

T-8

Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El Fortalecimiento Financiero del Gobierno Local,
un Caso: El Municipio José Azueta, Guerrero.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A N :

EDMUNDO GARCIA FAJARDO

RICARDO NAVARRO REYNA

8

ref.

Faltó en Tercer 700

6835

MEXICO. D. F.

1979

1979



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	1
PRIMERA PARTE	
LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL ESTADO MEXICANO	
I. El Sistema Federal de Gobierno.	4
A. Naturaleza Jurídica	4
B. Características y Elementos	10
C. Aspectos Tributarios	26
II. El Financiamiento Municipal.	35
A. Principales instrumentos de financiamiento público	35
1. Empresas Públicas	36
2. Sistema Impositivo	47
3. Empréstitos	54
B. Relaciones Fiscales Intergubernamentales	61
1. Naturaleza	63
2. Mecanismos de Coordinación	71
C. Hacienda Pública Municipal	77
1. Problemática Municipal	77

2. Impuestos Municipales	81
3. Derechos	83
4. Productos	87
5. Aprovechamientos	88
6. Crédito Municipal	93
7. Gasto Público Municipal	97

SEGUNDA PARTE

EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL MUNICIPIO JOSE AZUETA, GRO.

I. Las características generales del Municipio	104
A. Desarrollo Histórico	104
B. Situación Económica	107
C. Servicios Públicos	113
II. El Programa de Reforma Administrativa	118
A. Bases del Programa	118
1. Antecedentes	118
2. Marco de Referencia	130
3. Objetivos	133
4. Metodología	136
5. Criterios Estratégicos de Implantación	142

B. Aplicación y Proposiciones de Reforma	147
1. Diagnóstico de la Administración Fiscal	147
2. Proposiciones de Reforma	159
C. El Fortalecimiento de la Hacienda Municipal	162
1. Marco Jurídico	164
2. Estrategia	169
3. Objetivos y Resultados	172
CONCLUSIONES	178
BIBLIOGRAFIA	188

PRIMERA PARTE

LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA DEL ESTADO MEXICANO

INTRODUCCION

En el marco de nuestro sistema federal de gobierno uno de los más grandes problemas a los que se enfrenta la administración pública mexicana es la insuficiencia en los ingresos que obtienen el gobierno federal, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales. La incapacidad del régimen tributario para proporcionarle al estado los recursos financieros necesarios es de -- tal manera grande, sobre todo en las entidades y municipios, "... que sólo las palabras POBREZA EXTREMA son capaces de calificarla". (1)

Se comenta mucho la problemática financiera del municipio mexicano, sin embargo no se encuentran estudios suficientes que proporcionen alternativas factibles de solución a la carencia económica de los gobiernos locales.

En el presente trabajo mostraremos que existe una posibilidad de fortalecer la hacienda municipal, capacitando a la administración local para enfrentarla a los --

(1) Retchkiman, Benjamín. La "reforma fiscal en México". Ver en Problemas del Desarrollo. Inst. de Investigaciones Económicas No. 19, UNAM, México, 1974, Pág. 105

múltiples problemas que la agobian, dotándola para --
ello de los sistemas y procedimientos administrativos--
adecuados para modernizarla y hacerla más congruente -
con su realidad.

El municipio de José Azueta en el Estado de Guerrero -
representa vivamente la cristalización del hecho que -
se menciona en el párrafo anterior. El anhelo de dar a
conocer las experiencias que vivió y vive la reforma -
administrativa en ese ayuntamiento se encuentran plas-
madas en esta tesis. Para su elaboración se convino su
mergir el programa de reforma administrativa municipal
dentro del gran marco que ofrece el sistema federal me
xico; es decir, el trabajo se divide en dos grandes-
bloques: el primero de ellos consta de dos capítulos.

El capítulo inicial contempla las características y --
elementos que dan relieve a nuestro régimen descentra-
lizado de gobierno a través de dos enfoques, uno jurí-
dico que señala su naturaleza, sus elementos y los as-
pectos tributarios, el otro enfoque es concretamente -
financiero que se analiza tomando en cuenta los princi
pales instrumentos de financiamiento a que tienen dere
cho los tres niveles de gobierno. Finalmente y para ce

rrar con la primera parte del trabajo, se hace una men
ción específica de la hacienda pública propia del go--
bierno municipal.

La segunda parte de la tesis expone el estudio de "ca-
so", es decir, se menciona el fortalecimiento financie
ro de la hacienda pública del municipio José Azueta, -
Gro. logrado a través de la implantación y ejecución -
de un programa de reforma administrativa. En su primer
capítulo se mencionan las características físicas y --
económicas de la localidad; en el segundo se desglosa-
ampliamente el programa de reforma desde su nacimiento
institucional, a nivel estatal, hasta su ejecución a -
nivel municipal.

Posteriormente se añade un apartado de conclusiones ge
nerales como corolario al desarrollo de las ideas plas
mas.

El trabajo de reforma, como se apreciará en la tesis, -
logró modernizar y revolucionar la antigua estructura-
administrativa que prevalecía en los albores de 1976, -
logrando con ello que hasta la fecha cuente con una ad
ministración pública ágil, dinámica y eficiente.

I.- El sistema Federal de Gobierno.

Es imprescindible en el estudio de la vida municipal sobre todo cuando se analiza su perfil financiero, el ubicarlo dentro de los rasgos - más relevantes del marco federal que norma - - nuestra existencia política y social; para el efecto, hemos dividido este apartado en tres - renglones básicos, que comprenden; su naturaleza jurídica, sus características y elementos - normativos distintivos y por último, sus aspectos tributarios.

A. Naturaleza Jurídica

Es necesario establecer desde un principio los rasgos sobresalientes que integran y dan vida a un estado federal. Estos rasgos se encuentran en su naturaleza jurídica, la cual nos indica la esencia propia del Estado.

Para definir los componentes de la misma, se incluyen en este punto las ideas más destacadas de los principales estudiosos del sistema federalista, como, Alexis de Tocqueville, Geor

ge Jellinek, Wooldrow Wilson, Jean Dabin y --
Hans Kelsen.

Alexis de Tocqueville es el primer pensador po-
lítico europeo que descubre la existencia del
estado federal y señala a través de su teoría-
de la COSOBERANIA que la característica del es-
tado federal es la existencia simultánea de la
federación y de las entidades federativas con-
sus respectivas facultades soberanas dentro de
su competencia, es decir, "... poseen una par-
te de la soberanía..." (2) y explica que la -
división de sus jurisdicciones se expresa de -
tres maneras diferentes:

- "1a. Enumerando tanto las competencias de la -
federación como las de las entidades fede-
rativas.
- 2a. El sistema podía consistir en indicar las
competencias de los estados, anotándose -
que cualquier otra gestión la resolvería-
la federación.

(2) Citado por CARPIZO, Jorge "La Constitución Mexicana de 1971". Coordinación de Humanidades.
2a. Ed. UNAM, México, 1975. P. 281.

3a. Se señala a la federación cuáles son sus atribuciones, y todas las demás competencias recaen en los estados, ya que ellos son los titulares originarios del poder público". (3)

Para Jellinek, otro de los más destacados estudiosos del federalismo, el estado federal tiene una justificación política más que jurídica, sosteniendo que no es la soberanía la esencia del Estado, y manifestando que existen estados soberanos y no soberanos, esto es, la columna vertebral de un Estado no es la soberanía, sino las relaciones de dominación que se presentan o surjan en la acción gubernamental, por tanto, define al estado federal como un "estado soberano formado por una variedad de estados", en donde, -continúa el autor- "el ejercicio del poder lo realiza el estado federal y no los estados miembros quienes tienen el derecho a exigir prestaciones de aquél y de participar en el ejercicio de su soberanía y gozan en ciertos límites de libertad de acción".

(4)

(3) Op. cit. p. 281.

(4) Carlizo, Jorge. Op. cit. p. 282.

Otro de los elementos integrantes de la naturaleza del estado federal, es la idea de nación-que maneja W. Wilson, para la cual establece - la tesis de que no hay que observar al gobierno de los estados y al gobierno central como - dos gobiernos, sino mirar al estado federal como dos estados y dos gobiernos para darnos - - cuenta que la naturaleza del mismo es tener o - ser un gobierno dual; en otras palabras, el estado federal no está fragmentado, sino conforma un todo unido como cualquier Estado, y únicamente es el gobierno quién está dividido y - delimitado en atribuciones, unas propias de la federación y otras de las entidades federati-vas.

La descentralización es parte fundamental en - la composición del estado federal y juega también un papel relevante en el entendimiento de su naturaleza intrínseca, son Jean Dabin y - - Hans Kelsen quienes toman esta idea para explicar su esencia; el primero, ve al estado federal como una forma de descentralización en donde el poder es lo descentralizado "ya que el - sistema federal es régimen complejo de gobier-

no, en que hallamos combinadas dos soluciones-enlazadas con dos aspectos diferentes de la -- teoría del poder: por una parte una solución - de descentralización muy amplia en beneficio - de las colectividades componentes (Estados, -- Países, Cantones); por la otra una solución de participación de colectividades mismas en el - gobierno del estado federal". (5)

Kelsen, en tanto, advierte que la nota esen- - cial del estado federal es también la descen- - tralización en donde distingue tres elementos: Constitución, Federación y Estados. "a) La -- Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total, y esta norma suprema es válida en todo el territorio. O sea - el estado federal es la personificación de la-constitución, b) El orden jurídico federal, y- c) El orden jurídico de las entidades federativas". (6)

La constitución o ley suprema significa el to- do jurídico, es en donde se indican las compe-

(5) Citado por Carpizo, Jorge op. p. 286.

(6) Carpizo, Jorge Op, cit, p. 287.

tencias y fronteras de la federación y de los estados federados, otorgándoles a la primera, validez normativa espacial sobre el territorio y a los segundos, una vigencia restringida a ciertas porciones de ese territorio.

Por lo tanto no existe ningún vínculo de subordinación entre una y otras, sino que se encuentran estrechamente coordinadas a través de la constitución a quien deben su existencia.

En resumen, el estado federal semeja su naturaleza al estado unitario -de acuerdo con Kelsen- pero una característica que los diferencia es la noción de descentralización, así también como la coexistencia en iguales condiciones que gozan la federación y las entidades federativas debido a que tienen el mismo fundamento legal, es decir la constitución.

En este sentido se comparte con estos autores la idea de descentralización entendida en términos de normatividad; de posibilidad de actuación por parte de las entidades federativas, a partir de la ley suprema que también otorga ac

ción normativa a la federación.

Para finalizar Carpizo establece que el estado federal "posee como nota esencial, identidad e igualdad de decisiones jurídico-políticas fundamentales entre la federación y las entidades federativas". (7)

Como se puede observar, dentro de un estado federal debe existir un equilibrio corporativo - entre las tres órdenes existenciales, la constitución, la federación y los estados miembros. Ello representa garantizar la plena coordinación y autonomía que este equilibrio requiere.

En nuestro país el régimen federal de gobierno ha adoptado características y elementos propios que veremos a continuación y que lo distinguen de los sistemas de gobierno de otros países del mundo, logrando su configuración política particular.

B. Características y elementos

(7) CARPIZO, Jorge "Federalismo en Latinoamérica". Inst. de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 1973 p. 16.

Nuestra forma política de mando, como ya se dijo es la de ser una república federal o descentralizada con hechos tan propios en su enfoque político que lo semejan en la práctica a un estado unitario o central, por tal motivo, es -- conveniente indicar algunas diferencias que lo distinguen de éste.

Si bien es correcto decir que la unidad de un estado descentralizado o central es la constitución como norma jurídica máxima, también es aceptado mencionar que la estructura de cada uno de ellos es diferente. En el sistema federado, la carta magna produce dos instancias de gobierno subordinados a ella, pero coordinados entre sí, en otros términos, la ley suprema no únicamente crea a la federación y a los estados de ésta, sino les indica qué pueden hacer, mientras que en el estado unitario no sucede así.

Otra de las diferencias que se presentan es la idea de descentralización, mientras que en el estado federal la descentralización se refiere al poder mismo y las entidades federativas dis

frutan la autonomía constitucional, en el estado central, existen divisiones territoriales - como son: provincias, subdependencias, departa mentos, etc. que tienen el distintivo de ser - ciento por ciento administrativas, y no conlleva la idea de la descentralización política, - ni gozan por lo tanto de la capacidad de promulgarse su propia constitución para organizarse libremente en su régimen interior.

Por otro lado, en el sistema federal, las entidades federales, señalan en sus leyes internas las normas para la gestión de sus poderes públicos, es decir, la forma orgánica de su gobierno, su jurisdicción, su competencia fiscal, etc., son entidades libres y autónomas en su marco territorial, hecho que no sucede en el sistema central.

México como resultado de estas diferencias, -- confirma entonces su personalidad de estado federal, contando además con las características propias del mismo, según señala Carpizo:

"a) Una constitución que crea dos órdenes de-

legados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.

- b) Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- c) Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades federales.
- d) Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades, y
- e) Las entidades federativas intervienen en el proceso de reforma constitucional". (8)

En nuestros días las características mencionadas, siguen siendo válidas, no obstante en el inciso "d" es en donde se encuentra cierta incongruencia, ya que la propia constitución no indica claramente cuáles van a ser los recursos económicos propios de las entidades federativas, ni tampoco especifica cuáles van a ser

(8) CARPIZO, Jorge. "Federalismo en . . ." Op. cit. pp. 16-17

las necesidades que están obligados a satisfacer y atender.

Por otro lado, los elementos jurídicos que encierra la forma de gobierno prevaleciente, son el resultado de las diversas y continuas pugnas históricas que ha tenido el país desde su lucha libertaria en el período de 1810 a 1821.

México, desde su nacimiento como nación independiente, ha adoptado diferentes formas de gobierno, desde el rígido centralismo encabezado por Don Antonio López de Santa Anna apoyado -- por el partido conservador hasta el federalismo defendido por Benito Juárez y el partido liberal, pasando también por una amarga experiencia que constituyó la monarquía al frente de Maximiliano de Habsburgo en la sexta década -- del siglo pasado.

Después de varios lustros de luchas intestinas por dar al país una forma de gobierno que garantizara la paz y la tranquilidad de las instituciones, fue en 1857 cuando se elige nuevamente la senda del federalismo como régimen de

gobierno adoptado éste por primera vez en nue
tra historia en 1824. No obstante el triunfo -
del pensamiento liberal, en la dictadura presid
dencial del general Porfirio Díaz, el ideal fed
deralista sufrió un deterioro muy marcado, ya-
que los estados no gozaban de la autonomía y -
libertad que les otorgaba la Constitución, de-
bido primordialmente a la creación de las ne-
fastas prefecturas políticas que les impedían-
lograr un desarrollo económico, social y polí-
tico más sano y más equilibrado.

A raíz del movimiento armado de 1910 y con el
triunfo de la revolución pequeño burguesa en -
1917, Venustiano Carranza vigorizó y modernizó
nuestra forma política de mando, con la inclu-
sión a rango constitucional -por primera vez-
en la historia de la vida política y adminis-
trativa del país- al municipio como una enti-
dad libre, con gobierno, administración y eco-
nomía propias.

De aquella fecha histórica han transcurrido se
senta y un años durante los cuales nuestro ré-
gimen federalista de gobierno ha mantenido eled

mentos jurídicos propios, definidos en nuestra carta magna, que gradualmente se han consolidado sin perder su equilibrio formal.

De acuerdo con la división del profesor José - Gamas Torruco en su obra "El federalismo mexicano" (9), los elementos de nuestro federalismo que surgen de la constitución política son:

- La soberanía de la federación y de las entidades federativas.
- La autonomía estatal.
- La defensa del orden federal y;
- La uniformidad institucional entre federación y las entidades federativas.

Del análisis jurídico-constitucional de los -- elementos que integran el Estado Mexicano se -- deriva el orden jurídico supremo materializado en la Constitución, norma máxima que crea y -- subordina a ella a los dos órdenes soberanos, -- la federación y las entidades federativas; por lo tanto nuestra constitución establece para -- tal fin en su artículo 133 la supremacía cons-

(9) Gamas Torruco, José. "El federalismo mexicano". Colecc. S.E.P. Setentas. No. 195, México 1975.

titucional señalando que:

"Esta constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados". (10)

Bajo este precepto se observa que el orden jurídico lo establece la Constitución y las leyes y demás normas que se derivan de ella, por lo tanto, este orden puede ser creado y modificado para casos bien concretos y requiere ser interpretado en casos de controversia, para su aplicación correcta para su creación y modificación se da un proceso de legislación de ejecución y de jurisdicción constitucional.

Del marco legal consagrado en nuestra ley su -
prema se derivan los elementos que le dan re-
lieve al federalismo mexicano:

- La soberanía de la federación y de -
las entidades federativas.

La Constitución establece la pauta para sepa-
rar los órdenes federal y estatal, quedando ca-
da uno de ellos dotado de su respectiva área -
de competencia, este razonamiento se señala en
el artículo 124 que dice:

"Las facultades que no están expresamen-
te concedidas por esta Constitución a -
los funcionarios federales, se entien-
den reservadas a los estados". (11)

El procedimiento que surge entonces es el que-
sigue: la Constitución señala expresamente cuál
les son las facultades que corresponden a cada
uno de los órganos federales pudiendo realizar
sólo lo que constitucionalmente les es asigna-
do, quedando el resto reservado a los estados.
En relación al orden federal, es decir a los -

(11) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

órganos responsables de elaborarlo y aplicarlo, son los tres órganos clásicos de toda división de poderes y que en nuestro país se denomina:

El órgano legislativo que radica en el Congreso de la Unión compuesto por dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores conforme lo dispone la Constitución en sus artículos 73 -- que señala la competencia del Congreso; el 74 -- que consagra las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76 de la de Senadores -- y el 77 que se ocupa de las facultades que cada una de las cámaras puede ejercitar sin la intervención de la otra.

El órgano ejecutivo se deposita en un solo hombre que se denomina "Presidente de la República", es decir el poder ejecutivo es unitario, -- no es un poder divisible siguiendo lo señalado en el artículo 80 y 89 donde se le establece -- fundamentalmente su área de competencia.

Finalmente se encuentra el órgano judicial que se constituye por la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados

de Distrito. Nuestra Constitución se refiere a dicho órgano en los artículos del 94 al 107.

- La Autonomía Estatal.

Otro de los elementos y características jurídicas más destacadas del federalismo mexicano es la autonomía estatal. Esta se encuentra contemplada en algunos artículos constitucionales de los cuales los más relevantes son el 40 que señala a los estados como "... libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior". (12), pero unidos en una federación establecida según los principios constitucionales; el artículo 41 que declara que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de los estados de acuerdo a la Constitución General, "... los que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones del Pacto Federal". (13)

En nuestro tiempo mucho se habla de la verdade

(12) Idem.

(13) Idem.

ra autonomía estatal, con lo anterior y según nuestra ley suprema reafirma la autonomía estatal, es decir, todo estado federal es obra de la soberanía popular y los dos órdenes soberanos actúan dentro de los límites de la ley suprema; por lo tanto, la soberanía de los estados debe entenderse como autonomía "... ya que de ninguna manera éstos ni la federación podrían ser autodeterminables, calidad exclusiva del pueblo que constitucionalmente crea a ambos, ni son plenamente supremos ya que sobre ambos vale la Constitución". (14)

Otro de los elementos que consagra la Constitución General es la defensa del orden federal. Es importante porque a través de los mecanismos que la misma constitución establece, se logra el equilibrio y la coordinación que formalmente nuestro federalismo posee, ellos son:

La rigidez constitucional.

La acción y efecto de transformar o reformar la ley cúpula, corresponde como ella misma lo indica en su artículo 135, a la federación y a las entidades federativas.

(14) Games Torruco, José, Op. Cit. p. 111.

Mecanismos de resolución de conflictos.

En la búsqueda de adecuar el equilibrio y la coordinación entre la federación y los estados miembros, provoca determinados conflictos que pueden ser de diferente índole, la constitución para tal efecto prevee para su solución los siguientes procedimientos:

Los de índole jurídica.

Para estos casos es la Suprema Corte de Justicia la responsable de resolver las controversias o conflictos que puedan surgir entre el orden federal y el estatal, encontrándose esta disposición legal en el artículo 103 constitucional que señala: "Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes y actos de la autoridad que violen las garantías individuales;

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y

III.- Por leyes o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la Autoridad -- Federal". (15)

Los de índole político.

Para estos hechos, corresponde a la Cámara de Senadores resolver los conflictos surgidos en los estados; siguiendo lo establecido en el artículo 76 fracc. V y VI, en donde se faculta al Senado en los casos de desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado (fracc. V) y de resolver las cuestiones políticas que surgen entre los poderes de una entidad federativa.

La protección de la federación a los estados. Este mecanismo que ofrece la ley superior para preservar el orden federal, se refiere para los casos de invasión o violencia del exterior a alguno de los estados, la federación tiene el deber de proteger su integridad, de conformidad a lo establecido en el artículo 112 constitucional, y

La participación estatal en la voluntad federal.

Esta participación se presenta en materias muy concretas que tienen que ver directa o indirectamente con un estado en particular, su participación se da no en función de un estado en especial, sino de la totalidad de los estados de la unión, ella -su participación- recae sobre asuntos de política internacional y defensa del territorio, esto es en el ámbito internacional; en el orden interno, los que busquen el equilibrio entre la federación y las entidades federativas; la participación la realizan a través de la Cámara de Senadores, siguiendo lo establecido en la Constitución en su artículo 76 fracciones I a IV y VIII.

- Uniformidad institucional entre federación y entidades federativas.

Este último punto de los elementos jurídicos del federalismo mexicano, obedece a que todas las normas vertidas en la Constitución Política en lo referente a la organización estatal y su autonomía, tienen el fin de que las entidades federativas constituyan un ente jurídico -

uniforme, es decir, los estados deben guardar-homogeneidad jurídica en sus instituciones con los de la federación. Por ello los estados - - adoptan la forma de gobierno republicana y re-presentativo, la elección de sus poderes ejecu-tivo y legislativo, el período constitucional-del ejecutivo estatal limitado a seis años, -- etc. Estos son algunos de los aspectos que per-miten mantener la uniformidad institucional de nuestro régimen de gobierno.

De los elementos jurídicos analizados con ante-rioridad, se puede observar que nuestra carta-magna refleja no con mucha claridad los puntos de inflexión para la coordinación política, ad-ministrativa, jurídica, etc., que debe existir entre la federación y los estados miembros, lo que provoca que la autonomía de que gozan cada uno de los órdenes soberanos sea desbalanceada y origine por tanto, que la federación asuma - una prepotencia en lo político y en lo adminis-trativo sobre las entidades federativas y por-ende que esta acción sea fácilmente trasladada hacia los municipios.

C. Aspectos Tributarios.

Dentro de los elementos y caracteres que dan relieve a nuestro sistema federal, uno de estos, aquel que ofrece mayor importancia y trascendencia en la división de competencias federalistas, es de naturaleza económica, cristalizado en la facultad tributaria que gozan cada uno de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, principalmente en sus funciones legislativas (reservada sólo a la federación y los estados) y administrativas (donde sí intervienen las tres instancias gubernamentales).

En el país el ejercicio de esta facultad por cada nivel de gobierno, ha provocado diversos problemas: por un lado, y en el ámbito jurídico, la federación, el estado y el municipio constitucionalmente tienen derecho de imponer los gravámenes necesarios en su campo impositivo; en este sentido la constitución posibilita la múltiple imposición sobre una misma fuente, con sus efectos colaterales sobre la economía. Por otro lado, y sumando a esta inconsistencia

legal en la determinación de las áreas y fuentes de ingreso para cada uno de los tres niveles de gobierno, se encuentra el de naturaleza administrativa, que de acuerdo con la evidencia empírica tanto a nivel federal, como estatal y municipal se ha caracterizado por su rigidez estructural y por la incapacidad absoluta para financiar eficientemente el gasto público de cada gobierno.

Históricamente la vida fiscal en México ha sido igual de injusta para el estado y el municipio, las leyes fundamentales que nos han regido se distinguen por su articulado ambiguo e incompleto. Así tenemos que la constitución -- de 1824 estableció como elemento principal, en las relaciones fiscales entre la federación y las entidades federadas, el sistema de la coincidencia impositiva, que ha originado desde -- aquellos años la múltiple imposición tributaria, con sus consecuencias viciadas tanto a nivel fiscal por el desgastamiento de las fuentes de imposición como por el manejo ineficaz en su administración, coadyuvando desde entonces con la omisión y la evasión fiscal.

En la promulgación de la segunda constitución federal en 1857, los constituyentes no modificaron nuestro sistema impositivo, ya que nuevamente se olvidó de fronterizar los campos fiscales propios de cada uno de los niveles de gobierno, y facultó por tanto al Congreso de la Unión para legislar en materia fiscal.

La Constitución instituída en Querétaro (1917) nuevamente omitió la demarcación precisa de las zonas de competencia fiscal entre la federación, los estados y los municipios, empero a la definición precisa de jurisdicciones, la Suprema Corte de Justicia "ratificó el criterio de la coincidencia fiscal". (16)

Sin embargo, a la ausencia de precisión por la discrecionalidad legal que distingue a nuestra ley suprema, el Lic. Gil Valdivia establece -- que la situación constitucional y jurisprudencial del federalismo mexicano se encuentra, actualmente, de la siguiente forma:

(16) Gil Valdivia, Gerardo, "La distribución de Competencias en materia fiscal en el Estado Federal", en "El federalismo en sus aspectos educativos y financieros". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1976, p. 39.

"1a. La federación tiene competencia - fiscal ilimitada, con fundamento en la - fracc. VII del Art. 73 Constitucional - que establece, El Congreso tiene facultad: para imponer las contribuciones ne cesarias para cubrir el presupuesto. En este sentido se ha inclinado normalmen- te la jurisprudencia.

2a. La federación tiene competencia ex- clusiva para establecer contribuciones- en los siguientes casos:

2.1. Cuando así lo determine expre- samente la Constitución como sucede con la fracción XXIX del artículo - 73 y con el artículo 131, ambos de- la norma suprema.

2.2. Cuando la Constitución Federal prohíba a los estados imponer gravá- menes sobre determinadas fuentes. - En el caso de las fracciones III, - IV, V, VI y VII del artículo 117 - Constitucional.

2.3. Cuando el Congreso de la Unión tenga facultad exclusiva para legislar sobre determinadas materias, como lo señala la fracción X del artículo 73 constitucional. Es necesario aclarar que a pesar de que sólo el Congreso de la Unión puede legislar sobre estas materias, según lo dispone el artículo 73 constitucional existe jurisprudencia en el sentido de que los estados pueden establecer contribuciones al comercio, que es una de las materias contenidas en dicha fracción.

3a. Las entidades federativas tienen competencia tributaria coincidente con la Federación de todas aquellas materias que no le estén reservadas a esta última en forma exclusiva, o que no estén prohibidas a los estados por la Constitución Federal.

4a. Existen impuestos que las entidades federativas sólo pueden establecer con-

autorización del Congreso de la Unión - como es el caso de la fracción I del artículo 118 constitucional.

5a. Los estados no pueden imponer contribuciones en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice, como es el caso de la fracción IX del artículo 117 constitucional.

6a. La Federación como orden parcial no puede ampliar ni restringir la competencia tributaria de otro tipo de orden parcial, como son los estados miembros. Esta es una función del orden total y su ejercicio lo efectúa el órgano correspondiente". (17)

Como se ve, la situación prevaleciente en nuestro derecho, hoy en día no favorece del todo -en justicia fiscal-, a las entidades federativas y menos aún a los municipios, es decir, -- aunque no existe una delimitación de fuentes -

(17) Gil Valdivia, Gerardo. Op. Cit, pp. 40-41.

de ingreso, sí existen áreas reservadas exclusivamente a la federación (Art. 73 Fracc. XXIX constitucional).

Esto implica, por un lado, limitación o prohibición para que las entidades graven sobre materias específicas (impuestos a la exportación, importación, etc.) y por otro, que la federación puede gravarlas sin ninguna limitación como lo señala la fracc. IV del Art. 74 Constitucional. La inequidad que ello origina en la captación propia de los recursos financieros del estado -a través de su sistema impositivo- no se debe del todo al sistema fiscal existente, sino también a otros factores como son: "Diferencias en la concentración de recursos naturales y los distintos grados de explotación, abandono o destrucción de los mismos, existencia de vías de comunicación, cercanía de los centros de producción y consumo". -

(18)

Por lo anterior, se puede decir que, sumado a-

(18) Chapy Bonifaz, Doctores B. "Particularidades del Régimen Tributario en nuestro Sistema Federal" en el Federalismo en sus aspectos educativos y financieros". Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 76.

la estrechez fiscal establecida en la constitu
ción que sufren los estados y los municipios, -
se encuentra también la desigualdad real y po-
tencial de recursos naturales entre ellos, ade
más del desequilibrio existente en la estructu
ra económica de cada una de las entidades fede
rativas que componen nuestro país.

En el terreno fiscal, por tanto, el gobierno -
federal ha tratado de unificar criterios impo-
sitivos a través de los convenios de coordina-
ción fiscal que concerta con los estados miem-
bros, únicamente con el objeto de equilibrar -
la captación de ingresos vía el sistema de par
ticipaciones.

Por todo ello, las características fiscales de
nuestro sistema federal se pueden sintetizar -
en:

"a) Surgen varias entidades fiscales a-
saber: el fisco federal, el fisco de --
los estados, el fisco de los municipios

...

b) Puede surgir, por la diversidad de entidades fiscales, la doble imposición tributaria que, aún cuando no es inconstitucional, tampoco es recomendable por que acaba con la fuente del ingreso...

c) Para remediar lo anterior, o sea, para evitar la doble imposición, se establece la coparticipación, que esencialmente consiste en el reparto que dos o más entidades fiscales hacen del rendimiento de un mismo tributo..." (19)

(19) González Ruiz, José E. "El Federalismo Mexicano desde un punto de vista fiscal, en "El Federalismo... Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 1976, pp. 54-55.

II.- El Financiamiento municipal.

A.- Principales Instrumentos de Financiamiento Público.

El presente inciso contempla las fuentes a las que ha recurrido el Estado para financiar los crecientes gastos que representa la actividad pública; cabe destacar que no es propósito de este trabajo realizar una clasificación o tipología de los diversos ingresos que las autoridades gubernamentales se allegan, sin embargo, sí es importante el efectuar algunos señalamientos acerca de cuáles han sido los principales instrumentos de financiamiento del poder público, la tendencia que han seguido en los últimos años y sobre todo las características esenciales de dichos instrumentos y la manera en que se afectan a los recursos pecuniarios de los municipios en México.

Por el monto e importancia económica consideramos que tres son los principales instrumentos con que cuenta el Estado para obtener recursos

financieros; primeramente, a través de la venta de bienes y servicios que efectúa por medio de las empresas públicas; el endeudamiento o la concertación de empréstitos; y finalmente el instrumento más importantes desde el punto de vista del monto de ingresos que produce, el sistema impositivo.

1.- Las empresas públicas.

A través del desarrollo histórico de las sociedades, el Estado ha venido adquiriendo mayor importancia por las atribuciones que debe cumplir con el propósito de satisfacer las necesidades que los elementos -- que integran su sociedad le demandan.

Históricamente el Estado ha llegado a caracterizarse como un elemento más que interviene en la vida económica de su país. La medida en que participa en el desenvolvimiento económico, se encuentra estrechamente ligada con las características que guarde su estructura económica y social; así por ejemplo, la actividad del Estado -

Soviético y la de los estados con características propias de los países socialistas, es determinante, compulsiva y de primer orden en el desarrollo económico y social de estas naciones. En los países capitalistas la participación del Estado en la vida económica, no es quizá tan importante como en el caso de los países socialistas, sin embargo, su papel ha venido adquiriendo mayor relevancia a partir de la depresión económica del mundo occidental acaecida a finales de los veinte y principios de los treinta. Indudablemente que el grado, la forma y los instrumentos que utilizan los estados de los países del mundo capitalista, varían de un caso a otro; esto debido básica y fundamentalmente a las características propias que guardan sus estructuras políticas, sociales, económicas, culturales, etc., y al grado de desarrollo de las mismas. Así tenemos que por ejemplo, en los países altamente desarrollados como EE. UU., Alemania Occidental, Japón, etc., el Estado pianifica indicativamente las áreas económicas de inversión, de produc-

ción, de consumo, dicta políticas que tienen a regular la demanda estableciendo - - acuerdos de empleo de mano de obra con las más importantes sociedades industriales, - absorbe "stocks" de sobreproducción industrial, etc., es decir, en este tipo de país sea la participación del Estado se sitúa - con gran importancia en la medida en que - esta intervención influye en la alteración de las principales variables económicas, - tales como producción, distribución, consumo, empleo, etc. (20)

En el caso de los países capitalistas desarrollados, la evidencia empírica ha mostrado que la intervención del Estado ha sido con un carácter más elemental, sin embargo, no por ello menos importante. En el capitalismo subdesarrollado de etapa primitiva; - el principal instrumento es sin lugar a duda la política fiscal, sobre todo en materia de estímulos proteccionistas a las in-

(20) Cfr. Ver a K. Galbraith, J.; Capítulos XXVI y XXVII El Sistema Industrial y el Estado en "El Nuevo Estado Industrial", E.D.I.C. Ariel; Colección Demos; Biblioteca de ciencia económica, Barcelona 1972. Pág. 363-385.

ciencias corporaciones empresarias nacionales, con el propósito de fomentar la industrialización.

Es en este estadio de desarrollo principalmente cuando surgen las empresas o corporaciones públicas, con el propósito de explotar o producir recursos naturales y productos primarios, actividad esencial para las transacciones comerciales con el exterior; posteriormente ya en un estadio de desarrollo industrial intermedio, el Estado a través de sus empresas penetra al campo de la distribución, por lo regular, de artículos o productos básicos, en ocasiones denominados de primera necesidad.

Mucho se ha discutido sobre el carácter y la operatividad de las empresas públicas - en los países capitalistas; por un lado -- los autores más conservadores cuestionan - su existencia utilizando como argumento -- fundamental el hecho de que en una sociedad de libre empresa, el Estado no debe intervenir en áreas de competencia propias -

de la actividad particular y mucho menos colocarse a nivel de competidor con las corporaciones o sociedades mercantiles; -- por otro lado se encuentran los autores menos conservadores que se sitúan en favor de la empresa pública argumentando que a través de ésta, el Estado posee un valioso instrumento por medio del cual pueda mantener o alterar en determinados momentos según le demande la sociedad las condiciones que guarden las relaciones económicas, no sólo nacionales sino también las de carácter internacional que de alguna manera influyen en el desarrollo económico interno de cada país; existen posiciones intermedias que aceptan la existencia de la empresa pública, argumentando sin embargo, que éstas deben estar dirigidas o acentadas en áreas de inversión que para el capital privado resulte poco lucrativo pero dicha inversión sea necesaria para el desenvolvimiento armónico de la economía en general.

No es nuestro propósito el analizar o cuestionar la existencia de la corporación pú-

blica en el contexto de una economía capitalista, tampoco es meta del presente estudio el evaluar cualitativa y cuantitativamente su operatividad en el marco de la -- economía pública, o determinar el grado de eficacia y eficiencia con que funcionan en términos estrictamente administrativos; mucho se ha discutido en el transcurso del tiempo y actualmente sigue siendo -la empresa pública- tema de gran polémica. El objeto de tratar a la empresa pública en - el presente estudio obedece a que en las - últimas décadas del presente siglo el auge de la empresa pública en México ha llegado, consideramos, a su clímax y ésto se ve reflejado en el gran crecimiento que ha tenido la administración pública mexicana, sobre todo en el sector denominado paraestatal. Este incremento de la organización gubernamental se traduce obviamente en alteraciones de orden financiero, tanto en el campo de los ingresos como en el del gasto público.

A fines de 1977 en nuestro país existían -

entre juntas, comisiones, corporaciones, - fideicomisos, bancos, institutos, inmobiliarias, financieras, empresas, etc.; un total de 818* organismos integrando el sector paraestatal de la administración pública.

Es en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se localiza el marco jurídico fundamental de la empresa pública en México, además de una serie de leyes y acuerdos de menor importancia. Del gran número de corporaciones gubernamentales solamente las 26 más importantes económica y financieramente, son sujetas de control financiero directo por parte del titular del ejecutivo y tan es así que los presupuestos de estas entidades son presentados - anualmente al Congreso de la Unión dentro de la Cuenta Pública, para su análisis y aprobación. Las empresas a que nos referimos son las siguientes:

- Petróleos Mexicanos.
- Comisión Federal de Electricidad.

- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Compañía Nacional de Subsistencias Populares.
- Ferrocarriles Nacionales de México.
- Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado.
- Guanos y Fertilizantes de México.
- Lotería Nacional.
- Productos Pesqueros Mexicanos.
- Diesel Mexicana Nacional.
- Aeroméxico.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- Siderúrgica Lázaro Cárdenas.
- Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril.
- Ferrocarril del Pacífico.
- Caminos y Puentes Federales.
- Siderúrgica Nacional.
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares.
- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico.
- Ferrocarril Unido del Sureste.
- Ferrocarril Sonora-Baja California.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

- Productora e Importadora de Papel.
- Forestal Vicente Guerrero.
- Instituto Mexicano del Café. (21)

El total de los ingresos que perciben este grupo de empresas por concepto de la venta de bienes y servicios que producen, ha venido incrementándose, aunque menos que proporcionalmente al incremento del gasto que efectúan las mismas; se considera conveniente y necesario un mayor esfuerzo por elevar los niveles de eficacia y eficiencia en la operatividad y funcionamiento de las corporaciones públicas, con ello, los déficits presupuestales que la gran mayoría padece, se irán superando.

La tendencia que han seguido los ingresos y los gastos de las empresas públicas más importantes se muestran en el siguiente cuadro.

La Empresa pública como fuente de recursos financieros ha venido adquiriendo mayor importancia en los últimos años al grado de que se estimaba que para 1977 el Estado obtendría a tra

(21) Agenda Estadística, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio, México, 1975.

1970-1971
(Millones de pesos)
Cuadro No. 1

A Ñ O	INGRESOS (1)	GASTOS (2)
1970	63 939	63 547
71	72 910	72 783
72	84 384	80 546
73	119 290	117 115
74	173 677	163 415
75	239 867	239 539
76	190 484	271 399
77 *	272 869	269 006

(1) INCLUYE INGRESOS CORRIENTES, INGRESOS DE CAPITAL, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y FINANCIAMIENTOS.

(2) INCLUYE GASTO CORRIENTE, GASTO DE CAPITAL Y AMORTIZACION DE LA - DEUDA.

* CIFRAS PRELIMINARES.- BOLETIN MENSUAL DE INFORMACION ECONOMICA, NOVIEMBRE 1971, No. 6 VOL. I SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

vés de sus corporaciones el 37% aproximadamente de ingresos para financiar el gasto de la actividad gubernamental, estimado en alrededor de 650,000 millones de pesos (22)

En el caso de las entidades federativas y de los municipios esta forma de financiamiento ha venido siendo utilizada ya por algunas entidades como es el caso del Estado de México y por algunos de los municipios urbanos más desarrollados y con mayor capacidad técnica, que han establecido gasolineras, pequeñas empresas agrícolas y ganaderas y una diversidad de comercios e industrias pequeñas de carácter municipal. Es una modalidad de allegarse recursos financieros novedosa y muy reciente que al paso de los años puede ser considerada importante, en la medida en que la capacidad administrativa y técnica de las entidades y municipios se incremente en términos de eficacia y eficiencia en el manejo de los recursos. Por ello aunque existen municipios que utilizan esta modalidad, para la-

(22) FUENTE: Debate sobre el análisis de la Cuenta Pública, Cámara de Diputados, Diciembre 1976, México, D. F.

gran mayoría es una aspiración el llegar a establecerla.

Es importante señalar que la actividad realizada por algunas corporaciones públicas del gobierno federal, redundando indirectamente en beneficios pecuniarios para las entidades y municipios; esto debido a que la producción y consumo de los bienes y servicios que producen dichas empresas son objeto de imposición de la que, como se verá más adelante, participan las entidades federativas y los municipios del país, baste mencionar a manera de ejemplo a PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza.

2.- SISTEMA IMPOSITIVO

Una fuente más de financiamiento que el Estado posee y de gran importancia es el régimen tributario, es decir, la recaudación de impuestos que realiza bajo el marco de su sistema impositivo. En este sentido el Estado "... por un acto unilateral, actuan-

do como poder público, determina en forma obligatoria para los gobernados, las cantidades que deben serle entregadas para el cumplimiento de sus fines". (23)

El fundamento jurídico del régimen impositivo en nuestro país se encuentra en nuestro máximo ordenamiento, al establecer en su artículo 31 fracción IV, que es obligación de todos los mexicanos "... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y municipio, en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. (24)

El principio de legalidad se encuentra claramente establecido en este artículo y minuciosamente reglamentado en su aspecto formal por muy diversos preceptos que se desprenden de la Ley General de Ingresos. La relevancia que tienen los impuestos como instrumento del Estado para dirigir la-

(23) Chapoy Bonifaz, Dolores B. "El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas", Inst. de investigaciones jurídicas, UNAM, México 1973. Pág. 15.

(24) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

economía es indiscutible, además, de que vienen a significar en conjunto "... la fuente más segura e importante de ingresos..." (25), en cualquier nación.

México no es la excepción de esta afirmación, ya que en el caso de nuestro país, aún a pesar de que el sistema impositivo ha sido incapaz de financiar totalmente los gastos de la actividad gubernamental, sí los recursos provenientes de su régimen fiscal han representado el nivel más importante dentro de los ingresos totales del país.

Existen una gran variedad de impuestos y cada uno de ellos tiene características muy propias que los hace tener efectos específicos en el ámbito de lo económico y necesariamente en el terreno administrativo, político y financiero del país, sin embargo y para efectos del presente estudio, se procurará no caer en detalles de tal índole que aunque son de gran consideración-

(25) Chapoy Bonifaz, Dolores B., *ibidem*.

no son tema de esta investigación, debido a que lo que se pretende es saber cuáles han sido y son los impuestos más importantes en términos de productividad para el Estado, la tendencia que han seguido y la significación que tienen en el financiamiento del gasto público.

Los impuestos más importantes por el monto de ingresos que representan para el Gobierno Mexicano son fundamentalmente: el impuesto sobre la renta, el impuesto a la producción y consumo de bienes y/o servicios establecidos en la fracción XXIX del artículo 73 constitucional, el impuesto sobre ingresos mercantiles y los impuestos al comercio exterior.

En el cuadro que se presenta en la página siguiente puede apreciarse el monto de ingresos obtenidos por el gobierno federal como producto del rendimiento que le produce el sistema impositivo actual.

Como podrá apreciarse, el impuesto sobre

INGRESOS TOTALES DEL GOBIERNO FEDERAL
(Millones de pesos)

Cuadro No. 2

C O N C E P T O S	1971	1972	1973	1974	1975	1977/P
<u>INGRESOS TOTALES</u>	36,544.2	41,581.1	52,924.4	71,655.6	101,548.9	227,740
CORRIENTES.	35,759.1	40,910.4	51,318.1	70,758.0	101,065.6	224,928
Renta.	16,841.6	20,818.2	26,083.1	35,571.4	48,254.6	90,814
Producción y Consumo	5,555.6	6,432.8	7,845.3	12,348.8	20,421.3	40,182
Ing. Mercantiles	4,624.8	4,952.9	7,754.0	10,039.7	12,981.7	40,379
Comercio Exterior	3,339.7	3,276.2	3,852.6	5,050.0	8,879.8	23,911
Otros Impuestos	2,206.5	1,600.9	1,945.5	2,976.2	4,151.7	18,696
Ing. No Tributarios	3,190.9	3,829.4	4,237.6	4,771.9	6,376.5	10,946
CAPITAL	785.1	670.7	1,605.3	897.6	483.3	2,812

FUENTE: INFORMES ANUALES DEL BANCO DE MEXICO, 1972, 73,74 y 75,

/P: DATOS PRELIMINARES, DIRECCION DE ESTUDIOS HACENDARIOS E INTERNACIONALES; S.H. y C.P.

la renta es el gravámen más importante del régimen tributario en nuestro país y el impuesto sobre ingresos mercantiles se ubica en tercer escalón dentro de los impuestos que mayor rendimiento producen al fisco nacional. Se hace hincapié en esta observación, ya que como se verá más adelante estos dos gravámenes jurídicamente pueden ser establecidos por cualquiera de los tres niveles de gobierno. No sucede lo mismo con el gravámen sobre la producción y consumo de ciertos bienes y servicios, ya que éste se reserva exclusivamente para la federación, pero con la obligación constitucional de participar en el rendimiento de dichos impuestos a las entidades y municipios del país. En el caso de los impuestos al comercio exterior, la federación tiene exclusividad constitucional -Art. 131- de gravar esta actividad y para las entidades y municipios implica obviamente, una prohibición el establecer gravámenes en esta materia.

De acuerdo con las cifras preliminares de-

las autoridades hacendarias de nuestro - - país para 1977, el régimen financiero iba a proporcionar alrededor del 31% de los ingresos necesarios para financiar el gasto público del mismo años. Esto demuestra que la actividad del Estado se ha venido incrementando rápidamente producto de las demandas de una sociedad que le exige más y mejores servicios; estas necesidades y la actividad del propio Estado por satisfacer-- las se ven reflejadas en el aumento sustan-- cial que ha tenido en los últimos años el gasto público. Sin embargo, cabe destacar-- que el sistema fiscal no ha satisfecho las necesidades presupuestales en la medida en que la brecha entre ingreso-gasto se ha venido acrecentando, haciendo característica la situación deficitaria de los presumpues-- tos en nuestro país.

Este hecho ha provocado que México haya recurrido al empréstito, como otra alternati-- va para financiar sus gastos. Bajo este orden de ideas, se puede afirmar que aunque-- el sistema impositivo es el mejor y más im

portante instrumento de financiamiento en México, ha sido incapaz de desarrollarse y proporcionar los recursos pecuniarios necesarios para que el Estado satisfaga las demandas de la sociedad.

3.- EMPRESTITOS.

A mediados de la década de los sesenta el financiamiento del Estado por la vía del endeudamiento público empezó a cobrar relevancia. Situaciones políticas, económicas y administrativas que se han venido presentando a través del desarrollo histórico de nuestro país condicionaron que ese hecho se manifestara clara y alarmantemente en la presente década.

Es indudable que la regresividad de nuestro régimen tributario ha sido el factor primordial para que el Estado se vea imposibilitado para distribuir el ingreso, satisfacer plenamente las necesidades públicas y contribuir en la estabilidad y cre-

cimiento económico, funciones de tipo financiero que el sector público -de acuerdo con Richard A. Musgrave (26)- debe -- cumplir con una economía capitalista. Pero nuestro sistema tributario no sólo ha sido incapaz de cumplir con tan importantes objetivos, sino además, no ha logrado obtener los recursos suficientes para cubrir - su presupuesto; año tras año los déficits-presupuestales del sector público se incrementan desproporcionadamente; baste mencionar a manera de ejemplo que para 1976 el - déficit presupuestal en cuenta corriente alcanzó la cifra de 60,000 millones de pesos. (27). El Estado por lo tanto tiene que recurrir al capital interno o externo, a través de la concertación de empréstitos como un recurso que se ha convertido en necesario para financiar el gasto y la inversión gubernamental.

Las implicaciones económicas y políticas - que trae consigo el endeudamiento público-

(26) Cfr. Ver a Musgrave, A. Richard, "Teoría de la Hacienda Pública", Edit. Aguilar, Madrid, España, 1969. Pág. 5.

(27) FUENTE: Dirección General de Estudios Hacendarios e Internacionales, S.H. y C.P. México 1977.

interno o externo son de diversa índole, - los efectos que produce varían considerablemente de un país a otro e inclusive dentro de una misma nación, debido fundamentalmente a que las condiciones económicas que se van presentando sufren alteraciones importantes en lapsos de tiempo relativamente cortos. Sin embargo, el empréstito en México ha venido a significar en la presente década, una de las fuentes de financiamiento más importantes para el sector público, al grado de que para 1978 el 32% -- del gasto presupuesto y autorizado por el Congreso de la Unión, provendrá de préstamos con el extranjero y con el capital privado del país.

El Congreso de la Unión tiene facultad de acuerdo con el Art. 73, fracción VII, "Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito - podrá celebrarse sino para la ejecución de

obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29". (28)

En este artículo constitucional encuentra su fundamentación jurídica el acto de celebrar empréstitos y la reglamentación del mismo se haya contenida en la Ley General de Deuda Pública.

La obtención de recursos por la vía del empréstito ha mostrado la tendencia ha incrementarse, "... ya que el endeudamiento neto aportó casi el 30% del financiamiento de la inversión (del Gobierno Federal) en 1960, el 63% en 1964, el 70% en 1968..." (29) y para 1974 representó el 95%. Si a -

(28) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(29) Añejo Francisco Javier, "La política fiscal en el desarrollo económico de México", Ver en: La Sociedad Mexicana. Presente y Futuro. Selecc. Miguel S. Wionzek. F.C.E. No. 8 México 1975. p. 91.

esto se suma los crecientes déficits en la cuenta corriente, nivelados por los créditos que obtiene la nación, podemos afirmar que el empréstito como forma de financiar el gasto público se ha venido a convertir en una necesidad que patentiza agudamente la dependencia que padece nuestro país del extranjero.

Por lo que respecta a las entidades federativas y a los municipios de México, la Constitución señala en su artículo 117 fracción VIII que los Estados no pueden en ningún caso:

"Emitir títulos de deuda pública, pagaros en moneda extranjera o fuera del territorio nacional contratar directa o indirectamente préstamos con Gobiernos de otras naciones, o contraer obligaciones en favor de sociedades o particulares extranjeros, cuando haya de expedirse títulos o bonos al portador o transmisibles por endoso".

(30)

Esto significa que para las entidades federativas queda prohibida la concertación de empréstitos con el extranjero, sea capital oficial o privado. Sin embargo, nuestra Carta Magna sí permite el financiamiento de determinadas obras por la vía del préstamo, cuando éste provenga de la riqueza nacional al señalar también en el artículo 117, fracc. VIII que:

"Los Estados y los Municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos..." (31)

Lo que ha venido sucediendo en las entidades y municipios con la obtención de créditos para el financiamiento de obras productivas, es que el Gobierno Federal apoya a través de la creación de fideicomisos a los gobiernos de los estados y municipios. Así tenemos que existen los fideicomisos para el otorgamiento de créditos a los go-

(31) Idem.

biernos de los Estados de Guanajuato, Yucatán, el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal y una serie de organismos más, por medio de los cuales los niveles de gobierno inferiores obtienen créditos para satisfacer las demandas de sus habitantes.

En este sentido se comparte el punto de vista de Víctor L. Urquidí cuando hace ya algunos años señaló que: "... No hay más que asomarse ligeramente a lo que falta -- por hacer en materia educacional, sanitaria y asistencial, de extensión agrícola, etc., y en materia de servicios municipales... para comprender que la necesidad de recursos fiscales es sencillamente enorme" pero continúa el autor "no es conveniente acudir a medios inflacionarios de financiamiento interno de los gastos públicos, ni posible ni conveniente recurrir a los empréstitos del exterior más allá de cierto límite... hay que enfrentarse en México al problema del aumento de la carga tributaria total, sin perjuicio, desde lue

go, de su mejor distribución". (32)

B. RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES.

A través del desarrollo histórico del estado mexicano, se han sucedido hechos que -- han transformado sustancialmente la estructura organizativa del mismo; en 1824, recientemente iniciada la vida independiente del país, adopta, como se sabe, el sistema federal de gobierno. Existen autores que sostienen que ésto se debió a un impulso -- imitativo del régimen constitucional norteamericano que en el siglo anterior había -- consolidado su estructura federal de gobierno, logrando con ello la unidad en la diversidad, sin embargo, la causa fundamental de la implantación del federalismo en nuestro país fue la necesidad de mantenerlo unido lo que por razones de índole política se estaba disgregando; por ello, en el caso de México las entidades federativas -- son creación jurídica del constituyente si

(32) Urquidí, Víctor L. "El impuesto sobre la renta en el desarrollo económico de México". Ver en "La Economía Mexicana", Selección de Leopoldo Solís, F.C.E., No. 4, México 1975; pp. 18-19.

multáneamente a la implantación del federa
lismo.

El hecho de que las entidades federativas se reserven facultades y adquieren derechos y obligaciones, implica la existencia de autonomía política, para lo cual es necesario poseer autonomía en el ámbito de lo financiero. A través de la historia constitucional mexicana, ninguno de los ordenamientos máximos ha otorgado a las entidades federativas y a los municipios el mínimo de fuentes tributarias que les permita subsistir financieramente como entes públicos. La constitución política de 1857 y la de 1917 no establecieron una clasificación o distribución de fuentes tributarias reservadas unas a la federación y otras a los estados; en este sentido no hubo una delimitación de los campos impositivos, dejando coincidir en la misma fuente a tres entidades que tienen capacidad para hacerlo; la federación, los estados y los municipios, provocando con ello el problema de la múltiple tributación sobre una --

misma fuente, problema de gran significación ya que no sólo atenta contra los principios básicos de la imposición sino que además influye definitivamente en la vida económica y financiera del país al alterar de manera directa o indirecta el ingreso, el consumo, el ahorro y la inversión de los individuos. A continuación se analizará la situación que sobre el particular se ha presentado en México.

1. NATURALEZA

Es claro que la concurrencia en materia tributaria entre federación y estados deriva del texto de la constitución política - pero ello no significa que sea conveniente que en el uso de sus respectivas facultades coincidan federación y estados gravando la misma materia, superponiendo los tributos de un nivel de gobierno con los otros niveles; la carencia de preceptos constitucionales que delimiten técnicamente los diversos campos de imposición del gobierno fede

ral, de los gobiernos de los estados y de los municipios tienen consecuencias anárquicas en el régimen general del país al producir indebidas sobreposiciones de impuestos que la estorban, o, en algunos casos, fijando el desarrollo del comercio y de la industria y poniendo trabas al progreso del país.

Por lo anteriormente señalado se puede establecer que gran parte del campo impositivo es susceptible de ser gravado por los tres niveles de gobierno, aunque existen algunas fuentes tributarias con carácter exclusivo de la federación en relación con las cuales no existe ni puede existir válidamente concurrencia por parte de los estados; tal es el caso de los impuestos señalados en el artículo 73 fracción XXIX constitucional sobre el comercio exterior, el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del art. 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explota

dos directamente por la federación; y los impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, agua-miel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cerveza; y en el artículo 131 constitucional que le otorga a la federación la facultad privativa para gravar el comercio exterior.

Cabe señalar que la Constitución no limita a la federación en el establecimiento de contribuciones (art. 73 fracc. VII), hecho que sí sucede con las entidades federativas (art. 117 fraccs. IV, V, VI, VII, IX y art. 118 fracc. I y las exclusivas de la federación); sin embargo, el artículo 124 del máximo ordenamiento señala: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". (32)

(32) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efectos del presente trabajo, el texto del artículo 124 significa que las entidades federativas se encuentran facultados para establecer todo tipo de contribuciones, excepto las señaladas expresamente con carácter exclusivo de la federación y las de carácter alcabalatorio prohibitivas expresamente para las entidades.

En cuanto al régimen municipal, ya se ha señalado que también se omitió el establecimiento expreso de las contribuciones que debiera recaudar para el financiamiento de los servicios públicos que presta; sin embargo, el problema de derecho no es tan grave ya que la constitución política en el artículo 115 fracción II señala que las contribuciones que formen la hacienda municipal le serán señaladas por las legislaturas de los estados; ésto quizá suscite problemas de tipo político y social en el sentido de que el legislativo de los estados atenta contra la libertad del municipio al intervenir en un aspecto tan esencial como lo es su hacienda pública; en materia fis-

cal se considera que al ser las legislaturas de los estados quienes fijan las contribuciones que deba recaudar el municipio, se está ante la posibilidad jurídica de -- evitar la coincidencia entre estos niveles de gobierno; ahora, definitivamente lo que ha sucedido en algunos municipios del país, es que por incapacidad o desconocimiento, - los legisladores locales autorizan a los - gobiernos municipales el cobro de contribu ciones que las entidades federativas o el gobierno federal también efectúan.

En este gran marco de la coincidencia pene tran diferentes tipos de imposición y espe cíficamente varios tipos de impuestos, entre los que destacan por su importancia ac tual para el financiamiento público, el im puesto sobre la renta y el impuesto gene-- ral a las ventas o sobre ingresos mercanti les.

En el siguiente cuadro se muestra la situa ción jurídica en que se encuentran los im puestos aplicados por la federación, exclu

IMPUESTOS APLICADOS POR LA FEDERACION, EXCLUSIVA O CONCURRENTEMENTE CON LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPALES. (34)

TIPO DE IMPUESTO	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
Impuestos sobre la renta.	C	C	C
Impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales.			
Explotación forestal.	E	P	P
Minería.	E	P	P
Petróleo crudo, derivados, gas natural licuado y artificial.	E	P	P
Explotación pesquera y buceo.	E	P	P
Sal.	E	P	P
Uso o aprovechamiento de aguas federales.	E	-	-
Impuestos a las industrias y sobre la producción o comercio, a la tenencia o uso de bienes y a servicios industriales.			
Aguamiel o productos de fermentación.	E	P	P
Aguas envasadas y refrescos -- (compra-venta).	C	P.O	-
Alcohol y aguardientes.	C	C	C
Algodón.	C	C.A	P
Artículos electrónicos, discos, cintas, aspiradoras y pulidoras (compra-venta).	C	P.O	-
Alfombras, tapetes y tapices -- (compra-venta).	C	P.O	
Automóviles y camiones ensamblados.	C	P.O	-
Tenencia o uso de automóviles.	C	C	C
Azúcar.	C	C	C
Benzol, xilos toluol y naftas de alquitrán de hulla.	E	P	P
Cacao (compra-venta).	C	C	C
Cemento.	C	P.O	P.C.
Cerillos.	E	P	P

Cerveza.	E	P	P
Energía Eléctrica.	E	P	P
Estaciones de radio.	E	-	-
Ixtles de lechulliga y palma (compra-venta).	E	-	-
Llantas y cámaras de hule.	C	P.O	-
Petróleo y sus derivados.			
Gasolina y otros productos ligeros del petróleo.	C	I.E	-
Grasa y lubricantes.	C	P.O	-
Petroquímica.	E	-	-
Tabacos labrados.	E	P	P
Vehículos diesel.	C	C	C
Entradas brutas de ferrocarriles.	E	-	-
Portes y pasajes.	E	-	-
Teléfono.	E	-	-
Venta de oro y plata.	E	-	-
Vidrio o cristal (compra-venta).	C	P.O	-
Servicios de interés público en los que integran empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación.	E	-	-
Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles.	C	P.O.	P
Impuesto del timbre.	C	C	C
Impuesto de migración.	E	-	-
Impuesto sobre primas pagadas a instituciones de seguros.	E	-	-
Impuestos para campañas sanitarias.	C	C	C
Impuesto sobre la importación.	E	-	-
Impuesto sobre la exportación.	E	-	-
Impuesto sobre loterías y rifas.	C	C	C
Impuesto sobre herencia y legados.	C	C	C

Impuestos sobre erogaciones de remuneración a trabajadores. C C C

C.- Impuestos concurrentes.

E.- Impuestos exclusivos de la Federación.

P.- Participación por disposición Constitucional.

I.E.- Impuesto especial.

P.O.- Participación opcional.

C.A.- Cuota adicional.

(34) Cuadro elaborado y presentado por Chapoy Bonifaz Dolores B. "Particularidades del Régimen Tributario en Nuestro Sistema Federal". ver en "El Federalismo en sus aspectos educativos y financieros." Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México Pp. 9-10.

FUENTE: Leyes respectivas.

siva o concurrentemente con las entidades federativas y municipales.

2. MECANISMOS DE COORDINACION.

Ya desde los albores de la etapa postrevolucionaria, las autoridades fiscales del país se percataron de los grandes problemas que afrontaba y afrontaría el sistema fiscal mexicano, entre los que destacaban el de la insuficiencia de recursos en las entidades y municipios, y consecuentemente el de la coincidencia fiscal; ambos como producto de las deficiencias en la base de la organización del sistema tributario y de la ineficiencia administrativa existente en el mismo. Como respuesta a esta serie de problemas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público convocó a tres convenciones nacionales fiscales efectuadas en los años de 1925, 1933 y 1947 respectivamente, con la participación de funcionarios de la propia Secretaría, funcionarios de los gobiernos de los estados, un representante -

de los gobiernos municipales y en la última convención, participaron también, representantes de las organizaciones que agrupan a los contribuyentes.

Las dos primeras convenciones consideraron que la solución de estos problemas estaba en distribuir las fuentes de ingreso que deberían corresponder en forma exclusiva, ya fuera a la federación o a los estados. Las diversas conclusiones aprobadas sobre este punto no llegaron a ser cristalizadas, por lo que en la tercera convención se propuso un objetivo diferente: establecer un sistema a través del cual la federación y los estados, si bien no se distribuían entre sí en forma exclusiva las fuentes de gravámen, deberían tratar de aprovecharlas en una coordinación que garantizara la uniformidad y la coherencia de los sistemas impositivos de la federación con los de los estados y municipios.

El primer antecedente con el que se pretende institucionalizar el sistema de coordi-

nación fiscal lo es la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados, publicada en el Diario Oficial a fines de 1953. En este ordenamiento por una parte se reafirman los lineamientos constitucionales que prohíben a las entidades efectuar prácticas alcabalatorias y por otro lado, se crea la Comisión Nacional de Arbitrios, Órgano que se encargaría de armonizar y coordinar la acción impositiva de los tres niveles de gobierno; sin embargo, esta comisión ha venido desempeñando la función de vigilancia en el pago de las participaciones en impuestos federales.

Es hasta finales de los 60 y principios de los 70 cuando se retoma la idea de establecer un sistema nacional de coordinación fiscal a través del cual se pretende lograr una distribución más racional de las fuentes de ingreso y una mayor eficacia en el sistema tributario de nuestro país. Empezan a efectuarse reuniones nacionales periódicas de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y los Tesoreros de los go-

biernos de los Estados. En el año de 1973-terminan de celebrarse convenios de coordinación fiscal entre la federación y las entidades para la recaudación, administración y rendimientos del impuesto sobre ingresos mercantiles, y empiezan a sucederse con respecto al impuesto sobre la renta, - en 1975.

Conviene constatar, con algunas cifras los resultados de la coordinación fiscal y de los sistemas de participación en impuestos federales que tienen las entidades federativas. En el cuadro de la página siguiente es fácil apreciar la significación que tienen las participaciones en impuestos indirectos de la federación con respecto de -- los ingresos brutos corrientes de ésta. De be notarse que de 1971 a 1976 las participaciones se elevan varias veces en su importe y que en el año de 1976 significaron el 48.39% del total de los presupuestos de las entidades federativas, lo que permite afirmar que en la actualidad las participaciones en impuestos federales son indiscu-

PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS EN IMPUESTOS INDIRECTOS DE LA
FEDERACION

(Cifras en millones de pesos)

Cuadro No. 4

EJERCICIOS	PARTICIPACIONES EN IMPUESTO FE- DERAL SOBRE IN- GRESOS MERCANTI- LES.	PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS ESPECIALES	TOTAL DE PARTICI- PACIONES	% EN IN- GRESOS - BRUTOS - CORRIEN- TES DE - LA FED.	% EN GAS- TOS TOTAL DE ENTIDA- DES FEDE- RATIVAS
1971	1,750 *	1,403	3,153	7.19	31.2
1972	1,985 **	1,564	3,549	6.56	28.4
1973	5,911	2,023	7,934	11.58	43.7
1974	8,609	3,453	12,062	12.55	49.5
1975	11,029	4,842	15,871	12.01	46.2
1976 (P)	13,503	6,011	19,514	11.75	48.3

(P) PRELIMINAR,

* PARA EFECTOS DE COMPRACION DEBE SUMARSE A LAS CIFRAS DE INGRESOS MERCANTILES DE -
1971 y 1972, EL IMPORTE DE LA RECAUDACION DE IMPUESTOS AL COMERCIO Y A LA INDUS-
TRIA EN ESTADOS NO COORDINADOS.

** PRESUPUESTO DE EGRESOS PUBLICADOS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS,

FUENTE: SUBSECRETARIA DE INGRESOS, S.H.y C.P. MEXICO 1977.

tiblemente el principal renglón de ingreso de las entidades, incluyendo al Distrito Federal.

Cabe hacer el señalamiento en el sentido de que la participación que les ha correspondido a cada una de las entidades ha sido desproporcional entre ellas mismas como consecuencia de las diferencias existentes en la estructura económica que guarda cada estado. Así tenemos que para 1975 entre -- las 8 entidades de más desarrollo (D.F., - Edo. de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua) se concentró el 71% del total de participación otorgada por la Federación que ascendió a 15,871.1 millones de pesos mientras que - las 24 entidades restantes en suma obtuvieron el 29% del total participado, alrededor de 4,517.4 millones de pesos. Esto significa que las entidades más desarrolladas se vieron enormemente beneficiadas, mientras que el resto no fue beneficiada en la misma proporción.

Indudablemente que el sistema de participación ha venido a fortalecer las haciendas-estatales e indirectamente las municipales, pero ello no significa que los niveles inferiores de gobierno tengan asegurado un mínimo y permanente ingreso que les permita cumplir con sus necesidades de gasto.

C. HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.

1. Problemática Municipal.- México es un país dependiente y subdesarrollado en lo económico, y con una tasa de crecimiento poblacional muy elevado (3.6% media anual) en lo demográfico, además tiene uno de los índices más altos de desequilibrio intermunicipal de América y del mundo entero.

La problemática del gobierno municipal surge, siguiendo este orden de ideas, en la escasez de recursos económicos para satisfacer las necesidades de la población mediante la prestación de servicios y la construcción de obras públicas.

La insuficiencia de fondos en el municipio provoca que la gran cantidad de proyectos-públicos no se pueden realizar, originando frustración en las autoridades y desaliento en la población.

Pero no únicamente la problemática municipal se refleja en la estrechez de recursos pecuniarios, sino además padecen de una estructura orgánica rígida y de sistemas y procedimientos obsoletos, así como de un personal administrativo improvisado y poco capacitado, lo que origina en consecuencia, que la institución municipal se encuentre en un círculo vicioso en el que las deficiencias administrativas obstaculizan el mejor aprovechamiento de los recursos con que se cuenta.

La situación real de la hacienda pública municipal en términos globales, es de una creciente penuria financiera, este hecho origina que el municipio (salvo algunas excepciones) sea incapaz de proporcionar los servicios públicos más elementales de mane

ra uniforme, regular y continua. La satisfacción de las necesidades de la población crecen en una proyección geométrica mientras que sus recursos económicos siguen -- una proyección aritmética.

Pero cuáles son las necesidades colectivas que tiene atribuidas el municipio?

El Lic. Martínez Almazán dice que: "supuestamente el municipio tiene funciones propias intransferibles, como las siguientes:

SEGURIDAD PUBLICA:

Entendida como la prestación de los servicios de policía, bomberos, médicos de emergencia, tránsito, prisiones y la administración de la justicia.

EDUCACION:

Bibliotecas, centros recreativos y deportivos, la construcción y atención de guarderías, jardines de niños, impartición de -- educación elemental, media y técnica media.

SALUD PUBLICA Y LAS PRESTACIONES SOCIALES:
Construcción y atención de hospitales, realización de campañas de prevención y control de enfermedades, epidemias y endemias, casas de cuna, orfanatorios y asilos.

SERVICIOS URBANOS:

En lo que se refiere al alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpieza de calles, pavimentación, recolección de basura, construcción y operación de mercados públicos, rastros, cementerios, transporte y distribución de agua.

OTROS SERVICIOS:

Tales como el servicio de registro civil, catastro, reclutamiento para el servicio militar, etc." (35)

La satisfacción de las necesidades y problemas sociales, sólo es posible a través de la obtención de recursos económicos que el municipio absorbe de la comunidad para la realización de sus gastos; esto es lo -

que constituye la hacienda pública municipal la cual se integra para su análisis -- en:

- Ingresos clasificados en impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, y
- Egresos que son erogaciones municipales en administración e inversiones y la deuda pública.

2. Impuestos Municipales.- En 1976, esta fuente reportó el 38.29% del total de los in--gresos ordinarios municipales, con una ta--sa media en el período 1955-77 de 10.1% -- anual.

Entre los principales impuestos que tienen establecidos los municipios destacan:

- Matanza de ganado y aves, que grava el degüello (este impuesto es independiente al derecho que se cobra por el uso del rastro).
- Diversiones y espectáculos públicos - -

(fuente ya gravada por los Estados).

- Rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos (fuente gravada por la federación y las entidades).
- Anuncios y propaganda comercial en la vía pública.
- Expendios de bebidas alcohólicas en botella cerrada y al copeo (en este impuesto existe concurrencia).
- Uso del piso en la vía pública (calles, jardines, sitios públicos).
- Construcciones ruinosas, solares sin barda, aceras no construidas, etc.
- Uso de aparatos electromecánicos de música y de juego, instalados en centros de diversión (que también gravan las entidades).
- Bailes, tardeadas, etc. y

Un impuesto que generalmente se cobra en casi todos los municipios, sobre prostíbulos, casas de asignación, etc. por el ren-

dimiento este impuesto, es uno, de los que más ingresos le producen al municipio; así como los ingresos colaterales que originan por conceptos de multas, violaciones a los reglamentos municipales, etc. .

Otro de los impuestos cuyo rendimiento es muy alto, pero que no corresponde a la esfera propia del gobierno municipal, lo es el impuesto sobre ingresos mercantiles, el cual al ser un gravámen concurrente con -- los otros dos niveles de gobierno; sus percepciones son reglamentadas a través de la Ley Federal de la materia y fijados en los convenios de coordinación fiscal.

En resumen, los impuestos propios del campo impositivo municipal, en su mayoría, se caracterizan por ser de bajos rendimientos, produciendo además que muchos incurran en la múltiple imposición.

- 3.- Derechos Municipales.- Los derechos son - las contraprestaciones requeridas por el - gobierno municipal en pago de servicios pú

blicos prestados por él; en 1976 punteó el 22.39% del total de los ingresos ordinarios municipales, con una tasa media en el lapso 1955-77 de 16.6% anual, siendo en relación con los demás ingresos el de más rápido crecimiento.

Siendo el municipio una institución política y administrativa prestadora -en esencia- de servicios públicos, hemos analizado varias leyes hacendarias municipales, con el fin de agrupar en categorías los servicios que presta (por ser muy variados), la clasificación obedece a los siguientes:

DERECHOS POR CERTIFICACIONES.

Se incluye la legalización de firmas; expedición de certificados, títulos y copias de documentos, autorizaciones, refrendos, etc.

DERECHOS POR LICENCIAS Y PERMISOS.

Como el refrendo anual de establecimientos comerciales, industriales y de servicios; - licencias y permisos para la circulación - de vehículos de propulsión no mecánica, pa - ra operar comercios, industrias, etc., en - horas extras y días festivos; para el fun - cionamiento de aparatos fonoelectromecáni - cos y fonoelectrónicos; sobre inhumaciones y traslado de cadáveres, así como toda clase de expediciones, revalidaciones, permisos y licencias que le correspondan al municipi - pio.

DERECHOS POR INSPECCIONES.

Incluye a las inspecciones sanitarias, so - bre establecimientos que proporcionan ser - vicios al público como: peluquerías, baños públicos, balnearios, cines, etc., por ins - pección de aparatos mecánicos como calde - ras, elevadores, etc., en general todas -- aquellas inspecciones que el municipio ten - ga obligación de efectuar para garantizar - la seguridad de sus habitantes.

DERECHOS POR SERVICIOS DE SALUBRIDAD PUBLI
CA.

Comprende el cobro de consumo o abasteci -
miento y conexiones de tomas de agua para
usos comésticos, comerciales e industria--
les; por servicios que prestan los rastros,
como uso, resello de carnes y control de -
carnes preparadas; servicios de drenaje y
todos los demás de tipo salubre que presta
el municipio.

DERECHOS POR SERVICIOS DE URBANIZACION.

Comprende el alineamiento de calles, fija-
ción de números oficiales, nomenclatura, -
licencias de construcción, demolición y re
construcción de obras; inspección de obras,
autorización de nuevos fraccionamientos, -
etc., y además que incluyan obras de urba-
nización que realice o se realicen en el -
municipio.

DERECHOS POR OTROS SERVICIOS

Que no corresponden las otras clasificaciones, como es el corral de consejo, etc.

4.-

PRODUCTOS

Las percepciones que recibe el municipio - por este rubro, provienen de la explotación o uso de sus bienes patrimoniales, -- que para 1976 alcanzaron el 17.02% del total de los ingresos ordinarios municipales, con una tasa media en el período de 1955--77 de 8.5% entre estos se tienen los más importantes que son:

- Arrendamiento de bienes inmuebles o muebles pertenecientes al municipio.
- Usufructo de los bienes a que tengan derecho los municipios.
- Ocupación y aprovechamiento de la vía pública.
- Explotación de capitales o valores propiedad del municipio.

- Almacenaje de bienes en bodegas o locales del ayuntamiento y otros productos.

5.- APROVECHAMIENTOS

Son los ingresos que se clasifican usualmente por eliminación, o sea los ingresos que no son impuestos, ni derechos ni productos; en 1976 alcanzaron el 22.30% del total de ingresos ordinarios, con una tasa media en el período 1955-77 de 12.3%.

Los principales renglones por este concepto son:

- Los rezagos, o sea las percepciones fiscales percibidas en ejercicios posteriores de aquel en que fueron exigibles.
- Los recargos.
- Las multas impuestas a los infractores de los reglamentos administrativos, y las que impongan las autoridades judiciales.

- Los legados, herencias y donativos hechos al municipio, y los ingresos que tengan analogía con los indicados.

Algunos municipios incluyen en sus leyes de ingresos en el apartado de aprovechamiento las participaciones sobre impuestos estatales y federales que les otorgan los dos niveles de gobierno respectivos.

En el caso de las participaciones estatales podemos mencionar los siguientes:

- Impuesto a la propiedad raíz rústica y urbana.
- Impuesto sobre ingresos mercantiles.
- Impuesto sobre tenencia o uso de automóviles y camiones.
- Impuesto al ingreso de las empresas a cargo de causantes menores.

Los participantes federales son:

- Impuestos especiales sobre energía eléc

eléctrica.

- Producción y consumo de tabacos labra - dos.
- Gasolina y otros productos derivados -- del petróleo.
- Cerillos y fósforos.
- Aguamiel y productos de su fermentación.
- Explotación forestal, y
- Producción y consumo de cerveza.

Las principales leyes federales de impuestos especiales que establecen las participaciones correspondientes a los municipios o que norma a las legislaturas estatales -- para que las incluyan son:

Ley del impuesto sobre producción y consumo de energía eléctrica, señalada en su -- fracc. IV art. 15 que "para que los estados miembros de la federación puedan ejercer -- el derecho del cobro de las cantidades que les corresponda, deberán acreditar que sus respectivas legislaturas tienen asignadas -- participaciones a cada uno de los municí--

pios productores y consumidores". (36)

Ley del impuesto sobre tabacos labrados, - otorga a los municipios una participación del 1% sobre el rendimiento del impuesto, - debiendo la entidad estatal establecer la forma de distribuir dicho porcentaje entre los municipios.

Ley del impuesto al petróleo y sus derivados, proporciona a los municipios donde se encuentran los pozos productores una participación del 1% sobre el rendimiento del - gravámen.

Ley del impuesto sobre cerillos y fósforos, indica que del rendimiento del gravámen -- los municipios tendrán una participación del 15%.

Ley del impuesto sobre aguamiel y productos de su fermentación, establece que los municipios tendrán derecho a las participaciones siguientes:

(36) Ley del Impuesto sobre producción y consumo de energía eléctrica.

a) Un centavo por litro que se produzca en su territorio.

b) Un décimo de centavo por litro que se consuma en su territorio.

Ley del impuesto sobre la explotación forestal otorga a los municipios una participación del 5% en el rendimiento del impuesto sobre la cuota que se recaude, en las explotaciones que hagan en sus respectivos territorios.

Ley Federal sobre ingresos mercantiles establece que los municipios de los estados coordinados tendrán derecho a recibir como mínimo el 15% del rendimiento de la cuota adicional (12 al millar), que se distribuirá exclusivamente entre los municipios, en los términos que disponga la legislatura local correspondiente.

Las participaciones tan pequeñas que reciben los municipios del rendimiento de los impuestos estatales y federales, son causa

de desaliento y de injusticia fiscal. (ver cuadro No. 6)

6.- CREDITO MUNICIPAL.

En el campo crediticio al municipio se le presentan varias fuentes de ingreso complementario en la realización de obras y la prestación de sus servicios públicos, - las instituciones que dan acceso al crédito municipal son, en su orden de importancia, las siguientes:

a) BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A. (BANOBRAS).

Institución nacional de crédito, que tiene como objetivo fundamental actuar como agente financiero de los estados y municipios - operando en condiciones crediticias preferentes. Su radio de acción abarca los renglones que siguen:

- 1) Créditos a los gobiernos estatales y los ayuntamientos.

- 2) Créditos al gobierno de la federación y organismos públicos descentralizados, y
- 3) Créditos a contratistas de obras públicas federales.

La política de creditación de BANOBRAS es lograr a través de la inversión un aumento en los activos fijos de los estados y municipios.

Los gobiernos locales para hacer uso de estos préstamos tienen que cubrir una serie de requisitos técnicos y económicos fijados por el banco, estos varían según la obra a realizar, algunos ejemplos aclaran lo anterior: para la pavimentación de calles, introducción de alumbrado público es necesario realizar un estudio económico sobre un proyecto del costo de la obra con el objeto de señalar una cuota de cooperación que han de pagar los dueños de los inmuebles beneficiados con las obras.

Para el caso de rastros y mercados, el es-

tudio económico se debe basar en las cuotas o tarifas que los usuarios o locatarios del servicio van a pagar y que se traduce en ingresos municipales.

Los préstamos o créditos concedidos a los gobiernos municipales, deben ser autorizados por gobiernos estatales, ya que siempre habrá de constituirse en deudor solidario o aval (ver cuadro No. 7).

Adicionalmente y como mecanismo complementario a BANOBRAS, se ha creado el Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal cuyo objetivo es otorgar a los ayuntamientos a un más bajo interés (entre el 3 y 5%) y mayores plazos (hasta 30 años), con el objeto de destinarse a obras de servicio público.

A mayo de 1977 "... éste fondo ha otorgado préstamos que ascienden a los \$339 millones". (37)

(37) Lamadrid H. Miguel, "Créditos de Estados y Municipios. X Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de S.H. y C.P. México, Mayo 1977.

Uno más de los mecanismos financieros lo es; el Fondo de Inversiones Financieras de Agua Potable y Alcantarillado cuya finalidad es otorgar créditos a las entidades federativas encargadas de la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, a ampliación y mejoramiento de sistemas; cuyas obras sean proyectadas, -- aprobadas y efectuadas por las dependencias oficiales respectivas.

"Este fondo cuenta con \$2,000 millones y financiamientos autorizados por \$380 millones". (38)

El objetivo que persigue el crédito federal a través de las instituciones y fondos mencionados, es el de orientarlo siempre a gastos de inversión redituable, pues no es política aceptable el endeudamiento de las entidades federativas y los gobiernos municipales para sufragar el gasto corriente.

Otros de los mecanismos de financiamiento-

(38) Lmadrid H. Miguel. Op. Cit.

urgente a la que recurren los municipios, - es la que el gobierno de los estados pueden proporcionar mediante el adelanto de cantidades a cuenta de sus participaciones en los impuestos estatales y otorgando avales para empréstitos con la banca privada.

La utilización de estos créditos tanto federales, estatales y privados, por parte de los ayuntamientos, es producto de la naturaleza propia de nuestro sistema impositivo federal, los recursos que se derivan de los impuestos municipales generalmente son muy limitados, en virtud de que en muchos de los gravámenes que los municipios pueden aplicar, hay concurrencia impositiva con la federación o el estado y ello -- los inhabilita para el cobro.

7.

GASTO PUBLICO MUNICIPAL.

El gasto público municipal está orientado básicamente a cubrir la erogación que resulte de mantener la organización y funcio

namiento del aparato gubernamental, es decir, el gasto se concentra en el apoyo de gastos corrientes de administración, cuya tendencia ascendente representa la mayor proporción de los presupuestos municipales, otras erogaciones, cuyo monto no es considerable, se destinan a inversiones en obras y servicios públicos tanto de interés social no redituable, como inversiones para obras productivas que demanda la población.

El manejo de los gastos municipales se caracteriza por la falta de planeación en el proceso ingreso-gasto, algunos municipios (como Guadalajara, León, Mexicali, etc.) han iniciado una incipiente programación; generalmente los municipios pobres programan sus gastos en función de las erogaciones de años anteriores, ya que su presupuesto, representa un simple trámite de aprobación y no un instrumento que favorezca la programación y planeación del mismo.

Por lo anterior se refrenda que el municí--

pio se enfrenta permanentemente a una crisis financiera debido a los bajos ingresos y al ineficiente manejo de los recursos fi nancieros.

Son relativamente pocas las entidades que han implantado sistemas más modernos y ade cuados que faciliten incrementar la efi ciencia en la administración financiera, - sea a través de sistemas electrónicos de com putación, como sucede en Tamaulipas, Nue vo León, Guanajuato y otros, o bien si- -- guiendo prácticas menos modernas, como es el caso de Guerrero, que utiliza semina- - rios y asesoría técnica-práctica en la for mulación y elaboración tanto de planes de ar bitrios como presupuestos de egresos; am bo casos obedecen a iniciativas estatales con el objeto de establecer una clasifica ción racional en los presupuestos municipa les y así auxiliar a los ayuntamientos en la programación de sus gastos, con otro enfoque y una visión menos conservadora.

INGRESOS BRUTOS MUNICIPALES POR FUENTES DE RECAUDACION 1955-1977
(Miles de pesos)
Cuadro No. 5

AÑO	INGRESO GLOBAL	IMPUESTOS	% DEL TOTAL	DERECHOS	% DEL TOTAL	PRODUCTOS	% DEL TOTAL	APROVECHAMIENTOS	% DEL TOTAL
1955	289.209	117.866	40.76	41.986	14.52	80.000	27.66	49.357	17.06
1956	334.045	376.291	42.70	47.163	14.12	82.719	24.76	61.511	18.42
1957	376.291	144.718	30.46	65.193	17.32	99.847	26.53	66.533	17.68
1958	432.910	164.805	38.07	72.724	16.80	119.376	27.57	76.014	17.56
1959	494.768	194.079	39.23	77.578	15.68	127.843	25.84	95.268	19.25
1960	576.392	229.217	39.77	90.762	15.75	141.601	24.56	114.812	19.92
1961	613.559	254.041	41.41	96.372	15.71	144.271	23.51	118.875	19.37
1962	675.931	578.285	41.17	98.73	14.51	172.027	25.45	127.546	18.87
1963	742.238	315.204	42.46	106.130	14.30	177.897	23.97	143.007	19.27
1964	889.273	369.471	41.55	129.529	14.57	211.411	23.77	378.862	20.11
1965	1'016.146	441.215	39.01	137.653	14.17	230.516	20.38	206.732	18.28
1966	1'124.557	471.056	41.89	159.160	14.51	253.676	22.50	240.665	21.40
1967	1'233.903	513.244	61.60	179.069	14.51	261.454	21.19	280.136	22.70
1968	1'377.138	573.401	41.64	187.444	13.65	292.800	21.26	322.993	23.45
1969	1'550.158	641.427	41.38	224.878	14.51	318.902	20.57	364.951	23.54
1970	1'727.408	714.754	41.38	269.239	17.15	346.785	20.07	369.630	21.40
1971	1'920.911	785.653	40.90	344.804	17.95	375.730	19.56	414.724	21.59
1972	1'136.053	459.193	40.42	213.464	18.79	216.304	19.74	247.092	21.75
1973	2'375.290	947.978	39.91	466.744	19.65	440.142	18.55	520.426	21.91
1974	2'641.322	1'040.417	39.39	542.273	20.53	475.966	18.02	582.676	22.06
1975	2'937.150	1'141.083	38.85	630.019	21.45	514.588	17.52	651.460	22.18
1976	3'280.851	1'256.332	38.89	754.602	22.39	558.328	17.02	731.589	22.50
1977	3'699.936	1'416.030	38.27	856.546	23.15	605.786	16.37	821.574	22.21
TASA MEDIA		10.1%		16.6%		8.5%		12.3%	

FUENTES: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos (1970-1971) Secretaría de Industria y Dir. Gral. de Estad.
Anuario Estadístico compendiado-1972, Sría. de Industria y Comercio, Dir. Gral. de Estad.

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS FEDERALES PAGADOS A
 LOS MUNICIPIOS DE LA REPUBLICA EN EL AÑO DE
 1970-1977.
 Cuadro No. 6.

1970	59,347,344.33		
1971	102,658,087.55	INCREMENTO	72.98 %
1972	128,491,896.00		25.16 %
1973	149,410,652.66		16.28 %
1974	340,297,340.34		127.76 %
1975	603,990,104.79		77.49 %
1976	726,979,697.15		20.36 %
1977	1,041,439,138.66		43.25 %
1970-1977		INCREMENTO	917.72 %

CREDITOS OTORGADOS A ESTADOS Y MUNICIPIOS POR EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.

(1970-1977)

(Cifras en miles de pesos)

Cuadro No. 7

ESTADOS	TOTAL	AGUA Y SANEAMIENTO	PAVIM. Y URBANIZ.	MERCADOS	CAMINOS	ELECTRI- FICACION	DIVERSAS OBRAS	RASTROS	%
Aguascalientes	3'203	3'203							0.075
B. C. Norte	151'699	144'226			4'511			2'962	3.543
B. C. Sur	9'666				9'666				0.226
Campeche	3'596			791	2'805				0.084
Coahuila	141'260	61'064			36'972		9,539,	3'493	3.300
Colima	5'752	3'513		1'745	494,				0.134
Chiapas	28'187,	14'744		7'860,	5'533,				0.658
Chihuahua	411'776,	40'870,			370'906,				9.617
D. F.	24'774,						24'774,		0.579
Durango	51'651,	7'833,	42'009		1'719,				1.205
Guanajuato	181'551,	118'272,		42'024,	8'476,		4'005,	8'774,	4.240
Guerrero	34'006,	704,	43,	24'251,	7'254,	1'367,			0.794
Hidalgo	2'179,	9,			2'170,				0.051
Jalisco	78'088,	12'303,		27'448,	4'244,		34'093,		1.824
México	1172'308,	143'165,	846'929,	85'689,	3'605,		86'272,	6'648,	27.379
Michoacán	119'620,	19'888,	47'476,	13,	43'619,		4'685,		2.794
Morales	9'971,	500,	5'803,	1'275,	1'157,		1'236,		0.233
Nayarit	27'325,	10'226,	2'096,	3,		15'000,			0.638
Nuevo León	518'101,	279'245,	175'969,		3'209,		69'678,		12.334
Oaxaca	83'044,	12'607,		41'809,	4'295,	23'703,		630,	1.939
Puebla	17,249			8'499,	3'878,			4'872,	1.403
Querétaro	1'334,				662,			672,	0.031
S.L. Potosí	1'679,	587,					1'092,		0.039
Sinaloa	87'505,	51'371,	32,		34'328,			1'774,	2.044

##...

Cuadro No. 7 (Cont.)

ESTADOS	TOTAL	AGUA Y SANEAMIENTO	PAVIM. Y URBANIZ.	MERCADOS	CAMINOS	ELECTRI- FICACION	DIVERSAS OBRAS	RASTROS	%
Sonora	207'203,	79'374,	84'241,	1'979,	36'092			5'587,	4.841
Tabasco	48'020,		15'981,	11'647,	19'706,			686,	1'121
Tamaulipas	66'568,	55'981,	2'612,	4'775,	3'190,				1.554
Tlaxcala	610,			108,	502,				0.014
Veracruz	270'985,	949'066,		21'920,					6.328
Yucatán	525,		525,						0.012
Zacatecas	3'911,	810,	748,		2'353,				0.091
Div. Cret,	508'439	260'373,	194'400,	24'866	12'393,		26'072,	335,	11.874
	4281'834,	1569'934,	1449'533,	296'712,	623'779,	40'060,	261'444,	40'372,	100.000

SEGUNDA PARTE

EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL MUNICIPIO

JOSE AZUETA, GUERRERO

I. CARACTERISTICAS GENERALES DEL MUNICIPIO.

A. Desarrollo Histórico

Guerrero fue erigido Estado Libre y Soberano el día 27 de octubre de 1849, integrándose con una parte del territorio del Estado de México y una fracción de los estados de Puebla por el oriente y posteriormente de Michoacán por el occidente. Es en la Constitución Política de 1857 donde le fue confirmada su categoría de Entidad miembro de los Estados Unidos Mexicanos.

De los 75 municipios en que se divide actualmente el Estado de Guerrero, el de José Azueta es el último en surgir a la vida política, administrativa e institucional de la entidad; se acordó darle tal nombre en homenaje al Teniente de las Fuerzas Navales al Servicio de la Nación José Azueta Abad, distinguido militar guerrerense, fallecido el 10 de mayo de 1914, durante la batalla en el Puerto de Veracruz, al tratar de repeler la invasión norteamericana.

Fue en la sesión ordinaria del 23 de diciembre de 1953, cuando la cuadragésima Legislatura local apro-

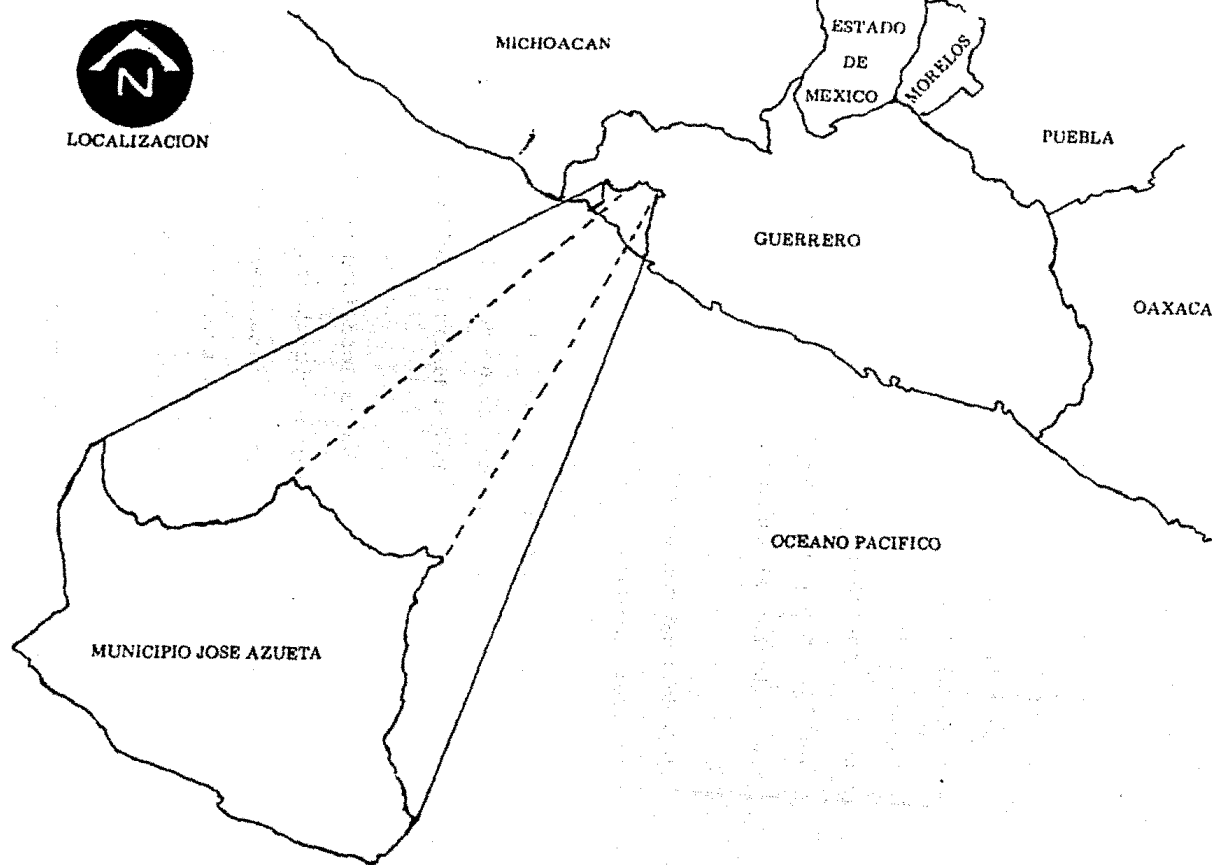
bó la iniciativa en la que se erigiría la nueva entidad pública; su primer Órgano de gobierno fue un Consejo Municipal integrado por cinco ciudadanos del puerto de Zihuatanejo, actualmente Cabecera Municipal.

El primer Ayuntamiento de elección popular dio inicio a la vida institucional del Municipio en el año de - - 1955; a partir de entonces la autoridad local se ha renovado en ocho ocasiones cada tres años tal y como lo establece la Constitución Política del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108 en vigor.

El Municipio José Azueta se encuentra en la región de la Costa Grande a una distancia de 239 Kms. de Acapulco sobre la carretera costera del Pacífico, así mismo, se localiza entre el meridiano $101^{\circ}35'$ y el paralelo $17^{\circ}38'$; colindando al norte con el Municipio de Coahuayutla, al noroeste con el Municipio de la Unión, al este con el Municipio de Petatlán y al sur con el oceano Pacífico, y así tener una superficie total de 192,100-hectáreas. Cuadro No. 8.



LOCALIZACION



B. SITUACION ECONOMICA

Al igual que en toda la región de la Costa Grande, el Municipio cuenta todo el año, con un clima cálido, húmedo y lluvias en verano, la temperatura media al año es de 27°C. y cuenta con una población de 57,873 habitantes (39), concentrándose un 25% en la Ciudad y Puerto de Zihuatanejo, y repartiéndose el 75% restante en las 16 comisarías municipales que junto con la cabecera, integran el Municipio José Azueta.

Debido fundamentalmente a la inexistencia de infraestructura propia, la actividad industrial es casi nula en la localidad, las condiciones objetivas que propician la inversión privada no son del todo favorables para el asentamiento de los bienes de capital que propician así el desarrollo industrial de la región.

La actividad agrícola en la localidad es mínima y el rendimiento de las tierras cosechadas es bajo debido a que los recursos técnicos y financieros son escasos, el uso de fertilizantes y el conocimiento acerca del control de plagas y enfermedades, se reserva especial-

(39) Cifra obtenida del Censo General de Extensión Agrícola de la S.A.R.H. para 1976.

mente para los pequeños propietarios y prácticamente - la producción agrícola en general, exceptuando el coco, maíz y ajonjolí que sale de la localidad, es utilizada para consumo de los habitantes del municipio.

El área destinada a la agricultura es de 14,170 has., - que representa el 7.3% de la superficie total del territorio de José Azueta, clasificándose de la siguiente manera:

CLASIFICACION	TERRENO EJIDAL	PEQUEÑA PROPIEDAD	TOTAL
Temporal	9,400	4,200	13,600
Riego	140	90	230
Humedad	220	120	340
T O T A L	9,760	4,410	14,170

En Hectáreas.

De las 14,170 has., utilizadas en la agricultura, - sólo el rendimiento del 27% del área es objeto de comercialización e industrialización, es decir, sola-

mente el 2% del territorio municipal, o sea 3,838 has., se destina a la productividad, y el resto del terreno agrícola 10,332 has., son destinados al autoconsumo.

Los principales cultivos y el terreno ocupado por ellos, se muestran en el siguiente cuadro:

CULTIVO	HAS. TEMPORAL	HAS. RIEGO	HAS. TOTAL
Coco	1844	40	1884
Maíz	955	20	1015
Ajonjolí	619	0	619
Tamarindo	50	100	150
Frijol	20	20	40
Sorgo	20	20	20
Mango	20	50	70
Sandía	0	15	15
Jitomate	0	15	15
Chile	0	10	10
T O T A L	3568	270	3838

Es incuestionable el predominio del cultivo del coco, este hecho se presenta en todo el territorio costero del Estado de Guerrero a tal grado que cabe ra-

tificar aquí la afirmación del profesor Gómez Jara, en el sentido de que "Los campesinos de la Costa Grande, transformados en monocultivadores de copra viven ahora como peones en las nuevas concentraciones de tierra, o bajo la explotación de la producción coprera..." (40)

El rendimiento por hectárea y el beneficio que se obtiene con la venta de los cultivos anteriormente señalados se muestran en el siguiente cuadro:

CULTIVO	KG/HA	BENEFICIO POR HA.
Mafz	700	\$ 1,625.00
Frijol	400	1,990.00
Sorgo	800	1,674.00
Sandía	3,000	2,450.00
Ajonjolí	500	1,318.00
Jitomate	1,500	5,000.00
Chile	400	2,650.00
Coco	700	3,200.00

Cabe destacar que además de que el beneficio obtenido con la producción de coco es mayor en relación con los demás productos, éstos son cosechables en

(40) Gómez J, Francisco Acepulco: despojo y turismo; ver en problemas del Desarrollo, Revista Latinoamericana de Economía, Núm. 19, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M. México, 1974, p. 127

dos ocasiones cuando máximo al año, mientras que de las palmeras copreras se obtienen hasta cuatro cosechas en el mismo período y con mucho menor costo de producción.

Al igual que en la agricultura, la explotación de la actividad ganadera se lleva a cabo con bajos rendimientos fundamentalmente debido a la carencia de recursos financieros que posibiliten el establecimiento de instalaciones propias para la crianza de las especies, y sobre todo, por el desconocimiento de técnicas de alimentación, reproducción, sanidad pecuaria, calendarios de vacunación, etc. Pese a esto, existe una empresa ganadera ejidal con una inversión aproximada de \$5'000,000.00 y cuya producción se destina básicamente para el consumo de la localidad.

El área destinada a la ganadería representa el 60% aproximadamente del territorio total del Municipio, es to es, 113,400 hectáreas de pastizales y leguminosas para la alimentación y el sostenimiento de aproximadamente 32,000 cabezas de ganado mayor y alrededor de 25,000 de ganado menor.

Cabe mencionar que la producción de leche, carne y hue

vo no alcanza a satisfacer la demanda de la localidad por lo que el abastecimiento de tan básicos productos se hace en Acapulco, Morelia o la ciudad de México.

La pesca como actividad económica, cobra vital importancia para los habitantes de la jurisdicción, ya que un alto porcentaje de la población económicamente activa se concentra y vive de dicha actividad, organizándose en dos cooperativas pesqueras que colocan su producción en los mercados de Acapulco, Uruapan, Mich., - Guadalajara, Jal. y la Ciudad de México preferentemente.

Por estas circunstancias, el turismo se ha convertido en la principal actividad económica. En 1975, el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR) inicia en la localidad, la ejecución de los trabajos del proyecto de desarrollo turístico IXTAPA-ZIHUATANEJO, para el -- que se tuvo programada una inversión federal de alrededor de 550 millones de pesos en sus primeras etapas.

En las actividades económicas secundarias, las comerciales se han incrementado y, en general, todas aquellas relacionadas con los servicios turísticos, puede-

decirse que se han desarrollado enormemente, por lo tanto es el turismo la actividad económica que ha empezado a crear fuentes de empleo y que por otro lado ha proporcionado importancia relativa al Municipio de José Azueta, puesto que la inversión privada en el sector turístico alcanza la cifra de alrededor de 300 millones de pesos, reflejada en 1087 cuartos de hotel y 73 restaurantes de diversas categorías.

Como se sabe, las condiciones económicas de un país son las que determinan las características de su sistema fiscal (41), este hecho es igualmente válido para las entidades locales.

C. SERVICIOS PUBLICOS.

A través del desarrollo histórico del país, el Estado ha ido adquiriendo mayores atribuciones con el propósito de cumplir con las funciones que la sociedad le va demandando. El municipio mexicano como elemento importante en su forma de gobierno no se ha substraído a es

(41) Musgrave A. Richard. "Sistemas Fiscales" Cap. V, Teoría del Desarrollo de la Estructura Impositiva. Edit. Aguilar, España, 1973.

te fenómeno; día a día las comunidades van creciendo y por ende, la obligación de sus autoridades de proporcionarle los servicios públicos que son necesarios para la convivencia y el desarrollo de esas comunidades.

Como se sabe en nuestro país la prestación de los servicios públicos es efectuada por el poder público en sus tres niveles de gobierno, o bien, bajo el régimen de concesión, la prestación de determinados servicios de interés social es ejecutada por la actividad de los particulares.

Por razones de índole jurídico, político o administrativo los municipios en México, a través de sus autoridades y dependencias que integran la estructura orgánica de los ayuntamientos, satisfacen o pretenden satisfacer las necesidades más apremiantes de la comunidad a la que gobiernan por medio del otorgamiento de satisfactores sociales con carácter general, materializados en servicios y actividades públicas que pretenden proporcionarle a las agrupaciones sociales, los elementos primarios para convivir en armonía y propiciar con ello el desarrollo de las mismas.

Desde 1975, año en que se iniciaron los trabajos de remodelación y urbanización del puerto de Zihuatanejo, - el municipio ha visto incrementada la cantidad y calidad de los servicios públicos que presta a su comunidad debido a la importante inversión que el gobierno federal efectúa de la cual, 275 millones de pesos se destinan al establecimiento de la infraestructura turística, es decir, a la urbanización y los servicios públicos indispensables para el desarrollo turístico de la localidad.

Sin embargo, estos beneficios sólo son visibles en la cabecera municipal ya que el 90% de las poblaciones rurales de José Azueta o bien carecen de los más elementales servicios, o bien en la mayoría de los casos, -- aquéllos son prestados defectuosa y deficientemente.

Actualmente las condiciones que guardan los servicios públicos en el Municipio de José Azueta son las siguientes:

- 1) Se cuenta con una red de alumbrado público que, con los trabajos de remodelación llevados a cabo, está siendo ampliada con el propósito de -

satisfacer la demanda de varias zonas populosas que lo requieren.

- 2) En el mismo caso se encuentra el servicio de agua potable ya que se efectúan trabajos de ampliación de la red, tanto en el puerto de Zihuatanejo, como en cuatro de las localidades más importantes del Municipio.

- 3) La demanda del servicio de drenaje y alcantarillado ha desbordado la capacidad del servicio instalado actualmente, por lo que el Ayuntamiento de José Azueta ya ha iniciado las gestiones con FONATUR, para ampliar y mejorar las instalaciones de dicho servicio; el problema de la pavimentación en calles y avenidas es muy común en la mayoría de los municipios de México, en el caso de Zihuatanejo no se presenta, ya que las obras de urbanización que efectúa el Fideicomiso* comprende el adoquinado y pavimentación de todas las calles del puerto, obras que actualmente están prácticamente terminadas.

* Nota: Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo, creado por el Gobierno Federal para tal fin en el año de 1975.

El servicio público de transporte se encuentra concesionado a los particulares, quienes lo prestan tanto en la cabecera municipal como en las localidades del Municipio.

Por lo que respecta a los servicios directamente a cargo del Ayuntamiento, el Municipio cuenta con un mercado ubicado en el puerto de Zihuatanejo para 65 locales y zona de "tianguis" para 45 más; sin embargo éste empieza a ser insuficiente por lo que se hace necesaria la construcción de otro en un futuro próximo.

En la cabecera municipal se encuentra ubicado el panteón y además, cada una de las 16 comisarías cuentan con el suyo; la administración, el mantenimiento y demás actividades necesarias para la prestación de este servicio son delegadas al Comisario con autoridad municipal que es, en su jurisdicción territorial.

La prevención de la delincuencia es otro servicio de gran importancia en la localidad, cuya prestación directa está a cargo del Ayuntamiento y para lo cual se sirve de 30 elementos policíacos y 6 vehículos o patrullas que vigilan el orden en el puerto y algunas de las localidades más cercanas a éste ahí se encuentra -

localizada la comandancia de policía y la cárcel preventiva.

Finalmente el servicio de limpia, vital para la salud de los habitantes, es prestado por la autoridad local fundamentalmente en la cabecera del Municipio. La recolección de basura se efectúa utilizando 3 camiones propiedad del Ayuntamiento y 12 elementos humanos, cabe mencionar que la capacidad de prestación ha sido rebasada por la creciente demanda de tan fundamental servicio en una localidad que día a día va adquiriendo las características y provocando los problemas, de una gran ciudad turística.

II. EL PROGRAMA DE REFORMA ADMINISTRATIVA.

A. BASES DEL PROGRAMA

1. Antecedentes.

Los programas de reforma administrativa a nivel local son, dentro del desarrollo histórico del municipio, muy recientes y pocas son las entidades fedrativas que han iniciado programas de capacitación y - -

asistencia a sus ayuntamientos; a decir por el Lic. -- Martínez Cabañas que "... en los últimos años se ha de sarrollado un movimiento de rehabilitación municipal - en varios estados de la República tendientes a mejorar su situación en general, pero con especial énfasis en los aspectos administrativos. Las iniciativas locales- revisten la forma de Institutos de Desarrollo Municipi- pal como en el caso del Estado de México, programas de capacitación de recursos humanos del Municipio, como - en los Estados de Tabasco, Baja California Norte, Mi- choacán y otros, y programas de Fortalecimiento Municipi- pal como en el Estado de Guerrero con un enfoque dis- tinto y novedoso". (42)

Este último comprendió, desde su nacimiento por el mes de mayo de 1975, el diseño de un programa de asisten- cia técnica municipal que se vincula estrechamente a - las políticas de descentralización económica y desconcep- tración administrativa implantadas por el Gobierno Fe- deral, con el objeto de vitalizar y fortalecer las cé- lulas políticas y administrativas de nuestro sistema - gubernamental.

(42) Martínez Cabañas, Gustavo. "Aspectos fundamentales de la Administración Municipal", I.E.P.E.S.- P.R.I., Reunión Nacional, Veracruz, Marzo 1976, p. 113.

Para tal efecto el Gobierno del Estado de Guerrero - - adoptó el mencionado programa, y realizó iniciando sus funciones una encuesta en los 75 municipios que integran la entidad, tendiente a captar los rasgos más significativos de cada Ayuntamiento en lo que respecta a su organización administrativa, la prestación de los servicios públicos, su régimen hacendario y los aspectos legislativos que lo norman.

Con la información obtenida se elaboró una clasificación tomando como indicadores base, sus presupuestos de egresos y el número de habitantes. De esta forma se consideran 4 grandes grupos:

"Grupo No. 1.- Compuesto por doce municipios con presupuesto de egresos de más de \$1'000,000.00 siete de ellos con una población superior a 50,000 habitantes -Acapulco como caso relevante con 398,651 habitantes-. En su conjunto estos Municipios representan el 49% de la población total del Estado para 1975.

Geográficamente este grupo se localiza en las áreas de mayor dinámica económi-

ca, siendo los mejores comunicados. Así mismo, cuentan con una infraestructura básica más relevante con respecto a los otros grupos.

Sin embargo, sus recursos económicos y de organización no les permiten la satisfacción plena de las demandas que produce la población.

Dentro de este primer grupo, se encuentra el municipio de José Azueta (Zihuatanejo).

Grupo No. 2.- Reune a 12 Municipios con presupuesto de egresos entre \$ 450,000.00 y - - - \$ 1'000,000.00 y representan el 5% del total de egresos municipales. Cuentan con poblaciones de mediana importancia en el Estado, con un total de 290,431 habitantes que representan el 15% del total del Estado.

Grupo No. 3.- Incluye a 25 Municipios con egresos que fluctúan entre los \$ 100,000.00 a - - -

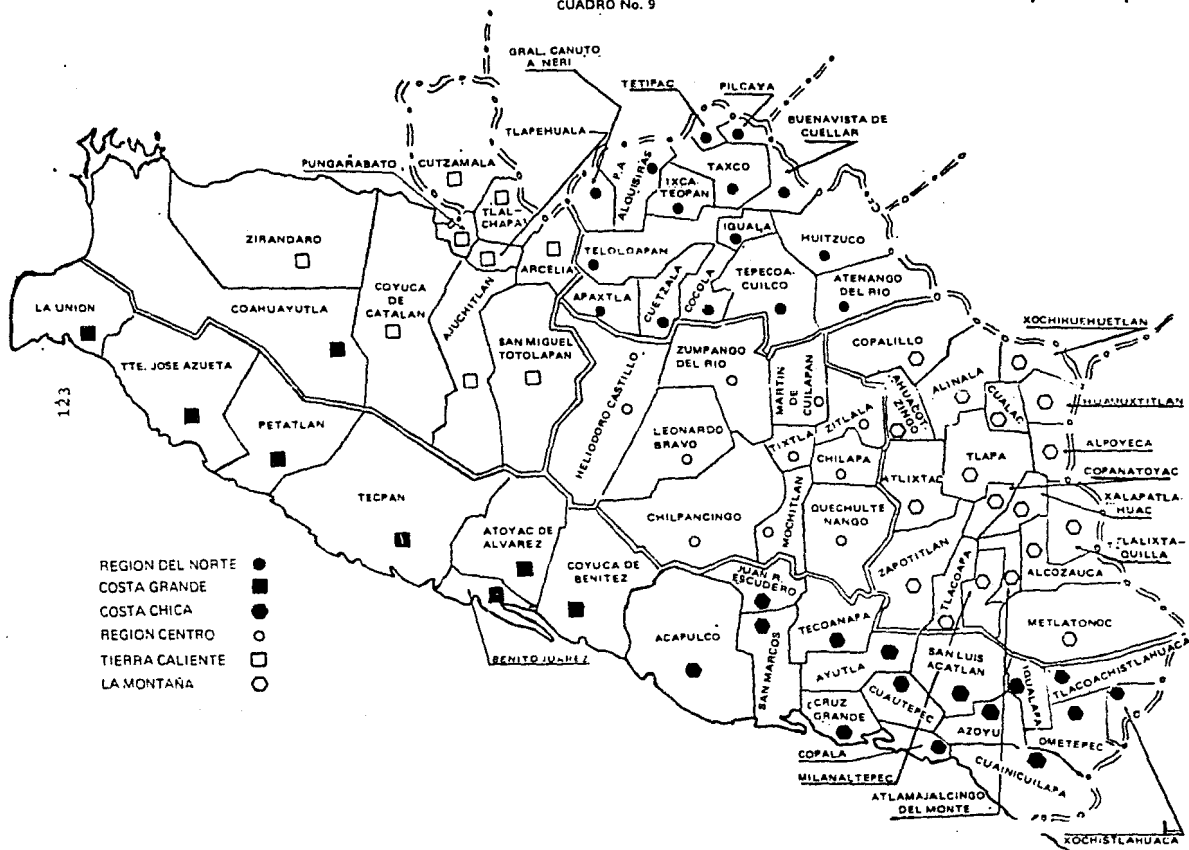
a \$ 450,000.00, con graves problemas para sufragar las necesidades de administración básicas, ya no se diga de proporcionar servicios públicos efectivos. Cuentan con vías de comunicación regular o de terracería.

Grupo No. 4.- Integrado por 26 Municipios con presupuestos de egresos menores a \$100,000.00 y con poblaciones inferiores a 15000 habitantes- excepto dos Municipios.- Se ubican básicamente en la región de la Montaña y son los Municipios más pobres y atrasados de la entidad, manifestándose una falta casi total de integración al desarrollo del Estado, sin vías de comunicación; con una administración raquitica y con necesidades de los servicios más elementales". (43)

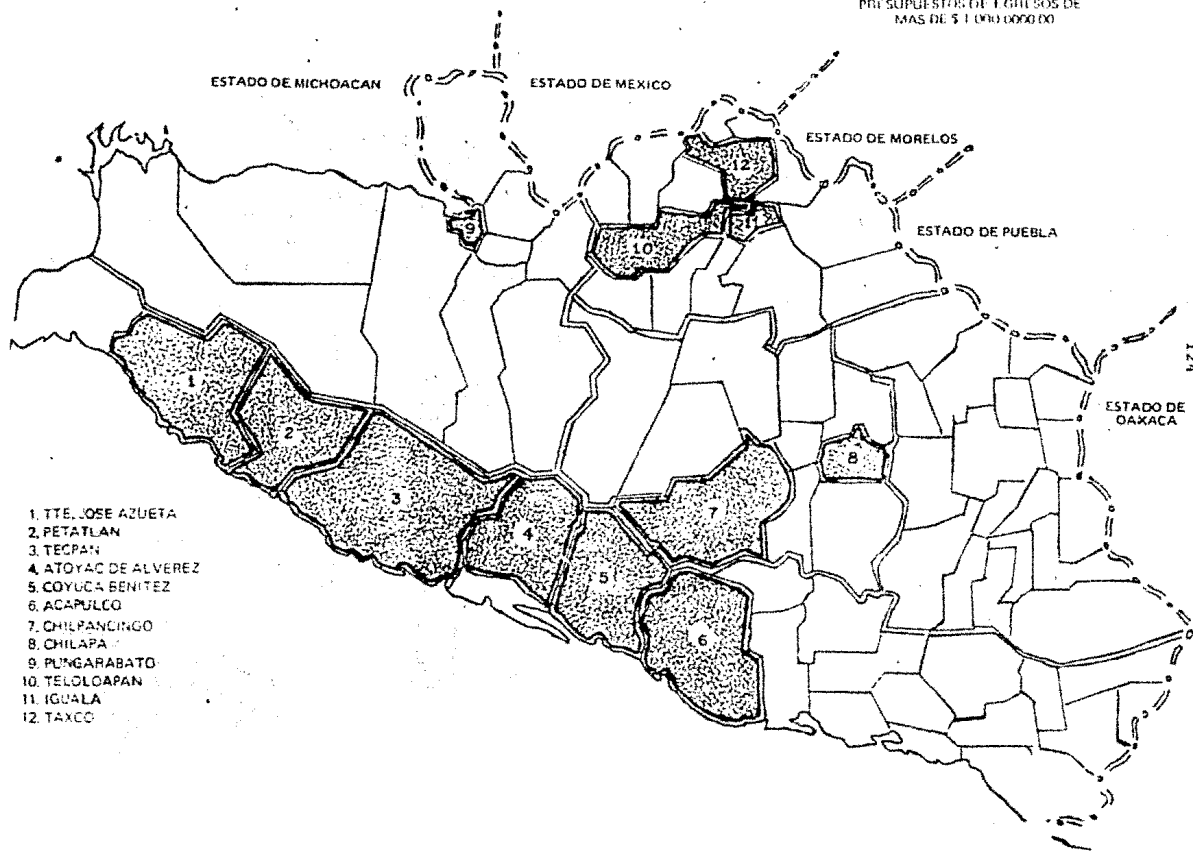
Una vez determinadas las características más comunes de la organización administrativa que reflejan los 75 municipios de la entidad; se propuso la creación de la Unidad de Asistencia Técnica Municipal que-

(43) Martínez Cabañas, Gustavo "Programa de Asistencia Técnica Municipal", Estado de Guerrero, - Marzo 1975, p. 3

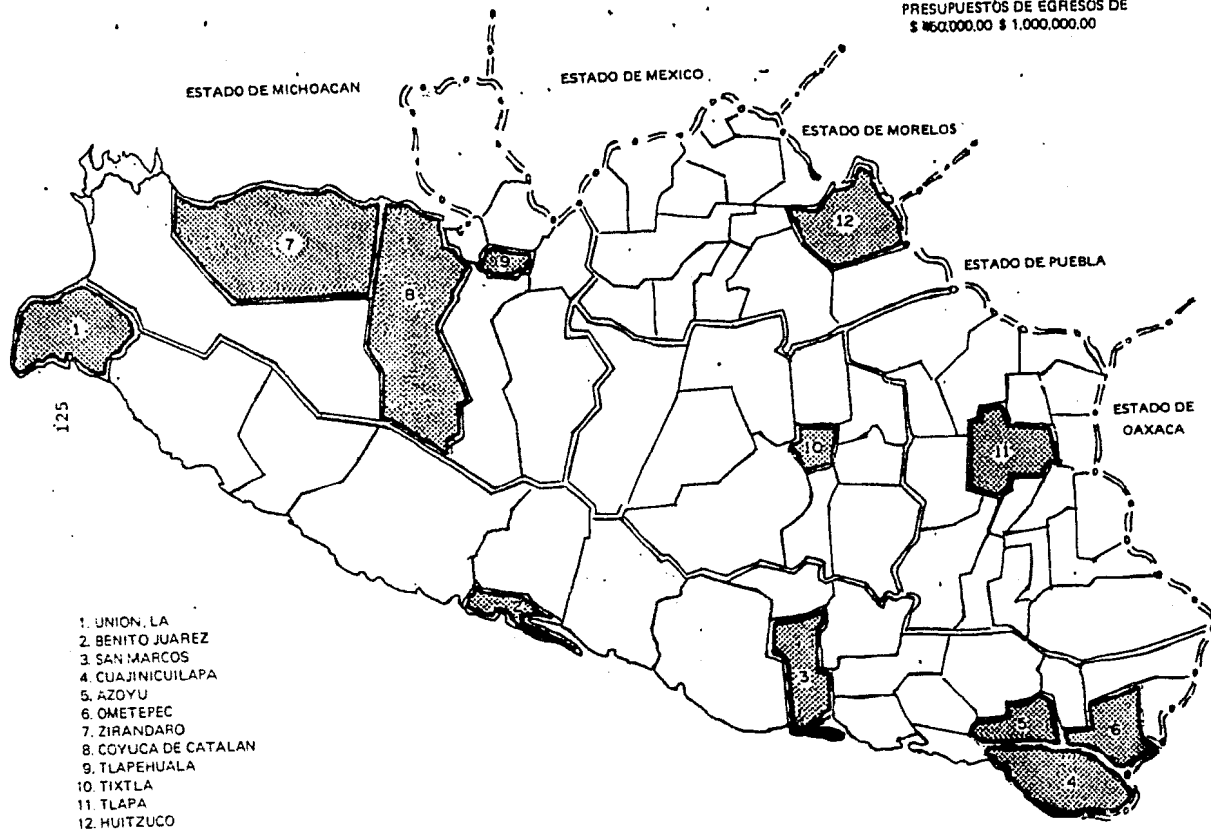
ESTADO DE GUERRERO
 CLASIFICACION REGIONAL
 CUADRO No. 9

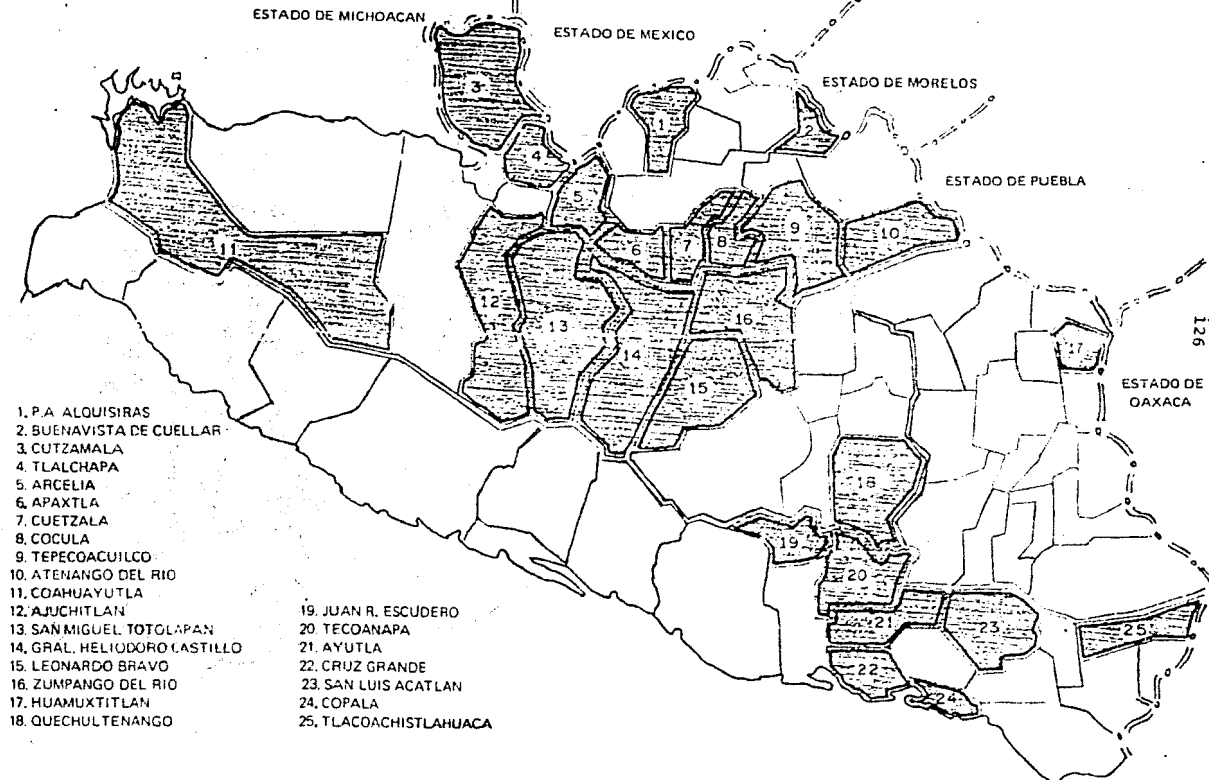


POR SUPLENTES DE LOS CENSOS DE
MAS DE \$ 1 000 000.00

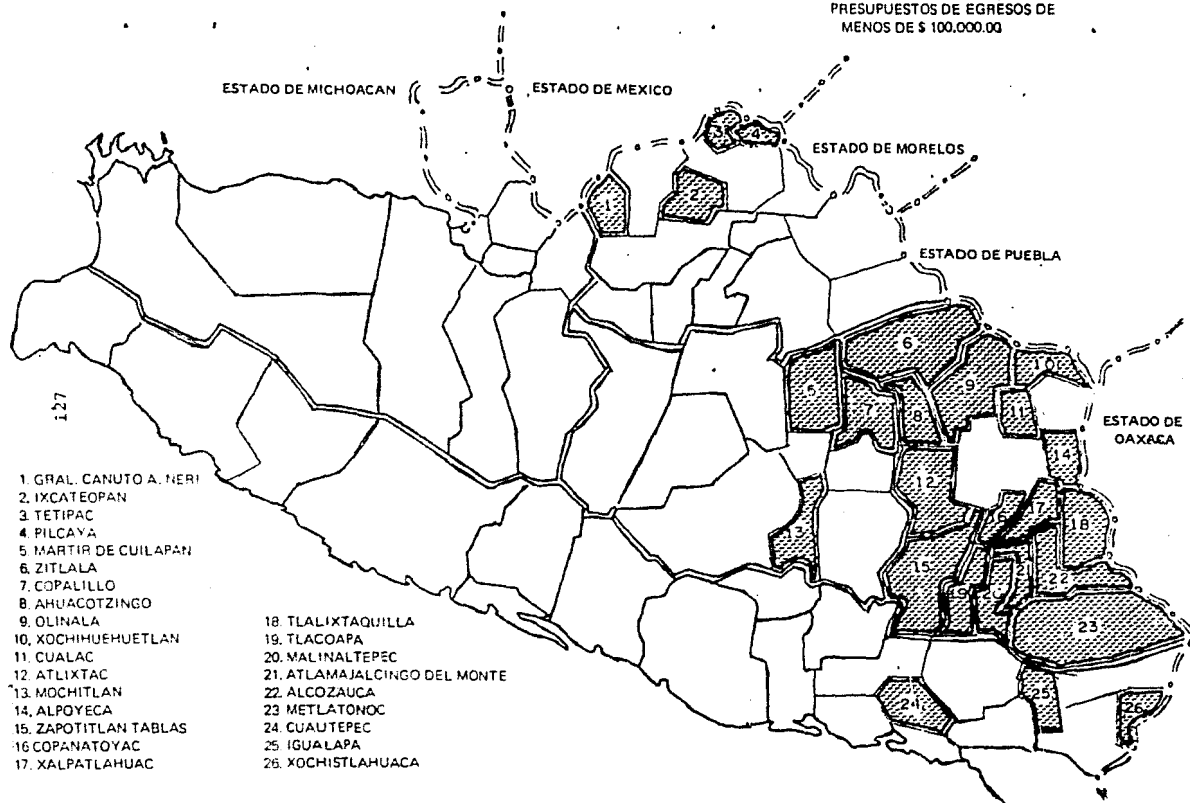


1. TTE. JOSE AZUETA
2. PETATLAN
3. TECPAN
4. ATOYAC DE ALVEREZ
5. COYUCA BENITEZ
6. ACAPULCO
7. CHILPANCINGO
8. CHILAPA
9. PUNGARABATO
10. TEOLOAPAN
11. IGUALA
12. TAXCO

PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE
\$ 500,000.00 \$ 1,000,000.00

PRESUPUESTOS DE FICHESOS (M)
\$ 100,000,000.00 \$ 450,000,000.00

PRESUPUESTOS DE EGRESOS DE
MENOS DE \$ 100,000.00



127

lleva a cabo la instrumentación permanente y sistemática de un programa de Reforma Administrativa, dependiente en orden jerárquico del Gobernador de la entidad y cuyo financiamiento funciona a través de la creación de un fondo en donde ha participado el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de la Presidencia y el Gobierno del Estado.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con el Programa de Asistencia Técnica Municipal --actualmente ya -- institucionalizado a nivel estatal con el nombre de Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal son:

°Lograr la reforma administrativa municipal del Estado con el objeto de constituir al Municipio en una verdadera base para el desarrollo estatal y para obtener un mejor aprovechamiento de los programas de regionalización del gobierno federal, así como acelerar su participación en el desarrollo del país.

°Contribuir a la integración municipal del Estado por medio de una implementación básica en lo legislativo y administrativo.

°Impulsar la participación municipal en los programas de desarrollo económico y social del Estado.

°Constituir a los Municipios en las unidades básicas para promover el desarrollo de las comunidades.

°Aumentar la capacidad económica de los Municipios.

°Actualizar la Administración Municipal, adaptándola a la realidad política, económica, y cultural del propio municipio, del estado y del país.

°Proporcionar a los funcionarios, empleados y trabajadores de la administración municipal, la capacitación y adiestramiento municipal, necesario para el mejor desempeño de sus labores.

°Mejorar su organización y sus sistemas administrativos.

°Promover en coordinación con las autoridades municipales, estatales y federales la ejecución de obras de beneficio a la comunidad.

°Proporcionar apoyo para la solución de las necesida -

des de equipo, mantenimiento y pequeñas obras más apremiantes". (44)

No fue sino hasta después de seis meses de vida institucional de la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal, cuando se planearon y ejecutaron los primeros programas de reforma administrativa municipal, - iniciándose éstos el 24 de febrero de 1976 en el Municipio José Azueta (Zihuatanejo), en la región de la -- Costa Grande en el Estado de Guerrero.

2. Marco de Referencia .

Como ya se ha señalado, los programas de asistencia - técnica municipal son muy contados y quizá la institucionalización de ellas en las entidades federativas -- han sido igualmente irrelevantes. Por tal motivo, hablar de la reforma administrativa del gobierno local, - implica necesariamente por un lado, hablar de la falta casi absoluta de un verdadero marco teórico que permita encuadrar la problemática propia del Municipio; y - por otro la dificultad que presenta la definición concreta y precisa de la organización administrativa municipal.

(44) Martínez Cabañas, *idem*. Op. Cit. p. 8.

Bajo este panorama un tanto pesimista, pero a la vez realista, es importante y necesario que se adopte para el estudio de la administración local, como elemento referente de adaptación o complementación, el marco teórico diseñado para el programa de reforma administrativa del gobierno federal, es decir, que al no existir antecedentes de estudios teóricos y prácticos de asistencia técnica municipal se pretende utilizar los realizados por el gobierno federal.

La Reforma Administrativa municipal, se debe entender como un proceso técnico o una concatenación de pasos programados permanentes y sistemáticos, que involucre una estrategia de implantación, con el objeto de lograr una transformación de las estructuras, procedimientos y sistemas de la administración, encaminados hacia el objetivo de responder cada vez con mayor eficacia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la sociedad local.

Una vez definido el contenido de la reforma administrativa a nivel municipal, es importante aclarar cuáles es el campo de actividades que se va a transformar, y cuáles son las actividades que se van a transformar, -

es decir, cómo está compuesta la administración municipal, y cuáles son las actividades que desempeña en el cumplimiento de sus fines.

En concordancia, con lo que señala el Lic. Gabino Fraga (45), el Municipio más que ser una descentralización administrativa por región, significa en esencia una descentralización política que busca la cohesión y la participación democrática de los habitantes del lugar en los fines que persiguen como comunidad social y política, sin embargo, es importante indicar que la primera conlleva en sí una gestión más eficaz en la prestación de los servicios públicos y por tanto una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado le corresponden y la segunda implica una forma de gobierno más democrático.

Es por ello, que dentro de este marco las actividades que tiene encomendadas el gobierno municipal (46) se distinguen en su ejecución; las actividades sustantivas, es decir, aquellas que representan un fin en sí mismas, como son la prestación de los servicios públicos de luz, drenaje, mercados, pavimentación, ras

(45) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Edit. Porrúa. 15a. ed. México, 1973.
(46) Cf. Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108 del Estado de Guerrero.

tro, etc., y las funciones adjetivas o de apoyo y coordinación que se realizan a través del presupuesto, recursos humanos, materiales, de información, etc.; por lo tanto, la base o marco de referencia (47) para instrumentar el programa de reforma administrativa debe estar inmerso dentro del universo administrativo político, económico, jurídico y social de los gobiernos federal y estatal en donde coexiste la administración pública municipal, en otras palabras, no se puede analizar al gobierno local como un ente aislado del contexto federal, sino a través de las relaciones que mantiene con él y con los gobiernos estatales.

Por tal razón, la metodología establecida para el programa de reforma administrativa se encuentra diseñada dentro del marco del sistema federal de nuestro país, atendiendo a las relaciones políticas y financieras -- que se dan entre los tres niveles de gobierno.

3. O b j e t i v o s .

La reforma administrativa municipal, por ser - -

(47) Nota: Carrillo Castro señala que el "Marco de Referencia", debe observar las opciones que contempla el modelo teórico, en función del movimiento histórico y de las características particulares de cada área o dependencia CFR, Carrillo Castro, Alejandro. "La Reforma Administrativa en México". I.N.A.P. No. 3, México 1973, p. 112.

un instrumento técnico y permanente de cambio, no representa un fin en sí misma al no encontrarse aislada de los acontecimientos más relevantes que experimentan la federación, el estado y el propio municipio, por tal motivo, la reforma es un instrumento más que formula el poder público para vigorizar y agilizar el cumplimiento de sus atribuciones; bajo este orden de ideas, los objetivos que se persiguen en el programa de reforma administrativa del municipio de José Azueta son entre otros, los siguientes:

- Incrementar la eficacia y la eficiencia de la estructura administrativa municipal, a través de la adopción de nuevos y mejores métodos y sistemas de trabajo.
- Fortalecer la Hacienda Pública Municipal, mediante el mejoramiento de sus sistemas de recaudación y racionalización del gasto público.
- Contar con un personal administrativo preparado y responsable, por medio de programas de capacitación y adiestramiento, en las áreas administrativas, con tables, de servicios públicos y otros.

- Proponer o establecer un sistema jurídico administrativo coherente a los nuevos requerimientos que demande el desarrollo económico del estado y la federación mediante la revisión de las bases vigentes.
- Dotar a la administración municipal de los instrumentos técnicos necesarios, para orientar de la mejor manera posible, los objetivos y programas de servicio público que tiene encomendados, procurando el aprovechamiento máximo de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta.
- Lograr que el municipio cuente con un sistema de controles fiscales y administrativos que le permitan cumplir satisfactoriamente con sus fines.
- Incrementar o proponer los mecanismos de coordinación y colaboración con las entidades públicas y privadas, para lograr la optimización de los programas de inversión en obras y servicios públicos.
- Establecer o modernizar los órganos y mecanismos administrativos propios tendientes a facilitar la comunicación y la coordinación interna de la estructura burocrática local.

4. Metodología.

El diseño y adopción de la metodología de reforma, se tomó en cuenta la naturaleza administrativa de las diversas dependencias que integran la organización local, las cuales, en base a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, se clasifican en unidades de decisión, ejecución, apoyo, regulación y colaboración. Bajo este marco organizacional, la instrumentación lógica del programa se aplicó en las áreas siguientes:

° Area de Organización.- Comprende el estudio y análisis de la estructura propiamente administrativa del Gobierno Municipal, de los órganos que la integran así como de su funcionamiento.

° Area de Tesorería.- Comprende la investigación de los elementos que integran su Hacienda Pública con sus implicaciones jurídicas, fiscales, económicas y contables.

° Area de Obras y Servicios Públicos.- Que observa la prestación de los servicios públicos propios del municipio, y de su impacto en la población, en términos de

eficacia y eficiencia.

° Area de las Comisarías.- En esta área, se considera cuál es el estado que guardan las comisarías municipales, como delegaciones políticas y administrativas, en el cumplimiento de las atribuciones que tienen encomendadas.

Al mismo, se contempla, complementario al programa de reforma, los órganos de colaboración municipal, como son las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material y otros.

Una vez hecho el planteamiento de las áreas de actividades que desempeña el régimen municipal, se elaboró la metodología (48) a seguir, la cual se dividió en tres grandes apartados; investigación, elaboración y ejecución, mismos que sus subdividieron en las siguientes etapas:

Preliminar, Diagnóstico, Propositiones, Implantación y Control.

(48) CFR Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa (antecedentes, estado actual y perspectivas Instituto de Estudios Administrativos IDEA, México, 1976 pág. 20.

ETAPA PRELIMINAR

Esta fase, considera la obtención de la información básica del municipio, con el objeto de precisar los alcances y limitaciones del programa de reforma; la información captada implica los siguientes puntos:

Del Municipio en general, del ayuntamiento, de los aspectos sociales, de los programas de inversión pública, de los recursos humanos y materiales y las fuentes de financiamiento.

ETAPA DIAGNOSTICO

El proceso de elaboración del diagnóstico, consiste en realizar un estudio lo más completo y exhaustivo posible de la realidad existente en la organización administrativa local; paralelamente la investigación demanda como requisito indispensable que se realice en el menor tiempo posible, con el objeto de alcanzar mayor congruencia en el dictamen final, es decir, "el diagnóstico -como lo señala el Maestro Gustavo Martínez Cabañas- debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública. Dichos objetivos se encuentran consignados en la legislación-

que crea o reglamenta, la actividad que se trata". -
(49)

Los trabajos de investigación de diagnóstico comprende:

La organización y funcionamiento de la Administración Municipal, las atribuciones que señala la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Guerrero, los re cursos humanos y materiales, la administración financiera, los mecanismos de coordinación en las áreas de obras y servicios públicos y en los programas de inver sión que realiza la federación o el estado y la legislación tributaria así como la administración financiera municipal.

ETAPA DE PROPOSICIONES.

Una vez determinadas las características que distinguen a la administración pública local a través del documento diagnóstico, se analizan y clasifican las necesidades o problemas que la aquejan en orden jerárquico de solución y acorde a su importancia o a su

(49) Martínez Cabañas, Gustavo, "Bases para una Reforma Administrativa". Revista de Comercio Exterior, México, Noviembre 1966, pp. 820-822

ponderación política, económica, jurídica o social.

Las proposiciones de reforma administrativa o modelos factibles, deben ser vistos bajo el imperativo que ofrecen las condiciones existentes de la estructura municipal; aquí cabe mencionar que para garantizar la viabilidad en la ejecución del programa de reforma, el Lic. Fernando Solana indica al respecto que "... a través del conocimiento de la realidad de nuestra administración, se deben adoptar haciendo a un lado los modelos utópicos, por una estrategia que resulta realista", y que el autor denomina "estrategia de lo posible", que supone, en primer lugar, aceptar, objetivamente, la realidad de lo que se desea transformar, diseñar los modelos posibles y trabajar con ellos, en la transformación continua, sistemática y racional de estructuras, procedimientos y actitudes, las medidas técnicas de reforma propuestas deben de ser acordes a la realidad política y administrativa del gobierno municipal y del contexto en el que se desenvuelve, con el propósito de factibilizarlas y garantizar su plena puesta en marcha". (50)

(50) Solana Morales, Fernando. "Los Marcos de la Reforma de la Administración" Revista de Administración Pública No. 21. Ene-Feb. México 1971.

ETAPA DE IMPLANTACION Y CONTROL.

Después de que se han analizado las ventajas y limitaciones que acarrearán las medidas de transformación sistemática de la vida administrativa local y de contar con el apoyo político que requiere la reforma con elementos sine-qua-nón para su ejecución; la etapa de implantación y control, demanda un período de adaptación en el que se observarán las reacciones que experimenten, por un lado la actitud y aptitud del personal administrativo y por otro, los experimentados por la estructura orgánica en su conjunto.

Una vez estudiados los resultados que ofrece el proceso de reforma se realizarán períodos cuidadosos de evaluación y control, con la finalidad de obtener la información que derramen los cambios efectuados, así como de los obstáculos existentes, con el objeto de poder reorientar, redefinir o reafirmar los sistemas y procedimientos de reforma, y así tratar de asegurar con ello los objetivos planeados; este flujo y reflujo de información obtenida se debe entender como un elemento depurador o racionalizador de la gestión administrativa local, en otras palabras, vista la acción gubernamental como un sistema, este último elemento viene a significar la retroalimentación del mismo, como -

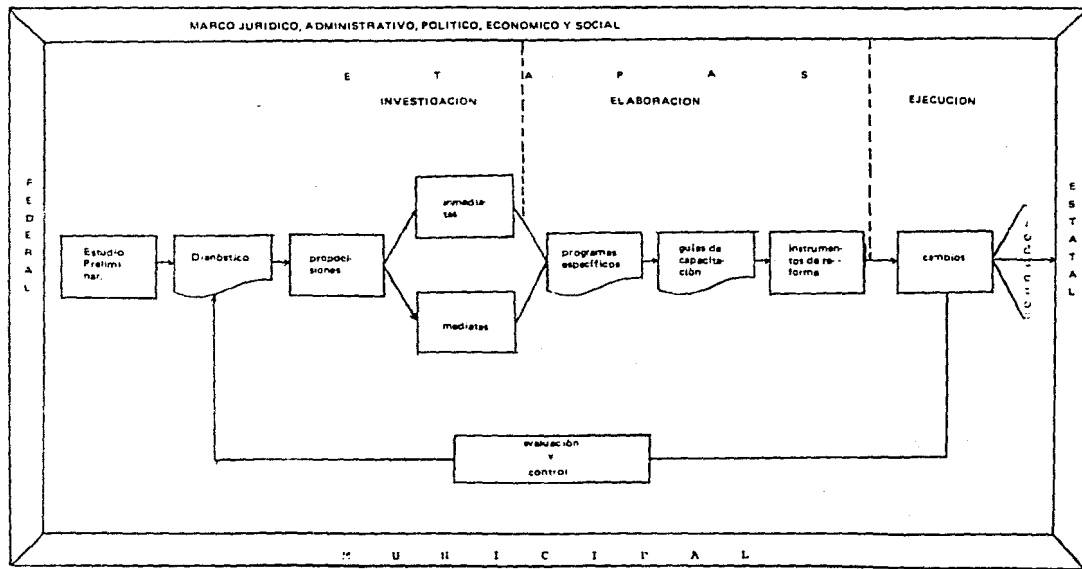
un intento de cambio permanente que asegure el autodesarrollo del sistema y su constante adaptación al medio en el que se desenvuelve. (Cuadro 14)

5. Criterios Estratégicos de Implantación.

En primer lugar, se tomó en cuenta que tanto el personal como la estructura orgánica municipal no contaba con ningún antecedente técnico que normaran su actuación; su vida institucional transcurría copiando las prácticas administrativas utilizadas por sus antecesores, los sistemas y procedimientos más comunes estaban condicionados a la imaginación de cada uno de los titulares de las dependencias, por tanto, no existía división en competencias, ni el conocimiento certero de los campos propios en que tienen ingerencia las unidades orgánicas, no existía tampoco una coordinación ni una comunicación entre los diferentes niveles de la organización lo cual dificultaba enormemente la gestión eficiente de la administración local.

Sumando a la deficiente y obsoleta administración que-

METODOLOGIA DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL



143

CUADRO No. 14

vivía el Ayuntamiento de Zihuatanejo, se presentó otro elemento que amenazaba con acentuar este atraso administrativo si no se tomaban las debidas precauciones y era la inversión del Gobierno Federal a través del Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (FIBAZI) destinada a -- crear la obra de infraestructura urbana necesaria para el asiento del polo de desarrollo turístico Ixtapa-Zihuatanejo y con ello la necesidad de que el propio -- ayuntamiento se preparara para tomar posesión de la -- obra, una vez concluida ésta.

Ante estos dos grandes hechos que exigían una respuesta coherente y de la cual dependía el desarrollo armónico del municipio, el Gobierno del Estado de Guerrero optó, de entre algunas de las diversas acciones emprendidas para coordinar y asegurar la inversión federal, - el apoyar a la administración local a través de una reforma administrativa integral que incrementara la capacidad del gobierno municipal para la prestación del -- servicio público.

Como puede verse, el programa de reforma administrativa representa un cambio en sí mismo con claras y profundas implicaciones sociales y políticas, requiere, - por lo tanto, disponer del apoyo de las autoridades --

políticas más elevadas del gobierno estatal y local, - así como una participación decidida de las autoridades- y funcionarios municipales que van a ser autores de - - ella. Requiere también del auxilio de métodos y técni-- cas especializadas en las diferentes ramas de la Admi-- nistración Municipal.

La reforma conlleva así un enfoque interdisciplinario - de las diferentes ciencias sociales, y sobre todo el -- personal que cuente con una adecuada motivación y un co-- nocimiento de la realidad que afrontan.

Con el objeto de institucionalizar los programas de re- forma administrativa, el actual régimen estatal instru- mentó para tal efecto la Dirección del Programa de For- talecimiento Municipal, cuyo funcionamiento implica la- rectoría, asesoría, ejecución y coordinación de los pro- gramas de reforma administrativa que se desarrollen en- los 75 municipios de la entidad.

En el caso del Municipio de José Azueta, el programa de reforma se planteó como objetivo básico e inmediato el- fortalecimiento de su hacienda pública, para lo cual es- tableció los siguientes criterios de implantación.

- a) Establecer las políticas de capacitación fiscal y contable a los servidores públicos del municipio, - en el nivel de funcionarios como el tesorero municipal y niveles operativos como el auxiliar de contabilidad, secretarías, etc.

- b) Ejercer la función de asesoría técnica permanente a todos los niveles de la organización desde el H. Ayuntamiento hasta la sección de cobro, con el objeto de orientar y asegurar la capacitación del -- personal.

- c) Determinar dentro de la institución los cuadros de personal, perfectamente definidos y capacitados para llevar a cabo la ejecución de la reforma.

- d) Y establecer la función coordinadora en materia - fiscal y administrativa de las actividades realizadas por las diversas dependencias municipales que tengan ingerencia directa.

Con esta estrategia de implantación la reforma admi - nistrativa, no obstante de buscar un mejoramiento en los sistemas y procedimientos que conjugan la estructura municipal, busca esencialmente capacitar al perso-

nal administrativo del ayuntamiento para que sea auto-suficiente y permita sembrar un incipiente servicio civil que favorezca al desarrollo integral de la comunidad y al mismo tiempo sean ellos los que aseguren la - reforma administrativa como un proceso permanente de - adaptación y cambio.

B. APLICACION Y PROPOSICIONES DE REFORMA

Dentro del estudio de "caso" del proceso de reforma administrativa municipal, el diagnóstico de su organización financiera, se traduce en el texto más importante y que a la vez, significa el documento "fuente" de donde van a brotar las proposiciones de reforma, por tal motivo, es oportuno incluir en este trabajo, los resultados obtenidos por el documento "fuente" del proceso de reforma, mismo que únicamente contempla para fines propios de la tesis la situación existente de la administración fiscal del municipio.

1. DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA.
ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

La Ley Orgánica del Municipio Libre número 108, establece que la administración fiscal se realiza a través de la Tesorería Municipal, así mismo, indica que los responsables del manejo de los fondos públicos son el Presidente Municipal, el Síndico Procurador y el Tesorero Municipal.

La misma ley señala las atribuciones que tiene encomendada la Tesorería Municipal, la cual las realiza por medio de un aparato administrativo especializado para tal fin. En el cumplimiento de estas funciones no siempre se obedecía a criterios técnicos; distinguiéndose en su mayoría por la ausencia casi total de niveles -- aceptables de eficiencia y eficacia en su desempeño.

El presente inciso, incluye los hechos administrativos y fiscales más relevantes que caracterizan el funcionamiento de la organización municipal en su área estrictamente financiera, es decir, se anotarán los resultados más importantes de la fase diagnóstico del programa de reforma administrativa realizada a la Tesorería Municipal a través de los siguientes puntos:

1) PLANIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

En el transcurso de la investigación de campo se observó que la Tesorería Municipal no contaba con los instrumentos más elementales para imponer ciertos grados de racionalidad en su gestión administrativa, su funcionamiento se basaba en continuar las prácticas tradicionales heredadas de anteriores administraciones; la improvisación era norma a seguir en cada acción de gobierno, este hecho era originado por las siguientes causas.

- a) Falta de guías o manuales de organización y procedimientos.
- b) Ausencia de órganos administrativos especializados en las áreas contable, fiscal, etc.
- c) Carencia de programas y planes de acción.
- d) Imprecisión en la determinación de los objetivos a lograr.

II) ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

La organización es la determinación y agrupamiento de las acciones requeridas para la consumación de los objetivos de una unidad administrativa, así como, el establecimiento de las relaciones de autoridad - - -

y responsabilidad y de las vías de comunicación adecuadas para lograr la coordinación de estas acciones en el alcance de los objetivos.

De lo anterior se desprende que la Tesorería Municipal de José Azueta, no cumple con la totalidad de las atribuciones que tiene encomendada en la Ley Orgánica correspondiente, en su artículo 56, por las siguientes razones:

- a) Ausencia de una estructura orgánica adecuada, que provoca incumplimiento, y en algunos casos duplicidad y confusión de funciones y personal.
- b) Ausencia de canales de comunicación intrainstitucional.
- c) Falta de mecanismos de coordinación fiscal tanto internos (mercado, rastro, comandancia) como externo (subrecaudación de rentas, agencia subalterna de Hacienda Federal).

III) INTEGRACION ADMINISTRATIVA.

La integración es la reunión de las partes para dar existencia al todo, dichos elementos son el personal, los recursos materiales, el equipo y material de oficina y todos los demás que intervienen en la consecución de los objetivos de la dependencia.

Siguiendo con este esquema teórico, la Tesorería Municipal, se encontraba literalmente desintegrada, a saber por su deficiente y obsoleta administración, originada por las siguientes razones:

- a) Personal administrativo, técnicamente impreparado en sus diversos niveles, desde el directivo (tesorero) hasta los niveles operativos (secretarías, cobradores, etc.)
- b) Falta de cursos y programas de capacitación al personal en las áreas fiscal, contable y legal.
- c) Material de equipo de oficina obsoletos e insuficientes.
- d) Instalaciones físicas (oficinas) inadecuadas y mal diseñadas.

IV) DIRECCION ADMINISTRATIVA.

La dirección o centro de decisiones en la Tesorería Municipal radica en su titular, la adopción de la toma de decisiones se realiza regularmente por órdenes e instrumentos particulares (para áreas específicas) o generales en el logro de los fines seleccionados con anticipación.

De conformidad con este elemento esencial del proceso administrativo, el tesorero municipal no contaba con los instrumentos básicos para la adopción de una buena toma de decisiones, la autoridad o jerarquía de su puesto se encontraba limitada por la ausencia de vigilancia y supervisión de las tareas de sus subordinados.

Su desempeño se desarrollaba a través de la información verbal que recogía de sus empleados y en el terreno fiscal únicamente conocía la realidad del municipio por versiones que le narraban los propios causantes, esto originaba la inconsistencia en la dirección correcta y justa de las finanzas municipales.

V) MECANISMOS DE CONTROL.

La Tesorería Municipal por lo anárquico de su estructura y de su funcionamiento originó que no se establecieran procesos administrativos bien definidos susceptibles de control, los mecanismos de control existentes se concretaban en señalamientos verbales sobre determinada función. Esta falta de control interno se origina por:

- a) Ausencia de órganos especializados.
- b) Carencia de normas elementales de organización.
- c) Falta de información clara, precisa y confiable.

Después de señalar la idea global que presentó la organización administrativa de la Tesorería Municipal a la luz de los elementos que forman el proceso administrativo; se anotará a continuación las características relevantes que surgen en el desarrollo del ciclo ingreso-depósito -gasto que implica toda actividad financiera.

RECAUDACION FISCAL.

1) BASE LEGAL.

La recaudación fiscal del municipio José Azueta se encuentra fundamentada por el artículo 115 de la Constitución Federal, por la Constitución del Estado de Guerrero, por la Ley de Hacienda Municipal No. 27 por su Ley de Ingresos correspondiente, así como de su Bando de Policías y Buen Gobierno que indica las sanciones económicas aplicables por la inobservancia de los vecinos del municipio a dicho Reglamento.

No obstante la rigidez y obsolencia de las disposiciones jurídicas señaladas, las autoridades fiscales del municipio desconocían casi por completo las fuentes y conceptos susceptibles de gravámen local que las mismas leyes establecían como norma jurídica de aplicación general, esta grave inconsistencia tributaria por desconocimiento, acentuaba aún más, la penuria económica municipal; esta práctica realizada en la recaudación de ingresos también era provocada por las siguientes razones:

- a) Falta de preparación técnica de las autoridades fiscales, en la elaboración de su Ley de Ingresos, su Bando de Policía y Buen Gobierno y en su Presupuesto de Egresos.

- b) Desconocimiento de la realidad económica de la región, en la determinación de tarifas.
- c) Ausencia de reglamentos y convenios de recaudación fisco-causantes.
- d) Falta de aplicación del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

II) PROCEDIMIENTOS DE RECAUDACION.

Los procedimientos de recaudación que se venían utilizando, abarcaban únicamente, el rastro, el mercado, -- los establecimientos comerciales y de servicios el comercio ambulante y la comandancia de policía, lo que originaba una creciente omisión y evasión fiscal, la - deficiencia que presentaban estos procedimientos de recaudación se debía a:

- a) Ausencia de un equipo de ejecución fiscal.
- b) Falta de cursos de capacitación al personal administrativo de la Tesorería Municipal.
- c) Desconocimiento de las fuentes y conceptos proprios del Municipio.

- d) Falta de aplicación de las disposiciones legales vigentes.

III) SISTEMAS DE CONTROL FISCAL.

En la captación de los ingresos municipales no existía un sistema de control eficiente, el único sistema -si así se le puede llamar- era un conjunto de tarjetas -de causantes mal diseñada que servían de padrón. La información que contenían era irrelevante, este hecho -- originaba evasión, morosidad y omisión de causantes, - al mismo tiempo impedía cuantificar el número de éstos; esta ausencia de sistemas de control fiscal se originaba por las causas siguientes.

- a) Falta de un padrón municipal de causantes.
- b) Ausencia de un censo fiscal, que permitiera conocer las condiciones económicas de los causantes y su número.
- c) Carencia del personal adecuado.
- d) Marcada limitación presupuestal, en 1976 el presupuesto de egresos, ascendía a \$2'183,955.14.

CONTABILIDAD MUNICIPAL.

El registro de los ingresos y gastos se realizaba con la conservación de las notas de remisión correspondiente; prácticamente no existía un proceso contable, éste se efectuaba a través de las glosas diarias de ingreso-gasto (corte de caja diario y mensual), el desconocimiento de un sistema contable se originó por las causas siguientes:

- a) Falta de personal capacitado.
- b) Insistencia en la información documental.
- c) Práctica seguida en los registros de autoridades anteriores.
- d) Falta de información en archivos.
- e) Desconocimiento del rezago y del patrimonio municipal.
- f) Ausencia total de control presupuestal
- g) Desconocimiento contable de la deuda pública municipal.

GASTO MUNICIPAL.

La determinación y monto de los gastos del mu- -

nicipio se encuentran contemplados en el Presupuesto - de Egresos anual; este es un documento jurídico-contable que traduce lo que el gobierno local va a adquirir o a realizar.

Su formulación, presentación y ejecución se basaba -de acuerdo con este estudio- en el traspaso de experien-- cias de un gobierno a otro, es decir, no se contaba -- con técnicas apropiadas en su elaboración, su presenta-- ción obedecía a la denominación que se ha dado por lla-- mar Presupuesto Tradicional, se podía comprobar que el presupuesto más que ser un instrumento de política eco-- nómica era un listado que servía de guía para clasifi-- car los conceptos del gasto.

En la ejecución y control se tenía establecida una po-- lítica de gasto, es decir, para los gastos mayores de-- \$ 150.00 tenían que ser autorizados por el Presidente-- Municipal y por el Síndico Procurador. No existía un - control presupuestal lo que originaba importantes so-- bregiros y desconocimiento de las partidas que falta-- ban por ejercer, solamente se llevaban a cabo, como ya señalamos en el punto anterior, cortes de caja diarios y mensual.

Tampoco existía un sistema de pagos a acreedores, ni había establecidos días de revisión y pagos de documentos a deudores y acreedores, el desembolso del egreso se realizaba cualquier día de la semana, esta práctica estaba sujeta a que existieran fondos suficientes en la Tesorería.

El uso indiscriminado de esta acción había originado:

- a) Que no existiera un programa de gastos.
- b) Que no se pudiera planear los gastos corrientes ni de capital.
- c) Había ocasionado que la Tesorería fuera una dependencia que realizara funciones únicamente de caja registradora.

2. PROPOSICIONES DE REFORMA.

Determinada la realidad financiera municipal en sus áreas administrativa y económica, a través del documento "fuente" diagnóstico, se realizó un análisis de los problemas que aquejaban al gobierno municipal a la luz de las vivencias políticas, sociales, económi-

cas, culturales, etc., que experimentaban los diversos grupos sociales organizados o no, fundamentalmente los primeros, ya que son ellos los que intervienen en el proceso productivo del municipio.

De tal suerte, la formulación y presentación de las propuestas de reforma administrativa debían efectuarse bajo las formalidades que establecen las leyes, es decir, deben ser presentadas al H. Ayuntamiento, en sesión de cabildo, para su análisis, discusión y aprobación.

Las proposiciones de reforma administrativa para el área fiscal municipal comprenden las siguientes:

INMEDIATAS:

- Instrumentos Administrativos.
 - Programa de Regularización Fiscal.
 - Formulación de un Manual de Organización y Procedimientos de la Tesorería Municipal.
 - Creación de la oficina de Reglamentos Municipales.
 - Creación de las oficinas de Ejecución Fiscal y Contabilidad Municipal.

- Elaboración de los siguientes Padrones de Causantes:
 - Comercios, industrias y empresas de servicios establecidos.
 - Comerciantes semi-fijos.
 - Comerciantes ambulantes.
 - Locatarios del Mercado.
 - Aparatos fonoelectromecánicos.
- Establecimiento del Procedimiento Administrativo de Ejecución.
- Aplicación de un sistema contable.
- Formulación de un nuevo Presupuesto de Egresos para 1976.
- Recursos Humanos.
 - Contratación y Capacitación al siguiente personal:
 - Un contador público.
 - Un jefe de reglamentos.
 - Un ejecutor fiscal.
 - Dos inspectores interventores.

MEDIATAS.

- Plan de Regularización Fiscal y Control del Comer-

cio Semifijo y Ambulante.

- Formulación de una Guía Contabilizadora.
- Formulación del Inventario de Bienes Patrimoniales del Municipio.
- Adopción e implementación de los siguientes sistemas:
 - Pago a proveedores.
 - Pago a empleados.
 - Control de pagos.
- Formulación de un Catálogo de cuentas.
- Formulación de Instructivo para la Aplicación del Catálogo de Cuentas.

C. EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL.

Ya se ha visto en puntos anteriores el marco dentro del cual se desenvuelve el municipio en México, para nadie es del desconocimiento la terrible penuria financiera por la que atraviesan los gobiernos locales. También hemos señalado algunos de los factores más importantes que sostienen la permanente escasez de recursos financieros y que se refleja en los problemas presupuestales a que se enfrentan nuestros municipios anualmente.

Es así como en términos generales, se puede afirmar - que dos han sido las causas fundamentales de esta si- tuación: en primer término se tiene la de mayor impor- tancia, difícil de alterar o modificar; esta es la es- tructura que guarda nuestro sistema impositivo produc- to de las condicionantes económicas y políticas que -- prevalecen en nuestro país y que en el régimen tributa- rio al municipio mexicano se le haya relegado al plano financiero en que se encuentra.

La segunda causa por la que el municipio se enfren- ta a la carencia de dinero se relaciona directamente - con la capacidad técnica de los funcionarios y em- pleados de los gobiernos locales y por lo tanto, con - los recursos administrativos con que cuentan, ya que - la gran mayoría de nuestros municipios se caracterizan- también por la deficiente capacidad administrativa de- sus recursos humanos, que en el terreno de lo financie- ro se refleja a través del desconocimiento que tienen- los servidores públicos de las fuentes de ingreso que- les corresponde, el ineficiente control de sus causan- tes, el alto grado de evasión y omisión, y en general, de una deficiente estructura que le proporcione los -- instrumentos administrativos que coadyuven al fortale- cimiento de su hacienda y específicamente al área de -

sus ingresos, fundamental para las necesidades a que se enfrenten los entes municipales hoy día.

La reforma administrativa, sin embargo, aparece como una alternativa con gran factibilidad de convertir a los gobiernos municipales en auténticas entidades al servicio de sus habitantes a través de un plan integral de asistencia técnica, que fortalezca todas las áreas de la estructura administrativa y fundamentalmente la de orden financiero.

1. MARCO JURIDICO.

El artículo 101 de la Constitución Política del Estado de Guerrero señala que:

"Los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezcan oportunamente el Congreso del Estado y que en todo caso serán suficientes para atender a sus necesidades".

(51)

Excepto el concepto de "oportunidad", el resto del enunciado es una copia casi textual de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La razón por la que en la constitución local se habla de oportunidad, obedece a que en el Estado de Guerrero como en muchas de las entidades del país, los municipios presentan ante las legislaturas locales su plan de arbitrios o proyecto de la Ley de Ingresos para su revisión durante un período de tiempo fijado por la ley y una vez aprobada, se aplica durante el año fiscal correspondiente; en el caso de la entidad de que nos ocupamos la Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108 establece en el artículo 37 fracción II, que es obligación de los Ayuntamientos:

"Formular y remitir al H. Congreso Local, para su aprobación, en el primer día hábil del mes de octubre, sus presupuestos anuales de ingresos y egresos para el año siguiente". (52)

Por otra parte, en la Constitución del Estado se indica que los ayuntamientos no podrán:

(52) Ley Orgánica del Municipio Libre No. 108. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Chilpancingo, Gro., 18 de Septiembre de 1974.

"Fijar y cobrar contribuciones que no estén expresamente determinados por la Ley de Ingresos Municipal o decretados especialmente por la legislatura del Estado". (53)

En estos preceptos jurídicos de donde emana la Ley de Hacienda Municipal No. 27 del Estado de Guerrero; ordenamiento en el que se indican los conceptos y las fuentes de ingreso a que tienen derecho los municipios de la entidad y norma de la que parten los ayuntamientos, incluyendo el de José Azueta, para elaborar su plan de arbitrios y remitirlo al Congreso del Estado.

La Ley de Ingresos del Municipio de José Azueta, para el ejercicio fiscal de 1976 señala en su artículo 10.- que:

"La Hacienda Pública del Municipio de José - - Azueta, durante el ejercicio fiscal comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y seis, percibirá los ingresos provenientes de los si- - guientes conceptos:

IMPUESTOS:

- Comercio Ambulante.
- Diversiones y Espectáculos Públicos.
- Expendios de bebidas Alcohólicas.
- Aparatos Fomelectromecánicos.
- Rifas, Loterías, Sorteos y Juegos permitidos.
- Vehículos de Propulsión no Mecánica.
- Matanza de Ganado y Abastos.

DERECHOS:

- Anuncios Comerciales y Propaganda.
- Licencias Comerciales e Industriales.
- Inspección y Vigilancia.
- Permisos para Funcionar en horas extras, domingos y días festivos.
- Alineamientos y Construcción.
- Servicio Especial de Limpia.
- Localizaciones, Constancias, Certificados y Copias Certificadas.
- Registro Comercial e Industrial.
- Registro Civil.
- Registro y Refrendo de fierros para ganado.
- Transporte Sanitario.

PRODUCTOS.

- Cementerios.
- Mercados.
- Ocupación y aprovechamiento de la Vía Pública.
- Productos Diversos.

APROVECHAMIENTOS.

- Recargos, Rezagos y Multas.
- Participaciones.
- Subsidios, Donaciones, Herencias y Legados.
- Préstamos. (54)

En la propia Ley se desglosan cada uno de estos conceptos, fijando además las cuotas, tarifas y/o tasas que debe cubrir el causante.

Dentro de esta envolvente jurídica se cristaliza el financiamiento del municipio José Azueta; más, como se ha mostrado, la multitud de carencias tanto de índole administrativa y de las autoridades, funcionarios y empleados, se manifestaban en el bajo nivel de ingresos que limitaban aún más el desarrollo de las actividades tendientes a satisfacer las necesidades más

(54) Ley de Ingresos del Municipio José Azueta, Gro. para el ejercicio fiscal de 1976.

apremiantes de los pobladores de la localidad.

Por ello, el programa de reforma administrativa tuvo como meta prioritaria el fortalecimiento del fisco a través primeramente, de la reorganización total de la Tesorería Municipal, Órgano responsable del manejo de los fondos públicos de la entidad.

2. ESTRATEGIA.

Dentro de la estrategia seguida en el programa de -- reforma administrativa en el municipio José Azueta, se llegó a la etapa en la que el equipo de asistencia-técnica presentaba al H. Ayuntamiento las proposicio-- nes que vendrían a modificar la estructura y el funcio-- namiento de la administración municipal con el propósi-- to de hacerla más ágil y eficiente y así lograr que el nivel de los servicios se incrementara en términos cua-- litativos y cuantitativos. Se hizo destacar la urgente necesidad de llevar a efecto un programa de regulariza-- ción fiscal que permitiera en primer lugar, aumentar -- la capacidad de gasto sin que esto redundara en perjui-- cio de los causantes municipales y seguidamente captar la información básica para el control posterior y per-

manente de dichos causantes.

La implantación de los sistemas propuestos y en general del Plan Integral de Reforma, requería como primer paso, de los recursos que financiaran los gastos que iba a representar el funcionamiento y desarrollo de la nueva organización, recursos que con los que -como ya se ha visto- no contaba el municipio.

Por las condiciones económicas de la localidad, el principal renglón de ingresos para el Ayuntamiento proviene del pago que efectúan los propietarios de establecimientos comerciales e industriales para la obtención de la Licencia Anual de Funcionamiento, documento que otorgan las autoridades del municipio y sin el cual no es permitido el desarrollo de aquellas actividades dentro del territorio de José Azueta. Por esto, la primera información diagnosticaba que el porcentaje de causantes omitidos por el fisco municipal ascendía al 72% de un total estimado de 500, según datos de la Oficina Subalterna Local de la Secretaría de Hacienda y Crédito, la Recaudación de Rentas dependiente de la Dirección General de Hacienda y Economía del Estado y el Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo; esto es, aproximadamente 360 establecimientos no habían pagado durante-

varios años sus derechos correspondientes.

Fue así como dió inicio el programa de regularización fiscal, que comprendió tres etapas fundamentales: la primera denominada de "sensibilización" y que consistió en informar a la población en general acerca de sus obligaciones fiscales, haciéndoles un llamado para que asistieran a cumplirlas a la Tesorería Municipal, utilizando para ello todos los medios informativos al alcance, desde boletines que se repartieron en toda la localidad hasta "spots" transmitidos en la radio. Obviamente el número de causantes que asistieron a regularizarse fue muy reducido, pero el propósito de informar a la población de lo que se estaba realizando se logró por lo que se dió inicio al segundo paso denominado "levantamiento censal". En esta etapa se diseñaron y elaboraron los formularios que se requería la tesorería para su nuevo funcionamiento; todos los empleados de la misma y los técnicos de la Dirección del Programa de Fortalecimiento Municipal recorrieron la totalidad de la cabecera municipal y tres de las localidades más importantes con el propósito de captar la información necesaria para las autoridades municipales y para informar a los causantes que tenían un plazo para cubrir sus compromisos con el fisco local; no fue sino

hasta el final de esta etapa cuando se conoció realmente el porcentaje de causantes omisos que llegaba a un 75% ya que fueron 538 los establecimientos censados.

Una vez procesada la información captada dió inicio la tercera y última etapa denominada de "empadronamiento", en ésta el causante se presentaba ante las autoridades para regularizar su situación fiscal y cumplir tangiblemente a través del pago de sus derechos, con sus obligaciones fiscales.

3. OBJETIVOS Y RESULTADOS.

Resulta fácil entender cuáles eran los objetivos que se perseguían con el Programa de Regularización Fiscal; de cualquier forma, cabe aquí mencionar los dos grandes propósitos que se pretendían:

- En primer lugar, proporcionar al Ayuntamiento los recursos financieros indispensables para desarrollar los programas de obras y servicios planeados y satisfacer así con un mayor grado de eficiencia y eficacia las necesidades que en estos renglones le demanda la población.

- En segundo término, fortalecer administrativa-
mente el órgano encargado de la hacienda públi-
ca, con el propósito de garantizar el financia-
miento de los gastos mínimos que efectuaría en
el futuro el gobierno municipal para continuar
con el desarrollo de la localidad.

En el primer caso los resultados obtenidos fueron real-
mente sorprendentes; la campaña de regularización fis-
cal efectuada en los meses de marzo y abril de 1976 --
permitió que los ingresos recaudados hasta mayo del --
mismo año, rebasaran en cantidad a los obtenidos duran-
te los doce meses del año fiscal anterior; esto es, du-
rante 1975 la recaudación arrojó los siguientes resul-
tados:

<u>MES</u>	<u>IMPORTE RECAUDADO</u>
Enero	\$ 171,284.23
Febrero	147,309.06
Marzo	249,386.25
Abril	182,656.26
Mayo	149,325.95
Junio	208,820.17
Julio	156,656.86

Agosto	164,885.36
Septiembre	149,863.83
Octubre	177,702.96
Noviembre	179,172.96
Diciembre	255,887.25
	<hr/>
T O T A L	<u>\$2,182,953.14</u>

En los primeros cinco meses de 1976 los ingresos obtenidos por la Tesorería Municipal fueron los siguientes:

<u>MES</u>	<u>IMPORTE RECAUDADO</u>
Enero	\$ 314,122.85
Febrero	247,669.06
Marzo	535,099.21
Abril	776,627.05
Mayo	320,998.76
	<hr/>
T O T A L	\$2,194,516.93

Como puede apreciarse, el incremento en la captación -

de recursos registrado en estos primeros meses de 1976 supera en \$ 10,563.79 a los obtenidos durante todo el año fiscal anterior; la gran diferencia existente, sobre todo en las cifras de los meses de marzo y abril - se deben a que fue precisamente en ese período de tiempo en el que se intensificó la campaña de regularización fiscal. El total de los recursos financieros que ingresaron en 1976 alcanzó la cifra de \$ 5,046,875.69, esto significa que la capacidad de financiamiento se incrementó en más de un 130% en relación al año anterior.

Mas esto no significó todo, paralelamente se llevaron a efecto, actividades con el propósito de fortalecer cualitativamente la hacienda del municipio. Fue así como se capacitó a las autoridades, funcionarios y empleados que directa o indirectamente tuvieran que ver con el manejo de los instrumentos administrativos que se les proporcionaron, tales como: tarjetas, control de pagos, tarjetas control de causantes, etc.

Se crearon las oficinas de contabilidad y ejecución fiscal para que desarrollaran las actividades tendientes a apoyar el buen funcionamiento de la tesorería; se diseñaron y elaboraron las formas que requería la

nueva organización y, en fin, se dotó al órgano financiero local de todos los elementos necesarios para cumplir cabalmente con sus funciones.

Así, para el año 1977, cuando el Ayuntamiento dejó de recibir la asistencia técnica permanente, tuvo - - - \$ 5'576,793.51 de ingresos, lo que muestra el resultado de seis meses de intensa capacitación, aprendizaje y trabajo de los servidores públicos municipales.

Sin embargo, cabe recordar el señalamiento hecho en páginas anteriores, en el sentido de que la reforma administrativa llevada a cabo en José Azueta tuvo el carácter integral que se necesitaba para que todas las piezas del engranaje administrativo funcionaran coordinadamente en beneficio de los habitantes de la localidad; con esto queremos decir, que aunque el área financiera tuvo prioridad en las transformaciones efectuadas, no fue la única en robustecer su estructura ya que coordinadamente se trabajó en la elaboración y ejecución de los planes de servicio público, con el propósito de que el ejercicio presupuestal se manifestara eficientemente respondiendo a las demandas de la población evitando al máximo el despilfarro de recursos financieros incrementados y manteniéndose condicio

nadamente a los programas de obras y servicios.

Posiblemente muchos profesionales, estudiosos y expertos en finanzas públicas califiquen lo que aquí se ha mostrado y sostenido, como una medida poco radical que no altera sustancialmente las condiciones generales en que se encuentra el municipio mexicano, de cualquier forma para los que pretenden ser administradores públicos de profesión, representa uno de los pasos más importantes que se da en el país por modificar la desastrosa situación económica en la que se encuentran los municipios no sólo de Guerrero sino de toda la nación y representa en esencia, el desarrollo pleno del ejercicio profesional del administrador público como elemento fundamental para el cambio, cada vez más urgente, en todos los niveles de la anquilosada estructura burocrática de México.

CONCLUSIONES

1. No obstante que nuestra forma de gobierno contempla los postulados ideológicos de los más grandes tratadistas del Estado Federal, el país conserva en la actualidad, rasgos políticos y administrativos, más que jurídicos, semejándolo más a un estado centralista que a uno descentralizado.
2. Los elementos jurídicos que observa la Constitución Federal, experimentan un cambio radical en su aplicación para resolver casos concretos, que rebasan su ámbito jurídico, para dar paso a la acción política manejada por la federación -en los casos de conflictos internos de los estados- que resuelve siempre eficazmente los problemas suscitados; esta práctica no ayuda ni favorece los intereses de las entidades, sino que los subordina a los de la federación, en resumen se parte del supuesto siguiente, lo que es bueno para la federación es bueno para los estados.
3. La indefinición en la Constitución Política Federal de los campos impositivos de la federación, los estados y municipios ha provocado y provoca --

-entre otras causas- la estrechez financiera en las entidades y sobre todo en los municipios, representando este solo hecho la eterna problemática financiera que padecen y que origina la incapacidad en la construcción y mantenimiento de obras y en la ineficiente prestación de los servicios públicos que requiere la población de sus territorios.

4. Los tres principales instrumentos de financiamiento con que cuenta el estado mexicano son las empresas públicas, los empréstitos y el sistema impositivo; las condiciones en las que se encuentra el municipio mexicano en relación con estos instrumentos son las siguientes:

- 4.1. Son contadas las entidades federativas y los municipios que han recurrido a la creación de corporaciones como fuente de financiamiento, esto se debe fundamentalmente a que por una parte la inmensa mayoría de las administraciones locales carecen de los elementos técnicos capaces de conducir una empresa pública, y -- por otra, a la propia escasez de recursos pecuniarios que le permitan financiar el esta--

blecimiento de la corporación, con lo que en muchos de los casos se convierte en un círculo vicioso. Al paso de los años la empresa pública a nivel local puede venir a representar una importante fuente de ingresos, en la medida en que se incremente la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos.

- 4.2. La incapacidad financiera de la mayor parte de los municipios los ha colocado como sujetos de poco crédito frente al capital privado, por ello el Gobierno Federal a través del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal ha creado la posibilidad de que el municipio mexicano recurra el empréstito para financiar obras de utilidad pública, bajo condiciones muy favorables de pago. Sin embargo los ayuntamientos poco han aprovechado el fondo existente; primero porque muchos de ellos desconocen de su existencia y segundo porque en no menos de los casos las administraciones locales se enfrentan a la incapacidad de cumplir con requisitos muy elementales que les demanda el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

- 4.3. El sistema impositivo mexicano se ha caracterizado por la concentración de los impuestos más productivos e importantes por parte de la federación; si bien es cierto que con el actual sistema de coordinación fiscal se pretende distribuir equitativamente los ingresos -- del Estado entre los tres niveles de gobierno, también es cierto que por la carencia de preceptos legales donde se establezcan los gravámenes propios de las entidades y municipios, -- las administraciones locales no han poseído -- las fuentes de imposición tan importantes como las de la federación y entidades federativas, lo que provoca la inseguridad de contar con un mínimo de recursos financieros permanente, ya que se encuentran sujetos -los municipios- a lo que mensualmente les participa la federación o los estados por concepto de -- impuestos especiales y coordinados.
5. La imprecisión en la determinación de los campos -- impositivos intergubernamentales, origina en las -- haciendas públicas municipales los siguientes as--pectos negativos:

- Reducido monto en sus ingresos.
- Creciente y permanente dependencia económica y financiera del municipio hacia el estado y la federación.
- Absorción de las mejores y más productivas fuentes de impuestos por los niveles superiores, ocasionando pobreza y estrechez del sistema impositivo local.
- Bajos rendimientos de los impuestos municipales, además muchos de ellos incurren en la múltiple imposición.

6. La institución municipal se encuentra en un círculo vicioso en el que las deficiencias de su aparato administrativo obstaculizan el mejor aprovechamiento de los recursos económicos y financieros con que cuenta.

7. Debido a su pobreza financiera, los municipios se han visto obligados a implantar gravámenes en fuentes indebidas para proveerse de mayores ingresos, tolerando las actividades que atentan contra la moral.

8. Los ingresos que percibe el municipio, por concep-

to de participaciones sean estatales y federales -
resultan insignificantes en función de los fines -
del municipio.

9. La alarmante situación financiera de los munic- -
pios se refleja en la distribución desigual per cá -
pita del gasto público municipal, el ejemplo de -
muestra lo siguiente: mientras en el municipio de -
Garza García en Nuevo León se tiene un índice de -
\$ 316.19 anual, en Choapan, Oaxaca apenas se alcan -
za la raquítica cifra de \$ 2.84 anual.

10. En el renglón del Crédito Público, las institucio-
nes oficiales no han cumplido satisfactoriamente -
su cometido, si tomamos en función el número de mu -
nicipios y las necesidades que tiene cada uno que -
satisfacer; eso por un lado, por el otro, los cré-
ditos que se otorgan obedecen a acciones políticas
y no a un plan de inversiones que los ayude a resol -
ver sus problemas y amplíe su capacidad financie--
ra.

11. La baja capacidad económica y financiera de la ma-
yoría de los gobiernos locales, no permite nuevas-
opciones para el crédito privado, restringiendo su

acción a la federación y al estado, razón que acentúa su dependencia de ellos.

12. El gasto público municipal se distingue por una falta casi total de planeación en el ciclo ingreso-gasto, lo que provoca desconocimiento de sus fuentes de ingreso e incapacidad administrativa en el manejo de su gasto.

13. El Municipio José Azueta en el Estado de Guerrero se caracteriza por ser una entidad relativamente joven ya que cuenta con un escaso cuarto de siglo de haber sido creado. Por sus recursos naturales, el turismo se ubica como la principal actividad económica en la localidad y por lo tanto la fuente más importante de ingresos para el ayuntamiento.

14. La reforma administrativa local o municipal, para tener éxito, no necesita contar únicamente con un programa de acción bien definido sino, básicamente, con una infraestructura institucional y una estrategia política cuidadosamente diseñada que le permita la continuidad en el proceso de adaptación y cambio. Ello debe realizarse aprovechando las oportunidades que ofrezca el medio político, económico y social que lo rodea.

15. La participación activa de los funcionarios y autoridades en el proceso de reforma administrativa de José Azueta, Gro., jugó un papel relevante. Sin -- ello el proceso de reforma hubiese caído en un vacío sin rumbo y sin sentido.
16. Las medidas técnicas que se deriven de la aplicación de la reforma, deben ser compatibles con la -- realidad política y administrativa del municipio y del contexto socioeconómico que lo rodea.
17. La reforma administrativa municipal, por ser un -- instrumento de cambio, no representa un fin en sí misma, debido a que no se encuentra aislada de la vida económica, social y política de la población, y sí se encuentra íntimamente ligado a ella.
18. La reforma administrativa municipal no solamente -- afronta un problema de capacidad técnica, sino -- esencialmente se enfrenta a un problema de coyuntura política, de decisión y apoyo institucional al -- más elevado nivel del gobierno estatal y federal.
19. El fortalecer financieramente al municipio implica una gran labor por transformar y modificar la es--

estructura jurídica de nuestro país; las posibilidades de que esto se lleve a cabo se encuentran estrechamente ligadas a las condicionantes políticas y económicas que vive la nación, difícilmente la federación y los estados otorgarán al municipio ma yores recursos de sus insuficientes ingresos. Por ello, el dotar a la administración local de los -- elementos necesarios que le permitan desarrollarse eficientemente en el área hacendaria y bajo las -- condiciones actuales de nuestro sistema tributario representa un paso importante por proporcionarle a los ayuntamientos los instrumentos con los cuales pueda reforzarse financieramente.

20. Los trabajos tendientes a fortalecer la hacienda local se realizaron como toda acción de gobierno -- bajo el principio de legalidad, ésto es, partiendo de la base estrictamente jurídica, delineada por -- la Constitución del país, la Constitución del Esta do de Guerrero, la Ley de Hacienda Municipal, la -- Ley de Ingresos del Municipio José Azueta y el Ban do Municipal del mismo municipio.

21. El programa de regularización fiscal contempló -- tres etapas fundamentalmente; sensibilización, le-

vantamiento censal y empadronamiento. Con ello se logró registrar el 75% de los causantes que estaban omisos, se incrementó en más de un 130% los ingresos en relación al año fiscal anterior, esto -- sin alterar las tasas impositivas y sin crear nuevos gravámenes, paralelamente se dotó la tesorería municipal de formularios y equipo de oficina, se elaboró el padrón de causantes, instrumento básico para el fisco y se capacitó al personal alterando positivamente su aptitud para el trabajo. Se determinaron conjuntamente con las autoridades las políticas de gasto, que reflejaran fielmente la nueva administración local, manifestándose como una entidad prestadora de servicios públicos.

22. La reforma administrativa de José Azueta, Gro., no es el único elemento para impulsar el fortalecimiento del municipio, sino es uno de varios elementos que permite adecuar los recursos con que cuenta para satisfacer sus necesidades y algo más que eso, es la generadora para convertir al municipio en un agente vivo en la promoción del desarrollo económico y social del estado y del país entero.

B I B L I O G R A F I A

- ALEJO, Francisco Javier. La política fiscal en el desarrollo económico de México. En la sociedad mexicana presente y futuro. Selecc. de miguel S. Wioncek F.C.E. No. 8 México, 1975.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Coordinación de Humanidades, U.N.A.M. México, 1975.
- CARPIZO, Jorge. Federalismo en Latinoamérica. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1973.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La reforma Administrativa en México. Instituto de Administración Pública No. 3, México, 1973.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro. La Reforma Administrativa (antecedentes, estado actual y perspectivas). Instituto de Estudios Administrativos (IDEA), México, 1976.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. El régimen financiero del Estado en las Constituciones Latinoamericanas. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M., México, 1973.
- CHAPOY BONIFAZ, Dolores B. Particularidades del Régimen tributario en nuestro sistema federal, en el Federalismo en sus aspectos educativos y financieros. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 1976.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa 15a. Ed. México, 1972.
- GALBRAITH, Kenneth J. El nuevo estado industrial. Edit. Ariel, Colecc. Demos. Biblioteca de Ciencia Económica. Barcelona, España, 1972.
- GAMAS TORRUCO, José. El Federalismo Mexicano. Colecc. Sepsetentas No. 195, México, 1975.

GIL VALDIVIA, Gerardo. La distribución de competencias en materia fiscal en el Estado Federal en, El Federalismo en sus Aspectos -- Educativos y Financieros. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1976.

GOMEZ JARA, Francisco. Acapulco: Despojo y turismo, en Problemas del Desarrollo. Revista latinoamericana de economía No. 19 Instituto de Investigaciones Económicas. U.N.A.M. México, 1974.

GONZALES RUIZ, José E. El federalismo mexicano desde un punto de vista fiscal, en El Federalismo en sus Aspectos Educativos y Financieros. Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.N.A.M. México, 1975.

MADRID H. Miguel DE LA. Créditos a Estados y Municipios, X Reunión Nacional de Tesoreros Estatales y Funcionarios de S.H. y - C.P. México, 1977.

MARTINEZ ALMAZAN, Raúl. Revista de Administración Pública No. 33.- Edic. I.N.A.P. México, 1978.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Bases para una Reforma Administrativa. Revista de Comercio Exterior. Nov. México, 1966.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Programa de Asistencia Técnica Municipal. Gobierno del Estado de Guerrero. México 1975.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. Aspectos Fundamentales de la Administración Municipal. Reunión Nacional de Veracruz. I.E.P.E.S. P.R.I., México, 1976.

MUSGRAVE A. Richard. Teoría de la Hacienda Pública. Edic. Aguilar España, 1969.

RETCHKIMAN, Benjamín. La reforma fiscal en México. Revista Problemas del Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas No.19 U.N.A.M. México, 1974.

SOLANA MORALES, Fernando. Los marcos de la reforma administrativa

Revista de Administración Pública No. 21. Enero-Febrero. México - 1971.

URQUIDI, Victor L. El impuesto sobre la renta en el Desarrollo -- económico de México. La economía mexicana. Seleccionado por Leopoldo Solís. F.C.E. No. 4. México 1975.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Agenda Estadística, Dir. Gral. de Estadística. S.I.C. México, 1975

Anuario Estadístico de los E.U.M. (1971-77) S.I.C. Dir. Gral. de Estadística.

Boletín Mensual de Información Económica No. 6 Vol. I S.P.P. Nov. 1977.

Censo General de Extensión Agrícola. S.A.R.H. para 1976.

Debate sobre el análisis de la cuenta pública, Diciembre. Cámara de Diputados. México, 1976.

Diario Oficial de la Federación, Enero 17-1977.

Diario Oficial de la Federación, Viernes 21 de Octubre 1977.

Dirección General de Estudios Hacendarios e Internacionales, --- S.H. y C.P.

Fideicomiso Bahía de Zihuatanejo (Folleto) 1975.

Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Folleto Extapa-El dorado -- Pacífico de México. Dir. de Mercadotecnia. México 1976.

Informes anuales del Banco de México de 1972 a 75.

Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. México 1978.

Subsecretaría de Ingresos, S.H. y C.P. México 1977.

LEYES Y REGLAMENTOS:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

Ley de Hacienda Municipal No. 27 del Estado de Guerrero.

Ley de Ingresos del Municipio José Azueta, Guerrero, 1976.

Ley Orgánica del Municipio Libre NO. 108 del Estado de Guerrero.

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio José Azueta, Estado de Guerrero.