. (1972). Fiscal Federalism, Harcourt, Nueva York.

Onsari, Fabián. (1978). El Municipio Libre. Editorial. Gobierno del Estado de México.

Ortiz, Miguel. (1996). La Mecánica de la Distribución de Participaciones de Ingresos Federales a los Estados y Municipios (Un ejemplo Numérico). INDETEC.

Quintana, Carlos. (2010). Algunos aspectos del régimen constitucional del Municipio en México.

Rea Elías y Campuzano. (2003). Sistema para la Administración de las Funciones de Notificación y Cobranza de Créditos Federales y Estatales en las Entidades Federativas. INDETEC.

Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios.

Retchkinman K, Benjamín. (1987). Teoría de las finanzas públicas, UNAM, México.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Diagnóstico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales y municipales; México, 2003, 2004 y 2005.

Senado de la República (2003). LVIII Legislatura. “El Municipio Mexicano”. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México.

Stiglitz, Joseph. (1997). Economía del sector público; Antoni Bosch; Segunda Edición, Barcelona.

Tello, Carlos. (1989), “México: informe sobre la crisis (1982-1986)”, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, México.

Tello, Carlos. (2006). “Estado y Desarrollo: México 1920-2006”. FE-UNAM.

Páginas Electrónicas:

www.shcp.gob.mx

www.presidencia.gob.mx

www.chihuahua.gob.mx

www.sedesol.gob.mx

www.inafed.org.mx

www.indetec.gob.mx

www.diputados.gob.mx

www.senado.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.cefp.gob.mx

www.conapo.gob.mx