



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

LOS INGRESOS MUNICIPALES EN FUNCIÓN DE LAS
REFORMAS FISCALES EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:

KARLA GUADALUPE GALINDO HERNÁNDEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. EN CS. ALEJANDRO ALEJO POMPILIO AGUILAR MIRANDA

ASESORES:

M. EN P.P. ANTONIO INOUE CERVANTES

M. EN G. Y AP. KARINA REBECA RAMÍREZ GONZÁLEZ

TEXCOCO ESTADO DE MÉXICO, DICIEMBRE 2015.

Texcoco, México a 20 de Octubre de 2015.

M. EN C. E. VIRIDIANA BANDA ARZATE
SUBDIRECTORA ACADEMICA DEL
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO.
PRESENTE:

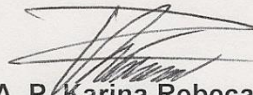
AT'N L. EN I.A. CINTHYA TERESITA ISLAS RODRÍGUEZ
RESPONSABLE DEL DEPARTAMENTO DE TITULACION.

Con base en las revisiones efectuadas al trabajo escrito titulado **“Los Ingresos Municipales en función de las Reformas Fiscales”** que para obtener el título de Licenciado en **Ciencias Políticas y Administración Pública** presenta la sustentante **Karla Guadalupe Galindo Hernández**, con número de cuenta **1124525** respectivamente, se concluye que cumple con los requisitos teórico-metodológicos por lo que se le otorga el voto aprobatorio para su sustentación, pudiendo **continuar con la etapa de digitalización** del trabajo escrito.

ATENTAMENTE



M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes

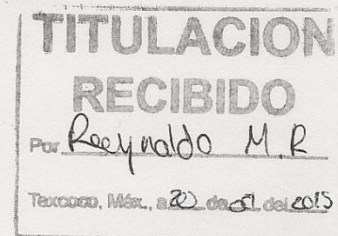


M. G. y A. P. Karina Rebeca Ramírez
González



Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda

c.c.p. Karla Guadalupe Galindo Hernández
c.c.p. Director Dr. en C. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda
c.c.p. Titulación L. en I.A. Cinthya Teresita Islas Rodríguez



AGRADECIMIENTOS

Esta tesis ha requerido un gran esfuerzo y dedicación, por lo que no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas e instituciones que a continuación cito:

- Universidad Autónoma del Estado de México; Centro Universitario UAEM Texcoco por brindarme las bases del conocimiento para mi desarrollo profesional.
- Director Dr. en Cs. Alejandro Alejo Pompilio Aguilar Miranda.
- Revisor M. en P.P. Antonio Inoue Cervantes
- Revisor M. en G. y A.P. Karina Rebeca Ramírez González

Mi más sincero agradecimiento al Director y Revisores por la colaboración, aportaciones, paciencia y apoyo brindado en todo momento; ya que dentro de los ámbitos que a cada uno le competen han contribuido sin poner ningún impedimento, al contrario mostrando siempre la mejor disposición para que este proyecto pudiese ser concluido de la mejor manera.

Karla Guadalupe Galindo Hernández

DEDICATORIAS

Dedico esta tesis hoy y siempre a mi mamá que me procura a cada instante mi bienestar y está claro que si no fuese por su esfuerzo mis estudios no hubiesen sido posibles, de igual manera por el ánimo, apoyo y alegría que me brinda dándome la fortaleza necesaria para seguir adelante.

A mis abuelos que me han cuidado como unos padres en este extenso camino, gracias a su apoyo, colaboración, cariño que me han brindado sin ningún interés; por su comprensión, ánimo y paciencia; por darme la motivación necesaria en cada momento, por estar en las buenas y en las malas.

A mis tíos, por su confianza, hermandad, comprensión y tolerancia; porque a pesar de mis tropiezos siempre han estado otorgándome su apoyo incondicional en todas mis etapas de mi vida.

En general quiero agradecer a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo en la realización de esta tesis, en especial a Slava por haberme brindado su sabiduría y experiencia de vida; por su amor, ánimo, cariño y amistad.

Karla Guadalupe Galindo Hernández

Índice

Introducción	5
Capítulo 1.- Federalismo Fiscal y Finanzas Municipales	9
1.1 El federalismo	10
1.1.1 El Federalismo Fiscal.....	18
1.2 Descentralización	31
1.3 Finanzas Municipales	37
Capítulo 2.- Federalismo en México	49
2.1 Antecedentes del Federalismo en México	49
2.2. Antecedentes del Federalismo Fiscal.....	58
2.2 Proceso de Descentralización Fiscal	66
2.3 Antecedentes de la Hacienda Municipal en México	69
2.3.4 Los antecedentes de la captación de Ingresos Municipales Propios.....	74
Capítulo 3: Los Ingresos Municipales en Función de las Reformas Fiscales en México	77
3.1 Reformas Fiscales de los años ochentas y noventas	78
3.2 Reformas del 2000 al 2013	85
3.3 Transferencias Federales y Estatales del 2000 al 2013.....	89
Conclusión	114
Bibliografía	118
Anexos	124

Introducción

Desde la década de 1970 la reforma fiscal en México ha sido objeto de discusión y debates públicos; por ejemplo para Sobarzo (2007), la recaudación de impuestos en el país ha mostrado un desempeño heterogéneo en los diferentes ámbitos de gobierno con el factor común de que se ha estancado desde entonces. No obstante, al realizar un análisis detallado de las finanzas públicas de los municipios, sobresalen cuatro periodos. El primero se ubica antes de 1982, donde los ingresos propios eran la fuente más importante de ingresos totales (para 1978 los ingresos propios llegaron a representar 1.6 veces del monto de las participaciones). El segundo periodo comprendió de 1982 a 1990, y se caracterizó porque las participaciones desplazaron a los ingresos propios (en 1983 los ingresos propios sólo representaron el 50% del monto de las participaciones). El tercer período de 1991 a 1994, presentó una recuperación en la capacidad de los gobiernos locales para hacerse de recursos propios; pero ésta se perdió después de 1995 a raíz de la crisis económica del país. Éste último suceso constituye el inicio del último período y se caracterizó porque los ingresos propios crecieron en menor proporción que las participaciones (éstas lo hicieron en 170% en términos reales, mientras que los ingresos propios crecieron en 83%) (Sour, 2004).

A pesar de ello, las finanzas públicas en México muestran debilidades estructurales que subsisten a pesar de los avances que se han alcanzado en los últimos años. Estos hechos, junto con otros aspectos del sistema fiscal y presupuestario fundamentan la necesidad de alcanzar acuerdos para llevar a cabo una reforma fiscal integral en México. En los años recientes se han hecho esfuerzos importantes para sanear la situación financiera del gobierno y contribuir con ello a lograr la estabilidad.

De hecho, muestran debilidades estructurales principalmente el municipio debido al sistema federal mexicano. Si bien, han sufrido transformaciones como consecuencia de la descentralización política y administrativa (como por ejemplo una mayor autonomía y nuevas responsabilidades a los municipios, hechos que demuestran una separación de facultades desde la federación hacia los Estados

Federados); no obstante, estos cambios han surgido debido a las circunstancias que los propios gobiernos locales han enfrentado y no por una política fiscal más efectiva. La carencia de ésta ha provocado un desequilibrio en la percepción tributaria de los municipios, puesto que las potestades tributarias no se han incrementado ocasionando incapacidad recaudatoria. Las reformas que se han implementado en los programas de transferencias de recursos públicos desde la federación hacia los gobiernos locales han debilitado y han hecho dependientes a los municipios mexicanos.

Debido a la relevancia en torno al tema de las reformas fiscales, es menester plantearse el siguiente cuestionamiento ¿Cuáles son las consecuencias que las reformas fiscales del 2003 al 2013 han tenido sobre los ingresos municipales en cuanto a recaudación, autonomía financiera (relación entre ingresos propios, aportaciones y participaciones) y descentralización de funciones fiscales?

Para realizar la investigación se planteó el siguiente objetivo general de la investigación: “analizar las reformas fiscales realizadas en el 2003 al 2013, para conocer las consecuencias que han tenido sobre los ingresos municipales en cuanto a recaudación, autonomía financiera (relación entre ingresos propios, aportaciones y participaciones) y descentralización de funciones fiscales”.

Para tratar de dar cumplimiento a lo antes señalado se formuló la siguiente hipótesis: Las consecuencias de las reformas fiscales realizadas durante el 2003 al 2013 sobre los ingresos municipales, son una menor capacidad de recaudación y menor autonomía financiera, toda vez que estas han ofrecido una inadecuada distribución de recursos y de funciones fiscales en los municipios de México. Es conveniente señalar que como parte del proceso de investigación, la hipótesis se confirmó pues se pudo demostrar con el uso de estadísticas que la autonomía fiscal a nivel nacional disminuyó gradualmente.

La investigación llega a concluir que ante las reformas fiscales realizadas en el período 2003 al 2013, los gobiernos municipales presentaron una disminución en sus niveles de recaudación. En especial con las efectuadas en los

años 2007 y 2013 se identificó que en la mayoría de los casos, en dichos años hubo un mayor decremento de los ingresos propios de éste ámbito de gobierno; mientras que las aportaciones y participaciones federales y estatales tuvieron un incremento en sus montos; este esquema ha debilitado y ha hecho dependientes aún más a los gobiernos municipales de las transferencias.

El método al que se recurrió fue el analítico, Ruiz lo define como el método que consiste en “la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos para observar las causas, la naturaleza y los efectos” (2007:13). En este trabajo se desmembró el “todo” el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para identificar los elementos de la Ley de Coordinación Fiscal, con el fin de conocer las reformas que se han generado en ella, y localizar los mecanismos de coordinación y cooperación que se han fincado entre los ámbitos de gobierno, lo que permitió conocer los elementos que componen las finanzas municipales.

El alcance de esta investigación fue exploratorio, ya que se busca una conclusión tentativa, indagando en las reformas fiscales que han surgido en México, determinando los cambios que han surgido en el sistema de transferencias para conocer el estado de la recaudación, la autonomía y la descentralización de funciones en los municipios.

Por otro lado, para fines de esta investigación se utilizó la técnica documental pues se emplearon “técnicas e instrumentos de recolección de la información que contienen principios sistemáticos y normas de carácter práctico, muy rigurosas e indispensables para ser aplicados a los materiales bibliográficos que se consultarán a través de todo el proceso de investigación” (Balestrini, 2002: 17). Incluyendo el uso de documentos como son libros, revistas, informes, tesis, bases de datos en línea del INEGI, INAFED y la Gaceta de Diputados que permitieron observar el fenómeno sustentándose en información bibliográfica. El corte de la investigación es transversal ya que habla de un periodo de tiempo determinado que abarca del año 2003 al 2013.

El desarrollo de la investigación inicia con la revisión de la teoría del federalismo fiscal, partiendo de su definición basada en la distribución funcional y

territorial del poder, con el propósito de relacionar las características esenciales del pacto constitucional entre un ámbito central y los ámbitos locales independientes y federados. Posteriormente se describe el concepto de descentralización y las formas de descentralización del Estado, para hacer hincapié en las funciones que se le atribuyen especialmente al ámbito municipal en materia de hacienda pública (presupuesto, fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias).

Por otra parte, el segundo capítulo permitirá contextualizar la situación actual de las finanzas municipales por lo que se emprendió un breve recuento histórico del federalismo fiscal mexicano, el proceso de descentralización fiscal enfatizando los Convenios de Colaboración (Convenios Únicos de Colaboración y Convenios Únicos de Desarrollo), y el Marco Normativo de la Hacienda Municipal así como las Aportaciones y Participaciones Federales y Estatales.

En el tercer capítulo se lleva a cabo un análisis sobre los ingresos municipales en función de las Reformas Fiscales en México. Para lograr el propósito de este capítulo se dividió en los siguientes apartados; el primero describe las reformas fiscales a partir de los años ochenta al 2013, con el propósito de identificar los cambios que han surgido en el sistema de transferencias y así reconocer las permutas en la Hacienda Municipal en la autonomía financiera, la descentralización de funciones fiscales y la recaudación de los municipios. Para la recopilación de esta información se llevó a cabo una selección de los dictámenes presentadas por el Congreso de la Unión. Puesto que en la última década se han realizado diversas reformas constitucionales para darles mayor autonomía y nuevas facultades a los gobiernos municipales, buscando una descentralización de los sectores de la Federación, Estados Federados y Municipios. Posteriormente, se describe estadísticamente las transferencias federales y estatales del 2000 al 2013 a los municipios de México, para relacionar los cambios que han surgido en la obtención de los ingresos en los municipios.

Capítulo 1.- Federalismo Fiscal y Finanzas Municipales

Introducción

En los últimos años ha tomado una gran relevancia el tema del Federalismo Fiscal, debido a que en su esencia se encuentra la evolución del Estado. Sin embargo, en los esfuerzos por entender su funcionamiento se han generado una gran cantidad de concepciones que son distintas entre sí. La razón es que más allá de los problemas de asignación de gastos o funciones, de las disputas entre las fuentes de financiamiento de los distintos niveles de gobierno, y del debate sobre los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales; se ha reconocido el valor que tiene al estudio del federalismo fiscal la incorporación de asuntos como son la interacción intergubernamental y la participación política, como objetivo rival o competitivo de la eficiencia del gasto público.

El estudio del federalismo fiscal se ha centrado en dos importantes cuestiones. La primera es el intento por reducir, o impedir, incrementos adicionales en el tamaño relativo del Estado. La segunda es en el crecimiento en el gasto público de los gobiernos locales y de los municipios (Letelier, 1993: 2); pero se deja de lado a la coordinación fiscal, las finanzas estatales y municipales para poder ofrecer mejores servicios públicos y que la Federación pueda aterrizar en los niveles inferiores de gobierno programas y servicios que puedan enfocarse con mayor efectividad.

Este capítulo tiene por objetivo describir la teoría del federalismo fiscal, partiendo de su definición basada en la distribución funcional y territorial del poder, con el propósito de relacionar las características esenciales del pacto constitucional entre un ámbito central y los ámbitos locales independientes y federados; mismos que participan en la distribución de los recursos.

Posteriormente, al analizar la tarea esencial del federalismo y de la teoría del federalismo fiscal se hace hincapié en el concepto, formas y tipos de la descentralización. Enseguida se enuncia el tema de las finanzas municipales para ello se aborda en primer lugar el concepto de la administración municipal,

continuado del estudio de la hacienda pública municipal, el presupuesto (ingresos y egresos), así como de las fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias. Asimismo se mencionan las características de la autonomía

1.1 El federalismo

El desarrollo del presente apartado intitulado “El Federalismo” cobra vida a partir del esfuerzo por comprender de manera amplia el contenido de dicho concepto; se realiza con la plena convicción de que al hacer esto, se estará en condiciones para así poder puntualizar las características esenciales del federalismo fiscal.

Es fundamental conocer el significado etimológico de la palabra “federación” como punto de partida para la comprensión del concepto. De ésta forma, el origen del vocablo proviene del latín *foedus* que significa unión, alianza, pacto, acuerdo. En este sentido, se hace referencia a una forma de estructuración y organización de asociaciones humanas; de tal manera que en la ciencia política se le da el significado de: unión de diferentes conjuntos políticos que a pesar de su asociación, conservan su carácter individual (citado por IILSEN, 1998).

Para conformar una definición del federalismo se debe partir de la idea que no hay un modelo único, la esencia del federalismo está en la creación de instituciones y procesos que permitan alcanzar la unidad política, lo que permite una mayor diversidad de soluciones de los problemas de la vida diaria.

En este sentido Tocqueville señala que “el federalismo envuelve la unión de estados soberanos, que, en conjunto, integran la federación, el gran cuerpo de la Unión” (citado por Navarro, 2006: s/p). A pesar que su definición solamente brinda la esencia del federalismo, mostrando las partes fundamentales de un Estado Federal; Tocqueville plantea que actividades sustantivas como la seguridad interna son facultades reservadas para el Estado Federal, pues considera que el gobierno de las diferentes entidades federadas fue considerado como libre en su esfera. No obstante, esto provocaría que debido a medidas imprudentes, se abusara de la independencia y se comprometiera la seguridad de la Unión entera. Por ello, se le permitió al gobierno federal intervenir en los negocios interiores de

los Estados. De igual manera, se le dio al gobierno federal el derecho ilimitado de recaudar impuestos para pudiese desempeñar las obligaciones que le fueron conferidas mediante un pacto (Tocqueville, 1963: 128).

El federalismo plantea otra gran característica: la distribución de atribuciones y responsabilidades; lo que ofrece sistemas flexibles y dinámicos que al finalizar se traducen en una eficiencia para gobernar, por lo que Guillén menciona que “el Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas, el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas” (citado por Hernández, 2006: 6). La distribución de atribuciones y responsabilidades, proporciona información para diseñar y adaptar respuestas al cambio, por medio de la conciliación de intereses, valores y diversas preferencias con los diversos entes del gobierno. En relación a esta definición Thomas Antón define el federalismo como “un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas” (Reyes, 2006: 34)

Jellinek; desde una perspectiva más normativa y reforzando la idea de la asignación de atribuciones; señala que el Estado Federal es soberano formado por una variedad de Estados, mismos que al estar unidos por el Derecho Público imperante entre ellos, dotan de poder a la unidad estatista que los une. Además señala que la Confederación es una unión de Estados de carácter internacional, regida y reconocida con fundamento en el Derecho Internacional, siguiendo los siguientes principios (1958: 62):

1. Evitar las colisiones con los más altos intereses particulares de los miembros.
2. Respetar el contrato que surge de la unión.
3. Ser fiel a los tratados y convenios asignados entre los Estados miembros.
4. Dar cumplimiento a la Ley y así procurar la perdurabilidad de la Unión.

Es así como el Estado Federal debe de regular las relaciones entre los ciudadanos y las entidades federativas por medio del poder público o bien, debe regular las relaciones de poder con otras naciones; por ello no puede perder el ejercicio de las legítimas potestades públicas. Los Estados independientes, mediante el pacto quedan unidos con la finalidad de proteger su territorio ante amenazas del exterior y asegurar entre ellos la paz interior.

Por su parte Althusius establece que el federalismo es:

...la comunidad superior que está formada por la unión de varias inferiores, que no obstante ello, no pierden su individualidad y su autonomía. Señala que una de las características fundamentales del sistema federal es que la autoridad surge desde abajo. Para este autor, la comunidad superior no sería un estado federal sino una reunión de estados... (Citado por IILSEN, 1998:12).

Con las aportaciones hasta aquí vertidas, puede afirmarse que la soberanía está repartida entre el conjunto de Estados menores que conforman a uno mayor denominado Estado Federal o compuesto. Si en determinado caso la soberanía en un Estado se considera como una e indivisible y se ejercita sobre una sola población en un solo territorio, estamos hablando de un Estado simple, unitario o central. Teóricamente se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental (Guillén, 2004, 6).

Algo que se debe considerar como elemento fundamental del federalismo, y que ha sido mencionado en las aportaciones precedentes, es la existencia de un esquema de contrapesos, como el planteado por Montesquieu quien consideraba a la división de poderes como una condición esencial de la libertad de los ciudadanos, debido a que ésta les protegía contra el posible despotismo de los gobernantes; esto es: “el poder detiene al poder”, según su expresión (citado por Reyes: 2003, 4). Esta división de poderes horizontal es compartida por la mayoría de los Estados, tanto unitarios como federales, y se expresa generalmente en las ramas ejecutiva, legislativa y judicial.

En los Estados federales existe además una división vertical de poderes entre la Federación, los Estados y los gobiernos locales, que cumple igualmente funciones de garantía para los ciudadanos, aunque de un tipo distinto del anterior. Es decir, se crea un poder soberano el Gobierno Federal, en el que las entidades locales se encuentran representadas, y que a la vez son soberanas en sus territorios y sociedades. Por ello, la soberanía de cada territorio impide atribuciones de otros gobiernos en su localidad, para eliminar el centralismo y autoritarismo.

En el mismo sentido, Secondat refuerza la idea de la división de poderes como parte del federalismo, al expresar que:

...el federalismo comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres poderes independientes y auto-regulables (poderes ejecutivo, legislativo y judicial en los niveles federales y estatales)... (citado por Navarro, 2006: s/p).

Con lo hasta aquí presentado, puede señalarse que al dividir al Estado en distintos niveles de gobierno, de manera horizontal o vertical, se genera una mejor actuación entre los Estados Federados y los tres poderes; de hecho, se considera que se rompe al poder con poder para buscar el anhelado bien común. En consecuencia, en el Estado Federal encontramos un territorio formado por entidades federativas que al estar congregadas conforman una nación con un gobierno federal propio al que se le encomienda el ejercicio de la soberanía a través de la Constitución. Al ser ésta la norma suprema que rige a la Federación, estipula que cada estado federado posee un territorio, un gobierno y una población. Asimismo, establece que existirán representantes en los distintos niveles de gobierno para cumplir con el pacto de la sociedad con el Estado sin menoscabo a la autonomía de las entidades federativas.

Otra característica del federalismo es contar con una constitución que atribuye formalmente poderes legislativo, incluidos los fiscales, a los órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía para cada orden. Desde el reconocimiento constitucional de 1824, para Bobbio “el Estado Federal constituye la realización más elevada de los principios del Constitucionalismo” (Bobbio et. al. 1985: 14). Como sabemos éste es la forma en que una sociedad política se expresa a través de una Constitución escrita o no escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que conforman el gobierno ordinario, estos actos buscan asegurar la vida, la libertad y la propiedad del individuo. Por otra parte, los estados miembros haciendo uso de la soberanía, están obligados mutuamente a realizar ciertas funciones teniendo como objetivo el bien común, sin importar las distintas circunstancias.

En correspondencia Reyes Heróles postula que:

...son los estados soberanos quienes celebran un pacto (Federan: hacer alianza o pacto) mediante sus representantes, por el que crean la federación y expresan los derechos que le ceden; además establece, que entre lo poco que el liberalismo mexicano consigue plenamente en sus orígenes, está la consignación de la forma federal... (Reyes, 1974: 16).

La forma federal es un compromiso entre el Estado y la sociedad, en ella los representantes son el medio por el cual los ciudadanos expresan sus derechos así como sus necesidades. La razón es que debido a la subordinación de los poderes y entidades a la Constitución; de tal suerte que la modificación de ésta solo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran al Estado. Ello implica que los representantes deben velar por el interés general de los ciudadanos, manteniendo el servicio hacia el pueblo y no en sí mismos.

Así mismo, es de vital importancia mencionar las características del Estado Federal que menciona Porrúa (citado por IILSEN, 1998: 14):

1. Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de las entidades integrantes.
2. Una población con derechos y deberes de ciudadanía en relación al Estado Federal.
3. Una sola soberanía que implica la detentación del poder supremo por parte del Estado Federal. Los estados miembros participan del poder, pero sólo dentro de los ámbitos de su jurisdicción que la Constitución les atribuye.

En relación con las características esenciales de un Estado Federal Anderson menciona que debe de existir por lo menos *dos órdenes de gobierno*, uno para todo el país y otro para las regiones; *una constitución* escrita que formalice a los poderes legislativos, incluidos los fiscales, a los dos órdenes de gobierno, con la garantía de una cierta autonomía para cada orden; *un árbitro* o un procedimiento que suele implicar tribunales, pero en ocasiones referéndums o una Cámara alta, para la resolución de conflictos constitucionales entre los gobiernos; y *una serie de proceso e instituciones* para facilitar o establecer relaciones entre los gobiernos (Anderson, 2008: 3).

Sin lugar a duda cuando hablamos de la esencia del federalismo, es la existencia de dos órdenes de gobierno constitucionalmente establecidos como mínimo, estableciendo como un punto principal la auténtica autonomía respecto del otro; así mismo nos señalan conceptos claves para entender el significado de del Estado Federal como: soberanía, territorio, población, constitucionalismo y entendiendo a los gobiernos de cada nivel responsables ante sus respectivos electorados.

Por otro lado, Anderson señala que “los rasgos más específicos que dibujan cada federación reflejan las tradiciones institucionales locales, así como el nivel y la clase de autonomía buscada. Por regla general, el federalismo requiere democracia y Estado de Derecho porque los regímenes no democráticos no suelen permitir la auténtica autonomía a las unidades constitutivas” (Anderson, 2008: 14). Anteriormente se había hablado de los representantes los cuales son

los encargados de llevar a cabo el pacto, pero estos están regidos por el sistema de leyes e instituciones ordenado en nuestra constitución, este es el mayor fundamento jurídico que posee las autoridades y funcionarios. Se debe de llevar la participación directa o indirecta de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas, esto configura la legitimidad a los representantes.

Retomando a Schultze (1993), el federalismo debe cumplir con al menos dos funciones. Primero, la *separación y delimitación del poder* por medio de una división vertical de poderes y, simultáneamente, dar protección a las minorías a través de la autonomía territorial. Segundo, cumplir un *papel integrador en sociedades heterogéneas*. El federalismo tiende a conectar un cierto grado de unidad, que permite integrar objetivos sociales diversos.

Como se advierte en el cuadro 1, esta situación se puede presentar como un continuo bipolar entre una meta centrípeta dirigida hacia la integración y la uniformidad de las condiciones de vida, y otra centrífuga, dirigida a su autonomía y multiplicidad (Schultze, 1993; 61).

CUADRO 1. FUNCIONES DEL FEDERALISMO

Centrífuga Alianzas	Federalismo		Centrípeta Estados Unitarios
Asociación de Estados	Estados confederados	Estado unitario federal	Estado unitario descentralizado

Fuente: Tomado de Schultze, 1993.

El cuadro muestra la ubicación del federalismo como principio organizativo en el centro de dos fuerzas. Por un lado, puede haber alianzas como una forma de coexistencia de varios estados, pero también puede haber estados unitarios en el otro (tipo federal o descentralizados), pasando por las asociaciones de estados y los estados confederados, podría haber otra forma, como el estado unitario centralizado.

Es decir, un federalismo deseable es el que tenga una división de poderes y de los órdenes de gobierno, que sean capaces de funcionar independientemente,

desarrollando un sistema cooperativo que ofrezca un alto grado de estabilidad en su sistema político. Martínez (1994), señala que los objetivos de un federalismo integral es alcanzar una auténtica autonomía, en este sentido es preciso eliminar el control gubernamental y mantener solo uno de carácter jurisdiccional, como un control de legalidad y no de otro tipo. También la regionalización es un proceso encaminado a institucionalizar un pluralismo político de base territorial, que supone la distribución, el reparto y la difusión del poder del Estado por el territorio nacional. La regionalización es un aspecto y una manifestación de la autonomía.

En esta investigación se entenderá como Federalismo al pacto de unión entre dos o más organizaciones, los cuales son los estados federados que ostentan de autonomía y soberanía, de un territorio y una población propia. Para llegar al bien común se dice que se debe hacer uso de la democracia, es decir la participación de los ciudadanos ya se ha de manera indirecta o directa. Por ello, los representantes deben de estar regidos por medio del Estado de Derecho y por medio del Derecho Público se llevan contrapesos para tener una mejor actuación en las reparticiones de funciones en los distintos gobiernos federales y locales.

Un ejemplo de la repartición de funciones en los ámbitos de gobierno, es el federalismo fiscal en México ya que ha sido un tema importante en los últimos tiempos al representar implicaciones tanto para los ingresos como para el gasto público, y esto se debe esencialmente a la excesiva centralización de los recursos que administra el gobierno federal, aunado a la escasa recaudación fiscal que prevalece en los gobiernos estatales y municipales.

En la idea de que los Estados complejos tienden a concurrir diferentes niveles de gobierno: el central, el subcentral y el local; y a su vez de territorios autónomos que declinan ciertas potestades a un poder central y dicha autonomía se da en el marco de divisiones políticas debidamente delimitadas geográficamente y ampliamente reconocidas. Con ello, se establece la relación entre federalismo y finanzas públicas, teóricamente conocido como el federalismo fiscal. En este sentido es necesario mencionar las características del federalismo fiscal, ya que tiene que ver con “el reparto de las responsabilidades económicas

entre la administración central, las regionales y locales” (Stiglitz citado por Ramírez, 2005, 651).

En este contexto surge la necesidad en esta investigación de vincular al federalismo con el federalismo fiscal, ya el objetivo es analizar la recaudación que ha sido efectuada por los municipios a través de las mismas oportunidades que ofrece el sistema federal mexicano. Asimismo, conocer los cambios que han surgido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para determinar las consecuencias que han tenido sobre los ingresos municipales en cuanto a autonomía financiera (relación entre ingresos propios, aportaciones y participaciones) y descentralización de funciones fiscales.

1.1.1 El Federalismo Fiscal

Partiendo de la idea de Amerizo (2005) que el Estado es la organización política de la sociedad, con un conjunto de capacidades a servicio del bien común y es la institución que permite a la sociedad que su vida civil y pública sea impulsada con la aplicación de los principios y criterios en el federalismo fiscal con institucionalidad. Permite aprovechar la ventaja que tienen los estados y los municipios por la cercanía con la población, debido al crecimiento de la complejidad en el sector público, se ha llevado una mayor centralización, se dice que existen mayores ventajas en la descentralización que a los inconvenientes, lo cual ha espoleado el interés en aquel campo de las finanzas públicas conocido como el federalismo fiscal. La idea central es extender el poder y las responsabilidades fiscales a los gobiernos locales para el bienestar social.

De acuerdo a Porto la teoría tradicional del federalismo fiscal:

Estudia los problemas de asignación de funciones y fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno. También es central en esa teoría el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales. Estos comprenden principalmente a las transferencias intergubernamentales y a los mecanismos de control de los gobiernos locales en determinadas acciones fiscales las más importantes son el endeudamiento

y el cumplimiento de las condiciones bajo las que el gobierno central les transfiere fondos o les regula algunas de sus actividades (2003:3).

Con relación a ello se puede resumir que las funciones principales del federalismo fiscal son: *la estabilización, la distribución del ingreso y la asignación de recursos para la producción de bienes públicos*. Para llevar a cabo esto, se parte del compromiso entre el gobierno federal y la descentralización, donde cada nivel de gobierno asume las funciones que mejor puede desempeñar. “La descentralización implica la distribución de recursos y competencias entre diversos niveles de gobierno y con ello los esquemas de transferencias intergubernamentales” (CEPAL, 1998) mientras una “delegación de control administrativo a los niveles más bajos de la jerarquía administrativa es desconcentración” (Paul Meyer citado por Oates Wallace, 1977: 3). Aunque en este apartado nos damos la tarea de definir brevemente descentralización, es de vital importancia en esta investigación, conformar más adelante un subtema específico para el concepto, tipos y formas de la descentralización.

Las tradicionales funciones económicas que un gobierno debe realizar representan el primer paso para desarrollar normas fiscales. En principio debe establecerse las responsabilidades económicas que debe atender cada nivel de gobierno, así como las fuentes de ingresos apropiadas para cada nivel de gobierno con el fin de lograr una mayor eficiencia. La estructura del sector público en una federación tiene implicaciones importantes para el desempeño general de la nación. Afecta el diseño y opciones de servicios públicos, la forma de su financiamiento, la posibilidad de innovar y el tamaño total que tendrá el sector público.

Rabell la estabilización, la distribución del ingreso y la asignación de bienes públicos de la siguiente manera:

La estabilización se refiere a las obligaciones macroeconómicas del gobierno. Estas tareas del estado se justifican para implementar políticas anti cíclicas con el objeto de evitar crisis económicas y promover el desarrollo.

Tradicionalmente estas responsabilidades han sido asignadas a favor del gobierno nacional en razón de dos cuestiones fundamentales. En principio el gobierno nacional ejerce el control sobre la oferta monetaria y crédito disponible. En segunda instancia los gobiernos sub nacionales se encuentran abiertos al comercio general...la segunda función económica del estado consiste en la distribución del ingreso nacional para lograr objetivos de justicia social. El combate a la pobreza y los programas de desarrollo social se consideran como responsabilidades nuevas del estado contemporáneo o de bienestar social. Lo que implica transferir fondos a las capas sociales más desprotegidas con la finalidad de lograr una cierta igualdad en la distribución de ingresos...la tercera función económica de estado consiste en la provisión de servicios públicos ordinarios representa la función económica con mayor dificultad para clasificar, ya que si consideramos una "área de beneficio". En consecuencia los bienes públicos serán asignados entre las jurisdicciones de acuerdo al área geográfica en la cual ocurran sus beneficios (2010: 26-31).

Como puede observarse, las funciones del federalismo fiscal deben estar bajo la responsabilidad de un agente; para el Derecho Tributario existe un solo sujeto activo de la obligación fiscal: el Estado, pues solamente él, como ente soberano, está investido de la potestad tributaria, uno de los atributos de esa soberanía. No obstante; "en los Estados organizados políticamente como federaciones, no sólo el Estado Federal posee soberanía, sino también las Entidades Federativas la poseen y ejercen con plena independencia del poder central (con las limitaciones impuestas por el Pacto Federal)" (IILSEN, 1998: 141).

La naturaleza del federalismo fiscal implica una definición de competencias entre los diferentes niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público. El federalismo fiscal, por tanto, es un conjunto de normas utilizado por los países –federalistas o centralistas- que intentan descentralizar la labor fiscal (Pliego, 2010: 4). La esencia del federalismo no se pierde, ya que en este ámbito se reparte las responsabilidades en los diferentes niveles de la administración federal.

Uno de los principales estudiosos de este tema, Oates señala que:

...el objetivo del federalismo fiscal es, entender y definir qué instrumentos y funciones recaudatorias es más conveniente centralizar y cuáles es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno. El federalismo fiscal trata la estructura vertical del sector público. Explora, tanto desde el punto de vista positivo como normativo, los roles de los diferentes niveles de gobierno y las formas en que se relacionan a través de mecanismos, como la transferencia de recursos... (Oates, 1999: 6).

Desde ésta perspectiva se busca separar la idea del centralismo, es decir se pretende eliminar o reducir la acumulación de las funciones de gobierno o de la administración en un solo poder; por lo que el federalismo fiscal trata de dejar las competencias y tareas del gobierno federal en los gobiernos locales, es el caso de la repartición de funciones en la Federación, los Estados Federados y los Municipios.

En la práctica fiscal encontramos sistemas en los cuales la mayor parte de los ingresos públicos son controlados por el ámbito central hasta aquellos en los cuales existe una gran descentralización impositiva. Sin embargo, la cuestión fundamental reside en encontrar si existen argumentos suficientes que apoyen la asignación del tipo de ingresos públicos entre los diferentes niveles de gobierno en forma eficiente. En el presente caso Richard Musgrave (citado por Rabell, 2010: 31-34) crea directrices generales para su asignación, las cuales son las siguientes:

- 1) Los impuestos altamente progresivos y redistributivos (como el impuesto sobre ingresos) deben ser nacionales. Si los gobiernos regionales o locales administraran estos impuestos se establecerían incentivos económicos para migrar (para ciudadanos de ingresos altos y bajos) lo cual lleva a distorsiones en decisiones de ubicación y la incapacidad de lograr objetivos eficientes para distribuir el ingreso.
- 2) Los niveles inferiores de gobierno deben evitar impuestos sobre bases fiscales altamente movibles (como el impuesto sobre ingresos de corporaciones y personas). Estos impuestos tienen el potencial de inducir

grandes movimientos en las bases fiscales produciendo distorsiones en las actividades económicas.

- 3) Las bases fiscales que se encuentran distribuidas en forma desigual a lo largo de las entidades deben ser centralizadas. El propósito principal consiste en evitar desigualdades en ingreso entre gobiernos inferiores. Por ejemplo: los impuestos sobre recursos naturales, los cuales se concentran en ciertas áreas, deben ser fiscalizados por el gobierno nacional para evitar que las áreas de procedencia tengan ingresos excesivos en comparación de las demás.
- 4) Los impuestos por uso de servicios o derechos son apropiados en todos los niveles de gobierno pero, son particularmente atractivos en niveles altamente descentralizados de gobierno. Su atractivo al nivel local proviene de la ausencia de incentivos económicos con relación a la ubicación. Estos impuestos o derechos requieren que los usuarios de servicios locales paguen por ellos de acuerdo con el costo real de utilizar dicho servicio. Las directrices principales que podemos obtener de estos principios sugieren que un sistema fiscal óptimo es aquel en el cual el gobierno central se apoya en impuestos progresivos y redistributivos como los impuestos sobre ingresos. Mientras que los gobiernos locales (municipales) deben apoyarse en impuestos sobre bases fiscales inmóviles como el impuesto sobre la propiedad, derechos, contribuciones o aprovechamientos. Las jurisdicciones regionales o estatales, en razón de su tamaño geográfico, tienen mayor posibilidad de aplicar impuestos sobre ingresos o ventas.

Como se puede observar la variable de la eficiencia económica es importante para la elección de la estructura de gobierno. Las dos dimensiones de la eficiencia que interesan en el análisis de la estructura gubernamental son: la eficiencia intra-jurisdiccional, o sea, la maximización de la utilidad en cada comunidad; y la eficiencia inter-jurisdiccional, o sea, la asignación eficiente de las personas y del capital a las distintas jurisdicciones del país (Porto, 2003:5). En relación estos dos tipos de eficiencia de económica recaen en la forma de

gobierno ya se descentralizado o centralizado. Por ello, la Eficiencia Económica Intra-jurisdiccional favorece la elección de formas de gobierno descentralizadas. El objetivo de Eficiencia Económica Inter-jurisdiccional, en cambio, favorece la centralización.

Determinar qué estructura de gobierno centralizada o descentralizada, es la más adecuada para el logro de esos dos objetivos que pueden ser conflictivos. Para fijar conceptos, es útil comenzar definiendo cuál es el significado de estructuras políticas centralizadas y descentralizadas. Siguiendo a Inman y Rubinfeld:

...la clasificación se hace en base a dos cláusulas constitucionales. La primera es la alternativa de organizar el gobierno como una estructura monolítica o con más de un nivel. Esta decisión de partición divide a la Nación (y a sus habitantes) en provincias; esta es la división político-territorial de la Nación. La segunda es la decisión de asignación de responsabilidades fiscales a cada nivel de gobierno... (Inman y Rubinfeld citado por Porto, 2003:3).

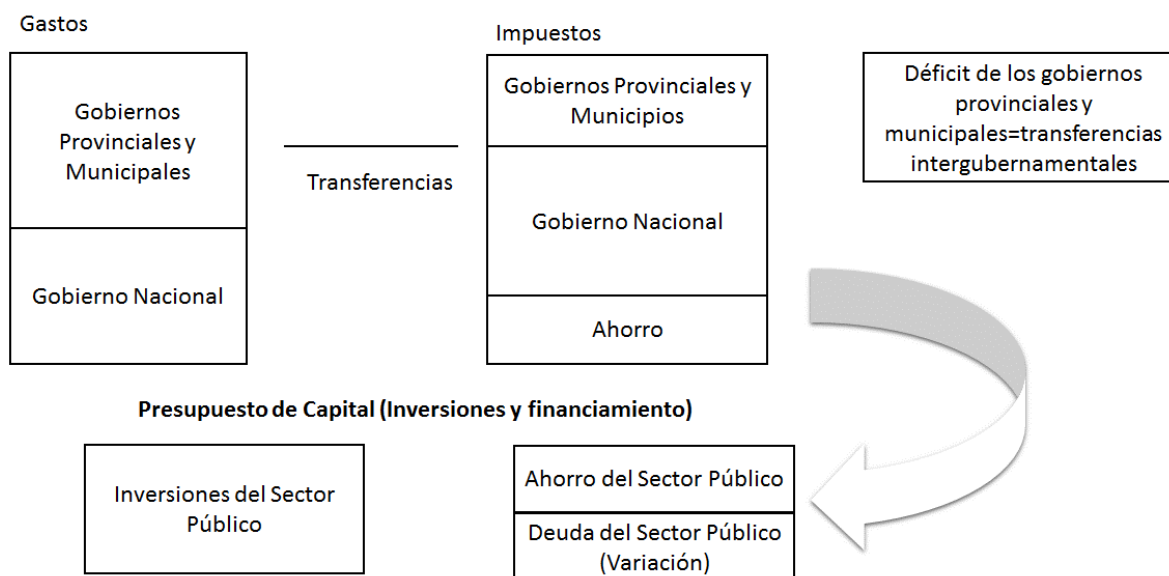
La idea anterior permite resaltar la reflexión acerca de la importancia de delimitar las competencias locales y federales de los ámbitos de gobierno, pues solamente de ésta forma se pueden proponer medidas de cambio en materia fiscal y evitar la doble carga fiscal a los contribuyentes así como repercusiones fiscales y económicas a la sociedad. Por su parte, la división territorial permite reconocer la existencia de tres entes con facultades impositivas, la federación, los estados y los municipios.

Como es sabido, en México existen tres ámbitos de gobierno, cada uno con la capacidad de establecer su sistema impositivo y sus políticas de gasto público, sin embargo cada quien, en su espacio tiene como base de gravación fiscal a los mismos contribuyentes, por lo que los diferentes niveles de gobierno deben estar coordinados y nunca subordinados, lo cual ayuda a un crecimiento homogéneo, en desarrollo social y en el aspecto económico (Astudillo, 2002: 8). Las potestades a los diferentes niveles de gobierno, se deben dar cuando el nivel de dichas

economías esté consolidado, justifique y garantice que administrativa y financieramente serán eficientes.

En este sentido, se debe fortalecer a los gobiernos locales para transferir mayor autonomía, pero debido a sus capacidades institucionales de los gobiernos para hacer frente a las responsabilidades se tienen que buscar alternativas de cómo fortalecer su estructura para atender las nuevas responsabilidades, logrando una mejor distribución del ingreso, controlando de manera eficiente el gasto y se designen las competencias que corresponden a cada ente del gobierno. En la siguiente figura se muestra el funcionamiento del presupuesto (Ingresos y Gastos Corrientes), de acuerdo a cada ente del gobierno.

Figura 1
Presupuesto de Funcionamiento (Ingresos y Gastos Corrientes)



Fuente: Porto (2003)

Las transferencias intergubernamentales son una característica de los gobiernos organizados en forma federal (o sea, con múltiples niveles). “Si no hay correspondencia media perfecta entre la asignación de funciones (gastos) y la de impuestos, habrá niveles de gobierno "superavitarios" (usualmente el gobierno nacional) y otros "deficitarios" (los gobiernos locales), aun cuando el sector público global esté en equilibrio” (Porto, 2003: 18).

En la organización del gobierno federal, al momento de realizar transferencias intergubernamentales, hay entonces un grado adicional de libertad: las funciones (gastos) y los impuestos se distribuyen según lo requerido para la eficiencia económica, sin necesidad de tener que balancear los ingresos y gastos de cada nivel. “También tienen la finalidad de compensar desequilibrios fiscales horizontales (gobiernos locales), además de compensar el desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno). Están basadas en la existencia de "spillovers" o “derrames territoriales”. Un bien provisto por un gobierno local puede beneficiar no sólo a sus habitantes sino también a las jurisdicciones vecinas” (Porto, 2003:18).

“Para Brennan y Buchanan (1980) este sistema de transferencias representa una forma de “monopolio fiscal, por lo que se oponen al mismo. En particular ellos señalan que los programas de ingresos compartidos no son deseables porque alteran el principal propósito del federalismo el cual consiste en fomentar la competencia entre las jurisdicciones. Con un razonamiento parecido Rodden y Ackerman (1997) consideran que las modernas federaciones no cumplen los lineamientos de preservar un mercado federal en razón de que los gobiernos centrales ejecutan roles redistributivos de importancia que cambian la clara delimitación de autoridad entre unidades de gobierno, limitan la autonomía de subunidades, introducen restricciones presupuestarias y permiten que la asignación de responsabilidades sea alterada frecuentemente” (citado por Porto, 2003).

Sin embargo, Boadway y Hobson (1993), así como Bird (2000), reconocen que las atribuciones de gasto e ingreso entre niveles de gobiernos producen disparidades fiscales que llevan a justificar objetivos de igualdad y la creación de sistema de transferencias. En este sentido, los fondos nacionales representan la vía principal por la cual los países reducen lo que se conoce como “desequilibrio fiscal vertical” (citado por Pliego, 2010).

Por otra parte, en relación con las posturas de los autores anteriores asimismo se debe partir del diseño de las transferencias, ya que esto refleja las

características principales del federalismo. Por ello se clasifican en las condicionales o en las no condicionales o incondicionales (transferencias libres) o los fondos en bloque que es una combinación de los dos tipos incondicionales y condicionales.

En relación Rabell (2010) describe que las transferencias condicionales (en lo sucesivo condicionadas) las cuales se utilizan para inducir actividades específicas. Estas actividades pueden comprender desde el desarrollo de un programa en materia de educación, la construcción de vivienda, instalación de drenajes, crear programas de capacitación o la entrega de semovientes al campo. La jurisdicción receptora de la transferencia tiene que aplicar los fondos recibidos únicamente para las finalidades establecidas por el gobierno que los otorga. Un ejemplo de las transferencias condicionadas en México es el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, ya que es el mecanismo presupuestario para transferir a los estados y municipios recursos que permitan fortalecer la capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e infraestructura educativa.

Además si se consideran requerimientos fiscales estos recursos pueden ser otorgados con o sin condiciones de aportar fondos del gobierno receptor. “Cuando estos fondos son otorgados sin condiciones fiscales se les conoce como transferencias condicionales limpias. Esto significa que la cantidad de la transferencia no cambiará ante cambios que puedan existir en los ingresos o egresos del gobierno receptor del fondo. La cantidad de la transferencia no podrá ser alterada por decisiones fiscales de la entidad receptora. En el segundo caso las transferencias condicionales pueden establecer requisitos fiscales para su entrega además de los requisitos de la aplicación misma del fondo. En este caso el tamaño del fondo dependerá de las políticas de ingresos o egresos de la jurisdicción que recibe la ayuda financiera...” (Rabell, 2010: 37)

Por otra parte, se encuentran las transferencias libres que se otorgan sin condiciones o con muy pocas restricciones. Su propósito principal consiste en dar asistencia fiscal a gobiernos en posiciones precarias. En la mayoría de los casos son proporcionadas a las entidades mediante una fórmula que divide el fondo principal entre los participantes.

...Si la fórmula incluye variables que no están relacionadas a las decisiones fiscales de los gobiernos receptores (nivel de ingresos locales), entonces los fondos se les considera transferencias libres puras. Si la fórmula incluye variables bajo el control de los gobiernos, entonces estos fondos podrán ser alterados en última instancia por las políticas financieras de los gobiernos receptores... (Rabell, 2010:39)

En conclusión, el federalismo fiscal se encarga de la repartición de responsabilidades, recayendo en el gobierno más cercano a los problemas, en los estados y en los municipios. La idea del federalismo fiscal es eliminar el centralismo, es decir descartar ese sistema político o administrativo que defiende la acumulación de las funciones de gobierno o de la administración en un solo poder. El federalismo fiscal trata de dejar las competencias, tareas del gobierno en poderes locales, lo que es el caso de la repartición de funciones en la Federación, los Estados Federados y los Municipios.

En este sentido el fundamento primero del federalismo fiscal se encuentra en el siguiente postulado: “el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente” (Pérez citado por Pliego, 2010: 2). En este caso, las responsabilidades deben bajar en el gobierno más cercano a los problemas, es repartir la responsabilidad en los estados y en los municipios. Por ello, el siguiente apartado es entender y otorgar al municipio la importancia que merece en el federalismo, donde por parte de la federación se ofrecen mayores competencias y atribuciones constitucionales a los municipios.

De acuerdo a Peinado et. al (s/a) los principios del federalismo fiscal mexicano, en su contenido sustentable de la economía mexicana y el bienestar de la sociedad, se manejan normar los objetivos del mismo federalismo, considerando lo siguiente:

- Formar una unión más perfecta, equilibrando los derechos de los estados con las necesidades de un gobierno central.
- Respetar los derechos fundamentales del individuo, estableciendo la justicia,
- Garantizar la paz interna y proteger la libertad de las garantías de los estados y municipios, y
- Otorgar al gobierno federal atribuciones en materia económica, financiera y comercial, para garantizar el bienestar general.

Estos razonamientos fundamentan el objetivo de igualdad material, es decir, de la equiparación de las condiciones sociales y económicas, referido tanto a los individuos como a las unidades territoriales

El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el estado de derecho, respetándola autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos. En este sentido, la asignación de los recursos en el sector público se debe de dar adecuadamente y que garantice una oferta suficiente y accesible de bienes y servicios públicos para el conjunto de la población.

Por lo que Terrazas (2009) considera que un sistema tributario justo y eficiente debe operar, con base en la equidad y progresividad, eficiencia económica, sencillez administrativa, flexibilidad para adaptarse a un entorno cambiante y de transparencia política. Asimismo, en la consecución de esos objetivos, debe considerarse, de manera fundamental e integral, el impacto en las finanzas públicas, de las empresas y de las familias.

Este razonamiento lleva a la investigación a reconocer que en lo sucesivo los cuatro principios del federalismo fiscal son: la subsidiariedad; solidaridad; eficiencia y equidad; y el equilibrio económico. Mendoza (2008) señala que la

subsidiaridad describe un principio político y de ética social referente a establecer límites de competencia en las relaciones entre la persona y las sociedades de las que forma parte, proyectando así; primero, la formación y organización de individuos y sociedades menores para que sean capaces de solucionar, en forma autónoma, sus propios intereses, concebido de este modo como interpretación ascendente; y segundo, en la organización multijurisdiccional del Estado, la protección y conservación de las atribuciones locales para promover su propio potencial.

Dentro del federalismo fiscal se considera el principio de solidaridad como un punto para generar mejores condiciones de los ciudadanos, sin importar la región donde se ubique, así como cubrir las necesidades más apremiantes en situaciones en las cuales requieran la intervención de los demás estados y municipios a través del gobierno federal.

El tercer principio hace referencia a la eficiencia y equidad, lo que en la economía federal constituye el marco general en el que se desarrollan las propuestas federales. Desde la perspectiva de Peinado (s/a) la eficiencia fiscal requiere políticas distributivas que ayuden a contrarrestar los llamados beneficios fiscales netos que son provocados por la diferencia de capacidad contributiva que tiene cada jurisdicción. Por otra parte, se considera que una economía federal es equitativa cuando la distribución de los costos y de los beneficios se rige por principios de equidad vertical y horizontal, donde la primera señala que se debe dar un trato adecuado de desigualdad a los desiguales y la segunda destaca el trato igual a los iguales.

En tanto, el federalismo fiscal se traduce en un proceso legal, administrativo y político, orientado a revertir las desventajas de la centralización para mejorar la eficiencia y equidad, tanto en lo macroeconómico como en lo microeconómico e institucional.

El cuarto principio es el equilibrio económico, el cual hace referencia a maximizar la eficacia de las provisiones, ajustándola a las preferencias de los

ciudadanos y minimizar los costos de la economía. Alcanzando un equilibrio de poder entre ejecutivos estatales y el federal, aplicando un trato justo y el reconocimiento de las necesidades reales de los municipios, estados y regiones.

Por último, es de vital importancia señalar los criterios aplicables al federalismo fiscal mexicano de la participación del ingreso federal a los estados y municipios, son considerados como una gran variedad de inequidades debido a que se utilizan tablas y proporciones de distribución con factores donde la prioridad son los municipios más grandes, los cuales se benefician por tener mayor población y mayor capacidad tributaria. En este sentido, los criterios son considerados para establecer parámetros de distribución adecuados a la realidad y necesidad de cada estado y municipios. De acuerdo a Monroy y Peña (2007) los criterios se aplican para dar un equilibrio entre los tres niveles de gobierno. Por lo anterior expuesto, el federalismo fiscal mexicano debe descansar bajo el supuesto de los siguientes criterios (SEGOB, 2007):

1. Resarcitorios: son aquellas fórmulas o mecanismos de distribución que toman en cuenta el nivel de recaudación y el dinamismo o las características de una economía local.
2. Compensatorios: son fórmulas que asignan más recursos a los estados o municipios que tienen mayores índices de marginación, pobreza, rezago en infraestructura, o cualquier otro elemento que ponga en evidencia su mayor condición de vulnerabilidad.
3. Equidad: son fórmulas que se asignen más recursos a los municipios más poblados o a los que tienen un territorio más grande.
4. Reparto: este no toma ninguna característica del municipio para distribuir los recursos; simplemente favorece a los estados y municipios que recibieron una mayor proporción de recursos en ejercicios fiscales pasados.

Los elementos presentados en este apartado demuestran los aportes que se han generado como resultado de las internas negociaciones de los Estados y Gobierno Federal, los resultados que se han obtenido son gracias a las exigencias

sociales lo que ha construido el actual sistema de coordinación fiscal, apegándose a los principios y criterios fundamentales del federalismo fiscal. Resaltando la descentralización como sistema de vida que responde a principios básicos de civilidad política y social y en efecto, reconoce que la sociedad moderna es plural y activa.

Pues en la teoría del federalismo fiscal es de vital importancia la asignación de los recursos para financiarlos. Una cuestión es la distribución de poderes tributarios, o sea, que impuestos recauda cada nivel de gobierno. Distribución de gastos e impuestos con transferencias intergubernamentales en general, del gobierno nacional a los gobiernos estatales y estos a las municipalidades. La teoría tradicional del federalismo fiscal se ocupa de las cuestiones normativas vinculadas con los problemas anteriormente mencionados.

En los últimos años en el Congreso de la Unión se ha discutido sobre la conveniencia de delegar y transferir hacia los estados y municipios tanto los recursos fiscales federales como las responsabilidades y facultades que permitan a estos dos órdenes de gobierno llevar a cabo las actividades que hasta la fecha venía desarrollando el gobierno federal, tales como la prestación de servicios públicos. En este sentido es de vital importancia hacer la diferencia entre el federalismo y descentralización.

1.2 Descentralización

A partir de la mitad de la década de 1980 en México se ha llevado a cabo diferentes estrategias de descentralización con la intención de reducir el monopolio del gobierno federal en la administración pública. De esta forma, Rondinelli menciona que, la descentralización se entiende como “la transferencia o delegación de autoridad legal y política para planear, tomar decisiones y administrar funciones públicas de agencias centrales de gobierno a organizaciones de base, unidades subalternas de gobierno, corporaciones descentralizadas, gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales” (Citado por Martínez y Ziccardi, 2000: 714).

De acuerdo a Mandujano (2011) el proceso de descentralización fiscal en México ha consistido fundamentalmente en una desconcentración administrativa del gasto como vía por excelencia para la transferencia condicionada de recursos a estados y municipios. Se explora en retrospectiva el proceso de planeación y descentralización con el propósito de indagar sus principales rasgos, composición y tendencia reciente del gasto público federalizado, a fin de contribuir con algunas reflexiones en el marco de la reforma hacendaria.

En el federalismo fiscal plantea como objetivo primordial establecer una combinación óptima entre centralización y descentralización en la asignación de competencias entre los diferentes niveles de gobierno que conforman una federación. En este sentido Carrera (2010), menciona que el federalismo fiscal tiene como objetivo establecer la estructura óptima del sector público y la mejor distribución de funciones fiscales entre los ámbitos o niveles de gobierno, con el fin de satisfacer las necesidades específicas de los diferentes sectores de la sociedad de la manera más eficiente y maximizando el bienestar económico. La principal estrategia para alcanzar dicho objetivo es la descentralización, ya que es una pieza clave de la Reforma de Estado; porque implica la descentralización de acciones y funciones a los ámbitos de gobierno locales, como parte de la democratización de las estructuras políticas. En términos generales, la descentralización se define como la transferencia de facultades o atribuciones del Gobierno Central hacia otros órdenes de gobierno (regiones, estados y municipios).

De acuerdo a Prud'homme (2001) el principio básico de la descentralización es:

“Excepto bajo circunstancias claramente definidas donde deben ser tomadas a los más altos niveles en la pirámide de la administración, las decisiones deben ser tomadas al más cercano nivel posible de la población involucrada. Nos referimos a

la capacidad real para tomar decisiones, con descentralización de impuestos, reparto de recursos y flexibilidad de la inversión” (p 3-4)

Particularmente, los objetivos de implementar políticas de descentralización son:

- La eficacia y eficiencia en la organización política, administrativa y jurídica del Estado.
- El mejoramiento de la planificación de las tareas del Estado.
- Incremento en la eficiencia de la gestión y operación de los servicios públicos.
- Alcanzar una mayor equidad en el ejercicio del gasto público.
- Distribuir mejor los servicios del Estado hacia la población y lograr que el desarrollo sea equilibrado y equitativo para todas las regiones.
- Mejorar la participación política de la población en las decisiones públicas.

Las formas de descentralización más comúnmente conocidas son (Carrera, 2013: 1):

- Desconcentración: Es la reasignación de responsabilidades del gobierno central a sus propias unidades administrativas que se encuentran ubicadas a lo largo del territorio nacional, sin que éstas queden bajo el control de los gobiernos subnacionales.
- Delegación: Proceso a través del cual responsabilidades sobre funciones específicas bien definidas son asignadas a gobiernos o unidades administrativas subnacionales, las cuales rinden cuenta al gobierno central.
- Devolución: Involucra la transferencia de poder en la toma de decisiones, finanzas y gestión hacia gobiernos subnacionales que poseen esferas bien definidas de autonomía, lo cual implica la realización de elecciones en estos ámbitos de gobierno.

De acuerdo con Ziccardi y Martínez (2000), las estrategias de descentralización han tenido diferentes modalidades, entre las que destacan: la Desconcentración (es el cambio de autoridad de la línea administrativa central en

los niveles más bajos de la estructura administrativa pero subsisten vínculos con la misma), la Delegación (transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato administrativo, supone una mayor redistribución de poder) y, la Devolución (transferencia de poder central a niveles inferiores, en el que el receptor adquiere una autonomía más sustancial, no obstante siguen siendo supervisadas por la administración central). Mismos que permiten entender el contexto que enmarca las diversas formas que han cobrado los intentos de la descentralización.

Cada uno tiene implicaciones distintas, mientras que la desconcentración mantiene la toma de decisiones en el ámbito central, la privatización otorga un amplio margen para la participación de los sectores privado y social. Por otra parte, la teoría ha identificado tres tipos de descentralización:

A) Descentralización política: Se refiere a una mayor participación de la población en los procesos de decisión política. Esto significa que las autoridades elegidas por voto popular a nivel local asuman sus responsabilidades frente a sus electores.

B) Descentralización administrativa: Se refiere a una mejor distribución de la autoridad, la gestión administrativa y el financiamiento de la atribución de competencias a los entes subnacionales para el cumplimiento eficiente de las tareas públicas: servicios públicos, la gestión, la planeación, la ejecución y la supervisión.

C) Descentralización fiscal: es un componente fundamental de la descentralización ya que cualquier transferencia de facultades implica la asignación de los recursos necesarios para llevar a cabo las tareas. Se distinguen ciertos ejemplos: transferencia de recursos para fines generales o específicos, atribución de impuestos locales, posibilidad de acceder a créditos, entre otros.

Por otra parte, para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), la descentralización es un proceso a través del cual se transfiere autoridad, responsabilidad, poder y recursos del gobierno central a los ámbitos subnacionales (UNDP-BMZ, 2000); es decir, que el tipo de descentralización a la

que se debe aspirar es la devolución. Esta idea es compartida por otros autores en el sentido que descentralización implica básicamente la redistribución de la capacidad de decisión con el fin de fortalecer los ámbitos subnacionales de gobierno (Oates, 1993; Davey, 1992; Conyers, 1984). Luego entonces, es posible afirmar que éste es el tipo de descentralización que debe promoverse para apoyar el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

En este sentido el Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal define a la descentralización “la redistribución equilibrada de las competencias entre la federación, los estados y los municipios en lo político, económico, social y administrativo. En un proceso integral para eficientar y mejorar la política y la administración de un país” (1998: 119).

En relación Porto (2003) señala que los tipos de descentralización fiscal dependen de la autonomía local y de la rendición de cuentas o responsabilidad fiscal local. Las medida de descentralización fiscal más usuales son: (i) Recursos propios / recursos totales de todos los niveles de gobierno; (ii) Recursos propios / PBI; (iii) Gasto local (decisión) / gasto total de todos los niveles de gobierno; (iv) Gasto local (ejecución) / gasto total de todos los niveles de gobierno; (v) Gasto local / PBI.

A continuación mencionaremos algunos beneficios que se logran a partir de implementar una descentralización en los diferentes aspectos que confluyen en la vida de los gobiernos locales:

- La descentralización puede ayudar a resolver los problemas de gestión administrativa a nivel local, al dar a los votantes mayor capacidad para imponer disciplina a los funcionarios públicos locales.
- Uno de los efectos positivos de la descentralización es el hecho de que los impuestos y servicios reflejan más adecuadamente las preferencias de la población existente.

- Ayuda a resolver problemas de ineficiencia y corrupción a nivel local ya que introduce elementos de competencia que ofrecen a los gobiernos locales mayores incentivos para actuar correctamente.
- Hay una mayor responsabilidad por la prestación eficiente de los servicios, cuando estos se financian con recursos propios de la jurisdicción en que se prestan.
- Estimula la participación política siempre y cuando los individuos consideren que las políticas locales tienen una repercusión más directa sobre su vida, y consideren que tienen mayores posibilidades de que sus opiniones sean escuchadas y tomadas en cuenta en el ámbito local.
- Por su mayor cercanía a los ciudadanos, los gobiernos locales tienen mejor información que el gobierno nacional y por lo tanto el bienestar social puede maximizarse cuando cada bien público se produce por el orden de gobierno de menor nivel posible, dadas las externalidades y economías de escala en la producción.

En resumen, la descentralización puede ofrecer grandes ventajas, siempre y cuando se den las siguientes condiciones:

1) Los gobiernos locales tengan la capacidad institucional para hacerse cargo del mayor cúmulo de funciones que les corresponderían en un régimen descentralizado.

2) Exista entre los diferentes niveles de gobierno un contrato de descentralización con especificaciones claras.

3) Se mantenga una correlación entre los beneficios de los programas gubernamentales y el costo para los contribuyentes locales.

4) Las relaciones intergubernamentales se articulen de modo tal que los gobiernos sub-nacionales estén sujetos a limitaciones presupuestarias estrictas.

A partir de las reflexiones anteriores, se puede decir que la descentralización fiscal tiene como objetivo lograr una óptima distribución de responsabilidades entre los diferentes órdenes de gobierno, promover eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos, estimular responsabilidad, y fortalecer a los gobiernos

subnacionales con más recursos y capacidad de decisión. La descentralización fiscal tiene entonces como piedra angular la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y el estudio de las relaciones fiscales intergubernamentales se refiere a la división de facultades y responsabilidades fiscales entre los diferentes ámbitos de gobierno de un país (Bahl, 1999).

1.3 Finanzas Municipales

El tema de recursos financieros es relacionado con el federalismo y la descentralización, para tener una mejor repartición de los recursos. El estudio de las finanzas públicas municipales generalmente se ha concentrado en el papel del federalismo fiscal y en su relación intergubernamental con los órdenes de gobierno, el federal y estatal. Debido a ello, es necesario entender que son las finanzas municipales. Primero debemos saber que:

La administración municipal está integrada por una serie de órganos que se interrelacionan y por tanto, requieren de normas jurídicas que regulen las relaciones que se dan entre ellos, así mismo, el Municipio a través de sus órganos realiza una serie de actividades que interfieren en la serie de otras personas, surgiendo relaciones que deben ser reguladas por normas jurídicas, las que integran el Derecho Municipal... (Aragón, 1996: 74)

Por ello, Gonvenwein menciona que los criterios jurídicos su principal objeto es la “formación y disolución del Municipio, su constitución interna, la designación de sus órganos, sus decisiones, sus relaciones con el Estado, los derechos y deberes de sus miembros, el alcance y la forma del ejercicio del poder público, esto forma el contenido del Derecho Municipal” (citado por Aragón, 1996: 45). Los preceptos jurídicos dan la base para formar la administración pública municipal, estos generan las reglas primordiales para regular las relaciones, su organización interna, es decir todas las actividades que realiza el municipio.

Al ser el municipio la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados, constituye también la cedula social y jurídica fundamental para el desarrollo armónico y democrático del sistema federal de un

país. Por ello, es indispensable una economía municipal donde cuenten con una autosuficiencia económica. La filosofía de las acciones a realizar por los municipios es coincidente con su función básica, con el propósito de dar a los habitantes de un país y de un estado, los servicios que satisfagan las necesidades.

Asimismo, ningún gobierno ente está más cerca de las necesidades que le atañen, por lo que difícilmente otra entidad gubernamental podrá conocer y satisfacer las necesidades de cada núcleo de población. Por ello, existe una conveniencia de orientar macro, micro y socialmente a nivel federal y estatal la acciones en un plan acorde con los recursos económicos de que se dispongan, para evitar acciones contradictorias o en las que se haga un uso inadecuado de recursos. Una de las áreas que los Gobiernos locales deben cuidar y velar por su buen funcionamiento, es el área financiera de la municipalidad, lo que implica la transparencia en el manejo de los fondos, ya que como toda empresa estatal debe cumplir con todas las normas y procedimientos establecidos por el Estado, para el manejo adecuado de los recursos.

Debido a esto, el estudio de la hacienda pública municipal, se enfoca a los siguientes aspectos de la función hacendaria:

- a) Conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.
- b) Las funciones, sistemas y procedimientos necesarios para la planeación, operación y control de los ingresos y egresos municipales.
- c) Las áreas de la administración pública municipal encargadas de desarrollar tales funciones (Hacienda Pública Municipal citado por Salazar, 2009: 146).

En consecuencia, se entiende como finanzas municipales al “conjunto de recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines” (INAFED, 2003: 2). Las finanzas municipales tienen una importancia

estratégica para el logro de la visión, misión, objetivos y metas contempladas en los planes de desarrollo del municipio.

También las finanzas municipales o hacienda municipal es “el área de la investigación que estudia lo relativo a los ingresos y los egresos del municipio, endeudamiento y política económica fiscal y financiera del municipio” (INAFED, 2003: 2). Las finanzas municipales tienen íntima relación con el Derecho, por los problemas jurídicos que enfrentan los municipios tanto interna como externamente, incluyendo la resolución de los mismos, en los que el sistema legal tiene primordial importancia, tanto en sus relaciones municipales como nacionales, depende en gran medida de un buen sistema jurídico y su debida aplicación dentro del sistema financiero general del país, y el buen funcionamiento de las finanzas del municipio.

Para ello, es necesario formar el presupuesto municipal, donde se calcula anticipadamente cuánto dinero ingresará al municipio por impuestos, tasas o transferencias del Estado, y cuánto dinero saldrá para cubrir los gastos de salarios, luz, agua, teléfonos, combustible, para las inversiones en obras de infraestructura, proyectos de desarrollo económico y para la inversión en el área social y salud, durante un tiempo determinado usualmente de un año.

El presupuesto es un instrumento fundamental en toda administración pública municipal, debido a que vincula todos los procesos organizacionales, que van desde la planeación y contabilidad, hasta la fiscalización. El presupuesto es “una herramienta técnica/administrativa que ayuda a definir, dirigir y transparentar, los planes de acción que buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos” (INAFED, 2003: 5)

Para esto, las instituciones del sector público desarrollan su presupuesto en cinco etapas, ellas son (Finanzas Municipales Cuadernillo de Formación Municipal, 2011: 3):

- Formulación,
- Aprobación,

- Ejecución,
- Seguimiento,
- Evaluación y Liquidación

Para realizar la formulación del Presupuesto Municipal primero se debe de comparar los resultados del presupuesto del año anterior, ya que sirve de base en la elaboración del nuevo presupuesto. Para llevar un control presupuestal el municipio debe establecer controles adecuados para administrar el presupuesto y las modificaciones que se le hagan en el futuro, que muestren con claridad y exactitud los cambios que se le hicieron

De acuerdo al INAFED se debe definir las prioridades globales y las metas a corto, mediano y largo plazo del municipio.

...el responder a las diferentes expectativas y a las visiones de los habitantes de un municipio requiere del establecimiento de tres tipos de planes. De largo plazo, es el plan estratégico el cual permite a las instituciones tener una visión donde dirigirse. A mediano plazo el Plan de Desarrollo Municipal es el que ofrece los caminos por los que transitará el gobierno local. Por su parte, para el corto plazo se encuentra el Programa Operativo Anual el cual describe las acciones a desarrollar para transitar por dichos caminos, que es complementado por el presupuesto que define como se distribuyen los recursos económicos para desarrollar las actividades planteadas (2003:6).

Antes de iniciar la elaboración del presupuesto, es necesario definir su marco de formulación y de operación, así como los lineamientos y los límites técnicos en los cuales estarán basadas las proyecciones, estimaciones y adecuaciones presupuestales. Esto implica definir reglas y fronteras que permitan la buena operación del presupuesto. También se deben de estimar los ingresos y egresos a corto plazo y pronosticar las tendencias a mediano y largo plazo.

Al publicar la versión final del presupuesto se inicia el ejercicio de su ejecución y seguimiento. Para ejercer un buen cumplimiento a lo anterior y tener una mayor transparencia en este proceso, el INAFED recomienda emitir un reporte

mensual a las áreas operativas y emitir también un reporte trimestral que divulgue la trayectoria y variaciones al final del año.

Las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios se clasifican en dos grandes grupos: fuentes directas u ordinarias e indirectas o extraordinarias. El primer tipo de ingresos se refiere a los ingresos propios, el ingreso indirecto por transferencias intergubernamentales (participaciones federales y aportaciones). Por su parte el segundo tipo de ingresos denominados extraordinarios se refieren a cuenta de terceros, contribuciones a mejoras y financiamientos a las transferencias, autorizaciones de compromisos, validaciones para adquisición de bienes y servicios, a fin de garantizar la disponibilidad de dinero en el presupuesto y que esté de acuerdo a las metas y propósitos del municipio.

Las fuentes directas u ordinarias son “aquellas que adquiere el Municipio por el desarrollo de sus actividades propias de derecho público, percibiéndose de forma constante y regular, y se dividen según sus características especiales en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones” (Salazar, 2009:149)

Salazar (2009) menciona que los impuestos son las contribuciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas o morales que las leyes señalan como contribuyentes. Algunos de los impuestos que pueden ser cobrados por los municipios son: el predial, sobre adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles; sobre conjuntos urbanos; sobre anuncios publicitarios; sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos; sobre la prestación de servicios de hospedaje, otros impuestos comprendidos en la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México.

Por otro lado se encuentran los derechos que son “los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo” (Salazar, 2009: 150), por ejemplo: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, disposición de aguas residuales, registro civil, desarrollo urbano y

obras públicas; por servicio de rastro, por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

También los Productos son una forma de tener ingresos en los municipios, donde se recaudan ingresos provenientes del desarrollo de actividades que son propias del derecho público por el aprovechamiento o explotación de sus bienes patrimoniales, ejemplo: venta o arrendamiento de bienes municipales, derivados de bosques municipales, utilidades, dividendos y rendimientos e inversiones en créditos, valores o bonos, por acciones y participaciones en sociedades o empresas, en general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda municipal, derivados de actividades que nos son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Además, se encuentran los ingresos denominados aprovechamientos que “son los ingresos no clasificados como impuestos, derechos, productos o particiones” (Salazar, 2009: 151), ejemplos: reintegros, uso o explotación de bienes de dominio público, sanciones administrativas, indemnizaciones por daños o bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.

Igualmente como bien señala Salazar “las participaciones se refieren a los ingresos que percibe el municipio por concepto de participación en la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales, con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin” (2009: 151). Por ejemplo: las participaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen; los provenientes fondos de aportaciones federales.

Los ingresos derivados del sector auxiliar “son los rendimientos o ingreso derivados de organismos descentralizados, fideicomisos, y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público” (Salazar, 2009, 152). Por último, se encuentran los accesorios, los cuales los define Salazar como “los recargos, multas, gastos de

ejecución, indemnización por devolución de cheques, de acuerdo a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México” (2009, 152).

Ahora bien, las fuentes indirectas o extraordinarias son “las que se consideran cuya percepción se autoriza excepcionalmente para promover el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio” (Salazar, 2009; 152). Se conocen como ingresos extraordinarios a las aportaciones de mejoras, los créditos, los ingresos derivados de los financiamientos y las contribuciones especiales.

Las aportaciones de mejoras, son aportaciones que las personas físicas realizan por ser propietarias, ubicadas dentro del área de beneficio donde se ha de efectuar determinada obra pública. A su vez, los créditos “son aquellos que percibe el municipio al solicitar préstamos para el cumplimiento de sus funciones” (Salazar, 2009: 153), estos pueden ser otorgados por la Federación, el estado, particulares o cualquier institución crediticia.

Por otro lado, los ingresos derivados de los financiamientos, son los derivados de las operaciones de crédito en los términos que se refieren a la deuda pública. Por último, se encuentran las contribuciones especiales las cuales Salazar las define como “los recursos recibidos ocasionalmente, por ejemplo cuando el ayuntamiento hace una obra por cooperación los habitantes deberán pagar una contribución especial por aportación de mejoras” (2009:153).

Para entender de mejor manera las finanzas municipales, no se debe de perder de vista el significado de los egresos municipales, Salazar los define como:

Es la representación ordenada y clasificada de los gastos por realizar; con el objetivo de prever los recursos financieros para la administración municipal, llevar un control estricto de los gastos, y manejar adecuadamente y honestamente los fondos financieros... (2009:154)

Para ello ha de llevar a cabo un presupuesto de egresos el ayuntamiento (documento en el cual se obliga a la tesorería municipal a efectuar solo aquellos

gastos que hayan sido incluidos en el presupuesto). El presupuesto es formado por la tesorería municipal en coordinación con el presidente municipal, pero autorizado por el cabildo, posterior a su aprobación; el presidente y el síndico son los encargados de vigilar el cumplimiento de dichas disposiciones.

Asimismo, se encuentra la cuenta pública como parte importante de las finanzas municipales, ya que “es la información económica, contable presupuestal, programática, cualitativa y cuantitativa que muestra los resultados de la ejecución de la Ley de Ingresos y del presupuesto de Egresos” (Salazar, 2009: 155). Esta información permite llevar un mejor control para la realización de distintas actividades de los municipios que implican gastos, así no se puede hacer gastos inesperados, solo se realiza lo que se programó en los egresos municipales.

Posteriormente, se encuentra la deuda pública la cual define Salazar como:

...un mecanismo de las finanzas públicas que permite compensar los faltantes de recursos, la cual pueden adquirir la federación, los estados, municipios y los organismos que dependan de los antes citados, siempre y cuando sea con la finalidad de promover el desarrollo al emprender obras de interés público, fortalecer la infraestructura económica y dotar de servicios públicos (2009: 156)

Por su parte, González señala que la deuda pública es:

Un acto concreto de crédito público por medio del cual un gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad o de otros gobiernos o entidades públicas o privadas, para reintegrarlos en un plazo determinado y pagando una cierta tasa de interés (cit. pos. Salazar, 2009: 156)

Jurídicamente la deuda pública se entiende como “el conjunto de obligaciones de pasivo directas o contingentes derivados de financiamientos y a cargo del gobierno federal, estatal o municipal que establece la ley” (Normatividad en Materia de Deuda Pública Estatal y Municipal cit. pos. Salazar, 2009: 156)

Por otro lado, debe de existir la Tesorería Municipal el cual es nombrado a fuera del cabildo, bajo su responsabilidad estará la recaudación y custodia de los fondos municipales y la ejecución de los pagos respectivos. Para que los pagos hechos por el Tesorero sean legítimos deberán estar los recibidos firmados por las personas a quienes se les haga los pagos, y contendrá el visto bueno del síndico y del presidente municipal con el sello correspondiente, en su caso.

En este caso, es indispensable la contabilidad municipal, ya que el municipio está obligado a llevar sus registros contables de conformidad al sistema de contabilidad gubernamental, el cual está constituido por el conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos para recopilar, registrar, procesar y controlar en forma sistemática toda la información referente a las transacciones realizadas.

Para ello, es necesario llevar un sistema contable que es “un documento que establece que las cuentas o partidas presupuestarias estén debidamente codificada para que el contador pueda aplicar en cada cuenta el ingreso o la salida de dinero” (Finanzas Municipales Cuadernillo de Formación Municipal, 2011: 3). Cada Ayuntamiento es responsable de establecer y mantener su sistema contable dentro de las disposiciones legales, el cual debe diseñarse para satisfacer las necesidades de información financiera y proporcionar en forma oportuna los estados financieros para la toma de decisiones en reuniones de Concejo Municipal.

Se puede entender que las finanzas municipales es un ejercicio largo, donde se necesita de mucha coordinación con los diversos ejecutores de la toma de decisiones. Por ello, no se pierde el ejercicio de negociar para conseguir un libre consenso. Aunque, los municipios cuentan con ingresos mayormente de las participaciones, es decir, de los Fondos que son recursos que realizan con el propósito de privilegiar a las entidades con mayor índice de marginación, el municipio cuenta con ciertas facultades para ejercer una autonomía.

Por ello para Hans Kelsen el municipio:

...goza de cierta autonomía administrativa, en relación con los gobiernos federal y estatal. Es la asociación de vecindad, constituido por vínculos locales fincados en el domicilio; asentado en un territorio jurídicamente delimitado y con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; reconocido por el estado con base en su organización política y administrativa. Es la base de la división territorial de los estados...también denomina a los municipios como cuerpos autónomos los cuales tienen una competencia limitada, puesto que sólo pueden crear normas individuales, a pesar de ello, el municipio tiene la facultad de elegir al consejo comunal o ayuntamiento así como al presidente municipal o alcalde... (Hans, citado por IILSEN, 1998: 17).

Se entiende que las finanzas municipales no solo es contemplar como los conjuntos de recursos financieros que el Gobierno Municipal obtiene por cuenta propia o recibe del Organismo Ejecutivo y demás instituciones estatales, para el cumplimiento de sus fines. Sino que se trata de la autonomía que ejerce un municipio para llevar una mejor recaudación, separando los ingresos que recibe de los Fondos, suprimiendo la dependencia.

Por otra parte, no se debe dejar de lado las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, ya que esto ofrece por medio de las constituciones las atribuciones de los congresos estatales que tienen para resolver problemas de límites o conflictos políticos entre los municipios. Pero lo importante es la participación e intervención de los ayuntamientos en las decisiones y sobre todo en cuestiones hacendarias. Debido a ello, hacemos hincapié en la relevancia del estudio de las distintas actividades y diversidad que puede existir para llevar una mejor coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno, tanto central como local.

Como se ha mostrado a lo largo del presente capítulo, el federalismo hace referencia a los arreglos o pactos políticos e institucionales basados en una distribución de funciones y dividiendo territorial del poder, entre un ámbito central (Gobierno Federal) y ámbitos locales (Gobiernos Estales y Municipales)

independientes y con cierta autonomía. Es decir, se trata de formar una organización que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano en el Gobierno Federal y en las entidades locales, con ello, se garantiza un equilibrio entre ámbitos de gobierno en el que ningún poder está encima de otro.

En este sentido, el federalismo debe estudiar los problemas de funciones (gastos) y fuentes de financiamiento entre los diferentes niveles de gobierno, mediante mecanismos de coordinación fiscal. Para cumplir con ello y garantizar la eficiencia económica es fundamental considerar las funciones de estabilización, distribución del ingreso y asignación de recursos para la producción de bienes públicos. Estas premisas se han realizado mediante prácticas de descentralización donde se da esa redistribución de funciones en los diferentes ámbitos de gobierno en lo político, económico, social y administrativo.

En las transferencias intergubernamentales es donde nace la relación de la centralización y descentralización, ya que ciertos instrumentos y funciones recaudatorias son más convenientes centralizar y en cuales es mejor poner en esferas descentralizadas de gobierno es decir en la estructura vertical del sector público. Aunque distintos autores presentan su inconformidad en las transferencias intergubernamentales, la verdad es un medio por el cual se puede justificar objetivos de igualdad y se crea un sistema de transferencias.

En este capítulo se ha hecho hincapié que por medio del federalismo y de la teoría del federalismo fiscal se pueden otorgar, por parte de la federación, mayores competencias y atribuciones constitucionales a los municipios, con la intención de generar esquemas de colaboración y coordinación entre los distintos ámbitos de gobierno para atender de mejor manera en los retos de la nación.

Para ello es fundamental estudiar las actividades y la diversidad de funciones que pueda existir entre los gobiernos; es decir reconocer la presencia de relaciones intergubernamentales en concurrencias verticales, así como horizontales. La propuesta de recurrir a este planteamiento es reconocer que no solo se funciona con la interacción de un marco institucional, sino que también existe un componente informal que surge de las relaciones entre los agentes de

gobierno. Por ello, el siguiente capítulo analiza la historia del federalismo y del federalismo fiscal en México, a fin de inferir la participación del municipio en este proceso de recaudación de los ingresos por medio de las transferencias intergubernamentales y de los recursos propios del municipio.

Capítulo 2.- Federalismo en México

Los cambios que han surgido en el federalismo fiscal han generado modificaciones en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante estrategias de descentralización en el entendido que el gobierno municipal es la base de la estructura del gobierno de nuestro país, por lo que se consideró de vital importancia su fortalecimiento, destacando las obligaciones y facultades plasmadas en la Carta Magna, en las Constituciones de los Estados, en las Leyes Orgánicas Municipales y en diversas leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales; las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

En este sentido, los municipios de México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su papel en las funciones que les corresponden. Por lo que, es necesario mencionar los antecedentes de la Captación de Ingresos Municipales propios. Por otra parte, señalar el sistema de aportaciones y participaciones Federales y Estatales.

2.1 Antecedentes del Federalismo en México

En el presente subtema se muestran los antecedentes históricos y la evolución política de la forma del Estado Federal en México, los acuerdos políticos fundamentales desde la promulgación de la Constitución de 1824 hasta nuestros días, así como las reglas constitucionales vigentes en materia de federalismo a fin de conocer el marco legal que nos rige y el grado de autonomía de los estados y de los municipios. A lo largo de su historia, “el federalismo en México ha sido una idea, un debate público, un proyecto político, un motivo de guerras internas y, finalmente, en nuestro tiempo, una forma de organización del Estado que aún tiene fases pendientes por consolidar” (Guillén, 2004: 109)

El año de 1823 fue crucial en el pronunciamiento hacia el federalismo, debido a que este periodo permitió eliminar nuestra historia jurídica y política, es decir el federalismo norteamericano, el cual se había implantado en nuestro país

por un grupo de individuos que violentaron la forma tradicional, centralista que había tenido hasta entonces.

Esparza (s/a) menciona los antecedentes de la autodeterminación lo constituye la Constitución de Cádiz, la firma del Tratado de Córdoba por Don Juan O'Donojú, la firma del Acta de Independencia del Imperio Mexicano, el conflicto de Iturbide y el Congreso, la primera Junta Nacional Instituyente que sustituyó al Congreso hasta el 6 de marzo de 1823, el 1° de febrero de 1823, Echavarría proclama el Plan de Casa Mata, al que se une Santa Anna; el 24 de marzo se decreta que cesa el Poder Ejecutivo existente desde el 19 de mayo de 1922 y la reinstalación del Congreso con la voluntad de las provincias que es colocar un nuevo Congreso.

Es así como el federalismo irrumpe en la historia constitucional de México de la mano de la Republica, en 1824, bajo el influjo del liberalismo, sobre todo por la Constitución de Cádiz y, particularmente de la Carta norteamericana de 1787. Ruiz señala que vino acompañado estos cambios de Estado con el principio de división de poderes, fue visto como una expresión democrática, puesto que ambos comparten la finalidad de repartir con racionalidad el poder público para evitar el despotismo (s/a: 19).

Aquí la gran relevancia de imponer el federalismo para cumplir con la teoría de pesos y contrapesos, lo cual conforma el pacto y unión entre las partes federales, los ámbitos de gobierno cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades, fragmentando cada nivel de gobierno en tres poderes independientes. Sin embargo, la solución federalista fue combatida por el constitucionalismo conservador, y en el terreno de los hechos, por una persistente centralización.

La Constitución de 1824 inicia el sistema federal después del fracaso del Primer Imperio. La historia de la patria registra las constantes luchas ideológicas y

militares entre los conservadores, quienes representaban el pasado colonial y centralista de México, y los liberales de carácter innovador que comulgan con ideas políticas de descentralización. Carpizo realiza un interesante estudio respecto de la proclamación del sistema federal en la Constitución de 1824, y al respecto señala:

... sobre el federalismo mexicano se han expuesto tres interpretaciones: la primera, que fue una imitación extra lógica del sistema de los Estados Unidos de Norteamérica, que México durante los tres siglos de dominación española fue un gobierno central, que los pueblos no estaban acostumbrados a autogobernarse, que el sistema federal servía para desunir lo que estaba unido; la segunda, que el sistema federal fue una necesidad, que sirvió para unir lo que se estaba desunido, y que en los últimos años de la Colonia existió un principio de descentralización política que constituye el germen del sistema federal mexicano; y la tercera, que los pueblos de Anáhuac en la época prehispánica se organizaron de acuerdo a la idea del régimen federal, que existió una confederación de los estados de Tenochtitlan, Tetzaco y Tlacopan, los que a su vez se estructuraron como federaciones... (citado por Jiménez et. al., 2013:53-54)

La polémica histórica y constitucional del federalismo mexicano gira en torno al problema del origen de México como nación. En primera instancia se puede señalar que los estados de la Republica fueron libres y soberanos, y en uso de su soberanía crearon una nueva nacionalidad, esto con respecto de la Constitución de Cádiz de 1812, esta podría ser una clara respuesta al surgimiento del federalismo. Como bien se señala en el documento de ILLSEN (1998) el federalismo nos ilustra señalando, que si bien en la profundidad el cambio es permanente debido a la dinámica de la sociedad, puesto que conserva sus rasgos principales, de tal manera que su adecuación histórica no ha dañado su esencia.

Posteriormente las diputaciones tuvieron una gran importancia en el ámbito político de México, debido a que en el año de 1823 llegaron a ser 23. Dichas instituciones fueron un antecedente determinante para que los estados de Jalisco, Oaxaca, Chiapas y Yucatán proclamaran su independencia. Es decir, reasumieron su soberanía estatal, cuando el Imperio de Iturbide concluyó en 1823. En este

tiempo, existió un gran temor de la separación de varios estados, ocasionando así la adopción del sistema federal como medida de reconocimiento a las soberanías estatales.

Por otro lado, se encuentra la tesis de que “el federalismo mexicano, al ser un país de tradición centralista, decidió instituir el federalismo para intentar descentralizar las decisiones políticas y administrativas” (Jiménez, et. al. 2013:54). Asimismo, Ruiz menciona que la tradición centralista de México se constata en el pasado histórico colonial, en el fracaso de la Federación de 1824, en el retorno al sistema centralista a partir de 1830 y en la expedición formal de las Siete Leyes Constitucionales en 1836 (s/a: 2).

En este sentido, se puede observar el conflicto social y político que se dio durante el nacimiento de la nación mexicana. La división de clases sociales ocasiono la formación de dos grupos políticos que buscaron por todos los medios a su alcance de mantener o establecer un nuevo sistema político y social. Las constantes peleas entre ambos grupos desencadenaron en luchas políticas y militares durante el siglo XIX. Como bien señala Guillen:

Durante el siglo XIX, la permanente situación de guerra entre ejércitos centralistas y federalistas, entre la nación y las invasiones militares extranjeras, fueron determinantes para que las instituciones del Estado tuvieran una existencia frágil, tanto en el orden nacional como en el ámbito de las regiones. La existencia misma del Estado nacional estaba en duda; mucho más el contenido federal que se pretendía. Por su parte, en el siglo XX se consolidó al Estado nacional, pero se hizo bajo una forma excepcionalmente centralizada y paralela a un sistema político de perfil autoritario. Estas dos características, en los hechos, implicaron que los principios federales de la constitución de 1917 permanecieran aislados. La centralización y el autoritarismo, reflejados en un sistema de partido único que dominó en el país desde 1929, se convirtieron en factores contrarios para el federalismo previsto por el derecho constitucional... (2004:109-110)

La inestabilidad política del país continuaba, lo que habilitó a los conservadores de nueva cuenta, quienes convocaron al Poder Constituyente en 1835, el cual promulgó las Siete Leyes Constitucionales con forma de gobierno centralista. Continuaron “los conflictos militares internos repercutiendo a la organización estatal prueba de ello, fue la promulgación de las Bases Orgánicas en 1843 y el restablecimiento del federalismo bajo los gobiernos de José Joaquín Herrera y Mariano Arista en los años de 186 y 1847, respectivamente” (Jiménez, 2013: 55).

Para 1853, Santa Anna decide instaurar nuevamente el sistema central. El movimiento de Álvarez y Comonfort propicia la huida de Santa Anna del país, la convocatoria de un nuevo Poder Constituyente y bajo de la Constitución de 1857. La nueva Constitución todavía no se aplicaba a plenitud cuando los conservadores proclamaron su desconocimiento y la instauración del sistema centralista bajo la presidencia de Miguel Miramón. Este acto originó la Guerra de Tres Años entre estos grupos antagónicos. El presidente Benito Juárez encabezó el movimiento federalista, con el triunfo de los republicanos, se estableció el orden constitucional en 1860.

Sin embargo, los conservadores vuelven a restaurar el sistema centralista al ofrecer la Corona del Imperio mexicano a Maximiliano de Habsburgo en 1862. Este episodio histórico culmina con el Sitio de Querétaro y triunfo definitivo de la República en el año de 1867. Por otro lado, la dictadura del general Porfirio Díaz, respetó en todo momento el marco constitucional, y no planteó ningún cambio fundamental a la ley de 1857.

Posteriormente, la Revolución mexicana no fue un movimiento que cuestionara el sistema federal, sino que demandaba la incorporación de instituciones de justicia social en la estructura organizativa del Estado mexicano. Por su parte, el Constituyente de 1916 reafirmó las decisiones políticas fundamentales de las Constituciones de 1824 y 1857, agregando además las demandas sociales que son propias de aquellos pueblos que no han alcanzado una igualdad en sus

niveles socioeconómicos. Respecto de la Constitución de 1917 se puede señalar no es un nuevo instrumento, sino la adición y reforma de preceptos subyacentes desde 1824 y votados con variantes en 1857, también es contundente que nuestra Carta de Querétaro no sólo es un instrumento político declarativo, sino un texto normativo de profundo contenido social, del que Martínez Báez señala:

...la Constitución de Querétaro realizó a través de varias de sus disposiciones o sus decisiones políticas fundamentales, una transformación importante en el derecho constitucional mexicano, incorporando preceptos que no pueden clasificarse como pertenecientes al clásico, o típico derecho constitucional del Estado liberal Burgués o del Estado pensando en las libertades de los individuos... (citado por. ILLSEN, 1998: 51).

No cabe duda que esa etapa del siglo XX, derivada de la Revolución social iniciada en 1910, permitió a México consolidarse como nación; le dio sus primeras instituciones estables y constituyó un factor de desarrollo durante varias décadas. Pero también, que en ese periodo el ejercicio del poder en esencia fue distante del modelo federal. “Se generó un modelo de gobierno que concentró la dinámica política y los recursos gubernamentales en el Poder Ejecutivo Federal, configurando un sólido régimen presidencialista que se convirtió en eje dominante de las políticas nacionales, grandes y pequeñas, en todas las regiones y áreas de interés público” (Guillén, 2004: 111). Por este motivo, permanecieron muy reducidas las capacidades institucionales de las entidades federadas y de los municipios, quedando en algo más que simbólicas.

La centralización del poder político y de los recursos gubernamentales alcanzó un nivel original de concentración en el Ejecutivo Federal sobre todo por la dictadura del general Porfirio Díaz. Posteriormente, las instituciones democráticas se han modificado en diversas etapas desde la promulgación de la Constitución de 1917. La primera se caracterizó por la competencia extrema entre partidos y termina con la fundación del Partido Nacional Revolucionario. La segunda etapa representa la evolución del PNR como partido hegemónico. Aunque expreso su dominio político, ejerció una estabilidad y desarrollo de importantes instituciones políticas, económicas y sociales.

Por otro lado, el presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940) delinea las características institucionales más importantes del partido: el sistema político, la forma de ejercer el poder y la sucesión presidencial. El PNR fue transformado y renombrado como Partido de la Revolución Mexicana, y más tarde, el nombre quedó como Partido Revolucionario Institucional. La era del partido hegemónico coincide con la etapa del modelo económico de sustitución de importaciones que propicia bienestar y desarrollo social a lo largo de 30 años, brindando estabilidad y beneficios a los ciudadanos.

Sin embargo, poco a poco se fue declinando esta fase durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982). Los partidos de oposición no alcanzaron posiciones políticas importantes al declinar esta etapa económica, y tuvieron que esperar una larga y permanente reforma electoral. Al principio de la década de los ochenta del siglo XX, “el sistema presidencialista había llegado a su forma más aguda, considerando la amplitud de las funciones y servicios públicos directamente ofrecidos por la administración federal, en prácticamente todo el territorio nacional” (Guillen, 2004: 112).

Considerando además “su intervención en el desarrollo económico, mediante las políticas más diversas, como las regulatorias de la economía, la inversión en infraestructura e incluso su intervención como actor económico directo mediante empresas estatales” (Jiménez, et.al., 2013: 57) . Y adicionalmente, considerando la subordinación política que el sistema presidencialista ejercía contra los otros poderes Federal, Legislativo y Judicial, y sobre los gobiernos de los estados y municipios.

Los años ochenta, por otro lado, marcaron también el final de este modelo político y de desarrollo económico presidencialista. La severa crisis económica fue un factor que obligó a una amplia reestructuración del gobierno federal, que fue implementándose progresivamente en los siguientes años. La descentralización se

convirtió entonces en un nuevo y visible término del discurso gubernamental y en una política pública que se reflejó principalmente en los servicios de educación básica y de salud a población abierta, que fueron transferidos a los gobiernos de los estados.

De igual modo, se consideró en esta estrategia “la reforma del artículo 115 de la constitución federal, en 1983, que estableció nuevos principios jurídicos y recursos financieros para los municipios del país, abriendo para éstos una nueva etapa de desarrollo institucional que cosecharía sus frutos en los años noventa” (Guillen, 2004: 113). Los años ochenta son también el origen de otra gran fuerza de cambio social: las movilizaciones ciudadanas por la democracia. Justamente, a partir de 1983, el proceso de transición democrática adquirió un poderoso impulso en las regiones del país, particularmente en los estados del norte de México. Su profundidad permitió minar las bases del autoritarismo, consolidar a los partidos de oposición y, en especial, permitir la alternancia política en los gobiernos municipales.

La alternancia política fue un evento de gran trascendencia para la evolución del sistema federal; primero generalizada en los municipios, después en los estados y, actualmente, en todos los espacios gubernamentales del país. La diversidad política apoyó a la diferenciación institucional y el surgimiento de la política intergubernamental, implícita en el modelo federal y cohibida previamente por el centralismo político. Lo que el sistema de partido único había subordinado, al haber creado un modelo casi unitario, la alternancia política le ofreció la oportunidad para expresarse a lo que Guillen señala:

La transición democrática y su consecuencia de pluralidad en la integración de las instituciones de gobierno, en todos los niveles, fue determinante para reivindicar la esfera propia de cada institución y para que ésta fuese expresada, demandada y ejercida. Los ayuntamientos reclamaron su espacio institucional propio, sus atribuciones y recursos. La autonomía municipal, la descentralización de funciones y servicios, un nuevo sistema fiscal nacional, fueron algunas de sus reivindicaciones inmediatas. Con este impulso, en la

segunda mitad de los años noventa nacieron tres asociaciones de municipios, como expresión de la nueva realidad municipal y como un recurso para constituirse como interlocutor de los otros órdenes de gobierno... (2004: 116)

Del mismo modo, entre 1997 y a la fecha, el debate hacendario y fiscal ha dominado el escenario de las relaciones entre los estados podríamos decir, de los nuevos estados del país y la Federación que también pudiéramos llamar el nuevo gobierno federal. Para este último, la consolidación de la pluralidad política ha implicado el fin del sistema presidencialista y de los excesos que le permitía el modelo autoritario. El federalismo y la división de poderes son ahora partes de una misma balanza, que no termina por construir sus nuevos equilibrios. Cabe añadir para Jiménez (2013) que la alternancia política en la Presidencia de la República, del año 2000, ha sido un factor catalizador para las trayectorias anteriores, al estimular la diferenciación política e institucional entre el Ejecutivo y los poderes Legislativo y Judicial federales; entre el Ejecutivo Federal y los respectivos poderes de los estados; entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos municipales.

Posteriormente se elaboró el Programa para un Auténtico Federalismo 2001-2006, representa el documento rector de esta norma básica de acción establecida en el documento fundamental de la planeación nacional, y de su elaboración fue encargada al Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. Las propuestas presentadas se enfocaron fundamentalmente en seis rubros (INAFED, 2006: 22)

1. Consolidar la descentralización política de la Administración Pública Federal
2. Impulsar relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas
3. Acelerar la transición de un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a uno de Coordinación Hacendaria
4. Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales.
5. Alentar la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos
6. Vigorizar los mecanismos de participación ciudadana y fomentar una cultura política federalista

2.2. Antecedentes del Federalismo Fiscal

Las relaciones fiscales en México y, en particular, los sistemas de transferencias de fondos, han sido el resultado de una larga promulgación de leyes, reformas fiscales y acuerdos particulares a partir de la Constitución de 1917. Es por ello que el presente subtema se realiza una síntesis histórica del federalismo fiscal con la finalidad de poder comprender las instituciones vigentes tanto formales como las costumbres informales entre la Federación y los demás niveles de gobierno.

La Federación inicia la cooperación fiscal a los estados y municipios de acuerdo a sus posibilidades económicas a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Rabell (2010) menciona las siguientes transferencias que surgieron a partir de la Constitución de 1917 como el gobierno municipal de Tuxpan, Veracruz, recibía 3.5 centavos en oro de cada tonelada de petróleo exportada a través de este puerto en 1917; la Ley de Minas estableció una participación en favor de los municipios en los cuales se daba la extracción de mineral en 1919; la Federación dio autorización a los municipios de recolectar ingresos provenientes de la nacionalización de inmuebles en 1920; las entidades en las cuales se extraía petróleo recibían 5% de los impuestos en la materia en 1922; la municipalidad de la Ciudad de México recibía 50% de los ingresos obtenidos de las multas federales en 1924; y, Yucatán y Campeche recibían un tercio del impuesto sobre el henequén en 1924.

Asimismo las tres convenciones fiscales nacionales son las que dan pauta a la promulgación de la primera Ley de Coordinación Fiscal, así como las primeras restricciones fiscales a los estados así como los primeros acuerdos entre la Federación y los estados.

...estos esfuerzos representan el primer antecedente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Plutarco Elías Calle que convoca a la primera convención de 1925 la cual tenía como objetivos la delimitación de las

jurisdicciones fiscales entre la Federación y los estados, la creación del Plan Nacional de Arbitración y la creación de un sistema fiscal uniforme. El presidente Abelardo L. Rodríguez organiza la segunda convención nacional Fiscal de 193, los objetivos más importantes eran la revisión de las conclusiones de la primera convención: proponer las bases de un sistema fiscal uniforme y aumentar la coordinación fiscal entre los gobiernos. La tercera convención de 1947 fue convocada por el presidente Miguel Alemán, con la finalidad de simplificar el sistema fiscal, evitar la doble tributación y coordinar los sistemas impositivos de los tres niveles de gobierno. En esta ocasión si fue posible introducir las reformas mediante la promulgación de las leyes que iniciaron formalmente la coordinación fiscal en México... (Jiménez, et. al. 2013: 76)

Como primer paso se promulgaron dos leyes fiscales que regularon las asignaciones de transferencias a los estados:

En principio se aplica al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles una tasa nacional uniforme del 8% y una sobretasa adicional máxima del 1.2% para aquellos estados que aceptaran la coordinación con la Federación. Además fue promulgada la Ley que Regula las Participaciones a los Estados sobre Ingresos Federales. Esta última establecía la definición de las asignaciones, los impuestos involucrados y el rol del Banco de México como la institución responsable de coleccionar estos ingresos para repartir las asignaciones correspondientes (Rabell, 2010: 118)

El acto seguido fue que se fijó un porcentaje a los estados sobre los impuestos en producción y consumo de cerveza en 1949. Posteriormente se promulga la Ley de Coordinación Fiscal en 1953. Esta norma fue el instrumento principal de coordinación entre gobiernos hasta el año de 1979. Los puntos más importantes de esta Ley fueron (Rabell, 2010:119):

- El establecimiento de restricciones fiscales a los estados para impedir impuestos estatales al comercio.
- El establecimiento de un proceso federal para eliminar impuestos estatales que se consideraban que invadían la esfera federal y compensaciones a los estados en forma de subsidios.

- Disminución de las participaciones estatales para aquellas entidades que no quisieran coordinarse.
- Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje para resolver conflictos derivados de la aplicación de la Ley.

Además de estos esfuerzos, se promulga la “Ley que otorga compensaciones adicionales para aquellos estados que hayan decidido celebrar acuerdos fiscales sobre el Impuesto de Ingresos Mercantiles” (*Rabell, 2010: 118*) La Norma otorgó un 10% adicional en participaciones para aquellos estados que hubieran aceptado la coordinación fiscal.

Posteriormente la década de los sesentas no se promueve iniciativas ni convocatorias para otra convención nacional fiscal. Sin embargo, se convoca a una Cuarta Convención Nacional Fiscal en 1970 la cual no fue posible efectuarla debido al temor de la Federación de que las autoridades estatales demandaran la recuperación de impuestos estatales (Saucedo citado por Rabell, 2003). En lugar de este evento, a partir de 1972 se convoca a reuniones nacionales anuales de funcionarios fiscales como instancia formal para estudiar y proponer reformas al federalismo fiscal. Las reuniones son convocadas por la Secretaría de Hacienda o el Subsecretario de Ingresos de la misma dependencia y participan en ellas los funcionarios fiscales o de finanzas de los estados.

“Las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno fueron modificadas de nueva cuenta por la promulgación de una nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980” (*Rabell, 2010: 118*) Las relaciones fiscales se formalizaron a través de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), el cual fue creado como mecanismo para reducir costos administrativos y, particularmente, proteger a los ciudadanos de la doble o triple tributación. “A partir de 1980 todos los estados decidieron continuar coordinados con la Federación. La cantidad que cada estado recibe de los fondos federales se le conoce como “participaciones” y es determinada por una fórmula incluida dentro de la Ley” (*Rabell, 2010: 131*).

Las reuniones anuales de funcionarios fiscales continuaron con el propósito de supervisar, controlar y realizar propuestas para mejorar el SNCF. “Adicionalmente se crea una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales como parte de las instituciones del Sistema” (Rabell, 2010: 131). Por otra parte la finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal,

Es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y el Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales. La ley, además, establece cuáles son y cómo se constituyen los organismos relativos a la materia de la coordinación fiscal y da las bases para su organización y funcionamiento. (IILSEN, 1998: 141).

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec), es un organismo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyas funciones incluyen apoyar en materia de capacitación, asesoría y consultoría técnica, así como realizar estudios e investigaciones fiscales, además de informar y difundir todo lo relacionado con la fiscalización.

Al hablar de la repartición de las funciones en los distintos gobiernos federales y locales, es necesario hablar en que forma funciona en México la repartición de los impuestos. Por ello Viesca abre el panorama para encontrar los tipos de repartición de la distribución de las competencias en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federal y local; a saber (IILSEN, 1998: 141):

1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación

2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados
3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

Asimismo, Pliego (2010) señala que:

... la estructura de los recursos federales que perciben los municipios se componen de las Participaciones Fiscales Federales y de las Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ramo 28 -Participaciones a entidades federativas y municipios- transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, su característica principal radica en que se trata de recursos de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido (Pliego. 2010: 6-7).

De 1984 a 1987 el artículo 3º de la Ley de Coordinación Fiscal fue aplicado para asignar los fondos. Los estados recibieron las mismas transferencias que en 1983 más una cantidad calculada de un coeficiente de asignación relacionado con la recolección de impuestos federales en La asignación de fondos vuelve a cambiar para los años de 1988 a 1989. A las cantidades recibidas se les agrega un 30% del IVA generado en cada entidad. Sin embargo, esta última política fiscal fue eliminada con la reforma de 1990. A raíz de estas reglas de asignación, el Sistema de Coordinación Fiscal durante los ochentas favoreció a los estados en los cuales se recolectaban más impuestos federales, esto es, estados con mayor actividad económica (Saucedo, 1997, 110).

La reforma de 1990 unió los dos fondos anteriores en el Fondo General. Sin embargo, la reforma en 1994 crea de nueva cuenta otros fondos e introduce acuerdos especiales con cada uno de los estados. Además se crean los fondos de

Desarrollo Municipal y de Comercio Urbano para agregar recursos complementarios para ayudar a los estados El Fondo tiene tres variables para calcular las participaciones:

...(1) población: 45% del fondo es dividido considerando la población de cada estado. (2) impuestos asignados: 45% es asignado de acuerdo a la recolección de ciertos impuestos en cada entidad. (3) compensación: el restante 10% se divide en atención al criterio opuesto o contrario al resultante de la asignación de las dos variables anteriores (Rasbell, 2010: 146)

Rabell (2010) menciona que en Diciembre 15 de 1995 se vuelve a reformar la Ley de Coordinación Fiscal.¹⁷ La reforma introduce tres cambios importantes al régimen del federalismo fiscal. Primero, se aumenta el porcentaje de participación de los impuestos federales asignables al Fondo General de 18.1% al 20%. Segundo, se dan nuevas oportunidades a los estados para contar con nuevos impuestos e ingresos, principalmente sobre automóviles nuevos y agregando sobretasas a impuestos federales, como el impuesto de ocupación hotelera y, desde 1997, sobre licencias de automóviles. Y tercero, se revisa la forma de reparto del Fondo de Desarrollo Municipal en el sentido de que para aquellos estados y municipios que opten por aumentar sus ingresos propios perderían cuatro quintos en su participación del Fondo ya citado (Ordoño y Azpeitia, citado por Rabell, 2010: 148). Con estas medidas se espera que los estados en los cuales los ingresos federales sean mayores vuelvan a ser beneficiados por las participaciones libres.

Jiménez (2013) hace mención de los cambios ocurridos en 1997 cobra vigencia el Impuesto sobre Tenencia o Uso de vehículos a nivel municipal. Se deroga la exclusividad de la Federación para detentar el gravamen del IVA los servicios de hospedaje quedándose éste a favor de los estados. Además se han venido impulsando nuevos mecanismos administrativos de coordinación que impactan las finanzas estatales. En particular se han desarrollado convenios para administrar o auditar impuestos federales, tales como el IVA, el Impuesto sobre Uso y Tenencia de Vehículos, diversos impuestos federales que deben pagar los

contribuyentes menores, el ISR y los dedicados a la agricultura, ganadería y la pesca, sujetos a bases especiales de tributación.

La forma de impulsar las anteriores modificaciones ha sido mediante la celebración particular de Convenios de Colaboración Administrativa entre las tesorerías estatales y la Secretaría de Hacienda. Lo que ha redundado en favorecer indirectamente con mayores recursos a las entidades que tienen mayor fortaleza administrativa o de recaudación fiscal.

La llegada a la presidencia de Vicente Fox (2000 – 2006), surgido del PAN, representó una oportunidad histórica para reformar las relaciones fiscales con el propósito de fortalecer las haciendas públicas estatales. Sin embargo, los factores históricos, arreglos fiscales preexistentes y cultura política en general ocasionaron que continuaran las mismas políticas públicas y que se implementaran cambios parciales a pesar de los esfuerzos de muchos actores políticos. De acuerdo a Pineda y Mendoza (2003) la “*Conferencia Nacional de Gobernadores*” o “CONAGO” se originó de las charlas entre el Presidente y los gobernadores en consecuencia de la reducción del ramo del presupuesto federal relativo al “Programa de Ayuda a los Estados y Seguridad Pública” en 2001. Las reuniones fueron promovidas por la “Asociación Nacional de Gobernadores” o “ANAGO” integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Michoacán, Zacatecas, Tlaxcala y Distrito Federal, todos ellos del Partido de la Revolución Democrática o PRD. Para el 2005 la cifra llegó a veintitrés estados. El resultado fue que la CONAGO se integró como una institución formal para desarrollar políticas federales y fiscales con el propósito de aumentar la influencia de las entidades sobre la Federación a raíz del fracaso de las iniciales propuestas de reforma fiscal en abril del 2003.

La Primera Reunión Nacional Hacendaria tuvo su antecedente en la “*Declaración de Cuatro Ciénegas*” efectuada por el Presidente y los gobernadores en agosto 20 del 2003. Se declaró la necesidad de reformar el sistema federal con

el propósito de crear un nuevo sistema basado en los conceptos de cooperación, diferencias y reforma gradual. Inicialmente las pláticas relativas al nuevo federalismo se ubicaron dentro de la agenda de las reformas estructurales. Al mismo tiempo, el Ejecutivo y los gobernadores alcanzaron los siguientes acuerdos dentro de la segunda sesión extraordinaria de la CONAGO:

- 1) Respetar los principios constitucionales del sistema federal vigente en ese momento.
- 2) Regresar atribuciones a los estados y aumentar las responsabilidades constitucionales “concurrentes” o cooperativas.
- 3) Proponer reformas constitucionales en aquellos artículos que limitan el desarrollo de un nuevo federalismo.
- 4) Aumentar los poderes administrativos de los estados.
- 5) Otorgar nuevas responsabilidades fiscales a los estados y municipios.
- 6) Convocar a una reunión fiscal nacional.

Al efecto la Primera Reunión Nacional Hacendaria fue convocada por el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados, los gobernadores de las entidades federativas, el Jefe de la Ciudad de México, los miembros de los comités de propuestas de reforma federal del Congreso, el Presidente de la Conferencia de Legislaturas Estatales y los presidentes de la Conferencia Nacional de Municipios en octubre 28 del 2003 (Jiménez, 2013).

En enero del 2004, las reuniones de la Comisión Permanente de Oficiales Fiscales del Sistema de Coordinación Fiscal alcanzaron once conclusiones relativas a los problemas fiscales en México. Estas conclusiones fueron utilizadas como el documento base para desarrollar propuestas iniciales ante la Convención. El punto más relevante de las conclusiones señala que el sistema impositivo es débil, así como la necesidad de agrandar la base fiscal. En virtud de las conclusiones la Comisión Permanente fue nombrada como el órgano Técnico Directivo dentro de la Reunión Nacional Fiscal (Trejo, 2004).

2.2 Proceso de Descentralización Fiscal

El proceso de descentralización en México inició en la década de los ochentas y continúa hasta nuestros días está dividido en dos etapas principales: la de los grandes cambios constitucionales hacia una mayor autonomía al municipio; y la etapa de cambios políticos al interior del sistema que han ocasionado una mayor demanda de autonomía a los gobiernos locales. El resultado que se pretendió alcanzar fue el funcionamiento de un estado auténticamente federal.

Arcudia (2012) señala que la primera etapa de la descentralización la podemos ubicar temporalmente de 1983 a 1999. Durante este período, el gobierno federal mexicano emprendió un extenso programa de descentralización como instrumento para conservar el poder político y fortalecer su legitimidad tambaleante. El principio de la descentralización para conservar el control político global (y, en efecto para fortalecerlo) parecía particularmente prominente durante las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Esta etapa surgió después de 60 años de hegemonía, ya que desde principios del decenio de 1930 el poder político se consolidó en una estructura muy centralizada y jerárquica del Partido Nacional Revolucionario (el cual más tarde se convirtió en el PRI). También desde el punto de vista económico esta concentración política echaba semillas del crecimiento económico el milagro del decenio de 1940 basado en el proyecto de industrialización con sustitución de importaciones, que privilegiaba las principales áreas metropolitanas y, sobre todo, la misma ciudad de México.

Así pues, los criterios del desarrollo imponían la necesidad de un Estado centralizado en México, el cual surgió con dos características incontrovertibles: primero, como un sistema federal en extremo débil, reflejado en la carencia de autonomía de los gobiernos locales y un fuerte dominio de un solo partido político;

segundo, como una gran concentración del poder económico, de la población y la actividad gubernamental en el área metropolitana de la Ciudad de México.

Pero en el decenio de 1980 la enorme deuda externa y los problemas económicos relacionados con ella exigían que se hiciera mayor énfasis en la economía y la eficiencia mediante el adelgazamiento del aparato estatal. La impopularidad de los planes de austeridad del Fondo Monetario Internacional obligó a centra la discusión en la modernización del Estado, y este contexto la descentralización se convirtió en un elemento decisivo, entre otras cosas para aliviar el congestionamiento del Estado centralizado.

Teniendo en consideración que la importancia del municipio fue desvalorizada por el excesivo centralismo; Miguel de la Madrid consideró fundamental que dos (de los siete) ejes rectores de su Plan Nacional de Desarrollo, estuvieran encaminados a la democratización integral y la descentralización de la vida nacional. Es mediante este último eje que se pretendió fortalecer los aspectos económico, financiero y administrativo del gobierno municipal, a fin de aumentar la capacidad de atención de las demandas de la población, especialmente en lo relacionado con los servicios públicos. Asimismo se amplió la capacidad financiera del municipio al facultársele de la libertad para administrar su hacienda y los ingresos legalmente permitidos, como en el caso del impuesto predial.

Esta ola descentralizadora tuvo su máxima expresión con la reforma al artículo 115 Constitucional del año de 1983, mediante la cual se reconoció el papel del municipio como ámbito de gobierno relevante para el desarrollo del país y representó la base sobre la cual se realiza la vida actual de dicho territorio. Sin embargo, sin esa modificación a la Constitución, el desarrollo de los municipios se hubiera visto más obstaculizado y aumentado los conflictos con el centralismo político y administrativo de la federación y los estados. En este tenor, las adecuaciones al artículo 115 constitucional, de aquel año, contribuyeron a aligerar

el costo de un centralismo que además padecía una severa crisis económica (Guillén, 2009).

De esta forma la descentralización fiscal en las decisiones de gobierno a nivel local, ha sido parte de un proceso que ha recuperado fuerza en años recientes (Tamayo y Hernández, 2004). Tomando en cuenta que en el territorio mexicano y en las regiones que lo integran, se vinculen diferentes procesos para integrar y asegurar la promoción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local y a su vez el nacional.

El impulso de la cooperación entre el sector público y el privado, así como la participación estratégica de actores socioeconómicos regionales o locales en el diseño de las estrategias de desarrollo, supuso que la aplicación de una gestión compartida no estaría basada únicamente en las reglas emanadas del gobierno y tampoco las derivadas del libre mercado. Por ésta razón, en México, hay una seria reflexión sobre la estrategia descentralizadora a partir de un análisis sumamente riguroso que reconoce la heterogeneidad regional (resultado de la diversidad geográfica y pluralidad social) y que influye sobre las posibilidades de fortalecimiento de la autonomía municipal. A pesar de todas sus posibles bondades, la descentralización es un proceso que debe ser visto con cierta reserva, ya que han existido casos en los que las desigualdades se han reforzado entre las regiones y las localidades (Tamayo y Hernández, 2004).

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la descentralización genuina, de facto, se convirtió en un imperativo impostergable. La estrategia se basaba en una rareza aparente: para conservar el poder se debe cederlo, o por lo menos dar esa apariencia.

De acuerdo a Arcudía (2012) la segunda etapa se produce a partir del año 2000. En ese año con el arribo de Vicente Fox Quezada (2000-2006) a la

Presidencia de la República después de más de setenta años de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI). En efecto, con la transición en el Poder Ejecutivo Federal México enfrenta una obligada reorganización de sus componentes, en donde afloran las diferencias de intereses que son condiciones de origen del federalismo auténtico. A partir de la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al Ejecutivo Federal, los gobiernos estatales y municipales exigen participar en las decisiones y la consecuente ampliación de sus límites de maniobra.

Sin duda, en nuestro país la articulación formada por los conceptos de federalismo y descentralización ésta fuertemente conectada. Las discusiones sobre descentralización en el fondo cuestionan algo que no había existido de hecho: el orden federal. A su vez, la puesta en marcha de políticas descentralizadoras está atrapada en un marco institucional insuficiente y/o caduco, que pone al descubierto el déficit de nuestro federalismo y la urgente necesidad de replantearlo. Las antiguas normas formales e informales no responden a los requerimientos de un contexto plural obligado a crear formas de consenso y comunicación capaces de consolidar acuerdos sobre la base del respeto a la autonomía.

2.3 Antecedentes de la Hacienda Municipal en México

En el desarrollo de este trabajo es de vital importancia el papel que juega el municipio en las obligaciones y facultades que posee en materia fiscal. Debido a que el municipio es la base de la estructura de gobierno de nuestro país. En este sentido, es necesario mencionar el amplio proceso que se ha llevado a cabo para que los municipios de México hayan asumido la responsabilidad de buscar día a día la mejora en su papel en las funciones que les corresponden. En los últimos años se ha llevado a cabo diversos cambios plasmados en la Carta Magna, en las Constituciones de los Estados, en las Leyes Orgánicas Municipales y en diversas

leyes que complementan el marco legal para sustentar las funciones municipales, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

El gobierno municipal debe prestar servicios públicos que satisfagan las crecientes demandas de la población, por lo que requiere de recursos económicos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente las demandas. Así, para cumplir el mandato constitucional -a través del Estado- recibe recursos de la Federación, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Además, cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos. Aunque legalmente el municipio carece de facultades tributarias, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal.

Como se puede observar, “el sistema fiscal mexicano está altamente centralizado pero, desde hace un par de décadas, se observa una importante tendencia al cambio. Las reformas al artículo 115 constitucional realizadas en 1983 y 1999 dan una muestra de ello” (FENAMM, 2003:3). En este trabajo se analiza la evolución de las Finanzas municipales, considerando temas como: el Marco Normativo; el Desarrollo Institucional; la Captación de Ingresos Propios; y, las Aportaciones y Participaciones Federales y Estatales.

En la reforma y adición del 3 de febrero de 1983 se le otorgan facultades a los Congresos de los Estados para la desaparición o suspensión de Ayuntamientos y para suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, siempre y cuando hubiesen sido “oídos” por el Congreso Local, el cual tiene que decidir por dos terceras partes de los votos la desaparición de los Ayuntamientos, y en caso de que ésta suceda, designará un Consejo Municipal integrado por los vecinos del municipio (Robles, 2009).

A la fracción segunda se le añade la libre disposición de los bienes municipales cuando constituye lo siguiente: “los municipios están investidos de personalidad jurídica, y manejarán su patrimonio conforme a la ley” (Torres, 2005:

88). Se les asigna competencia reglamentaria a los Ayuntamientos para ordenar lo relativo al bando de policía y buen gobierno y todas las demás competencias que en esta misma reforma le asignarán la fracción III y que son las siguientes áreas: “Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas de los estados según las condiciones socio-económicas y financiero-administrativas de los municipios” (CEUM, 2015:86).

Por otra parte con las modificaciones del Artículo 115 producidas por la reforma del 23 de diciembre de 1999, nos encontramos ante la más ambiciosa reforma y adición que se ha dado en la historia del artículo 115 para el fortalecimiento legal de los municipios, la cual viene a concretar y complementar la reforma municipal de 1983, esta reforma es producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios.

Se reformó la fracción I del artículo 115 Constitucional para establecer que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado. Se sustituyó el término “administrar” por el de “gobernar”, este cambio de terminología, fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

En este contexto y con esta nueva atribución de gobierno en el texto constitucional, el municipio se consolida como una estructura político administrativa. En esta reforma en la que por primera vez la Constitución habla del

gobierno municipal y le da un fortalecimiento al cuerpo colegiado del Ayuntamiento al ser titular exclusivo de las facultades otorgadas.

A pesar de que el marco normativo municipal en México es aún frágil, los gobiernos municipales están trabajando en su adecuación y/o actualización, aprovechando su facultad constitucional para aprobar bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. En consecuencia, a partir de 1995 podemos enunciar los siguientes datos (FENAMM, 2003: 5):

- En 1995, el 55% de los municipios del país no contaba con una reglamentación de la administración municipal. Para el año 2000, el 60% de los ayuntamientos cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento de los cuales el 77% está actualizado.
- De igual forma, el 48% de los municipios cuenta con un Reglamento de Obras –contra el 46% en 1995- y el 35% con un reglamento de Administración, de los cuales, el 80% y 78%, respectivamente, están actualizados.
- Estos avances demuestran el interés de los Alcaldes por establecer un orden en el manejo de los recursos y en los sistemas de seguimiento.
- Se observa un aumento en el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre las facultades que le otorga el artículo 115 Constitucional. El 50% de los municipios tienen reglamentados sus servicios públicos así como la zonificación, uso de suelo y fraccionamiento de lotes. En promedio, el 78% de la normatividad municipal se encuentra actualizada.
- En materia de planeación En el 73% de los municipios cuentan con el Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el cabildo, y sus principales propósitos y prioridades por orden de incidencia son: la ordenación del territorio, mejorar el rezago y la pobreza, seguridad pública, mejora de la

planeación y gestión municipal, mejora del administración y la gestión y recaudación de recursos financieros.

De lo anterior se puede concluir que para los ayuntamientos, después de los temas sociales, su modernización institucional es una alta prioridad.

- En 1999, el 60% de los ayuntamientos cumplió con por lo menos el setenta y cinco por ciento de las metas plateadas en sus planes de desarrollo. La problemática financiera es la principal causa para que los ayuntamientos no cumplieran al menos con el noventa por ciento de sus metas.

Estos datos nos permiten percibir los cambios que se han suscitado en los municipios en materia de normatividad. La gran desventaja del municipio es que tiene una alta dependencia del Congreso Local Estatal para avanzar en materia de normatividad. A pesar de ello, el municipio se ha esforzado por actualizar y mejorar su reglamentación. Sin embargo, el marco normativo es tan solo una base para el fortalecimiento de las finanzas municipales.

Por lo anterior es de gran importancia incorporar el avance que ha presentado el municipio en materia de Desarrollo Institucional. En gran parte de los ayuntamientos los sistemas administrativos obsoletos o improvisados han dejado su lugar a esquemas organizacionales y capaces de responder a las demandas. Al igual que en Marco Normativo, solo existe evidencia de que los Ayuntamientos están trabajando para fortalecer el funcionamiento del aparato administrativo municipal:

- Si bien en 1995 sólo 55% de los municipios llevaban a cabo acciones de evaluación, para el año 2000, cerca del 60% de los ayuntamientos cuentan con áreas estratégicas como de Evaluación y/o de Planeación y Finanzas.
- Si bien para el año 2000, solo 10 municipios no cuentan con un Tesorero Municipal, es conveniente destacar 41% cuenta con un área de Oficialía Mayor y el 57% con la Contraloría Municipal. Estos datos contrastan con las

cifras de 1995, cuando sólo 39% de los ayuntamientos contaba con una Oficialía Mayor o equivalente. Es decir, en la gran mayoría de los ayuntamientos existe un área responsable de la supervisión y planeación del ejercicio del gasto.

- En cuanto al equipamiento un dato preocupante es que 60% de los municipios del país no tenía ningún equipo de cómputo para el año de 1995. La función de registro contable, cuando se llevaba a cabo, era manual en la mayoría de municipios.

Estos datos representan que a pesar de la gran expansión de la burocracia municipal, se ha tenido resultados favorables a partir de 1995 en la mejora de la administración y de atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que lleva más a la complejizarían la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda.

2.3.4 Los antecedentes de la captación de Ingresos Municipales Propios

En el apartado de ingresos propios donde se incluyen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, la principal fuente de tributación, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

En materia de derechos, los rubros que dotan de más ingresos a los ayuntamientos, son los relativos a las licencias de construcción, uso y suministro

de agua, y los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales. “La Federación dio autorización a los municipios de recolectar ingresos provenientes de la nacionalización de inmuebles en 1920; posteriormente la municipalidad de la Ciudad de México recibía 50% de los ingresos obtenidos de las multas federales en 1924” (Rabell, 2010:126).

Sin embargo, en materia de ingresos, los recursos más importantes son los que recibe de la Federación. Para que el municipio se beneficie de éstos, requiere adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se regula por la ley en la materia. El gobierno del estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios. El presidente Plutarco Elías Calles otorga el 10% del nuevo Impuesto sobre las Rentas a los estados y municipios en 1925, con el propósito de introducir un principio de igualdad entre los estados” (Rabell, 2010: 127)

En la evolución de las finanzas municipales, podemos encontrar 5 grandes etapas de acuerdo a la FENAMM (2003):

- a) Una primera etapa previa a 1980 de moderada autosuficiencia municipal aunque en precarias condiciones, debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia de un esquema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno.
- b) Un periodo década de los ochentas de un fortalecimiento de los ingresos municipales, derivado de la reforma constitucional de 1983 que faculta al municipio el cobro del impuesto predial.

- c) Una siguiente etapa hasta 1994 de repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente con el cobro de impuestos y tarifas.
- d) La crisis de 1995 marca la siguiente etapa hasta 1997 con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Así mismo, se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los Ramos 26 y 33.
- e) A partir de ese momento, y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, reconocidos plenamente como ámbito de Gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera.

Estas etapas históricas nos dan un acercamiento a tener la idea de que existen grandes problemas en el gobierno municipal, pero sin lugar a dudas esto deriva de los factores históricos, puesto que se parte desde el mismo estado federalista. Ya que, con este se ha luchado a lo largo de los años en México, por eliminar la gran centralización que se encuentra en nuestro sistema, a pesar de tener las bases normativas para cambiar esto. Estos factores históricos dan una explicación del sistema político, económico y social del país.

Capítulo 3: Los Ingresos Municipales en Función de las Reformas Fiscales en México

En el presente capítulo se lleva a cabo un análisis sobre los ingresos municipales en función de las Reformas Fiscales en México. El federalismo es una forma de organización de gobierno, esto es, establece las reglas del juego que rigen las relaciones internacionales vinculando unidades de gobierno en un sistema global, procurando respetar sus particularidades como sistema jurídico, idioma, cultura, etc. Sin embargo, el federalismo mexicano ha tenido problemas y serias limitaciones desde su implantación, debido a la inmadurez política y a la tradición centralista.

A partir de la década de los noventa el tema de los ingresos municipales ha tomado gran relevancia, debido a la nueva corriente del federalismo fiscal donde se propaga de manera decisiva la descentralización fiscal acompañada de concepciones distintas, naciendo en su esencia la evolución del Estado. Sin embargo, al entender su tarea, la explicación giró en distintas ideas, puesto que ya no solo se toma en cuenta los problemas de asignación de funciones (gastos), fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno y el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales; sino también se ha incorporado el valor de la participación política, como objetivo rival o competitivo de la eficiencia.

Para lograr el propósito de este capítulo, se dividirá en los siguientes apartados, el primero describe las reformas fiscales a partir de los años ochenta al 2013, con el propósito de identificar los cambios que han surgido en el sistema de transferencias y así reconocer las permutas en la Hacienda Municipal en la autonomía financiera, la descentralización de funciones fiscales y la recaudación de los municipios. Para la recopilación de esta información se llevó a cabo una selección de los dictámenes presentadas por el Congreso de la Unión. Puesto que en la última década se han realizado diversas reformas constitucionales para darles mayor autonomía y nuevas facultades a los gobiernos municipales,

buscando una descentralización de los sectores de la Federación, Estados Federados y Municipios.

Posteriormente, se describe estadísticamente las transferencias federales y estatales del 2000 al 2013 a los municipios de México, para relacionar los cambios que han surgido en la obtención de los ingresos en los municipios. Actualmente se habla de que los gobiernos municipales cuentan con mayores obligaciones administrativas y políticas, pero en la toma de decisiones tributarias no han incrementado, por lo que siguen dependiendo en buena medida de las participaciones y aportaciones que les hace llegar la federación, lo cual limita su autonomía con los demás ámbitos de gobierno.

Finalmente se realiza un análisis de las reformas fiscales contrastándolas con las transferencias federales y estatales que han surgido, para cuantificar el aumento y/o disminución de la recaudación, lo que permitirá determinar si dichas reformas han fortalecido o si por el contrario ha debilitado y han hecho dependientes aún más, lo que determinará la descentralización fiscal de los gobiernos municipales. Con el fin de conocer el impacto de las transferencias intergubernamentales en los presupuestos municipales, se retoma el Índice de Dependencia Fiscal, indicador con el que se busca encontrar si los municipios fortalecieron sus finanzas públicas con el incremento de los recursos provenientes del estado y la federación o si por el contrario dichos recursos ocasionaron que las administraciones locales descuidaran sus sistemas de recaudación de impuestos, principalmente el impuesto predial y los derechos de agua.

3.1 Reformas Fiscales de los años ochentas y noventas

En las últimas cuatro décadas la descentralización ha tomado relevancia, debido a que en ella se encuentra la esencia de la estrategia para superar la crisis fiscal que aquejó a México en la década de 1980; los expertos en federalismo fiscal consideran que deben retomarse diversos conceptos de descentralización toda vez que no existe un modelo único debido a la diversidad de enfoques que pueden funcionar. A pesar de la gran variedad de modelos, el consenso puede ayudar a

localizar estrategias de descentralización que ayudarían a mejorar el federalismo fiscal dado que en él se toma en cuenta los problemas de asignación de funciones (gastos), fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno y el estudio de los mecanismos de coordinación de decisiones fiscales.

En este sentido, las prácticas descentralizadoras, enmarcadas en el proceso conocido como Reforma del Estado, han buscado aligerar la carga administrativa de los órganos centrales y como resultado final tener un mejor esquema de distribución de atribuciones y de poder político, con la intención de contar con aparatos administrativos más modernos y eficientes.

De esta forma la descentralización fiscal en las decisiones de gobierno a nivel local, ha sido parte de un proceso que ha recuperado fuerza en años recientes (Tamayo y Hernández, 2004). Tomando en cuenta que en el territorio mexicano y en las regiones que lo integran, se vinculen diferentes procesos para integrar y asegurar la promoción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local y a su vez el nacional.

El impulso de la cooperación entre el sector público y el privado, así como la participación estratégica de actores socioeconómicos regionales o locales en el diseño de las estrategias de desarrollo, supuso que la aplicación de una gestión compartida no estaría basada únicamente en las reglas emanadas del gobierno y tampoco las derivadas del libre mercado. Por ésta razón, en México, hay una seria reflexión sobre la estrategia descentralizadora a partir de un análisis sumamente riguroso que reconoce la heterogeneidad regional (resultado de la diversidad geográfica y pluralidad social) y que influye sobre las posibilidades de fortalecimiento de la autonomía municipal. A pesar de todas sus posibles bondades, la descentralización es un proceso que debe ser visto con cierta reserva, ya que han existido casos en los que las desigualdades se han reforzado entre las regiones y las localidades (Tamayo y Hernández, 2004).

En consecuencia el éxito de la descentralización fiscal no radica en la cantidad de impuestos o de políticas impositivas, sino de la calidad administrativa del sistema recaudatorio. Al respecto el Centro de Estudios Espinosa Yglesias

señala que en México cinco aspectos han incidido en el fracaso de la descentralización fiscal. En primer lugar, no existe una clara definición de responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal); en segundo lugar, el gobierno se basa en un sistema de transferencias (deficiente en los mecanismos de distribución); en tercer lugar, para la planeación no se toman en cuenta criterios distributivos y de nivelación regional; en cuarto lugar, no existe una armonía legal que norme y rija el sistema, todo esto en materia de concurrencia impositiva, transferencias, coordinación fiscal y contratación de deuda; y, por último, la existencia de opacidad de los estados y municipios, y la falta de rendición de cuentas” (2013: 14). Mismos que describen el sistema actual del sistema recaudatorio.

A partir de la promulgación de la nueva Ley de Coordinación Fiscal en 1980, las relaciones fiscales entre los ámbitos de gobierno se modificaron sustantivamente mediante la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; pues a través de éste las relaciones fiscales se formalizaron y permitieron la transferencia de recursos libres a los estados, así como la reducción de costos administrativos y, particularmente, protegieron a los ciudadanos de la doble o triple tributación (Rabell, et. al. 2013).

Este sistema de transferencias opera bajo un acuerdo voluntario de cada una de las entidades federativas y la Secretaría de Hacienda. Desde 1980, los estados que forman parte del SNCF tienen derecho de recibir fondos federales, recibiendo un porcentaje de los fondos generados de ciertos impuestos federales. “Estos impuestos han sido el Impuesto sobre la Renta o ISR, el cual en promedio ha representado el 43 por ciento de los ingresos federales impositivos en los últimos 20 años, el Impuesto al Valor Agregado o IVA, representando en promedio el 28 por ciento de los ingresos federales y el Impuesto Especial sobre producción de ciertos servicios con un 20 por ciento de los ingresos” (Rabell, et. al.:79).

Con ésta Ley de Coordinación Fiscal el criterio de asignación fue modificado incontable veces durante los siguientes años. De 1980 a 1983 los estados recibieron las mismas participaciones que en 1979, más una cantidad igual a los impuestos y derechos estatales que fueron cancelados a raíz de los

convenios de coordinación fiscal. De 1984 a 1987 el artículo 3° de la Ley de Coordinación Fiscal fue aplicado para asignar los fondos. Los estados recibieron las mismas transferencias que en 1983, más una cantidad calculada de un coeficiente de asignación relacionado con la recolección de impuestos federales en cada estado.

La asignación de los fondos vuelve a cambiar para los años 1988 a 1989. A las cantidades recibidas se les agrega 30 por ciento del IVA generado en cada entidad. Sin embargo, esta última política fiscal fue eliminada con la reforma de 1990. Gracias a estas reglas de asignación, el SNCF durante los años ochenta favoreció a los estados en los cuales se recolectaban más impuestos federales es decir, estados con mayor actividad económica.

Posteriormente en los noventa se impulsaron una serie de reformas en el período de Carlos Salinas de Gortari. La primera de ellas en 1990, unió el Fondo General de Participaciones (FGP) con el Fondo Financiero Complementario (EFC) para crear el Fondo General. Éste rompió con el esquema tradicional de enviar las asignaciones a los estados por medio de diferentes fondos. Por otra parte, la reforma en 1994 crea de nueva cuenta otros fondos e introduce acuerdos especiales con cada uno de los estados¹; además se crearon los fondos de Desarrollo Municipal y de Comercio Urbano para agregar recursos complementarios para ayudar a los estados

Rabell (2010) menciona que el 15 Diciembre de 1995 se vuelve a reformar la Ley de Coordinación Fiscal. La reforma introduce tres cambios importantes al régimen del federalismo fiscal, según Ordoño y Azpeitia “el primero, se aumenta el porcentaje de participación de los impuestos federales asignables al Fondo General de 18.1% al 20%. Segundo, se dan nuevas oportunidades a los estados para contar con nuevos impuestos e ingresos, principalmente sobre automóviles nuevos y agregando sobretasas a impuestos federales, como el impuesto de ocupación hotelera y, desde 1997, sobre licencias de automóviles. Y tercero, se

¹ Anteriormente los mecanismos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales, estuvieron representados por los Convenios Únicos de Coordinación (CUC) que surgieron en 1977 y fueron considerados el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental. En 1983 cambiaron por Convenios Únicos de Desarrollo (CUD) y posteriormente a Convenios de Desarrollo Social (CODESO).

revisa la forma de reparto del Fondo de Desarrollo Municipal en el sentido de que para aquellos estados y municipios que opten por aumentar sus ingresos propios perderían cuatro quintos en su participación del Fondo ya citado” (Citado por Rabell, 2010: 148).

Con estas medidas se espera que los estados cuyos ingresos federales sean mayores vuelvan a ser beneficiados por las participaciones libres. Para el año 1997, cobra vigencia el impuesto sobre tenencia o Uso de Vehículos a nivel municipal. Además se adiciona el capítulo V denominado “De los Fondos de Aportaciones Federales”. Estos Fondos de Aportaciones Federales nacen como resultado de una nueva visión de relaciones entre las entidades, plasmadas al interior del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Figura 2



Fuente: Guízar Jiménez, José de Jesús (2004) Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado) INDETEC.

En relación con las reformas anteriormente señaladas y al Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, el gobierno federal decidió impulsar un federalismo que fortaleciera a Estados y Municipios, utilizando como principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones. Considerando una redistribución del ejercicio de recursos fiscales, así como de competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Por consiguiente se crea el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La implementación de estas políticas dio como resultado el proceso de descentralización y coordinación del gasto público. A partir del ejercicio fiscal de 1998, comenzó a realizar cambios sustanciales en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las Entidades Federativas y Municipios, adicional a los ya existentes (participaciones federales y convenios de descentralización).

A partir de 1998 la secuencia de las reformas impulsadas (a partir de 1980), sufren un declive, ya que la federación empezó a proporcionar mayores recursos a las entidades federativas y municipios, provocando una mayor dependencia de los ingresos por parte de los gobiernos locales. La misma repartición de funciones tributarias en los distintos gobiernos federales y locales, se volvieron incomprensibles, ya que cada vez se le concedieron mayores potestades a la federación, limitando las competencias administrativas de los gobiernos locales, regresando al esquema centralista. De acuerdo a Faya (Citado por IILSEN, 1998:141), los tipos de repartición de la distribución de las capacidades en dichos Estados, se pueden presentar tres tipos de sistemas impositivos, de acuerdo a la distribución de competencias entre los gobiernos federal y local son: 1. Aquéllos en donde los impuestos son recaudados por los Estados (se entiende por los Estados miembros) y se hacen entregas fijas a la Federación; 2. Aquéllos en que los impuestos son recaudados por la Federación y se entregan sumas fijas a los Estados; 3. Aquéllos en que ambos niveles de gobierno se dividen las competencias sobre impuestos.

Por ende la estructura de los recursos federales se conformó de la siguiente forma: los municipios se componen de las Participaciones Fiscales Federales y de las Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ramo 28 -Participaciones a entidades federativas y municipios- transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, su característica principal radica en que se trata de recursos de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido” (Pliego, 2010:6,7).

En relación con el Cuadro 3 “Programa para un Nuevo Federalismo”, se expresa que las reformas anteriormente señaladas y al Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, el gobierno federal decidió impulsar un federalismo que fortaleciera a Estados y Municipios, utilizando como principales herramientas la descentralización y el desarrollo de las regiones. Considerando una redistribución del ejercicio de recursos fiscales, así como de competencias, responsabilidades y capacidades de decisión entre los tres ámbitos de gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

En resultado del fortalecimiento del Federalismo, se crea el Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La implementación de estas políticas dio como resultado el proceso de descentralización y coordinación del gasto público. A partir del ejercicio fiscal de 1998, comenzó a realizar cambios sustanciales en materia de coordinación fiscal, creando un nuevo esquema de transferencias para canalizar recursos a las Entidades Federativas y Municipios, adicional a los ya existentes (participaciones federales y convenios de descentralización).

Asimismo, Pliego (2010) señala que:

... la estructura de los recursos federales que perciben los municipios se componen de las Participaciones Fiscales Federales y de las

Aportaciones, tipificados como ramo 28 y 33 respectivamente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El Ramo 28 -Participaciones a entidades federativas y municipios- transfiere recursos federales a las entidades federativas y municipios, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal, su característica principal radica en que se trata de recursos de uso irrestricto, mientras que los recursos provenientes del Ramo 33 o Aportaciones Federales son fondos de uso restringido (Pliego. 2010: 6-7)

A partir de esta estructura los recursos que reciben los municipios aumentaron por medio de los ramos 28 y 33, cambiando drásticamente su sistema recaudatorio, con ello se produjo una mayor dependencia por parte de los gobiernos locales. Sin embargo, es hasta el año 2003, 2006, 2007, 2010 y 2013 donde se presenta reformas sustanciales a la Ley de Coordinación Fiscal.

3.2 Reformas del 2000 al 2013

En el periodo del 2000 al 2013 se han realizado ocho importantes reformas a diversas leyes tales como la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las cuales en cierta medida determinan el desarrollo de la autonomía y eficiencia de la recaudación de los municipios. No obstante, a pesar de que se busca el fortalecimiento de los gobiernos locales, las reformas han favorecido a las finanzas de los gobiernos estatales. A continuación en el cuadro 1 se muestran las reformas llevadas a cabo en el tiempo del año 2000 al 2013, en el cual se señala su impacto en el municipio, la disposición reformada y descripción de la iniciativa en beneficio de los municipios.

Tabla 1. Reformas Fiscales del 2000 al 2013

Reformas	Resumen de la propuesta
<i>Noviembre 4, 2003: Artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal</i>	Fondos destinados a la construcción, mantenimiento, reparación y ampliación de obras de vialidad en aquellos municipios donde se ubiquen puentes o, en su caso, a la realización de obras de infraestructura o gasto de inversión, de impacto regional directamente en la zona donde se encuentre el cobro del peaje.

<p><i>Diciembre 16, 2006: Artículo 25 (fracciones VI y VII), 44 (párrafos 3° y 4°), 45 (párrafos 1° y 2°), y 46. Se adicionan el artículo 25, con una fracción VIII, y los artículos 44, con un párrafo sexto, 47, 48, 49 y 50, de la Ley de Coordinación Fiscal. Se deroga el inciso ñ), de la fracción II del artículo 41 y el artículo 85, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.</i></p>	<p>Las aportaciones y sus accesorios que con cargo de los Fondos reciban los municipios y Entidades Federativas, no serán embargables (ni afectarlas en garantía o como fuente de pago). Los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, con el objeto de fortalecer los presupuestos de las mismas se destinarán a la inversión de infraestructura física, saneamiento financiero, modernización de los registros públicos de la propiedad y del comercio, <i>modernizar los sistemas de recaudación locales</i> y para desarrollar mecanismos impositivos que permitan ampliar la base gravable de las contribuciones locales</p>
<p><i>Diciembre 21, 2007: Se reforman los artículos Segundo, fracción III, tercer párrafo y Sexto, fracción III, de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios</i></p>	<p>Disminución de las cuotas por concepto de las cuotas federales aplicables a la venta final de gasolinas y diésel. Señala que dichos ingresos representan una base sólida para el fortalecimiento de las entidades federativas y sus municipios. Con esto se evitará que se disminuya en este momento esta fuente recaudatoria cuyo producto permite que las entidades federativas, con participación a los municipios, destinen sus recursos al gasto público. Se fortalece a las entidades federativas para que obtengan mayor recaudación por medio del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos y del impuesto sobre Producción y Servicios.</p>
<p><i>Octubre 28, 2010: se reforma el inciso a) del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.</i></p>	<p>Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los estados y municipios, que se destinan al financiamiento de obras públicas, se agrega a infraestructura básica educativa en los tipos de educación básica y media superior.</p>
<p><i>Octubre 17, 2013: Se reforman los artículos 1o.; 2o.2-A, 3-B; 4o.; 4o-A; 4oB,5o.; 6o. 9°, 10-D, 15, 19, 25, 26; 27; 31, 32; 33; 34; 35; 37; 39; 40; 43, 44; 45; 49, 50, 51; se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal</i></p>	<p>Fortalecer la capacidad financiera de los tres órdenes de gobierno, a través de robustecer los incentivos recaudatorios de las entidades federativas y municipios que se otorgan mediante los Fondos de Participaciones Federales. Mejorar la distribución, el destino y el ejercicio de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales. Apoyar a los municipios del país para alcanzar y mantener finanzas públicas sanas. Modifica la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social FAIS.</p>
<p><i>Abril 25, 2013: el artículo 2, se agrega la fracción IX al artículo 25, y se agrega un artículo 47 BIS, de la Ley de</i></p>	<p>Para aplicar los recursos del Fondo de Aportaciones para el Desarrollo Regional Sustentable de Estados y Municipios Mineros, se conformará en cada entidad federativa un Comité de Desarrollo Regional para las Zonas Mineras, por</p>

<i>Coordinación Fiscal.</i>	los recursos por derechos sobre minería a que se refieren los artículos 27 BIS y 27 TER de la Ley Minera y deberán ser empleados en inversión física con un impacto social, ambiental y de desarrollo urbano positivo.
<i>Octubre 29, 2013: se reforman los artículos 1o.; 2º, 2-A, 3-B; 4o.; 4o-A, 4o-B, 5o.; 6º, 9º, 10-D, 15, 19, 25, 26; 27, 31, 32; 33; 34; 35; 37; 39; 40; 43, 44; 45; 49, 50, 51 se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal</i>	Se reforman las fórmulas del Fondo de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal (el monto de dicho Fondo sea inferior al obtenido en el año 2013), el Fondo de Fiscalización y Recaudación, EL Fondo de Compensación, Fondo Estabilización de Extracción de Hidrocarburos y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

Fuente: Elaboración propia con base en la Gaceta Parlamentaria 2003, 2006, 2007, 2010, abril 2013, Octubre 2013.

En el 2003 se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, aunque no fue significativa para el total de los municipios, implicaba un mayor desarrollo económico por medio de los peajes en los estados y en los municipios que se encontraran puentes de peaje. Pero es de vital importancia mencionarla como el intento de incentivar a los municipios a que cumplan con una mayor recaudación predial al estipular que para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio (LCF, 2003).

En consecuencia, los municipios con mayor recaudación podrían ejercer mayor autonomía en sus potestades tributarias y a su vez generar mayores ingresos para los gobiernos locales. Sin embargo, las responsabilidades de funciones quedan más vagas entre el papel que ejercería cada uno de los gobiernos, pues con cada uno de los acuerdos de Coordinación Fiscales se adicionan mayores condicionantes. En suma, el 11 de septiembre del 2007, en el inicio del sexenio de Felipe Calderón se busca una de las reformas más importantes de los últimos años, puesto que su trasfondo es fortalecer el Federalismo Fiscal. Haciendo un cambio significativo al sistema hacendario actual, ya que se había diseñado bajo un entorno político, económico y social distinto,

por lo cual era menester adecuarlo y replantearlo a fin de modernizarlo y que contará con una mejor división de responsabilidades, mayor independencia financiera y mejores incentivos para fortalecer las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal contemplaba 2 objetivos: 1) expandir las facultades tributarias de las entidades federativas, sin mermar las finanzas públicas federales y evitar una proliferación de impuestos locales, y 2) simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), bajo la premisa de que las entidades federativas recibirán cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2007 y las nuevas fórmulas de distribución de cada uno de los fondos sólo aplicarán a las cantidades que excedan el citado valor nominal.

Sin embargo, en esta reforma se le otorgan nuevas potestades tributarias a las entidades federativas e incluso incentivan a que las entidades federativas ejerzan plenamente las facultades, pero al municipio no lo toman en cuenta para que disminuya su dependencia financiera. Por otro lado, aparece la simplificación y mejoramiento de las fórmulas de transferencias federales, rescatando el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales y fortalecer el componente solidario y redistributivo de las aportaciones federales. Ello, bajo la premisa fundamental de que ninguna entidad federativa recibirá menos del valor nominal de las transferencias del año 2007 en cada uno de los fondos y las nuevas fórmulas de distribución de los mismos sólo aplicarán a las cantidades que excedan el citado valor nominal.

La iniciativa de replantear la división de responsabilidades en los tres órdenes de gobierno desaparece en la reforma, ya que sólo toman en cuenta a la federación y las entidades federativas como fortalecedor de las haciendas públicas. En ese caso, la descentralización de funciones sólo se marca en dos órdenes de gobierno, el municipio es un ente que depende de las transferencias y no como un elemento donde recae la mayor responsabilidad del bienestar social.

Para tal efecto, se propusieron cambios a las fórmulas del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, así como la creación de un nuevo Fondo de Fiscalización integrado por los recursos que se destinan para la Coordinación de Derechos y para la Reserva de Contingencia. Tratándose de aportaciones federales, se plantearon modificaciones a las fórmulas de distribución del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) y del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), así como un ajuste en el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP)

Estas reformas provocaron cambios trascendentes en cuanto a la forma de repartición de las participaciones libres, con la finalidad de afirmar el criterio de otorgar mayor importancia a la actividad económica de las entidades e incentivar la recaudación. No obstante, esta iniciativa no se preocupó por generar los mismos cambios favoreciendo los aspectos tributarios de los municipios.

Por último, en este trabajo se presenta la reforma el 28 de Octubre de 2010 el inciso A del Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal. Señalando que las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los estados y municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago. En este se adiciona que a infraestructura básica educativa en los tipos de educación básica y media superior.

3.3 Transferencias Federales y Estatales del 2000 al 2013

En consecuencia de esta problemática, es de vital importancia analizar los cambios que surgieron en las transferencias. Como primer punto es de vital importancia ubicar las diferencias que existe entre las participaciones y aportaciones. Entre las diferencias más importantes, se destaca que el origen de los recursos, ya que mientras los principales conceptos de participaciones representan un porcentaje de la Recaudación Federal Participable, la cual se integra por los ingresos tributarios y los derechos ordinarios por extracción de

petróleo y de minería que recaude el gobierno Federal, excluidos los incentivos económicos por colaboración administrativa, las participaciones directas correspondientes al impuesto especial sobre la producción y servicios, las devoluciones y los demás ingresos excedentes que la Federación obtenga por la aplicación de una tasa superior al 15% sobre obtención de premios.

En contra parte, para los recursos que integran los Fondos de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, esto no es así, ya que bien podrían ser integrados con recursos provenientes de: los productos, otros derechos, aprovechamientos e ingresos petroleros.

Cuadro 2

Diferencias entre las Participaciones y los Fondos de Aportaciones Federales

DIFERENCIAS ENTRE LAS PARTICIPACIONES Y LAS APORTACIONES

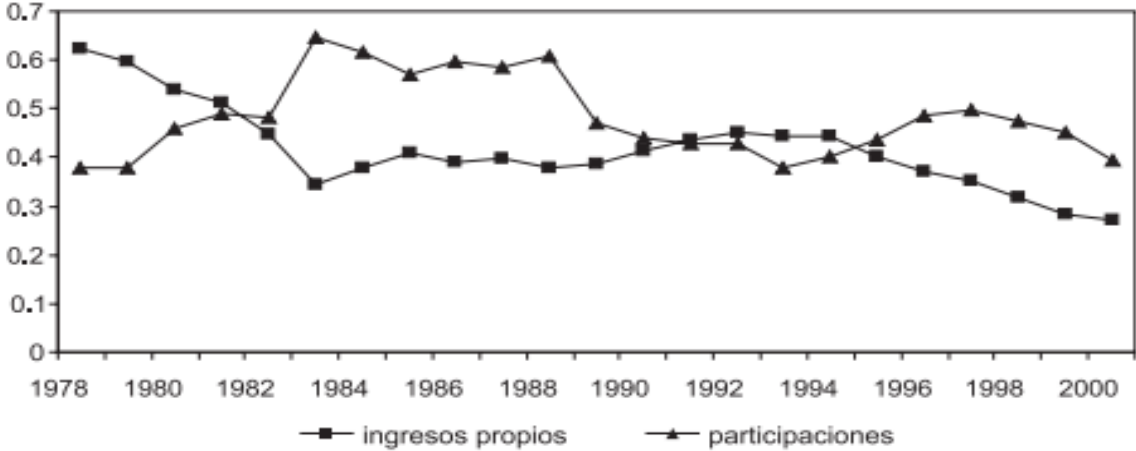
PARTICIPACIONES	APORTACIONES
<ul style="list-style-type: none"> • Se derivan como porcentaje de la recaudación federal participable. • Mecanismo claro para su determinación y asignación. • La aplicación de los recursos es de carácter libre, no tienen destino específico. • La fiscalización de su aplicación corresponde a los órganos de auditoría estatal y municipal. • De estos recursos se rinde cuenta al Congreso Local. • Pueden aplicarse como garantía crediticia. • Obliga a los Estados a otorgar como mínimo el 20% de los municipios y el 100% del fondo de fomento municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. • La aplicación de los recursos tiene un destino específico. • Su fiscalización corresponde en primera instancia a autoridades estatales y posteriormente a federales. • En estos recursos intervienen autoridades federales. • No pueden ser aplicados como garantía. • Se establecen específicamente los fondos y montos que corresponden a los municipios.

Fuente: Guízar Jiménez, José de Jesús (2004) Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado) INDETEC.

Después de encontrar la diferencia de las transferencias que puede existir, se abre el tema a la problemática que ha surgido en el sistema de Transferencias en México. De acuerdo a Laura Sour (2004), analizando en detalle con las finanzas públicas de los municipios, sobresalen cuatro periodos. Antes de 1982,

donde los ingresos propios eran la fuente más importante de ingresos totales: en 1978 los ingresos propios llegaron a representar 1.6 veces del monto de las participaciones. Sin embargo, para el periodo de 1982 a 1990, las participaciones desplazaron a los ingresos propios: en 1983 los ingresos propios sólo representaron el 50% del monto de las participaciones. Durante el periodo de 1991 a 1994, hay una recuperación en la capacidad de los gobiernos locales para hacerse de recursos propios, pero ésta se pierde después de 1995, a raíz de la crisis económica del país.

Figura 3
Ingresos propios y participaciones federales como porcentaje de los ingresos municipales totales



Fuente: Sour, Laura (2004), "El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?"

El cuadro 3 ilustra la evolución de los ingresos propios y de las participaciones como porcentaje del total de los ingresos municipales. Los ingresos propios crecieron en menor proporción que las participaciones, pues éstas lo hicieron en 170% en términos reales, mientras que los ingresos propios crecieron en 83 por ciento.

Es de vital importancia este cambio que ha surgido pero es menester señalar que ha ocurrido posteriormente a estos años con relación de las transferencias realizadas a partir del año 2000 al 2012, con el objetivo de analizar

el cambio que ha surgido en la obtención de ingresos propios de los municipios. Lo cual arrojará la dependencia o independencia de los recursos federales para sostener a un municipio.

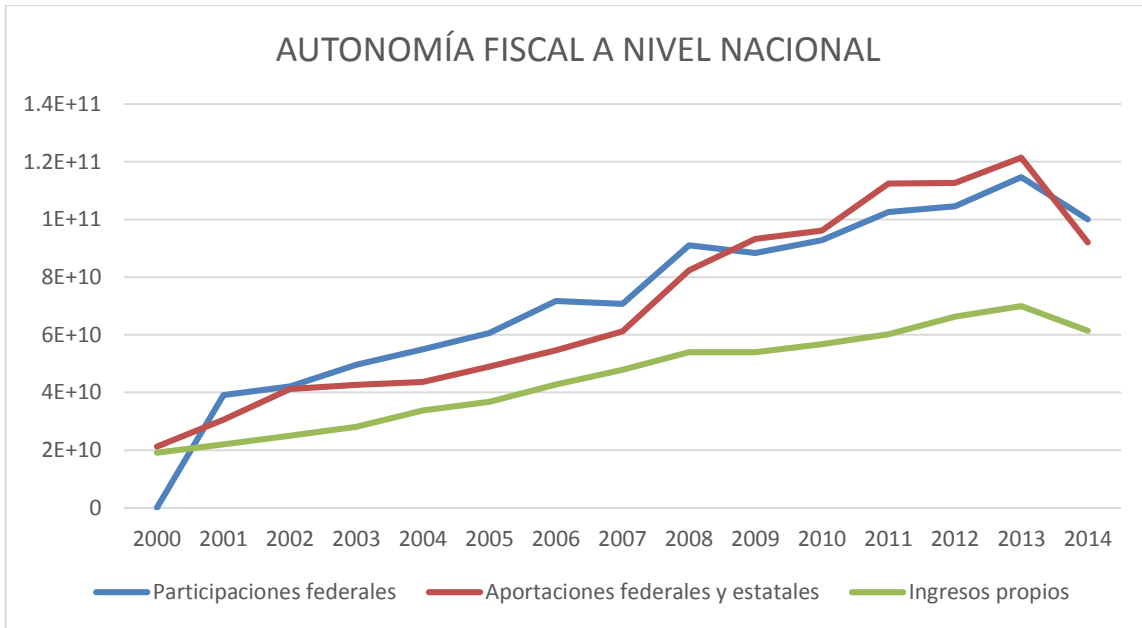
El gobierno municipal considerado como la célula fundamental dentro de la estructura de gobierno de nuestro país, se ha desarrollado un proceso para el fortalecimiento, ampliando su participación en la vida social, política y social. Su principal función es la prestación de servicios públicos orientada a la satisfacción de las demandas de la comunidad, por lo que requiere recursos económicos para materializar esta función. Para solventarlas, recibe recursos de la Federación a través del Estado, resultado de los convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración administrativa. No obstante, cuenta con ingresos propios que complementan sus recursos. Sin embargo, debería ser que los ingresos propios fueran mayores que las propias transferencias, ya que esto permitiría un mayor desarrollo económico y un sistema de Coordinación Fiscal más eficiente. Por ello, se analizará la trascendencia que ha ocurrido en materia de ingresos totales de los municipios.

A continuación se presenta la recaudación que presentan los municipios² de del periodo 2000 al 2013, tomando en relación por cada entidad federativa y a los rubros de Participaciones a Municipios, Aportaciones Federales y Estatales.

Por ello y puesto que existe un consenso respecto a que la descentralización de las potestades tributarias no puede ocurrir inmediatamente, queda pendiente, además de definir de manera clara y precisa la asignación de las funciones entre los distintos niveles de gobierno, el diseño de un sistema de transferencias que tenga en cuenta no sólo las necesidades de gasto, sino que también considere tanto la diversidad en la capacidad fiscal como en el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos locales en esta etapa de transición.

² Es pertinente señalar que las gráficas que se presentan, están elaboradas a partir de la información municipal de manera global por cada entidad federativa.

Gráfica 1



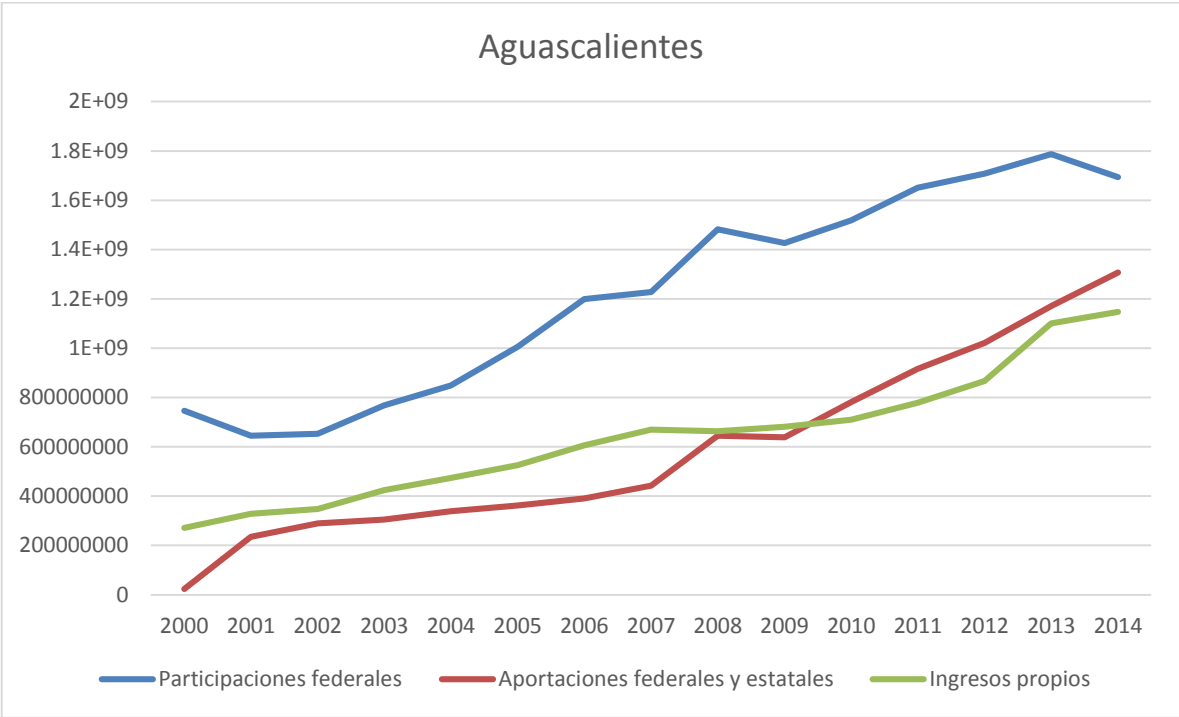
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Los resultados que aparecen en esta Gráfica muestran claramente que la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas, ha rebajado más el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños. La lección principal es que no se pueden generalizar políticas por el tamaño de los gobiernos locales. Es decir, la diversidad de los gobiernos locales, de hecho, es la variable que debe guiar el diseño de la política de descentralización fiscal en México.

El ámbito municipal se ha transformado en un espacio público caracterizado por dos asuntos centrales, por una parte una fuerte competencia electoral con continuas alternancias y por otra parte un aumento constante de demandas sociales. Es justamente en este ámbito de gobierno donde la imperiosa necesidad de desarrollo y la atención a las localidades más rezagadas cobra gran relevancia no sólo por parte de los grupos sociales desprotegidos o vulnerables sino también por parte de diferentes actores, entre los que podemos mencionar a las

Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), la sociedad civil, los gobiernos de los países en vías de desarrollo, los organismos internacionales, etc.

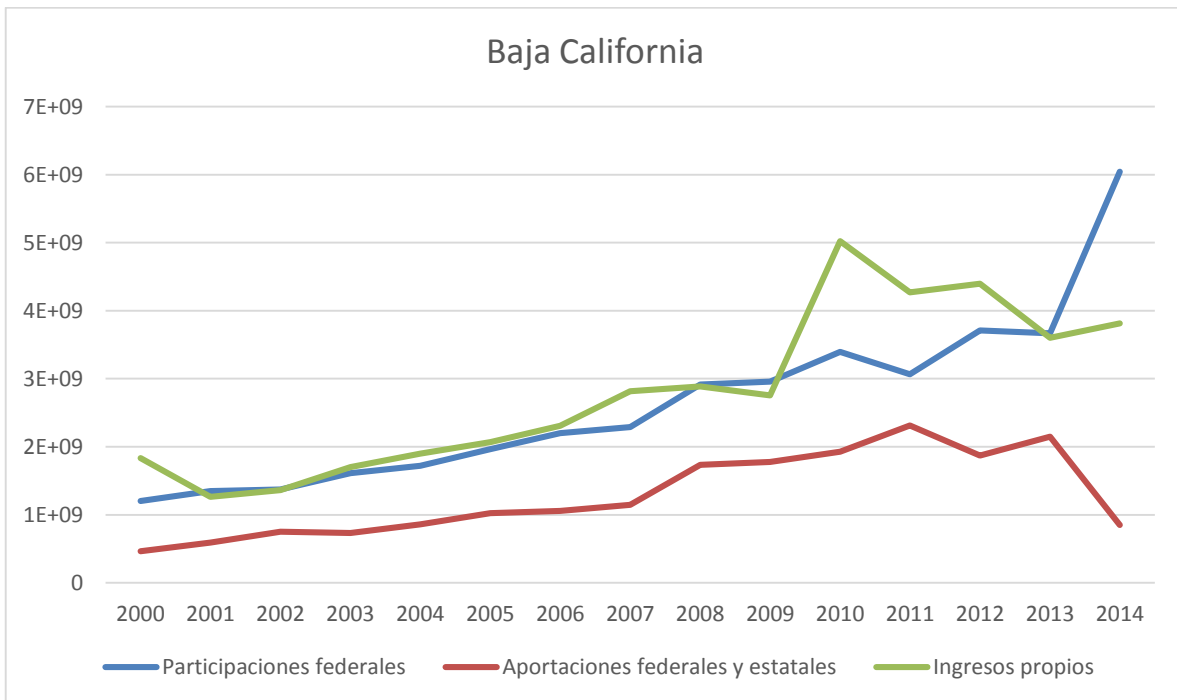
Gráfica 2



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

En esta Gráfica se muestra el desempeño del Estado de Aguascalientes, en sus ingresos propios (impuestos, cuotas, contribuciones de mejoras, derechos productos, impuestos, aprovechamientos) respecto a las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales; en este caso es notorio como a partir de la reforma de 2007, el nivel de ingresos propios se ubicó por debajo de las aportaciones federales y estatales. Resalta el hecho que hasta antes de esa reforma, la entidad federativa, mantenía un esquema de cierta autonomía respecto a las aportaciones, no así respecto a las participaciones federales.

Gráfica 3

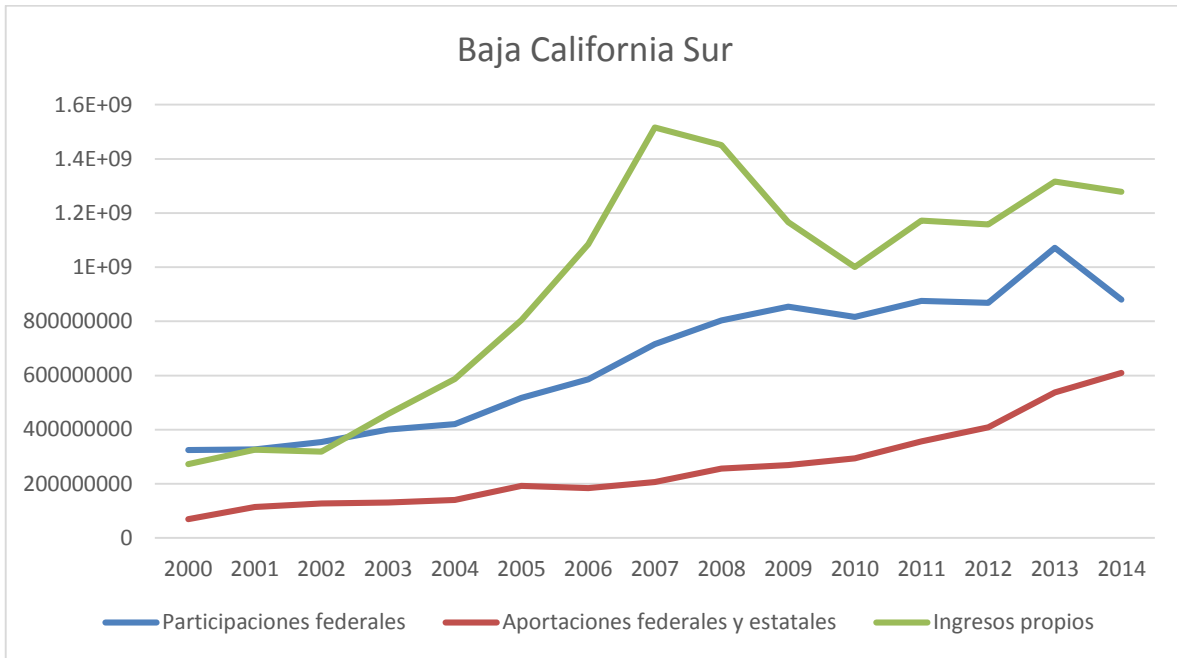


Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

En el caso de Baja California es destacable pues los ingresos propios habían registrado montos mayores tanto a los de las aportaciones federales y estatales así como de las participaciones federales.

Es notable el impacto que han tenido las reformas, en especial las de 2007 y 2013; pues como consecuencia hubo un descenso de los ingresos propios y en contraparte aumentaron las participaciones federales. Este hecho modificó la estructura superavitaria de la autonomía fiscal de la entidad; no obstante el monto de los ingresos propios se mantuvo por encima de las aportaciones federales y estatales.

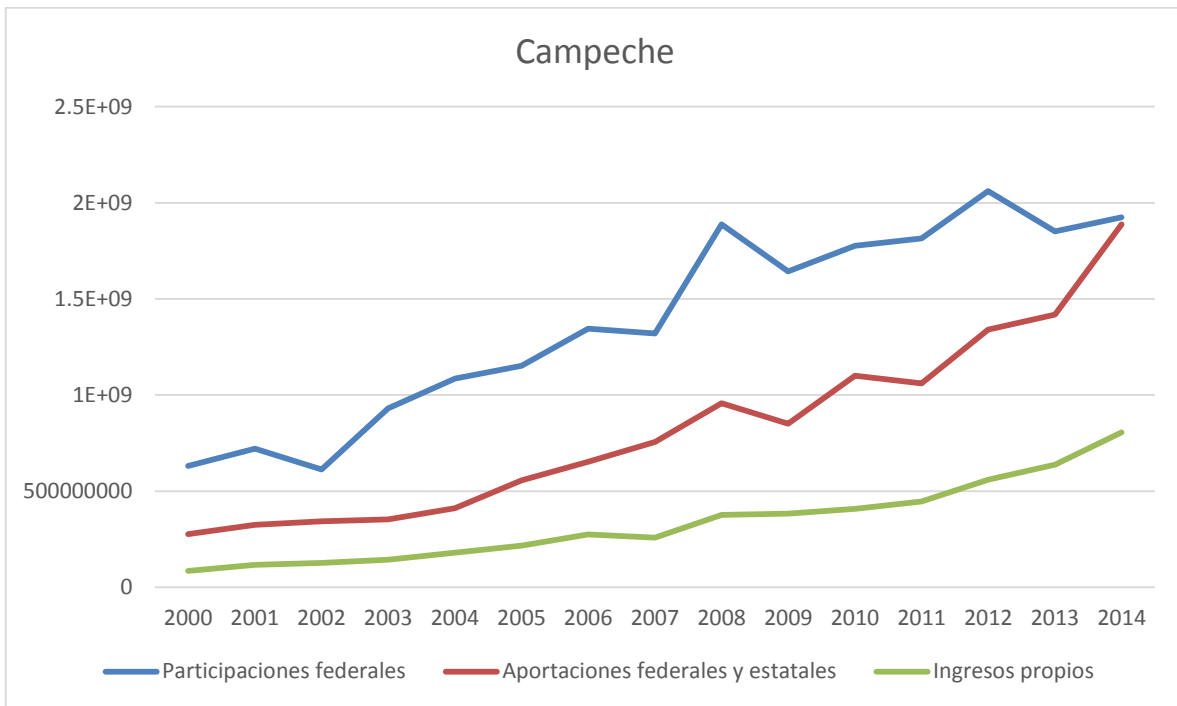
Gráfica 4



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Un caso que llama la atención en cuanto a la autonomía fiscal es Baja California Sur, pues como se muestra en la gráfica los ingresos propios desde 2003 han sido mayores que las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales, sin embargo, como puede apreciarse, los primeros han mostrado una tendencia a la baja. La razón de ser de este esquema superavitario de la autonomía fiscal es que los impuestos han representado en promedio el 54% del total de los ingresos propios y el 27% de los ingresos totales.

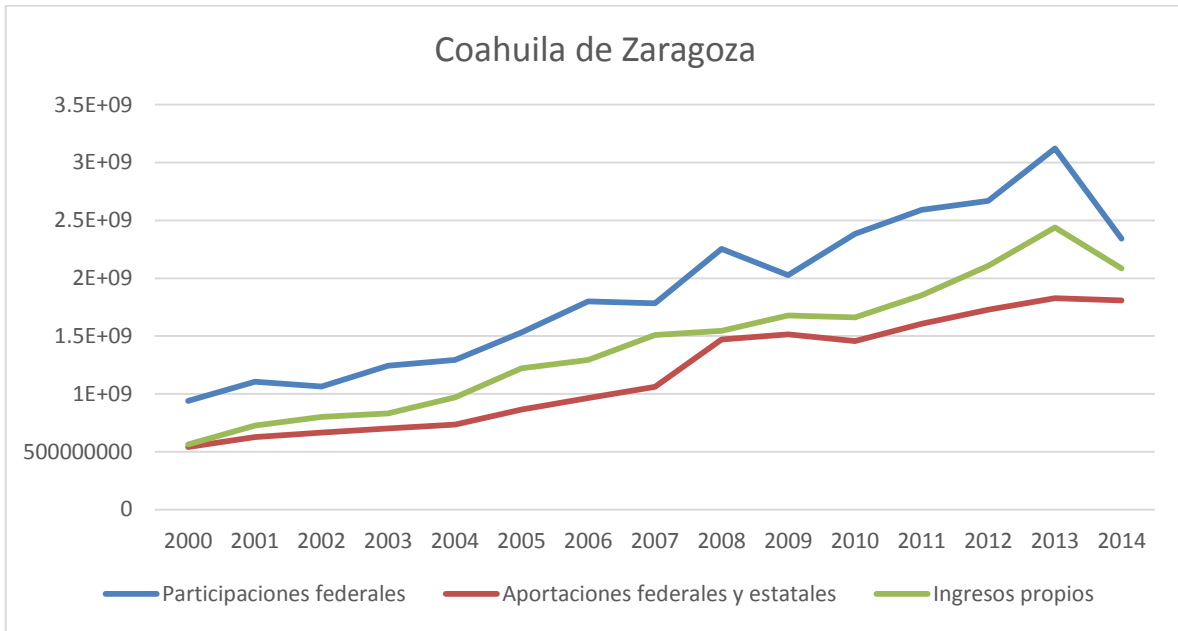
Gráfica 5



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

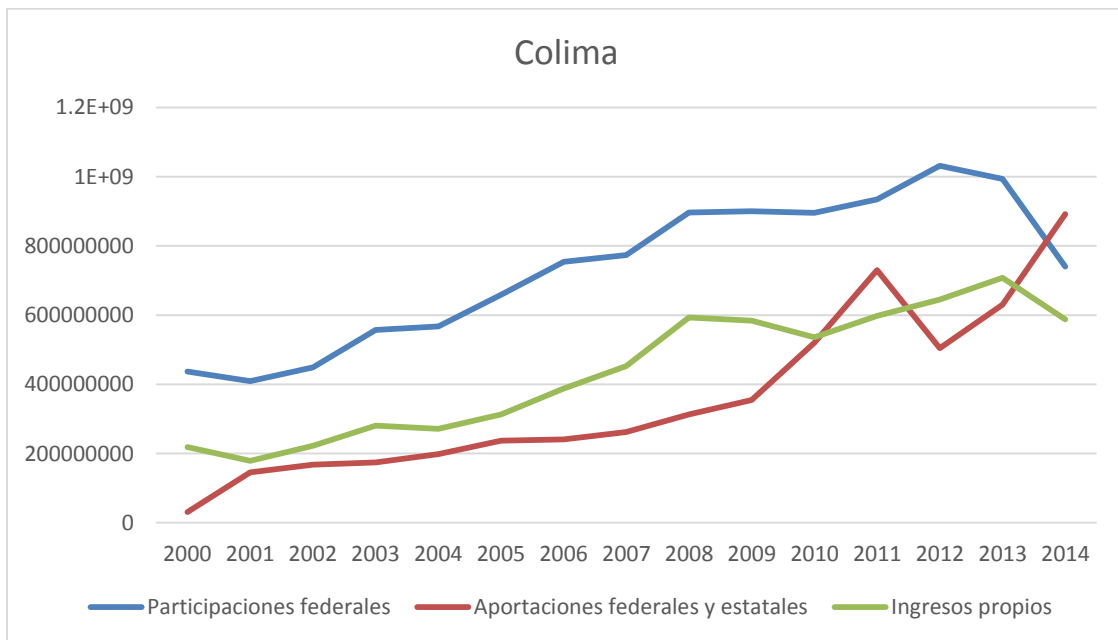
En esta Gráfica se muestra el desempeño del Estado respecto a sus ingresos (impuestos, cuotas, contribuciones de mejoras, derechos productos, impuestos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales) en este caso se ve el notorio cambio que surgió en las transferencias las cuales aumentaron considerablemente, y por su parte los ingresos municipales tuvieron un aumento lento a lo largo de 12 años.

Gráfica 6



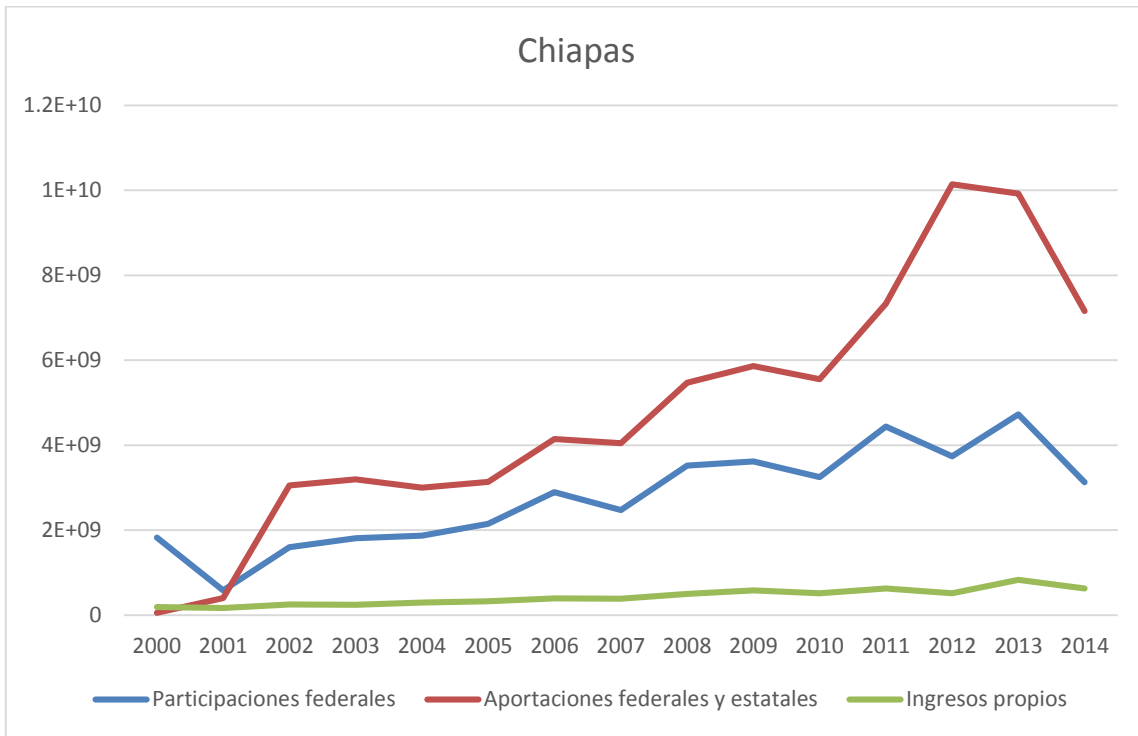
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

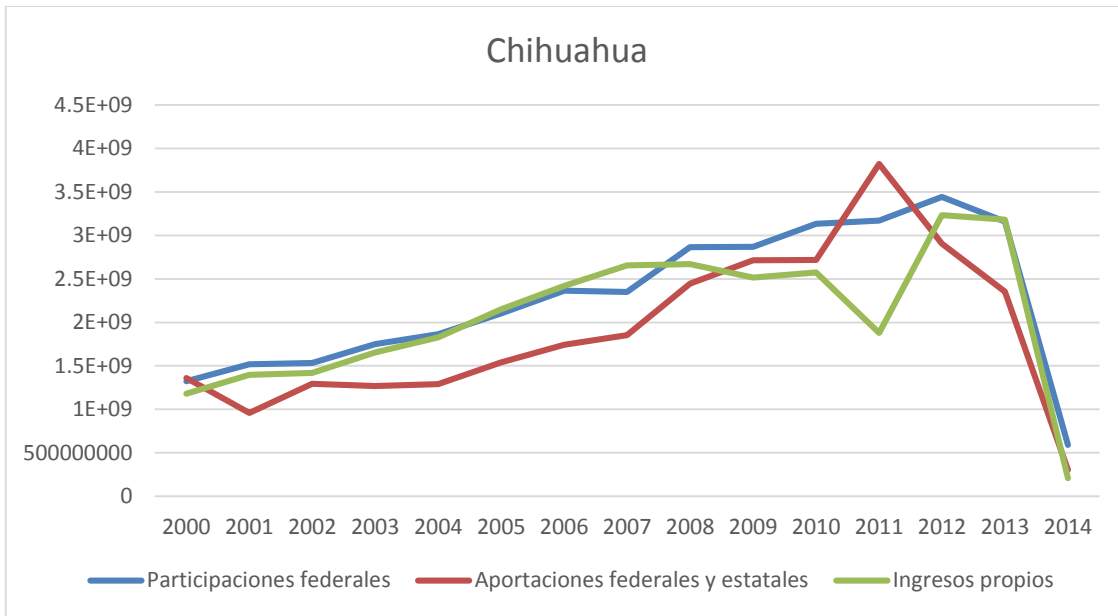
Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Las gráficas 6, 7 y 8 muestran el desempeño de los estados de Coahuila, Colima y Chiapas respectivamente; en estos casos es notorio el aumento considerable de las transferencias, mientras que los ingresos municipales presentaron una ligera tendencia a la alza o incluso al estancamiento; lo cual demuestra la gran dependencia que tienen de las transferencias.

Gráfica 9

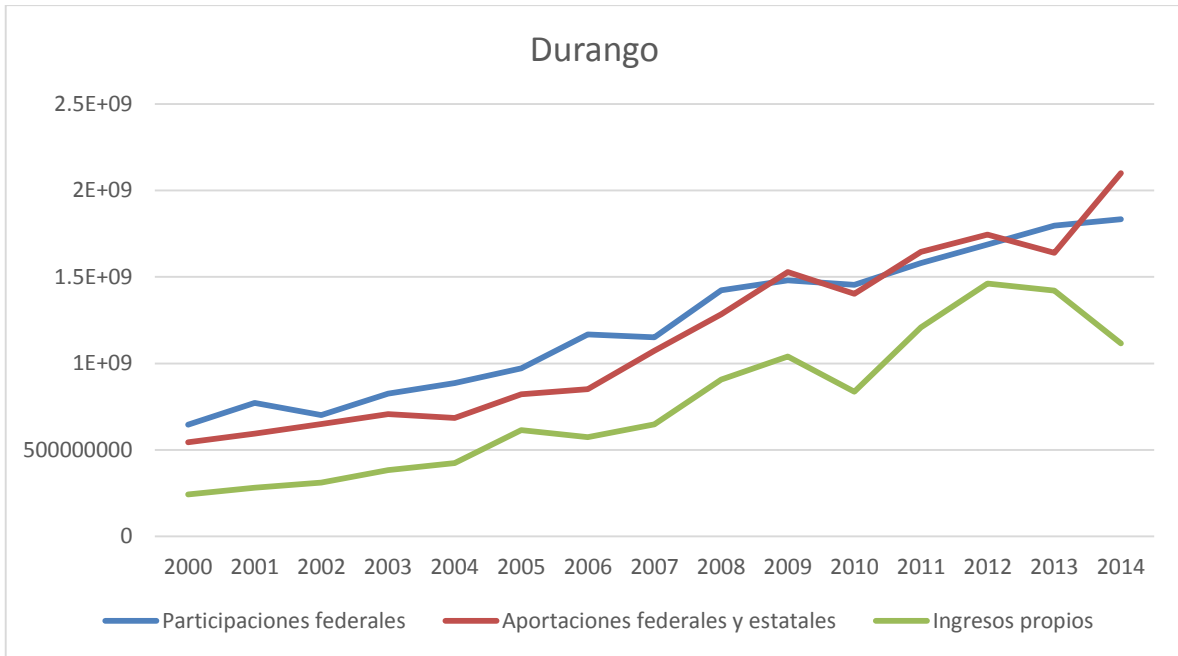


Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

En esta gráfica se muestra el desempeño de los ingresos propios (impuestos, cuotas, contribuciones de mejoras, derechos productos, impuestos, aprovechamientos) de los municipios del estado de Chihuahua con respecto a las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales.

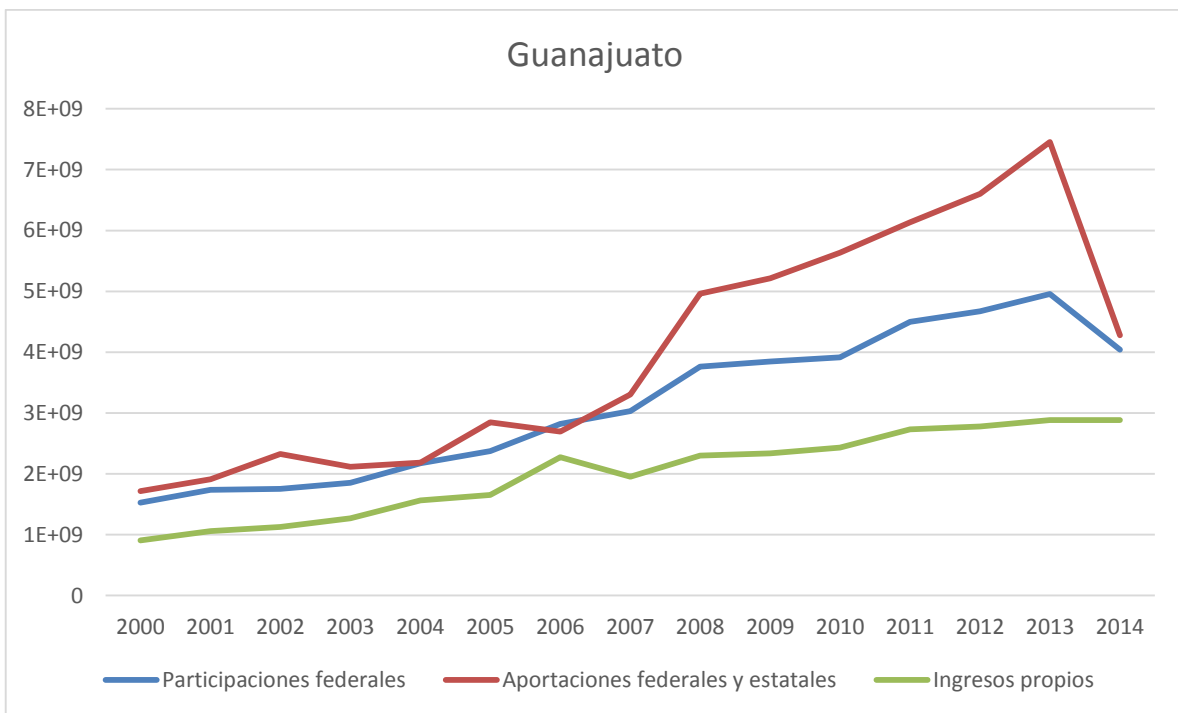
Es pertinente señalar que a partir del año 2013 tanto los ingresos propios como las participaciones federales además de las aportaciones federales y estatales presentaron un descenso considerable en sus montos. La posible explicación radicaría en que la deuda de Chihuahua creció de 24,121 millones de pesos en el año 2013 a 46,165.9 millones en el 2015, ubicando a la entidad en el tercer lugar de los estados más endeudados. Esta situación provoca que haya un mayor servicio del pago de la deuda, hecho que incide sobre el presupuesto que recibe la entidad, puesto que las participaciones las pusieron como garantía de los 12 créditos que se contrajeron.

Gráfica 10



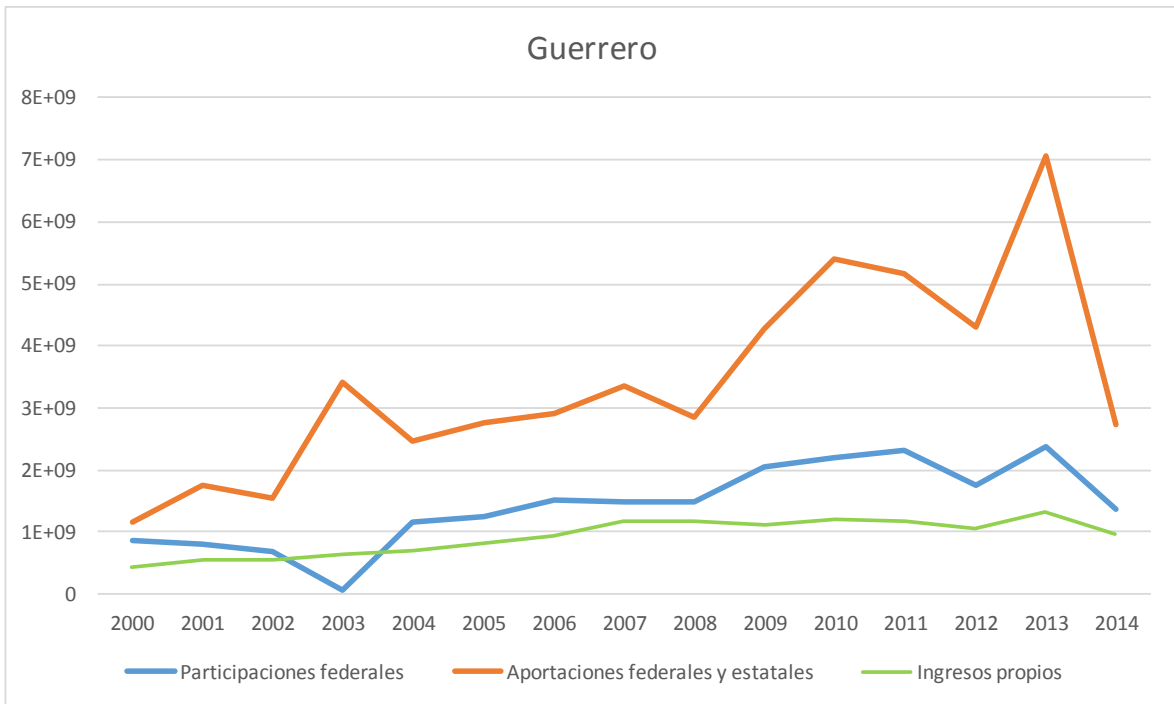
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 11



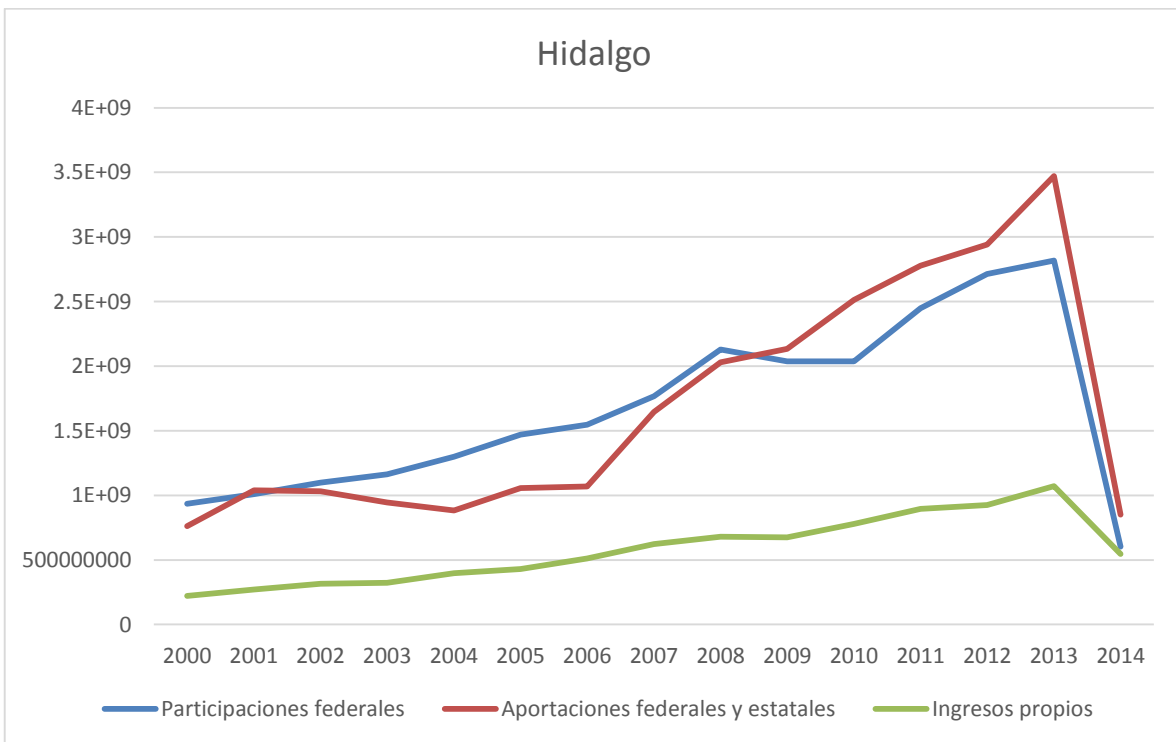
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 12



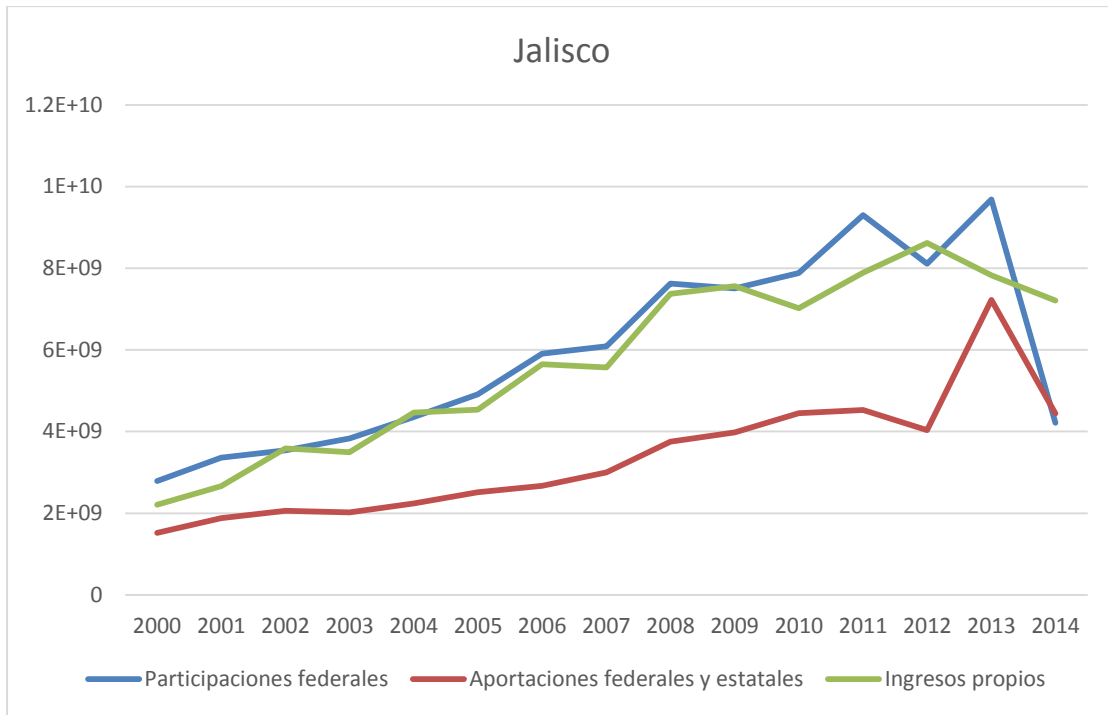
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 13



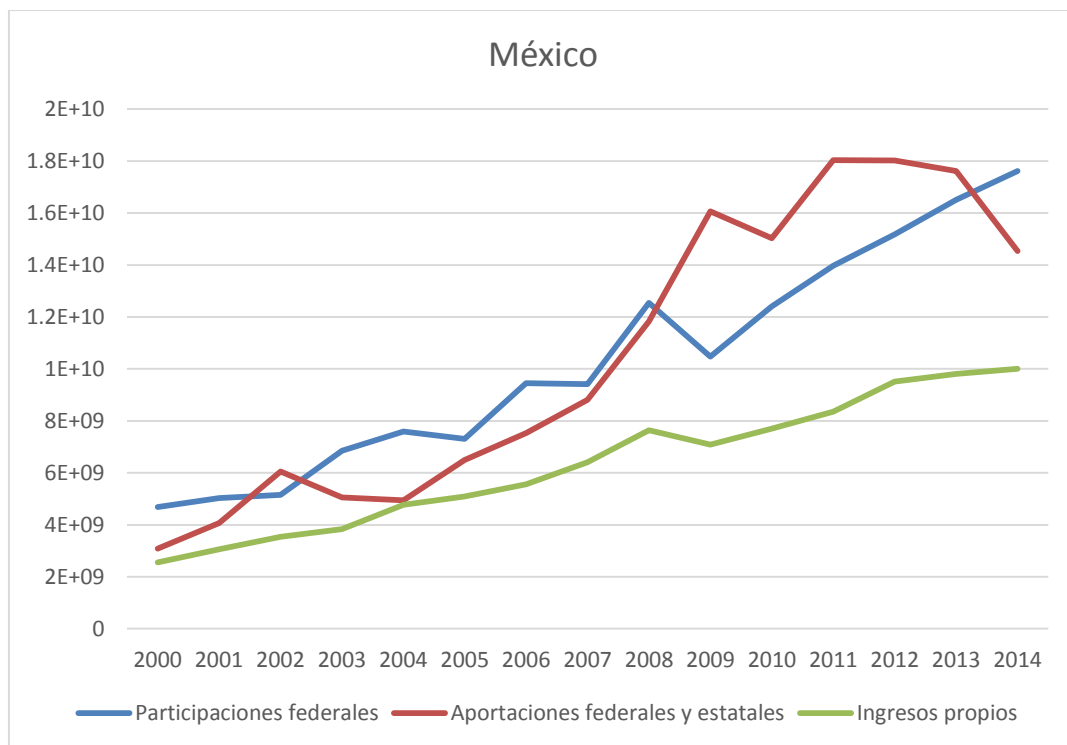
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 14



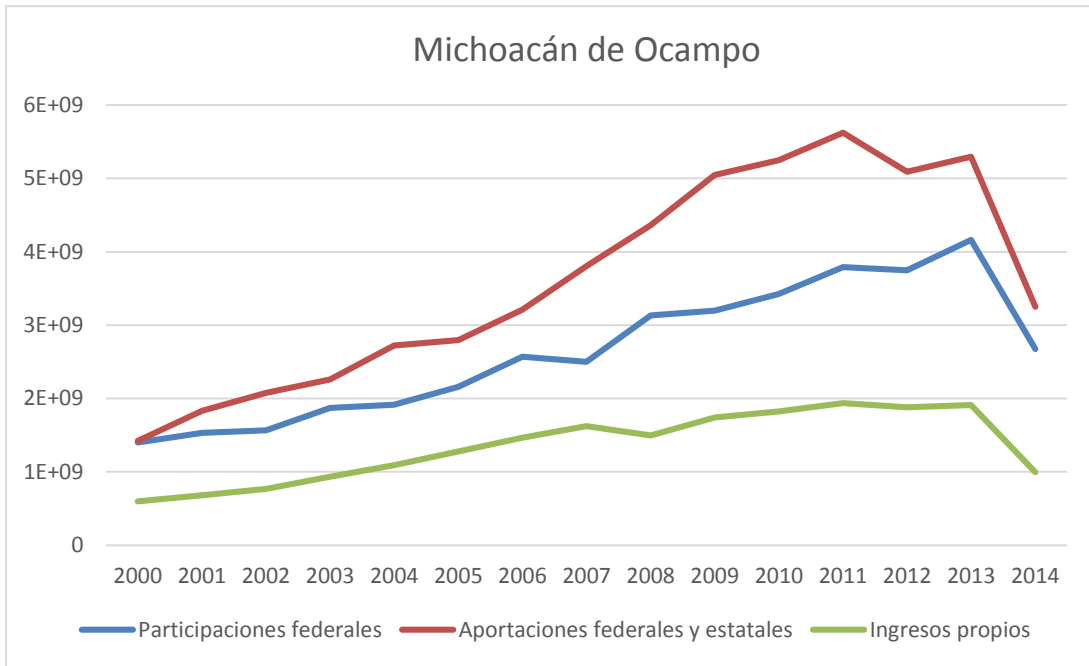
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 15



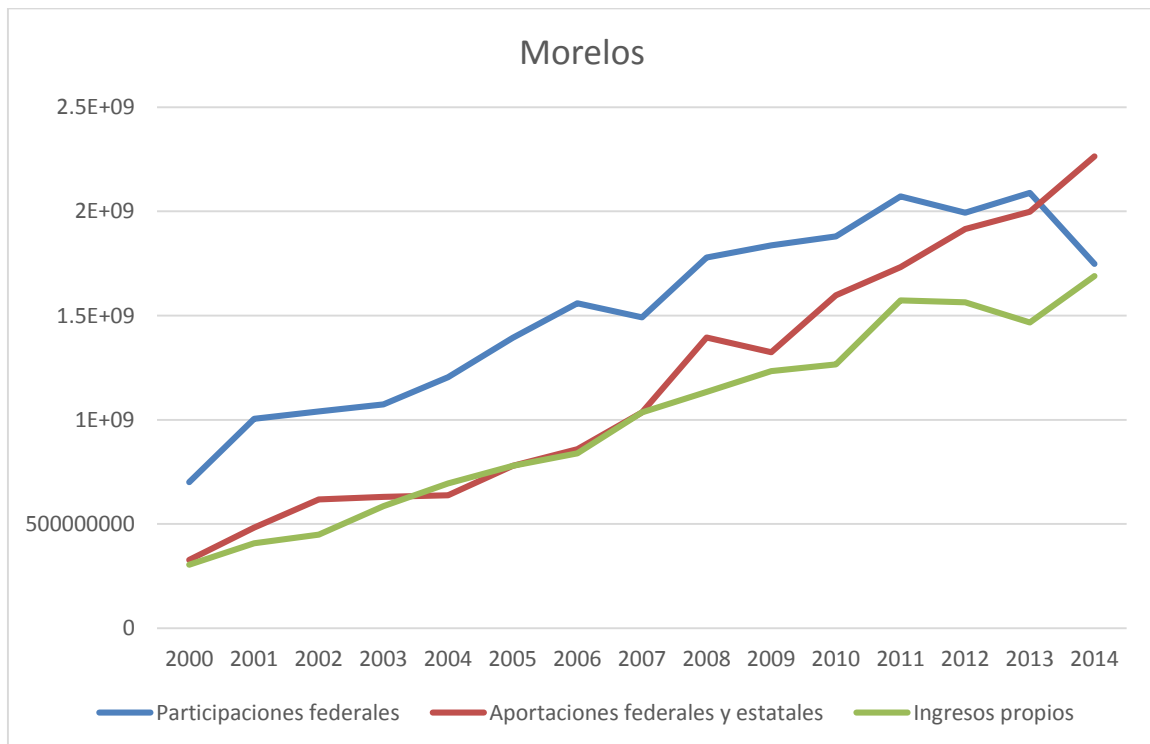
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 16



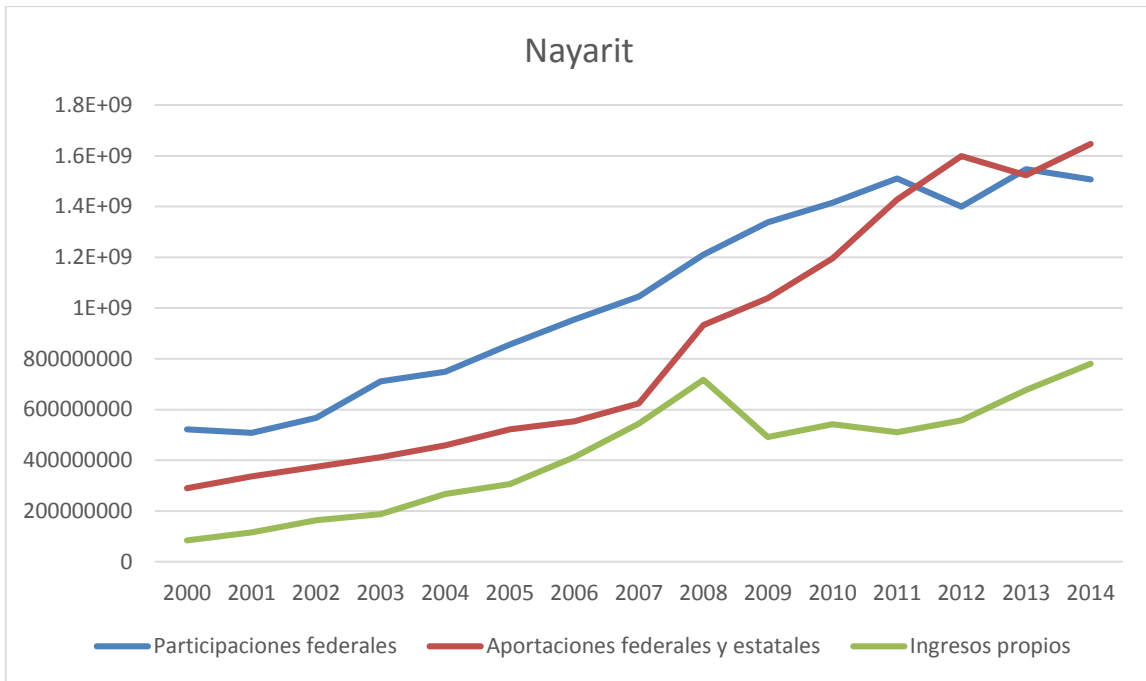
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 17



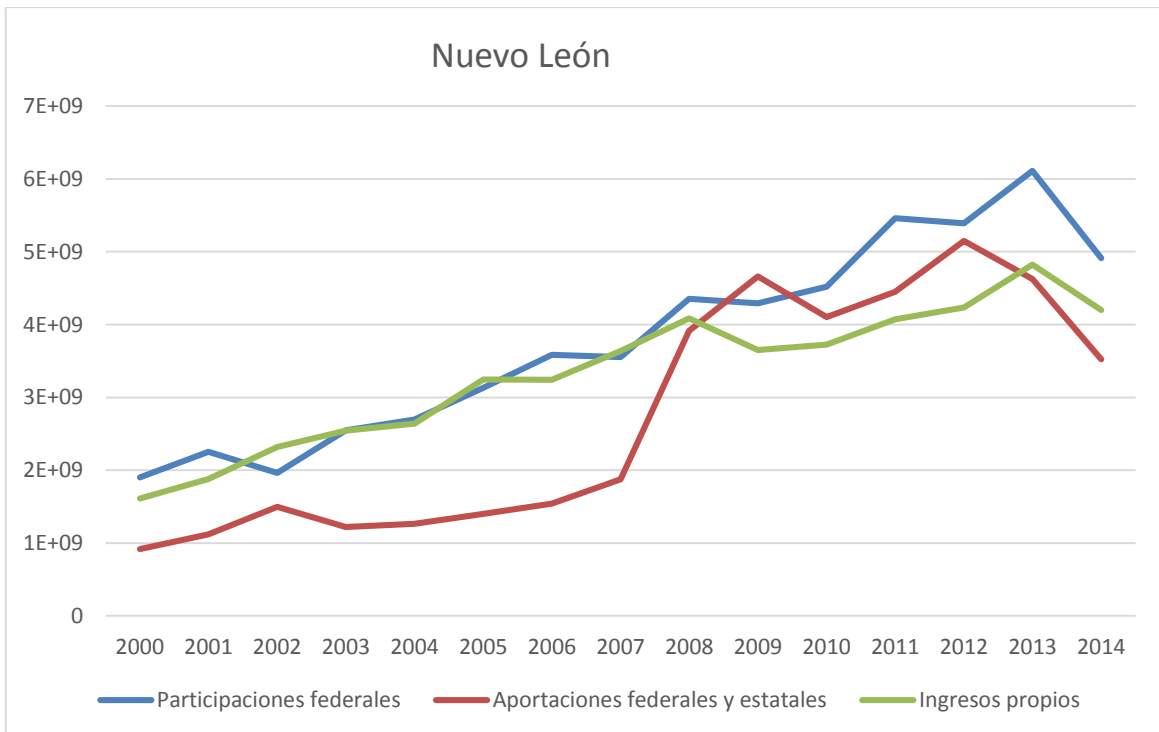
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 18



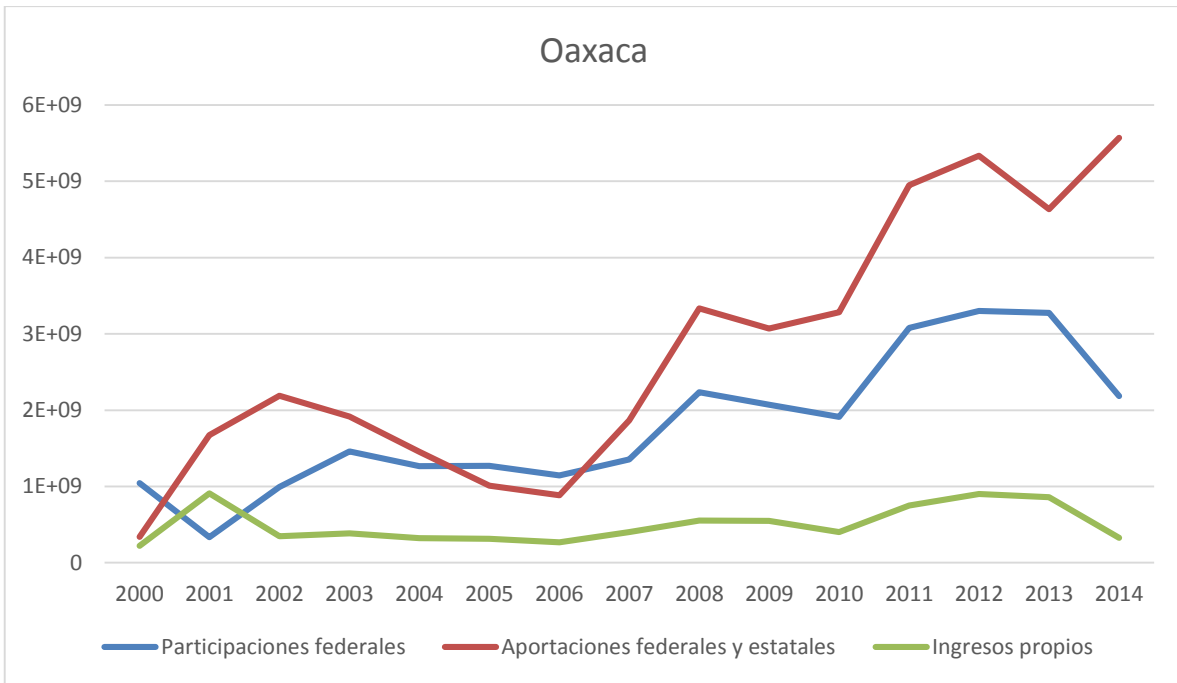
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 19



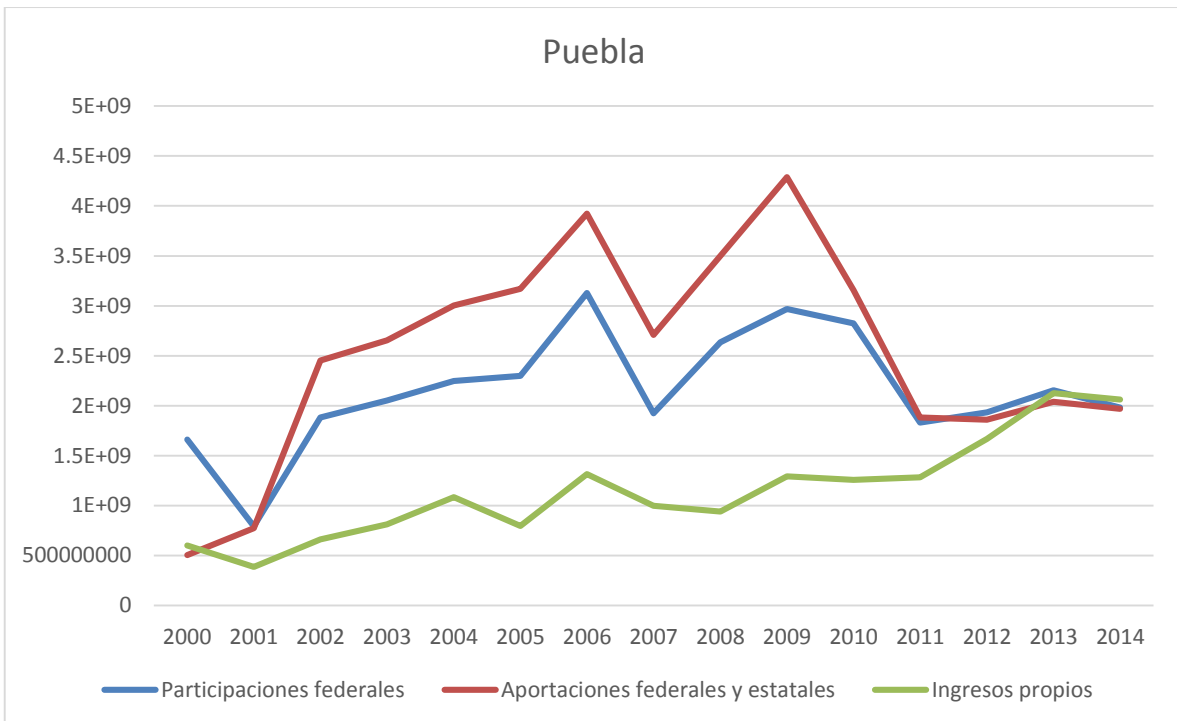
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 20



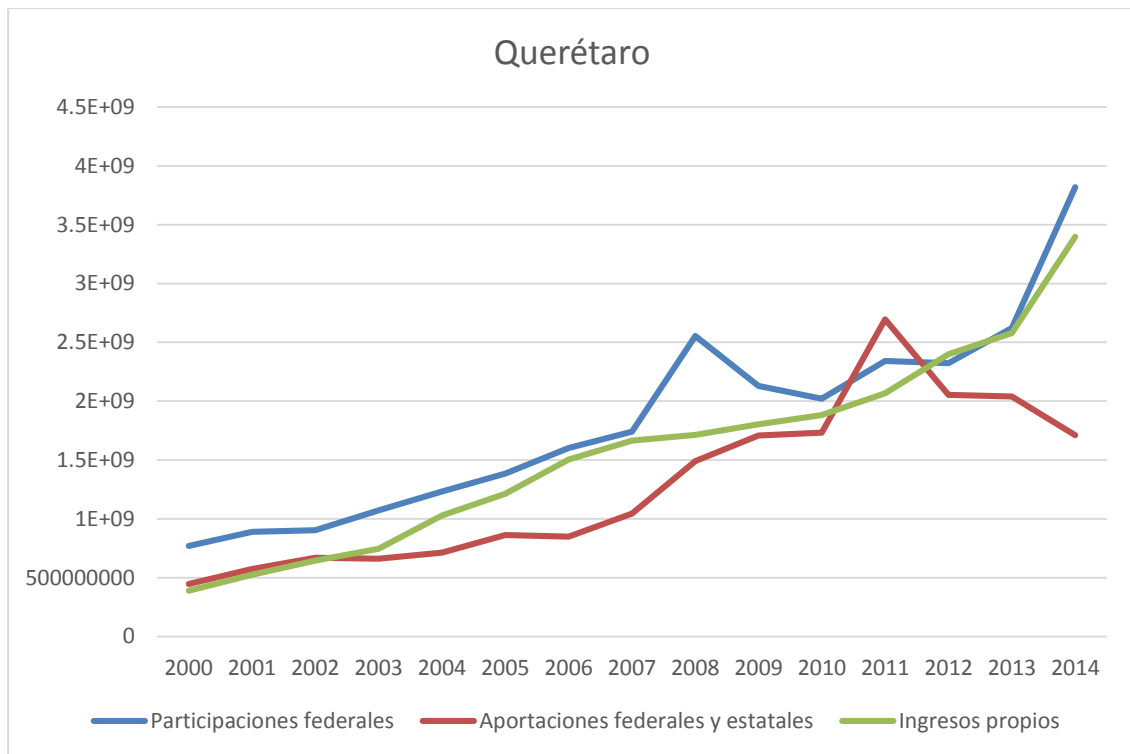
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 21



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 22



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

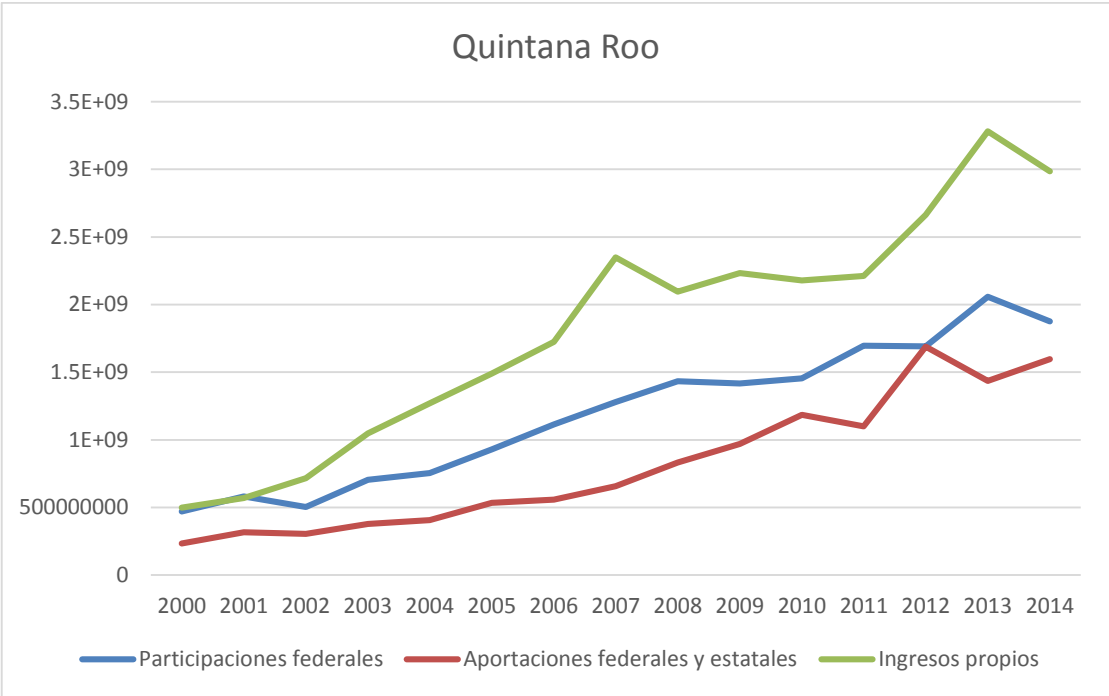
En las gráficas pasadas se muestra el desempeño de los estados de Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Querétaro respecto a sus ingresos totales (impuestos, cuotas, contribuciones de mejoras, derechos productos, impuestos, aprovechamientos, participaciones federales y estatales). A excepción de Jalisco, Nuevo León y Querétaro el resto de las entidades muestra la gran dependencia que tienen de las transferencias las cuales aumentaron considerablemente, mientras que los ingresos municipales no son representativos.

En el caso de Jalisco a pesar de tener un mayor nivel de ingresos propios, manifiesta una dependencia de las transferencias. En México y Nayarit el nivel de autonomía es mínimo pues sus ingresos propios son inferiores tanto a las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales. Para el caso de Nuevo León y Querétaro la dependencia de las transferencias es menor pues sus

ingresos propios presentan un desempeño similar a las participaciones y las aportaciones federales y estatales.

Michoacán y Morelos Puebla y Oaxaca se puede observar la dependencia de las transferencias aunque Puebla ha marcado cierta disminución en las transferencias en el 2006, 2008. La situación de Morelos, por su parte presenta un mayor sustento en los impuestos y contribuciones de mejoras.

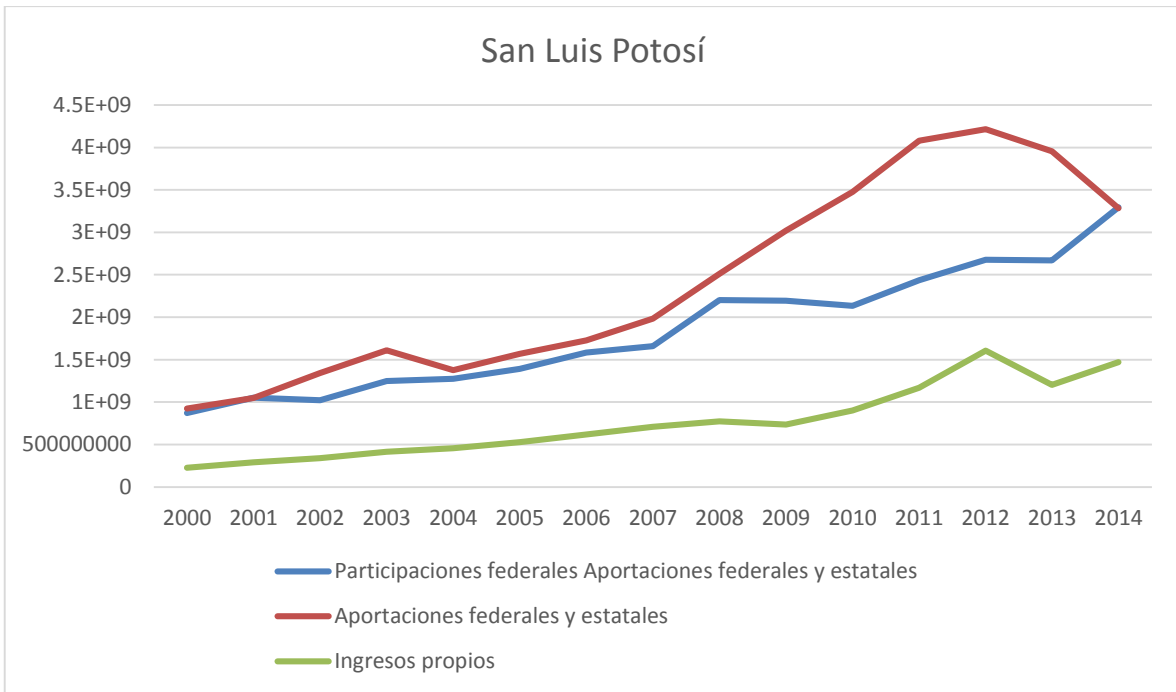
Gráfica 23



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

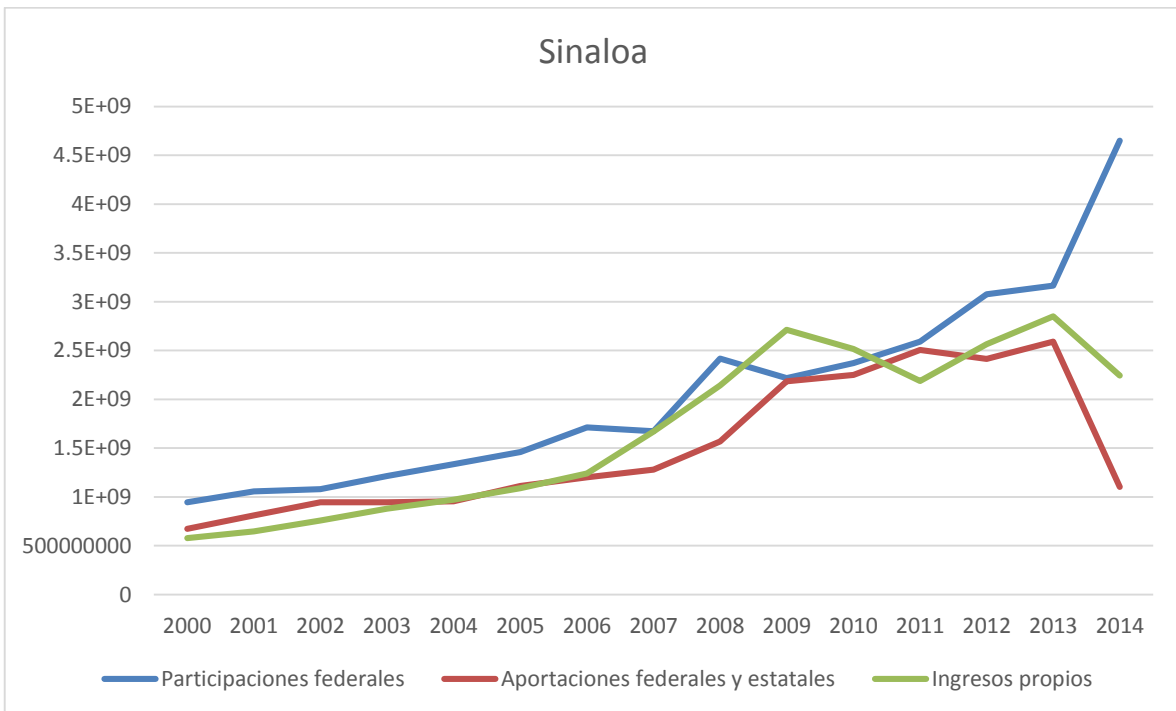
Al igual que Baja California Sur, el caso de Quintana Roo llama la atención, pues como se muestra en la gráfica los ingresos propios desde 2001 han sido mayores que las participaciones federales y las aportaciones federales y estatales, sin embargo, como puede apreciarse, en el 2013 los ingresos propios mostraron una tendencia a la baja. La razón de ser de este esquema superavitario de la autonomía fiscal es que los impuestos han representado en promedio el 47.28% del total de los ingresos totales y el 52.7% de los ingresos propios.

Gráfica 24



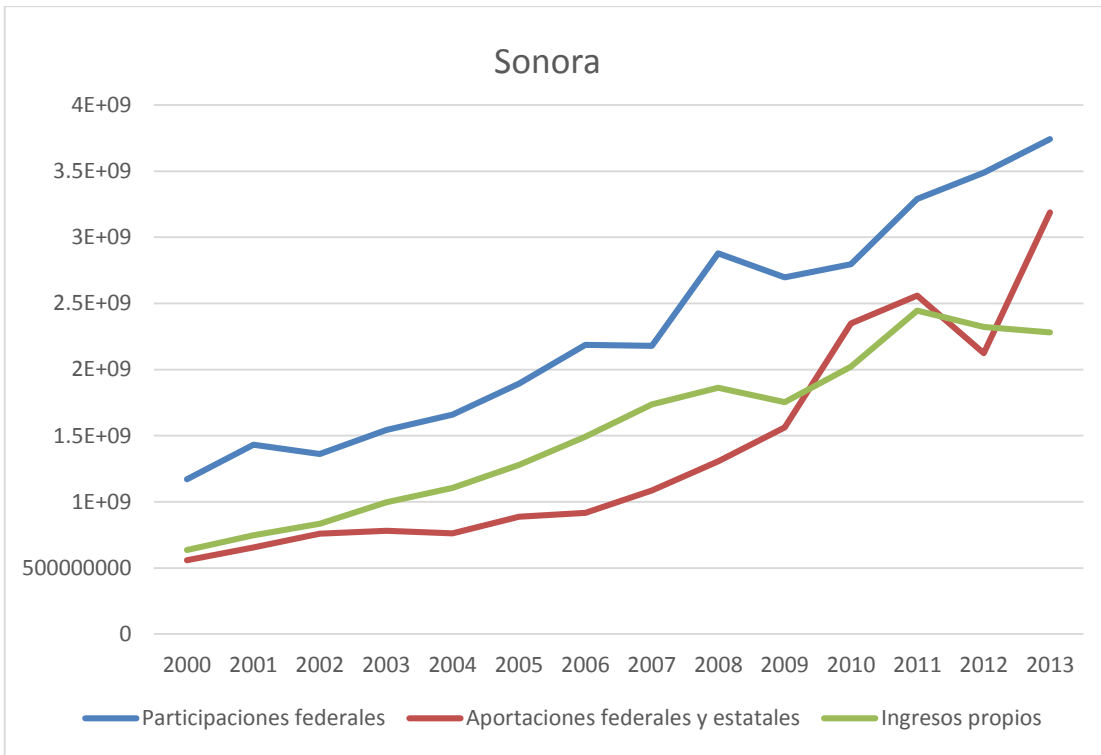
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 25



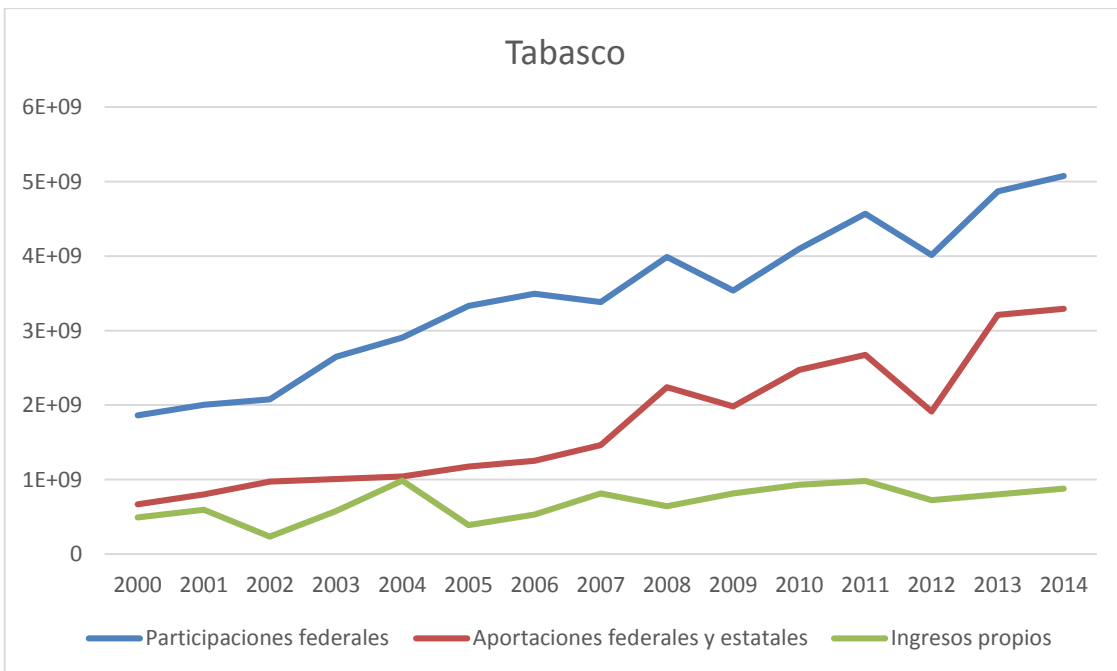
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 26



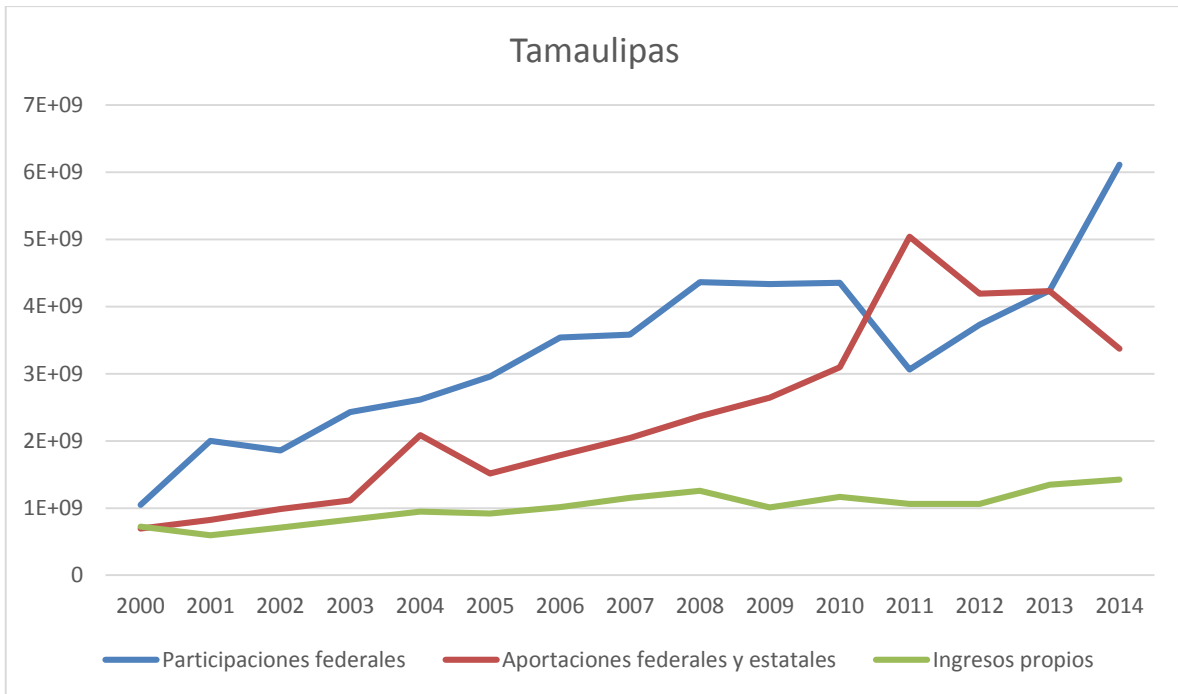
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 27



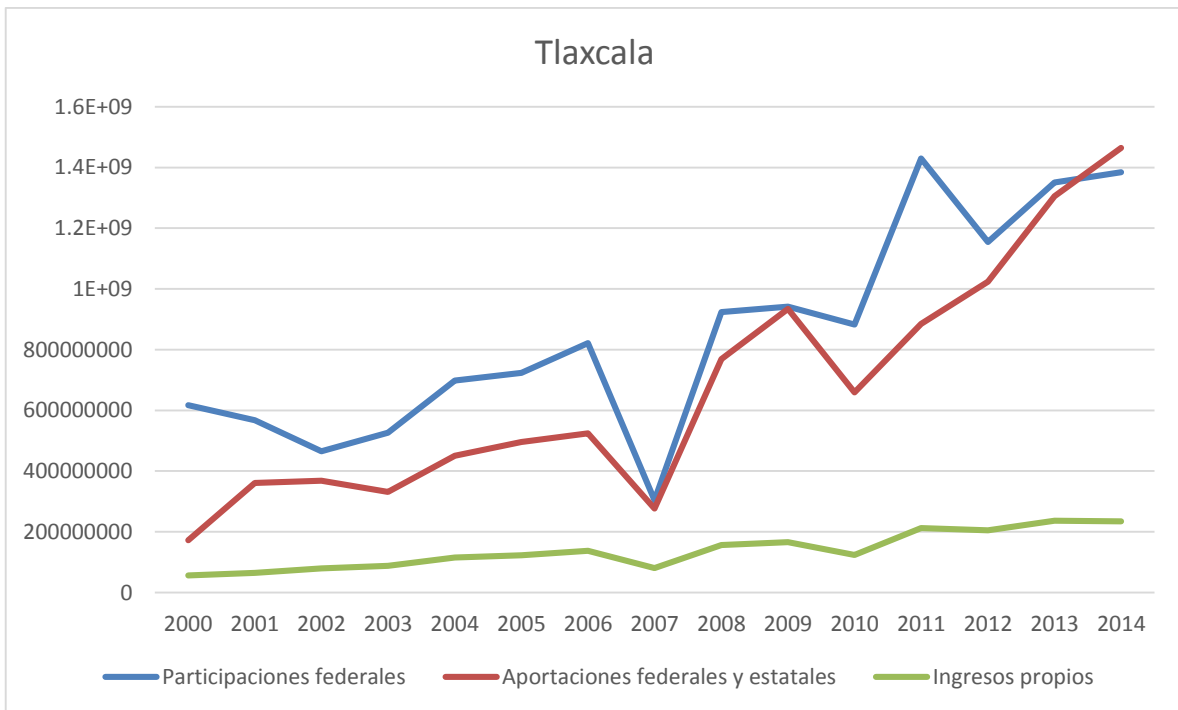
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 28



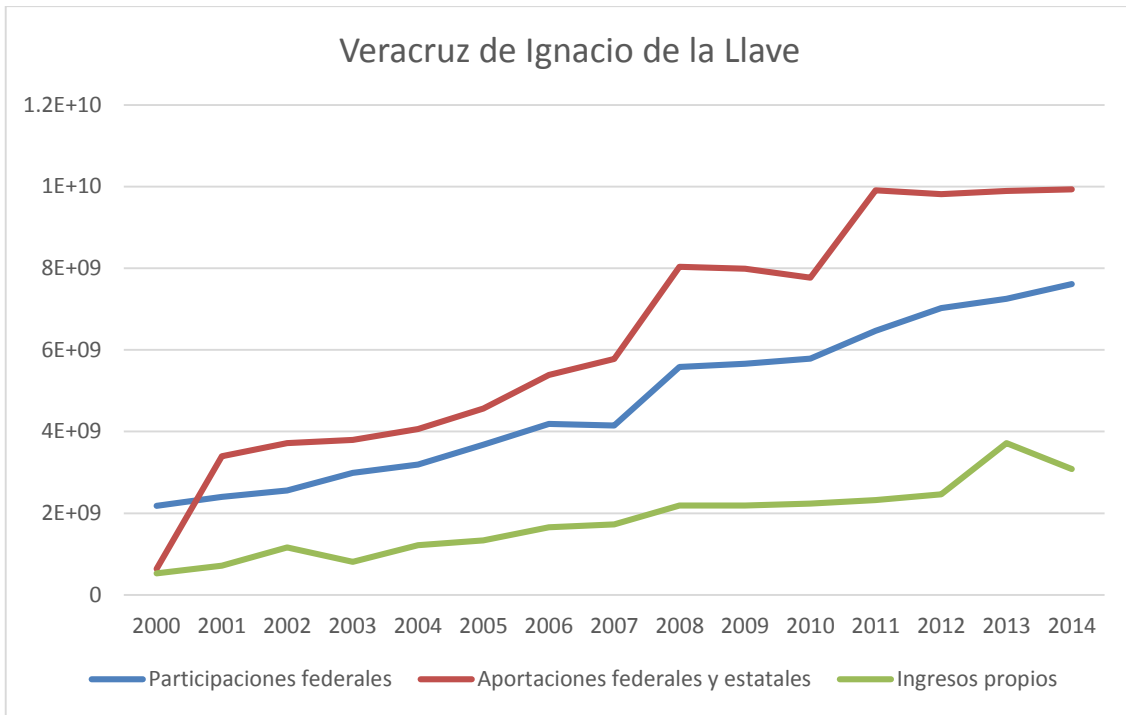
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 29



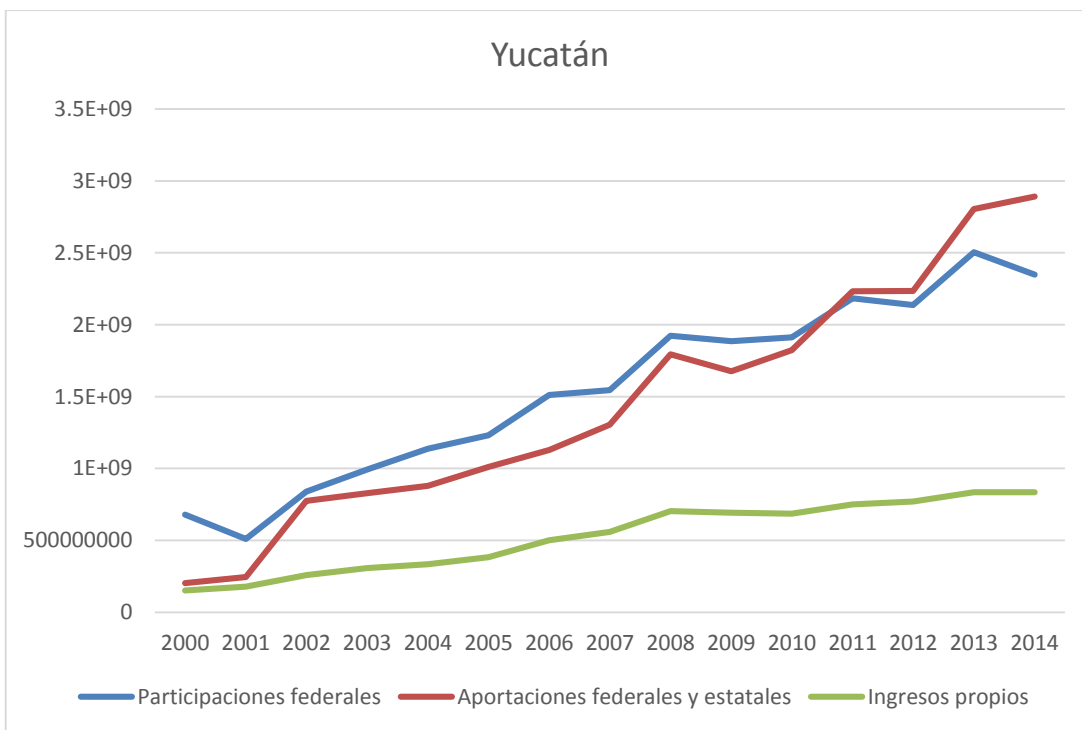
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 30



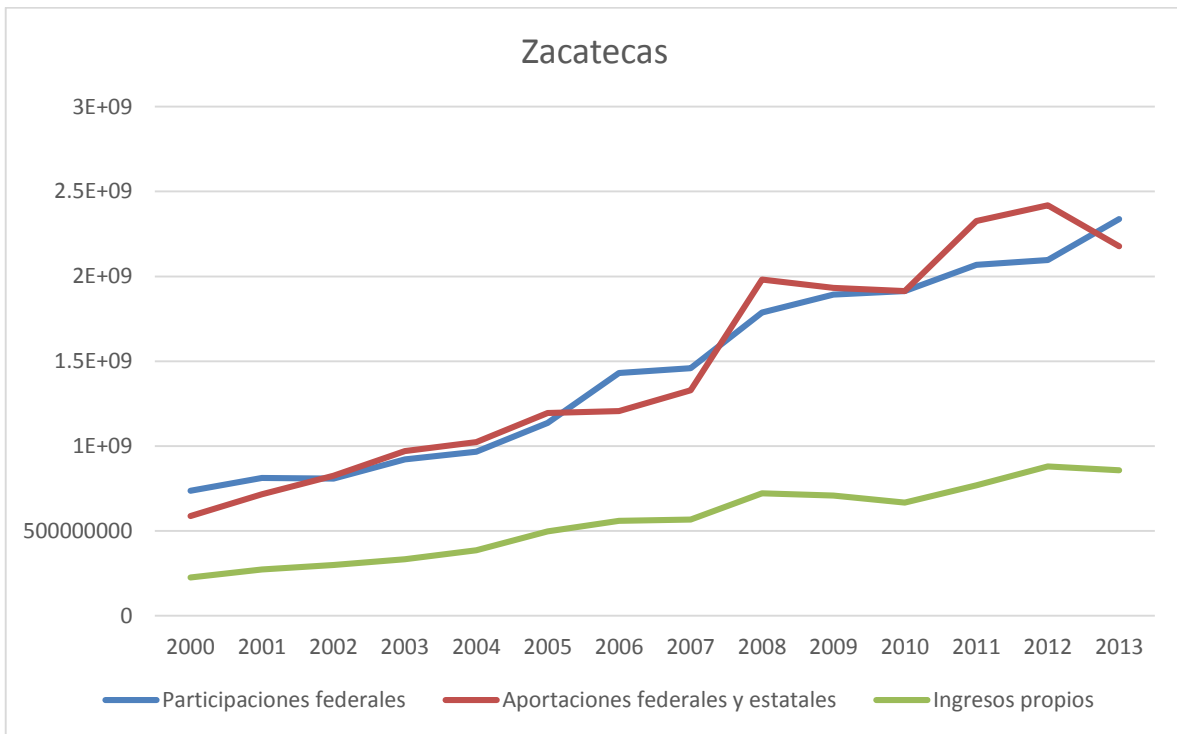
Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 31



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

Gráfica 32



Fuente: Elaboración propia con información de Estadísticas Estatales y Municipales INEGI.

En las gráficas 24 a la 32 se muestra el desempeño de los ingresos propios de los municipios de los estados de San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas Estado respecto a las participaciones federales y estatales. A excepción de Sinaloa y Sonora, las entidades federativas son plenamente dependientes de transferencias federales, pues sus ingresos son menores a las participaciones federales así como a las aportaciones federales y estatales en todo el período en cuestión.

A través de las gráficas presentadas, se ha mostrado la dependencia que los municipios tienen de las transferencias federales, pues son muy pocos los casos (Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo) donde los municipios ejercen una mayor recaudación de ingresos propios, el sustento de éste esquema es que los impuestos representan cerca del 50% del total de dichos ingresos.

Conclusión

El federalismo es un concepto que hace referencia a los arreglos o pactos políticos e institucionales basados en una distribución de funciones y división territorial del poder, entre un ámbito central (Gobierno Federal) y ámbitos locales (Gobiernos Estales y Municipales) independientes y con cierta autonomía, los cuales participan en un acto que se sustenta en la Constitución. Es decir, se trata de formar una organización que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano en el Gobierno Federal y en las entidades locales, de esta forma al hablar de federalismo se le concibe como un acuerdo que puede ser aplicable en diferentes relaciones de gobierno.

Las relaciones intergubernamentales no solo funcionan con la interacción del marco institucional de cada ámbito de gobierno, sino también de un componente informal que surge de las relaciones entre los agentes que representan cada esfera de gobierno; de tal forma que en la presente investigación, al analizar las interacciones en materia fiscal se ha considerado al municipio en el proceso de recaudación de los ingresos por medio de las transferencias intergubernamentales en el marco de la estrategia de descentralización a través de las reformas fiscales.

En el 2003 se reforma el artículo 9-A de la Ley de Coordinación Fiscal, aunque no fue significativa para el total de los municipios, implicaba un mayor desarrollo económico por medio de los peajes en los estados y en los municipios que se encontraran puentes de peaje. Esta reforma buscó incentivar a los municipios a cumplir con una mayor recaudación predial al estipular que para que un municipio donde exista un puente o varios pueda ser sujeto de participación de estos fondos, deberá acreditar un nivel recaudatorio de al menos un 50% más uno de la recaudación potencial de su impuesto predial en el año inmediato anterior a la firma del convenio (LCF, 2003).

En consecuencia, los municipios con mayor recaudación podrían ejercer mayor autonomía en sus potestades tributarias y a su vez generar mayores ingresos para los gobiernos locales. Sin embargo, las responsabilidades de funciones quedan más vagas entre el papel que ejercería cada uno de los

gobiernos, pues con cada uno de los acuerdos de Coordinación Fiscales se adicionan mayores condicionantes.

El 11 de septiembre del 2007, en el sexenio de Felipe Calderón se buscó fortalecer y modernizar al Federalismo Fiscal, haciendo un cambio significativo al sistema hacendario actual, mediante una mejor división de responsabilidades, mayor independencia financiera y mejores incentivos para las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno. Esto consideraba 2 objetivos: expandir las facultades tributarias de las entidades federativas, sin mermar las finanzas públicas federales y evitar una proliferación de impuestos locales, así como simplificar y mejorar las fórmulas de las transferencias federales, bajo la premisa de que las entidades federativas recibirían cuando menos el valor nominal de las transferencias del año 2007 y las nuevas fórmulas de distribución de cada uno de los fondos sólo aplicarán a las cantidades que excedan el citado valor nominal.

Sin embargo, en esta reforma se le otorgaron nuevas potestades tributarias a las entidades federativas e incentivaron sus facultades, no obstante al municipio no le otorgaron estrategias para disminuir su dependencia financiera. Por otro lado, aparece la simplificación y mejoramiento de las fórmulas de transferencias federales, rescatando el espíritu original de fomento a la actividad económica y estímulo a la recaudación que deben tener las participaciones federales. La descentralización de funciones sólo se realizó en los órdenes de gobierno estatal; el municipio no fue contemplado como un elemento donde recae la mayor responsabilidad del bienestar social.

La reforma del 2010 modificó el inciso A del Artículo 33 de la LCF, señaló que las aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciban los estados y municipios, se destinaría exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago, adicionando la infraestructura básica educativa en los tipos de educación básica y media superior.

Posteriormente en el 2013 se transformaron las fórmulas del Fondo de Participaciones, el Fondo de Fomento Municipal, el Fondo de Fiscalización y

Recaudación, el Fondo de Compensación, Fondo Estabilización de Extracción de Hidrocarburos y el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social. Por último, la reforma del 2014, busco destinar el monto de recursos de la Extracción de Hidrocarburos, a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de los ingresos derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Como se ha mostrado ha existido un esfuerzo por darle mayores facultades fiscales a los municipios; pero esto solo ha sido en el papel ya que el efecto de las reformas ha sido contrario. Pues como se expusieron en las gráficas de cada entidad las aportaciones y participaciones estatales y federales han ido al alza mientras que los ingresos propios de los municipios han disminuido.

De resaltar son los casos de Baja California Sur y Quintana Roo, pues como se mostró es en esas entidades federativas que los municipios tienen un mayor nivel de ingresos propios, esquema sustentado en una mayor recaudación de impuestos que representan cerca del 50% del total de dichos ingresos. El caso de Baja California es un ejemplo muy claro del impacto negativo de las reformas pues de ser una entidad con autonomía fiscal paso a ser dependiente plena de las transferencias federales.

Jalisco, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y Sonora presentaron un esquema en el que los ingresos propios son mayores a las aportaciones federales y estatales pero inferiores a las participaciones federales; lo cual pudiera ser entendido como una autonomía financiera media; mientras que las 23 entidades federativas restantes son absolutamente dependientes de las transferencias.

Con ello puede afirmarse que las consecuencias de las reformas fiscales realizadas durante el 2003 al 2013 sobre la mayoría de los ingresos municipales generaron una menor capacidad de recaudación y menor autonomía financiera. De hecho con las reformas los beneficiados de estos cambios han sido las entidades federativas y en pocas ocasiones los municipios. En las reformas de los ochenta y noventa, era más notoria la importancia que le mostraba a los municipios en cuanto a su recaudación, debido a que formulaban sus fórmulas de acuerdo a la participación económica que presentaba cada localidad.

Este trabajo mostró que la política de transferencias, tanto condicionadas como no condicionadas, ha disminuido en mayor medida el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales grandes que el de los pequeños. La lección principal es que no se pueden generalizar las políticas por el tamaño de los gobiernos locales, es decir la diversidad de los mismos es la variable que debe guiar el diseño de la política de descentralización fiscal en México a fin de incrementar su impacto.

Bibliografía

- Ameriso, Claudia, Benítez E., Francescutti M., Goytia M., Maceratesi G., Orellano J., Tavares S., Borra V., (2005), "Capacidad de financiamiento de algunos municipios de la región centro", Centro de Estudios de la Tributación Municipal, decimas jornadas "investigaciones a la facultad" de Ciencias Económicas y Estadísticas, Rosario, Argentina, pp.1-27.
- Anaya Cadena, Vicente (1997), Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal, México: Gobierno del Estado de Tlaxcala: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Anderson, George (2008), Una introducción al Federalismo, Barcelona, Marcial Pons, p.109.
- Aragón Salcido, María Inés (1996), El Municipio en México: ¿Bases Normativas o Reglamentos Autónomos?, México, Isap, pp 74.
- Arcudia Hernández, Carlos Ernesto (2012) "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al Art. 115 de la Constitución", en Nómadas, Revista Critica de Ciencias Sociales y Jurídicas, Núm. Espacial: América Latina.
- Astudillo, Marcela. (2002), Federalismo fiscal: el caso del estado de Guerrero, Ed. Porrúa, México, p. 8
- Bahl, R. (1999), Implementation Rules for Fiscal Decentralization, International Studies Program Working Paper 99-1, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, USA.
- Balestrini Acuña, Mirian (2002), "Cómo se elabora el Proyecto de Investigación (para los Estudiosos Formulativos o Exploratorios, Descriptivos, Diagnósticos, Evaluativos, Formulación de Hipótesis Causales, Experimentales y los Proyectos Factibles", Consultores Asociados Servicio Editorial BL, sexta edición. Caracas, pp 265.
- Bobbio, Norberto; et. al.(1985), Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI, 3a. edición. México.
- Carrera Hernández, Ady P. (2010), "Federalismo fiscal y relaciones intergubernamentales en el ámbito jalisciense", en David Gómez (coord.), Capacidades institucionales para el desarrollo humano: conceptos, índices y políticas públicas, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 497-543
- Carrera Hernández, Ady P. (2013) "La cara oculta de la descentralización fiscal en México: los sistemas estatales de coordinación hacendaria", en XVIII

- Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 OCT.-1 NOV. 2013.
- Chávez Presa, Jorge y Hernández Trillo, Fausto (Coords.), (2013) El México del 2013 hacia una reforma del Federalismo Fiscal, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- CEPAL (1998), “El Pacto Fiscal, fortaleza, debilidades y desafíos”, CEPAL, 1998
- Conyers, Diana (1984); “Decentralization and Development: A Review of the Literature”; en Public Administration and Development; Vol. 4
- Davey, Kenneth (1992); Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management; Birmingham; DAG.TheUniversity of Birmingham
- Davey, Kenneth (1992); Central-Local Relations. The Institutional Framework of Urban Management; Birmingham; DAG.TheUniversity of Birmingham
- Guillén López, Tonatiuh (2001), Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia; Cuadernillo N° 17 del IFE, México, 2 da Edición, pp 63.
- Guillén López, Tonatiuh (2007), “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en: Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.), Políticas Públicas municipales. Una agenda en construcción, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México.
- Guillén López, Tonatiuh (2009), “La libertad municipal y la Reforma del Estado”, en: Calva, José Luis (Coord.), Democracia y Gobernabilidad, Agenda para el Desarrollo Vol. 15, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Guízar Jiménez, José de Jesús (2004) Ramo 33: Fondos de Aportaciones Federales (Aspectos Normativos, Operativos y Financieros del Gasto Federalizado) INDETEC.
- Héller, Wolfgang, et al, (1997), “Diccionario de Economía Política”, Barcelona, LABOR, p 359.
- Hernández, Ana María (2006) “Relaciones Intergubernamentales” en Revista Espacios Públicos, vol.9, núm. 18, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, p 3.
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN), (1998), El federalismo mexicano: elementos para su estudio y análisis, LVI Legislatura del Senado de la República México, pp 230.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, (2013). *Estadísticas Estatales y Municipales*; México.

- Jellinek, Georg. Teoría General del Estado. Compañía Editorial Continental, 2a. edición. México, 1958.
- Jiménez, Carlos, (2013) “Sobre el término Open Government y su aparición documentada” en Blog de Estratic. Disponible en: [Consultado el 25 de marzo de 2014].
- Letelier, Leonardo (1993), La teoría del federalismo fiscal y su relevancia en el caso municipal Chileno, Chile, Año 30, N° 90, pp. 199-224.
- Maia, Reynaldo (1997) “Relaciones Intergubernamentales y política de medio ambiente en Brasil” en <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/1/S1032601.pdf> 14 de mayo de 2014 p14
- Mandujano Ramos, Nicolás (2011) “Federalismo y descentralización fiscal en México”, Dimensión económica, instituto de investigaciones económicas, UNAM, Revista digital arbitrada, Vol. 2, Núm. 5, enero-abril 2011.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (2000), “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales”, en: Cordera Campos, Rolando y Ziccardi, Alicia, Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión, México, UNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- Martínez, M, Pedro (1994), “Federalismo y Descentralización contemporánea”, Gestión y Estrategia, Número 7, UAM-A, enero-junio de 1994.
- Mendoza Ruiz, José de Jesús, (2008). El Principio de subsidiariedad en el federalismo mexicano, (Primera parte), tesis no publicada, México.
- Monroy Luna, Rubén y Peña J. A., (2007) Manual de transferencias federales para municipios. Secretaria de Gobernación: México, pp 33-35
- Navarro Arredondo, Alejandro (2006), Federalismo, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/d_federalismo.htm 14 de marzo de 2014.
- Oates, Wallace (1993); Fiscal Federalism; England; Gregg Revivals
- Olmedo, Raúl (1998), Diccionario Práctico de la Administración Pública Municipal; Editorial Comuna, México.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2004); Descentralización e impuesto predial rural, Roma,
- Peina Guevara, Víctor M.; et. al (s/a), “Federalismo en México: conformación y principios fundamentales”, consultado el 15 de octubre de 2014 en

http://www.itson.mx/publicaciones/pacioli/Documents/no71/45b_federalismo_en_mexico_conformacion_y_principios_fundamentales.pdf

- Peña Ahumada, José Antonio (2007) Manual de Transferencias Federales para Municipios, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México.
- Pliego Moreno, Iván H. (2010), El Federalismo en México: entre la economía y la política, Documento de Trabajo, núm. 82, febrero 2010. Publicación del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura. México.
- Porto, Alberto (2003), “La teoría económica del Federalismo Fiscal y las finanzas federales”, Universidad Nacional de la Plata, en Documento de Federalismo Fiscal N°4, pp 1-30.
- Prud’homme, R. (2001), Evaluación de la descentralización en Bolivia. BID.
- Rabell, Enrique (2010) Federalismo Fiscal en México. Universidad Autónoma de Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, México, Primera edición.
- Rabell, Enrique; Nieto, Gabriela; Jiménez, Ricardo (2013) Federalismo en México. Universidad Autónoma de Querétaro, Ed. M. A. Porrúa, México, ed. Primera.
- Ramírez Cedillo, Eduardo (2011) “Federalismo y finanzas públicas: una discusión acotada para México”, Economía UNAM, Vol.8, N° 22, México, pp 36.
- Reyes Heróles, Jesús (1974) El liberalismo Mexicano III La integración de las ideas, México, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, pp 681.
- Reynoso Soto, Selene R.M y Villafuerte y Eudave M. A. (2003), Manual básico para la Administración Pública, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 4° edición.
- Robles Martínez, Roberto (2009), R El Municipio, 9ª Edición, Editorial Porrúa, México,
- Ruiz Massieu, José (s/a) “El federalismo mexicano: trayectoria y perspectivas” disponible en línea <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/898/4.pdf> . Consultado el 27 de Octubre de 2014.
- Ruiz, Ramón (2007), El Método Científico y sus Etapas, <http://www.index-f.com/lascasas/documentos/lc0256.pdf> , consultado en línea el 12 de mayo del 2014, PDF, pp79.
- Salazar Medina, Julián (2009), Elementos básicos de la Administración Municipal, Toluca, México, UAEM, IAPEM, p 149.

- Schultze, Rainer- Olaf (1993), "El federalismo en los países industrializados; una perspectiva comparada", Buenos Aires. a 10. n 4, octubre-diciembre de 1993, p. 19-38
- Sistema de Información Municipal Cuadernillos Municipales, (2011) "Finanzas Municipales" consultado en <http://www.uv.mx/psicologia/files/2014/11/03-Sistema-de-Informacion-Municipal-Xalapa.pdf>
- Sobarzo, Horacio (2007). "La reforma fiscal en México". Disponible en: <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/108/4/Sobarzo.pdf> comercio exterior, vol. 57, núm. 10, octubre de 2007.
- Soto Reyes Garmendia, Ernesto; López Ortiz, Heriberto (2006), "Federalismo, sociedad y globalidad: los retos del porvenir", México, Política y Cultura, primavera 2006, núm. 25 UAM-X, pp. 27-45.
- Sour, Laura (2004), "El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?, Ed. Gestión y Política Pública CIDE, Vol. XIII N° III 2° semestre.
- Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (2004), "Descentralización fiscal, planeación regional y participación social en México: una introducción", en: Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coordinadores) Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Terrazas Solís, Amabilia (2009). Reforma fiscal hacendaria. Coordinación fiscal. México. Consultado el 24 de octubre del 2014 en <http://ierd.prd.org.mx/C114/ats1.html>
- Tocqueville, Alexis (1963) La Democracia en América, México- Buenos Aires, Segunda Edición, Fondo de Cultura Económica, pp 928.
- Torres Estrada, Pedro (2005), La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de protección, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Ubiarco Maldonado, Juan Bruno (2009), El Federalismo en México y los problemas sociales del País. Flores Editor y Distribuidor México.
- UNDP-BMZ. United Nations Development Programme (2000), The UNDP Role in Decentralization and Local Governance: A Joint UNDP-Government of Germany Evaluation, UNDP-German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ)

Ley de Coordinación Fiscal (2003). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Ley de Coordinación Fiscal (2007). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Ley de Coordinación Fiscal (2010). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Ley de Coordinación Fiscal (2013). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Ley de Coordinación Fiscal (2014). Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.

Anexos

Cuadro 1.- Funciones del Federalismo	16
Cuadro 2.- Diferencias entre las participaciones y los fondos de aportaciones Federales.	89
Figura 1.- Presupuesto de Funcionamiento Ingresos y Gastos Corrientes.	24
Figura 2.- Programa para un nuevo Federalismo	81
Figura 3.- Ingresos propios y participaciones federales como porcentaje de los ingresos municipales totales.	90
Tabal 1.- Reformas Fiscales del 2003 al 2013.	84
Gráfica 1 Aguascalientes	93
Gráfica 2 Baja California	94
Gráfica 3 Baja California Sur	95
Gráfica 4 Campeche	96
Gráfica 5 Chiapas	98
Gráfica 6 Chihuahua	99
Gráfica 7 Coahuila	97
Gráfica 8 Colima	97
Gráfica 9 Durango	100
Gráfica 11 Guanajuato	100
Gráfica 12 Guerrero	101
Gráfica 13 Hidalgo	101

Gráfica 14 Jalisco	102
Gráfica 15 México	102
Gráfica 16 Michoacán	103
Gráfica 17 Morelos	103
Gráfica 18 Nayarit	104
Gráfica 19 Nuevo León	104
Gráfica 20 Oaxaca	105
Gráfica 21 Puebla	105
Gráfica 22 Querétaro	106
Gráfica 23 Quintana Roo	107
Gráfica 24 San Luis Potosí	108
Gráfica 25 Sinaloa	108
Gráfica 26 Tabasco	109
Gráfica 27 Tamaulipas	110
Gráfica 28 Tlaxcala	110
Gráfica 29 Veracruz	111
Gráfica 30 Yucatán	111
Gráfica 31 Zacatecas	112