



Munich Personal RePEc Archive

Municipal public economy

Villalobos, Jose Antonio

Instituto Politecnico Nacional. Escuela Superior de Economia

13 July 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/102130/>
MPRA Paper No. 102130, posted 30 Jul 2020 14:32 UTC

ABSTRACT

The issue of the municipal public economy has to be studied, since the municipality is the area of government that we have closest to our home and is the one we first resort to request a public service, such as those of first need: water, clean, public safety and many more. In terms of effectiveness, it is excessively complex for the central or state government to know and regulate a detailed set of social, political and economic variables of local communities, so I affirm that municipalities have the status of proximity or immediate contact with the population and can more easily incorporate their inhabitants into economic development tasks of local expression.

In this work I intend to create a strong and solid theoretical-conceptual framework of the municipal public economy, so in the first two chapters I present legal-political and conceptual elements of the municipality and the structure of municipal public finances. This frame of reference should enable me to analyse the public revenue of the municipalities in a certain way.

In 35 years of applications of the new National Tax Coordination System in Mexico, the shares and federal contributions received by all country municipalities, relative to the total national public revenue represented 2.6% in 1983, while in 2018 they amounted to 6.5%, thus appreciating a sustainable progress of the localities in the participation of taxes at the national level. The federal entities earned the most in those 35 years with the National Tax Coordination System, as the federal shares and contributions they received in relation to total national government revenue, accounted for 12.5% in 1983 and in 2018 they accounted for 27.4%. They lost nothing in the distribution of the cake in 35 years and if they earned more than double in their income the 31 federal entities of the country.

Property tax or property tax is the fundamental basis of municipal public finances, however in 2018 it represented only 0.33% of GDP in the country, while Argentina raises 1.46% of GDP and Chile raises 1.17% of GDP. These two countries are in a developmental condition similar to Mexico, because if we talk about OECD countries the figures go even higher.

Some municipalities in the country are doing their job very well in the field of managing their municipal public finances. To show enough to note that in the ratio of own income with total municipal income, these six municipalities stand out: Solidaridad (QR) 74.3%, Marquez (Querétaro) 69.6%, Benito Juárez (QR) 60.8%, Los Cabos (BCS) 58.1%, Querétaro 57.8% and Corregidora (Querétaro) 57.7%.

RESUMEN

El tema de la economía pública municipal ha de estudiarse, ya que el municipio es el ámbito de gobierno que tenemos más cercano de nuestro domicilio y es a quien en primera instancia recurrimos para solicitar un servicio público, como son los de primera necesidad: agua, limpia, seguridad pública y muchos más. En términos de eficacia, resulta excesivamente complejo que el gobierno central o estatal puedan conocer y regular una serie detallada de variables sociales, políticas y económicas de las comunidades locales, por eso afirmo que los ayuntamientos poseen la condición de proximidad o contacto inmediato con la población y pueden incorporar con mayor facilidad a sus habitantes en tareas de desarrollo económico de expresión local.

En este trabajo pretendo crear un marco teórico-conceptual firme y sólido de la economía pública municipal, por eso en los dos primeros capítulos presento elementos jurídico-políticos y conceptuales del municipio y la estructura de las finanzas públicas municipales. Ese marco de referencia ha de permitirme analizar de forma certera los ingresos públicos de los municipios.

En 35 años de aplicaciones del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, las participaciones y aportaciones federales que recibieron todos los municipios país, en relación al total de ingresos públicos nacionales representaron 2.6% en 1983, mientras que en 2018 llegaron a representar 6.5%, con lo cual se aprecia un avance sustentable de las localidades en la participación de los impuestos a nivel nacional. Las entidades federativas fueron quienes más ganaron en esos 35 años con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que las participaciones y aportaciones federales que recibieron en relación al total de ingresos públicos nacionales, representaron 12.5% en 1983 y en 2018 llegaron a representar 27.4%. No perdieron nada en el reparto del pastel en 35 años y si ganaron más del doble en sus ingresos las 31 entidades federativas del país.

El impuesto sobre la propiedad o impuesto predial es la base fundamental de las finanzas públicas municipales, sin embargo en 2018 sólo representó ese concepto en el país 0.33% del PIB, mientras que Argentina recauda por ese concepto 1.46% del PIB y Chile recauda 1.17% del PIB. Estos dos países están en condiciones de desarrollo semejantes a México, porque si hablamos de los países de la OCDE las cifras aún se van más arriba.

Algunos municipios del país están haciendo muy bien su trabajo en el campo del manejo de sus finanzas públicas municipales. Para muestra basta señalar que en la relación de ingresos propios con ingresos totales municipales, destacan éstos seis municipios: Solidaridad (QR) 74.3%, Márquez (Querétaro) 69.6%, Benito Juárez (QR) 60.8%, Los Cabos (BCS) 58.1%, Querétaro 57.8% y Corregidora (Querétaro) 57.7%.

Las participaciones federales son los ingresos más sustanciosos que reciben los

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

gobiernos municipales y de los cuales se puede disponer con absoluta autonomía y libertad, para cumplir las numerosas necesidades que tienen con sus habitantes. Las participaciones federales (Ramo 28) que se entregaron a los municipios del país representaron el 37.1% de sus ingresos totales en 2018. El Fondo General de Participaciones (FGP) representó 22.5% de los ingresos totales municipales del país en 2018. Es el rubro de mayores ingresos para los municipios de la nación.

Las aportaciones federales que se entregan a los municipios del país, se encuentran condicionadas a ciertas obras o actividades en particular y no se pueden transferir esos recursos para otros fines. Dichas aportaciones federales son conocidas como Ramo 33 y éstas representaron el 35.9% de los ingresos totales municipales en 2018. Como se puede apreciar, las participaciones y aportaciones federales representan 73% de los ingresos totales de los municipios del país en 2018, casi tres cuartas partes de sus ingresos totales.

Dentro del Ramo 33 destacan dos fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). El primero de los fondos representó 10.9% de los ingresos totales municipales en 2018, mientras que el segundo fondo representó el 13.9% de los ingresos totales municipales en 2018.

Del gasto público de todos los municipios del país el 34% se destinó para servicios personales en 2018, el 7.4% se usó para materiales y suministros (combustibles y otros), el 16.6% se erogó para cubrir los servicios básicos (alumbrado público y otros) y el 9.4% se destinó a transferencias y subsidios. El gasto corriente absorbió el 67.3% del gasto total en 2018 y el gasto de capital o de inversión (obra pública, equipos de transporte e inmuebles) representó el 25.2%, mientras que para el servicio de la deuda pública se destinó el 4% del gasto total.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y con su clasificación: 57.5% de la población vive en municipios con índice de rezago social muy bajo, 23.5% de la población está en municipios con nivel de rezago social bajo, 10.7% de la población se ubica en municipios con índice de rezago social medio, 6.6% de la población habita municipios con índice de rezago social alto y 1.7% de la población se enclava en municipios de muy alto índice de rezago social. Estos datos corresponden al año 2015. Las alcaldías Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán están ubicadas con el índice de menor rezago social (o sea calidad de vida más alta de México) en primero, tercero y quinto lugar respectivamente. El municipio San Pedro Garza García está ubicado en segundo lugar y Coacalco se ubica en el cuarto lugar.

En la aplicación de un modelo econométrico con las doce variables que presenta CONEVAL para la clasificación en sus cinco grupos de municipios, con respecto al índice de rezago social, se puede explicar el 90.8% de las variaciones que experimentan los cinco grupos del índice de rezago social, donde el estadístico F presenta

nivel de confianza del 99% y la prueba Durbin-Watson señala que no existe auto correlación positiva ni negativa. La variable que tiene más peso en el modelo de regresión múltiple que se ejecutó, para explicar la clasificación municipal de CONEVAL, es la población mayor de quince años que tiene educación básica inconclusa o incompleta. En la tipología municipal que realicé para los 125 municipios del Estado de México, se presentan los siguientes datos:

a) Metropolitanos: 14 municipios, que concentran 56.3% de la población total del Estado y en los cuales se encontraban viviendo 9.1 millones de personas, concentran el 75.3% del PIB estatal, el 69.7% del valor catastral de todas las propiedades del Estado y sus ingresos propios (impuestos y derechos) representan el 70.2% del total del Estado.

b) Urbanos: 16 municipios, que tienen al 20% de la población total del Estado (3.2 millones de personas), tienen el 14.8% del PIB, el 18.3% del valor catastral del Estado y sus ingresos propios representaron el 17.4% del total del Estado.

c) Semiurbanos: 26 municipios, que tienen al 12.1% de la población (2 millones de personas), abarcan el 7% del PIB estatal y el 6.5% del valor catastral de la entidad, sus ingresos propios representan el 7.6% del Estado.

d) Rurales, que tienen al 11.6% de la población (1.9 millones de personas), tienen el 3% del PIB estatal y el 5.5% del valor catastral del Estado y sus ingresos propios representan el 4.7% del Estado.

De las pruebas econométricas que realicé para respaldar la tipología municipal del Estado de México, dos variables independientes tienen más significancia para esa explicación: el número de población de cada municipio y el valor catastral de las propiedades en cada municipio. Estas dos variables pueden explicar el 95% de las variaciones que se pueden presentar en la clasificación de los municipios del Estado de México.

Para finalizar, las participaciones y aportaciones federales a los municipios del país observaron un crecimiento sustantivo en las últimas tres décadas en el país, esto ha traído como consecuencia que algunos gobiernos municipales no hagan un esfuerzo cabal y completo para tratar de incrementar sus recursos propios, en ese sentido varios autores han planteado esto que se podría convertir en un círculo vicioso: algunos ayuntamientos solo están esperando por sus participaciones y aportaciones federales que les darán y no hacen esfuerzo para conseguir sus propios recursos públicos. Esto debemos cortarlo de tajo, para que no siga esa inercia si se presentase.

INDICE

INTRODUCCION	7
1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO	11
1.1 Origen y Concepto del Municipio.....	11
1.2 Autonomía Municipal.....	12
1.3 Aspectos Jurídico-Políticos de los Municipios	14
2. ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES	19
2.1 Concepto de finanzas públicas municipales	20
3. INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES	23
3.1 Contribuciones Públicas Municipales.....	29
3.1.1 Impuestos Públicos Municipales	31
3.1.1.1 El Impuesto Predial.....	33
3.1.1.1 Otros Impuestos Municipales	41
3.1.2 Derechos Municipales	42
3.1.3 Contribución Especial de Mejoras	45
3.2 Productos Municipales	47
3.3 Aprovechamientos Municipales.....	48
3.4 Participaciones Federales	50
3.4.1 Análisis Teórico de las Participaciones	51
3.4.2 Subvenciones Municipales	55
3.3 Las Particiones Municipales en México	56
3.5 Empréstitos Municipales	62
4. DESARROLLO ECONOMICO Y TIPOLOGIA MUNICIPAL	67

4.1	Hacia una tipología municipal.....	72
4.2	Tipología Municipal Nacional 2020.....	77
4.3	Modelo econométrico para clasificación o tipología municipal.	81
4.4	Tipología Municipal en 1990. Estado de México	87
4.5	Tipología Municipal en 2020. Estado de México	93
5.	SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	101
5.1	Aspectos Teóricos de la Economía de los Servicios Públicos Municipales.....	104
5.2	Descentralización de los Servicios Públicos Municipales	108
5.3	Servicios públicos municipales que marca la Constitución	109
6.	PLANEACION Y PRESUPUESTO MUNICIPAL.....	121
6.1	Presupuesto de Egresos Público Municipal	125
6.2	Ejecución y Control del Presupuesto	131
6.3	El Presupuesto por Programas Municipal	133
6.4	Gasto Público Municipal en México	136
7.	EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL	139
7.1	Descentralización en el ámbito municipal	139
7.2	Hacia una teoría de la empresa pública municipal	141
7.3	Empresa pública intermunicipal	145
	CONCLUSIONES	149
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	155

INTRODUCCION

Este trabajo que presento a su atención se completó a principios de 1990, era una tesis doctoral que pretendía presentar para obtener el grado de doctorado en economía en la Sección de Graduados de la Escuela Superior de Economía, del Instituto Politécnico Nacional. Por diversas razones que se salieron de mi control no la pude presentar y estuvo guardada 30 años hasta que a últimas fechas la encontré, el destino quiso que estuviese guardada justamente tres décadas completas.

La actualicé en este año, sobre todo en la parte de cifras, de aspectos legales y revisé algunos artículos y obras recientes, que están abiertas al público en general sobre el tema de economía y finanzas públicas municipales. Gran parte del trabajo realizado contenía aportaciones teórico-conceptuales de la economía pública municipal, que no fue necesario cambiar y aunque la mayoría de bibliografía corresponde a la década de los ochentas del siglo pasado, se realizó una compilación bastante completa del material que estaba publicado en forma escrita en aquellos años.

Publico este trabajo en este año, porque me sentía con obligación moral y en deuda con dos instituciones que me otorgaron generosamente una beca para cursar estudios de maestría y doctorado en economía, en la década de los ochentas del siglo pasado. La primera beca me fue concedida por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y la segunda beca me fue otorgada por la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de México, dichas becas tuvieron una duración de 51 meses y 36 meses respectivamente. Mi agradecimiento profundo por esos apoyos tan valiosos a esas dos grandes instituciones.

Ya entrando en materia, en mi consideración el tema de la economía pública municipal ha de estudiarse, ya que el municipio es el ámbito de gobierno que tenemos más cercano de nuestro domicilio y es a quien en primera instancia recurrimos para solicitar un servicio público, como son los de primera necesidad: agua, limpia, seguridad pública y muchos más.

En términos de eficacia, resulta excesivamente complejo que el gobierno federal o el gobierno estatal puedan conocer y regular una serie detallada de variables sociales, políticas y económicas de las comunidades locales, por eso afirmo que los ayuntamientos poseen la condición de proximidad o contacto inmediato con la población y pueden incorporar con mayor facilidad a sus habitantes en tareas de desarrollo económico de expresión local.

Dividí el presente trabajo de economía pública municipal en siete partes. La primera parte abordará lo concerniente a los aspectos generales del municipio, donde a su vez lo dividiré en tres componentes: origen y concepto del municipio, autonomía municipal; y aspectos jurídicos y políticos del municipio en México.

Un segundo apartado tratará brevemente sobre el concepto, la estructura y la definición de las finanzas públicas municipales, donde traeré a colación a los autores más destacados y sus conceptos sobre este tema.

Un tercer apartado, que ha de ser de los más profundos de este trabajo, comprende el análisis de los ingresos públicos municipales. En todo momento se hará un análisis teórico sobre las figuras fundamentales de los ingresos públicos municipales y después se darán unos datos sobresalientes de los municipios de México.

Usaré la división de los ingresos públicos municipales en ordinarios y extraordinarios. A los ingresos ordinarios los dividiré en ingresos propios y participaciones o coparticipación en impuestos nacionales. Los ingresos extraordinarios abarcarán lo que corresponde con el crédito y la deuda pública municipal.

Las contribuciones municipales a su vez serán analizadas con sus tres componentes básicos: impuestos, derechos y contribución especial de mejoras. En la parte de impuestos se abordará su principal componente que es el impuesto a la propiedad inmobiliaria o impuesto predial.

Los ingresos propios municipales a su vez los subdividiré en contribuciones municipales, productos y aprovechamientos (accesorios de los impuestos) para con ello cerrar la parte que concierne a los ingresos propios municipales.

Después se hará un análisis de las participaciones en virtud de que representan el ingreso mayor de las finanzas públicas municipales en nuestra nación. Donde se estudiarán por separado las participaciones federales y las aportaciones o subvenciones federales que se conceden a los municipios, ya que las primeras las gastan los ayuntamientos sin condición alguna y las segundas son condicionadas a determinadas ramas y obras específicas.

En la cuarta parte abordaré el tema del desarrollo económico municipal y sus principales conceptos. Para posteriormente analizar el aspecto de la clasificación o tipología municipal a nivel nacional, donde usaré algunas inferencias estadísticas y econométricas con la información más reciente que se dispone.

El establecimiento de una tipología o clasificación municipal nos permitirá darles un tratamiento analítico por grupos, a los tan diferenciados y heterogéneos municipios de nuestra nación. Contando con la tipología municipal se podrán presentar alternativas de solución más adecuadas a las condiciones financieras de cada grupo de municipios.

En este apartado también abordaré una clasificación o tipología municipal que preparé para los municipios del Estado de México, en dos años 1990 y 2020. Donde presentaré también brevemente análisis estadístico de las variables que pongo a consideración para la tipología municipal.

En la quinta parte del trabajo presento un análisis teórico de los servicios públicos municipales, donde abordo el aspecto de la descentralización de los servicios públicos municipales. En otro punto de este apartado destaco la parte económica que son considero más importantes de los servicios públicos atribuibles a los municipios, de acuerdo con la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la sexta parte del trabajo trato lo concerniente al segundo rubro fundamental de las finanzas públicas municipales: el gasto público municipal. Donde presento consideraciones y definiciones del presupuesto municipal, aquí se abordan las diferentes etapas del proceso presupuestal como son la elaboración, la ejecución y el control del gasto público municipal.

En otro apartado presento el presupuesto por programas como opción viable para el manejo de los recursos municipales y por último de este apartado presento algunas cifras destacadas del gasto público municipal en los municipios de México.

En el apartado siete y último de este trabajo, abordo el tema de las empresas públicas municipales, donde destaco su componente teórico y los elementos que conforman la definición de estos organismos. Finalmente presento las empresas públicas intermunicipales, como opción de dotación de servicios y bienes públicos para zonas conurbadas o que requieren la asociación para poder prestar mayores servicios a sus comunidades.

1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO

1.1 Origen y Concepto del Municipio

En el origen del municipio podemos ubicar tres corrientes o doctrinas que pretenden explicarlo, siendo éstas: 1) sociológica; 2) jurista; y 3) ecléctica. La última es una corriente intermedia entre las dos primeras.

La corriente sociológica o jusnaturalista sostiene que el municipio es una formación natural y anterior al Estado, que nace por asociación y vecindad de diferentes familias, a consecuencia de las necesidades urgentes de convivencia de los individuos en sociedad. Los autores más destacados que apoyan esta corriente son: A. Tocqueville, A. Posadas, I. Ollivera, A. Greca, V. Maita, F. Tonnies, G. Richard, Berthelémy. El autor más conocido en nuestro país es Ochoa Campos (Robles, 1987:23; Solís, 1985:26; Ruiz, 1982; Pérez-Abreu, 1984:202).

La corriente jurista o legista explica que el municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley. Por lo tanto la que da carácter y señala sus requisitos es la propia ley, que además señala su forma de ser. Entre los autores sobresalientes que apoyan esta corriente se pueden ubicar a F. Albi, Kelsen, Dillou, Munro, Marquet G., Gabino Fraga, Serra Rojas, Ignacio Burgoa y Ruiz Massieu.

La corriente ecléctica reconoce el aspecto jurídico, pero pretendiendo armonizarlo con el enfoque sociológico, señala que a pesar de que algunas agrupaciones vecinales pueden reunir las características del municipio, éste no existe mientras no es reconocido por la ley. Robles (1987: 26-28) señala que los autores más destacados de esta corriente son: S. Álvarez, Gendin, Carmona R., Mouchet, Acosta Romero y Tena Ramírez. Por mi parte yo también ubico en esta corriente a Solís Acero.

Por otra parte, Pérez-Abreu (1984:205) comenta que no podemos caer en la trampa de escoger entre dos únicas opciones teóricas (jusnaturalista o legista), ya que ninguna de las dos caracteriza al Estado Mexicano y el municipio en nuestro país presenta una particular posición en el Estado, ya que es una de sus partes. Por lo que no hay lugar para la pregunta de Savigny de si el municipio es contrario al Estado. En mi postura, la corriente ecléctica es la que puede ubicar con más precisión el origen del municipio en nuestra nación.

Para conceptuar al municipio, necesitamos señalar los elementos fundamentales que le dan existencia: a) población; b) territorio; c) gobierno; y d) fines del municipio. La integración de estos elementos da cabida al concepto de municipio. Me permito citar dos definiciones que nos dan destacados autores sobre el concepto de municipio.

Ruiz de Ponce (1982:63) señala: "...El municipio se nos presenta como sociedad humana, como asentamiento en un territorio de un grupo humano o como órgano directo del grupo asentado en el territorio..."

Robles Martínez (1987:73) escribe: "El municipio mexicano es el primer nivel de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federativa".

1.2 Autonomía Municipal

También en lo referente a la autonomía municipal se ha polemizado con bastante frecuencia. Desde mi perspectiva la autonomía municipal no se puede considerar como un valor absoluto e inmutable, sino como un concepto de características relativas y que puede variar en el tiempo y en el espacio.

D. Wilcox (citado por Ochoa, 1982:27-28) ha enunciado tres postulados fundamentales de la autonomía municipal: 1) La municipalidad tiene derecho de elegir, de entre sus propios ciudadanos, a los funcionarios que hayan de aplicar las leyes de la localidad; 2) La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organizar los fines de gobierno; y 3) La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera del gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales, según el criterio político imperante en su localidad.

En nuestra nación, derivado del Artículo 115 Constitucional, puedo distinguir dos elementos básicos que caracterizan a la autonomía municipal: libertad política y autosuficiencia económica. La libertad política de los municipios se entiende como la capacidad para organizarse por sí mismos, conforme al marco jurídico establecido en la constitución federal y en las constituciones estatales, así como en las leyes que de ellas emanen. La autosuficiencia económica consiste en la capacidad para satisfacer sus propias necesidades y resolver los problemas sociales, culturales y financieras que afecten a la colectividad, es decir, se requiere la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a los integrantes del ayuntamiento.

Para Rico Ramírez (1987:42) la autonomía municipal y la autarquía son las dos características básicas del municipio y constituyen presupuestos elementales para la existencia del municipio, a tal grado que faltando alguna de ellas, habrá cualquier otro régimen, menos el municipal. En este sentido entiendo como autarquía: el término utilizado para hacer referencia a una persona o colectividad que aboga por un sistema financiero con capacidad de auto sustentación, es decir, sin recibir ningún tipo de ayuda externa.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

En forma detallada Ochoa Campos (1982) nos dice que la autonomía municipal radica y comprende el ejercicio, sin cortapisas, de las funciones: legislativas, ejecutivas, judiciales, administrativas, hacendarias, económicas y sociales.

Las funciones legislativas consisten en el poder del municipio para darse su propia legislación interna a través de acuerdos del cabildo, bandos y ordenanzas municipales. Las funciones ejecutivas radican en el poder del municipio para cumplir y hacer cumplir los acuerdos del cabildo. Las funciones judiciales consisten en auxiliar al Ministerio Público y otros semejantes en la jurisdicción municipal. Las funciones administrativas son aquellas que atienden obras y servicios de la administración pública municipal. Las funciones hacendarias radican en el poder de proponer presupuestos de ingresos y egresos (para éste último ya no es necesario la aprobación de la legislatura local). Las funciones económicas consisten en el poder del municipio para municipalizar servicios, impulsar y participar en el desarrollo económico de la municipalidad y para organizar el funcionamiento de empresas públicas municipales. Las funciones sociales consisten en el poder del municipio para organizar, normar e impulsar la vida en comunidad y perfeccionar los nexos de la vecindad, orientando el desarrollo de los asentamientos humanos.

Los municipios presentan las siguientes características:

- 1.- No es parte del poder ejecutivo federal, ni del poder ejecutivo estatal, su competencia no se deriva de ninguno de ellos.
- 2.- El municipio es libre y tiene su propia esfera de competencia, sin que sus atribuciones se hayan desprendido de un órgano federal o estatal.
- 3.- No nace del poder ejecutivo federal o del poder ejecutivo estatal, sino que nace por mandato del pueblo, plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como forma de organización política y no solo administrativa.
- 4.- No es una opción entre varias posibilidades de formas de organización, es un mandato constitucional, que la federación y las entidades federativas deben acatar, y por eso no debe ser considerado como una agencia que dependa de ellos.

En un sentido estrictamente jurídico, soberanía es poder supremo ilimitado. Autonomía implica un poder jurídico con más limitación, donde se tiene una franja de actuación libre y al mismo tiempo un campo que legalmente no se debe traspasar.

Las entidades federativas de la nación son autónomas y no soberanas, ya que están limitadas por el Estado federal, pero pueden organizarse con libertad en su esfera de competencia, siempre y cuando respeten los lineamientos que les marca la ley. En forma análoga, puedo derivar que el municipio es autónomo, pero tiene que actuar dentro de los lineamientos que marcan la legislación federal y estatal.

1.3 Aspectos Jurídico-Políticos de los Municipios

Los cuerpos jurídicos que constituyen los cimientos en que descansa la normatividad relativa al ámbito económico municipal son: 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) Constitución política de cada entidad; 3) Ley orgánica municipal; y 4) las ordenanzas municipales: bando y reglamentos municipales.

El artículo 115 de la Carta Magna es el encargado de establecer las bases fundamentales de la organización política, económica y urbana de los municipios de nuestra nación. Aquí solo haré unos breves planteamientos que corresponden al aspecto económico.

La fracción I establece fundamentalmente que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno estatal.

La fracción II norma que los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, además conforme a las bases normativas de sus entidades, los faculta para expedir el bando y los reglamentos municipales.

La fracción III establece como servicios públicos municipales: **a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; **b)** Alumbrado público; **c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; **d)** Mercados y centrales de abasto; **e)** Panteones; **f)** Rastro; **g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento; **h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

1.- Obliga a la Federación y entidades federativas a intervenir en la prestación de servicios únicamente cuando el municipio no pueda hacerse cargo de ellos o cuando sea para el bienestar de la colectividad.

2.- Se podrán ampliar los servicios enumerados arriba, siempre y cuando la legislatura de cada entidad así lo establezca y cuando la capacidad financiera y administrativa del municipio lo permita.

3.- Los municipios de una misma entidad se podrán coordinar para formar asociaciones para la prestación más eficaz de los servicios públicos municipales.

De acuerdo al desarrollo de este trabajo, la fracción IV es el punto más importante del artículo 115 Constitucional, donde se establecen las bases para el desenvolvimiento de la economía municipal. Dicha fracción IV se puede resumir en lo siguiente:

1.- Los ingresos de los ayuntamientos estarán determinados y aprobados por las legislaturas locales y éstos procederán de tres fuentes fundamentales:

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

a) Impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y traslado de dominio.

b) Participaciones federales.

c) Contraprestaciones derivadas de la dotación de servicios públicos.

2.- Los presupuestos de egresos serán aprobados exclusivamente por los ayuntamientos, en base a los ingresos disponibles.

3.- Las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

La fracción V establece que los municipios estarán facultados para cuestiones de desarrollo urbano, en lo que tiene que ver con formular, aprobar y administrar planes de desarrollo urbano o municipal, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en regularizar la tenencia de la tierra, así como otorgar licencias y permisos de construcciones.

La fracción X establece que la Federación y los estados podrán celebrar convenios para el desarrollo de sus funciones, la ejecución y operación de obras y servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social se imponga para bien de la colectividad. Análogamente los estados podrán celebrar convenios con sus respectivos gobiernos municipales en situaciones semejantes.

En la fracción IV del Artículo 31 Constitucional se establece como una de las obligaciones de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, entidades y municipios donde residan, de manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes.

En la fracción I del Artículo 36 Constitucional establece como una de las obligaciones de los mexicanos inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga.

En la fracción VIII del Artículo 117 Constitucional, establece condiciones para que los municipios y estados puedan contraer obligaciones crediticias, así como los requisitos que se deben cumplir para poder uso de los empréstitos públicos.

En materia jurídica municipal, la esfera de los municipios puede ser positiva o negativa (Johansen, 1970). La esfera de acción es positiva cuando existe una disposición en la cual los municipios solo están autorizados para llevar a cabo aquellas materias que la ley les marca de forma explícita. Su esfera de acción es negativa cuando los municipios pueden por sí mismos iniciar y mantener cualquier actividad que puedan considerar deseable, siempre que no esté explícitamente prohibida por la ley, con lo cual se garantizará una mayor libertad de iniciativa de los municipios. De acuerdo con este concepto y derivado de la Carta Magna, nuestro accionar municipal es de carácter positivo.

En cuanto a legislación estatal, la Constitución política de las entidades federativas norma en forma específica y concreta la vida de los municipios de su territorio, tomando en cuenta las atribuciones que marca la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos. Derivadas de la constitución estatal surgen las leyes orgánicas municipales. Estas son expedidas por los congresos locales, donde se establecen las bases de integración y funcionamiento de los municipios de cada entidad federativa.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales contemplan los siguientes aspectos: a) Organización territorial interna; b) Categorías y denominación política de las localidades y centros de población; c) Requisitos de los vecinos y habitantes; d) Creación de municipios e integración del ayuntamiento; e) Requisitos para ser miembro de los ayuntamientos; f) Forma de celebración de las sesiones de cabildo; g) Integración de las comisiones municipales; h) Autoridades auxiliares municipales; e i) Responsabilidad de las autoridades municipales.

Las leyes de hacienda municipal, que se traducen en códigos fiscales municipales, contienen disposiciones de carácter jurídico que van a determinar cuáles son las fuentes y conceptos tributarios que le corresponden a los municipios, así como la identificación de las autoridades fiscales municipales encargadas del proceso de recaudación, ejercicio del gasto público, de la contabilidad y de la cuenta pública.

Las leyes de hacienda municipal son expedidas por los congresos locales y son de aplicación general para todos los municipios de una entidad federativa. Dichas leyes reglamentan el cobro de los ingresos que obtienen los municipios, determinando el objeto, el sujeto, la base, la tasa y las exenciones de los ingresos municipales.

La ley de ingresos anual es el ordenamiento en el cual se indican los diferentes ingresos que tendrán los municipios durante cierto ejercicio fiscal (regularmente un año). La ley de ingresos anual es elaborada por cada ayuntamiento y es aprobada por la legislatura local de cada entidad.

El bando municipal o bando de policía y buen gobierno es el instrumento jurídico fundamental del gobierno municipal, ya que representa el elemento político y normativo para conducir las relaciones entre autoridades municipales y ciudadanía.

El bando municipal es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo de los municipios, que puede tratar de los siguientes puntos: a) Integración territorial; b) Obligaciones de los habitantes; c) Competencia municipal para mantener la seguridad pública; d) Organización de los servicios públicos; e) Regulación de actividades de los particulares; y f) Autoridades y funcionarios municipales, así como de las autoridades auxiliares.

Del bando municipal se derivan los reglamentos municipales. Estos tienen como finalidad regular el funcionamiento de los servicios públicos municipales o las actividades de los particulares en territorio municipal. Los reglamentos municipales contienen estos elementos principales: 1.- Integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento; 2.- Organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales; y 3.- Actividades de los particulares que afectan el desempeño de la comunidad.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Por último, las funciones del ayuntamiento pueden dividirse en sustantivas y adjetivas. Las funciones sustantivas corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica del gobierno municipal, como son la prestación de servicios públicos que marca la fracción III del artículo 115 Constitucional: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, entre otras. Las funciones adjetivas son los recursos de que se vale el ayuntamiento para alcanzar sus fines, como podrían ser la planeación, administración de los recursos humanos, administración de los sistemas de información y control.

2. ESTRUCTURA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Domínguez del Brío (1973:78-79) apunta que en la fundamentación científica de la actividad financiera del sector público se han suscitado históricamente dos grupos distintos de teorías: las normativas y las sociológico-políticas (que también suelen llamarse positivas). En la actualidad esas teorías más que rivales o excluyentes, son complementarias a la hora de explicar la compleja fenomenología económica y financiera del sector público.

En la economía del sector público tres conceptos guardan mucha semejanza, siendo éstos: hacienda pública, finanzas públicas y política fiscal.

Franco, G. (1975:23) define a la hacienda pública como: “La disciplina que estudia la manera como el Estado y las demás corporaciones de Derecho público cubren sus necesidades financieras, e indaga la forma de conseguir una distribución más equitativa de la riqueza, utilizando resortes fiscales, a la par que con éstos mismos instrumentos se atenúan las oscilaciones cíclicas o se promueve la ocupación plena”

Eckstein Otto (1965:29 escribe: “las finanzas públicas son el estudio de los efectos de los presupuestos sobre la economía y, en particular, de su influencia en la consecución del mayor de los objetivos económicos, a saber: a) el desarrollo, la estabilidad, la equidad y la eficiencia de la economía....Trata de los presupuestos, de impuestos, de gastos gubernamentales y de las deudas públicas”.

Franco Nitti (citado por Flores, 1972:9) nos dice que las finanzas públicas tienen por objeto investigar las maneras como el Estado o cualquier otro poder público se procura los recursos materiales para su funcionamiento y también como serán utilizadas dichos recursos. Deriva dos partes de estudio de las finanzas públicas: a) Reglas que norman la percepción de los ingresos del Estado; y b) Aplicación correcta de esos ingresos.

Autores como Einaudi (1962), Hicks (1960) y Musgrave (1969), entre muchos otros, utilizan el término finanzas públicas, sin embargo en muchas de las traducciones que proceden de España ese término lo traducen de otros idiomas como hacienda pública.

Desde mi punto de vista, los términos finanzas públicas y hacienda pública hasta cierto punto pueden ser utilizados como sinónimos. En México es más común el uso del término finanzas públicas, al igual que en otros países como Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia (Roviro, 1976:14). En virtud de lo anterior, me inclinaré por usar el término finanzas públicas, pero respetaré como usan el término hacienda pública los autores a que haga alusión.

Por el lado de la política fiscal, ésta se puede definir como el conjunto de instrumentos y medios diseñados para obtener ingresos y para distribuirlos a través del gasto, con el fin de cumplir los objetivos de la política económica del Estado. La política fiscal es una división o se encuentra enclavada dentro de la política económica general.

Carrasco H. (2002:683, citado por Gallardo, 2016:243) define la política fiscal: “El arte de decidir las contribuciones que deben existir en un régimen tributario y como hay que gastar los recursos obtenidos a través de ellas para lograr los fines fundamentales que todo gobierno tiene que buscar alcanzar...”

En opinión de Cabezas Masses (1968:3) política fiscal es el término moderno que en forma inequívoca comprende los nuevos conocimientos de la economía, y por esta razón, en el futuro sustituirá a los términos de la hacienda pública y finanzas públicas.

2.1 Concepto de finanzas públicas municipales

Definimos a las finanzas públicas municipales como un sistema que ofrece formas de obtención de ingreso, mecanismos para su utilización y que ofrece instrumentos para medir sus efectos en la actividad económica y social del municipio

Soláns D. (Oates, 1973: XIII) comenta que en la jerga académica y especialmente en el tema de la hacienda local: “Indudablemente, como ocurre en toda la ciencia económica, y en general en todas las ramas del saber, Estados Unidos mantiene el liderazgo, en cantidad y calidad, de la producción bibliográfica sobre la Hacienda local”.

La hacienda pública municipal representa la columna vertebral que define la personalidad jurídica de los ayuntamientos, puesto que en la correcta administración de los recursos económicos, se encuentra plasmada su propia estructura política (Borzunza: 1984: Tomo II p.37).

En opinión de Retchkiman K. (1975:100-101) los aspectos esenciales de la hacienda pública local se pueden expresar en los siguientes puntos: a) Escaso monto de ingresos, tanto en números absolutos como relativos; b) Importancia de la ayuda de los niveles mayores a las tesorerías municipales; c) Existencia de numerosas agencias públicas y delegaciones federales operando en la esfera local y totalmente independientes de su autoridad; d) Absorción de las mejores fuentes de impuestos por los niveles superiores, y por consiguiente, pobreza y pequeñez del sistema tributario local; y e) Insuficiencia en los aspectos administrativos: sistemas de control, presupuestos, planeación, adquisiciones y otros más.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Para Roviro M. (1976:219) la situación financiera del municipio, es decir, la situación de la hacienda municipal, puede ser detectada en función de los siguientes indicadores: a) Cargas que debe soportar; b) Ingresos de toda índole de que pueda disponer; y c) Necesidades, cuya estimación supone una combinación de ambos factores para llegar a un deseado equilibrio entre medios y fines. Para mensurar las cargas que pesan sobre un ayuntamiento se dispone de tres puntos de referencia: el volumen del gasto, el nivel de endeudamiento y el rendimiento de la fiscalidad.

Ribo F. (citado por Domínguez, 1973: 183) escribe que la economía de las entidades locales y su estructura financiera se han visto afectadas en los últimos años por cuatro fenómenos característicos: a) Intensa industrialización; b) Creciente urbanización; c) Movimientos migratorios urbanos; y d) Tendencia centralizadora de los ingresos y gastos públicos.

Hepwort N.(citado por Domínguez, 1973:188) derivado del Report Redcliffe-Maud, detectó cuatro defectos básicos en la hacienda local, para el caso de Inglaterra, siendo éstos: a) Las áreas del gobierno local no se ajustan a la estructura de vida y trabajo de ese país en la actualidad; b) La actual fragmentación de ese país ha originado que no sea adecuada la planificación del desarrollo, específicamente en áreas como el transporte y las comunicaciones; c) La división de responsabilidades en una fragmentación excesiva y en la cual no existe cooperación entre los diversos gobiernos dentro de la zona, ha originado dificultad de abordar en forma integral y conjunta las necesidades de las familias; y d) Muchas autoridades locales resultan demasiado pequeñas en dimensión espacial e ingreso, y consecuentemente disponen de un stock de capital humano y físico poco calificado para afrontar las tareas que les corresponden de manera eficaz.

3. INGRESOS PUBLICOS MUNICIPALES

El propósito de este apartado es presentar un cuadro típico de las fuentes de ingreso municipal, que nos permitirá analizar y plantear algunas soluciones a la problemática que se presenta en el financiamiento del gasto público municipal.

A juicio de Martínez Almazán (1984: Tomo XIV p.401) los factores que determinan el financiamiento del desarrollo municipal son: el tamaño de la población, la tasa de crecimiento de la misma, el volumen de las obras y de los servicios públicos, la calidad de los mismos, sus características geográficas, etc. En opinión del autor son dos los factores que mayor impactan a la problemática de financiamiento de los presupuestos: 1.- La insuficiencia de los recursos financieros; y 2) La ineficacia de la administración pública.

Cisneros Quiroga (1986:116-117) menciona que para alcanzar el fortalecimiento del ahorro interno que permitan unas finanzas públicas municipales sanas se requiere: 1.- Incrementar las contribuciones municipales; 2.- Crear un sistema de información que les permita a las autoridades locales conocer el monto y las bases de cálculo de las participaciones federales, de tal forma que puedan integrar las bases para una programación financiera más consistente; 3.- Los niveles y estructuras de los precios y tarifas deben adecuarse con oportunidad a las condiciones económicas prevalecientes; 4.- Racionalizar el gasto corriente, para lo cual se deberán ejercer estrictamente los niveles programados de gasto, de acuerdo con la jerarquización y prioridades en base al plan municipal de desarrollo.

International City Managers Association (1963:109-111) plasma que el sistema de ingresos locales debe ajustarse a la medida de los caracteres de la ciudad, los cuales deberán tomar en cuenta:

- 1.- El tamaño de la ciudad.
- 2.- Relación geográfica de la localidad con otras ciudades, donde es importante analizar el papel del desplazamiento de los ciudadanos que habitan en la periferia y que trabajan en áreas centrales de las zonas conurbadas.
- 3.- El progreso y el tipo de crecimiento de la ciudad.
- 4.- El estándar de servicios municipales que exigen los ciudadanos de la comunidad.
- 5.- La clase de riqueza en una comunidad.
- 6.- Las ciudades varían de acuerdo con el carácter general de su vida económica, por ejemplo: algunas ciudades son principalmente lugares de descanso, otras son ciudades industriales, otros asentamientos solo sirven para dormir.

7.- Las ciudades difieren según la entidad en que se encuentren ubicadas y por las normas que las rijan en cada una de ellas.

La Asociación Internacional apunta que los gobiernos locales deben tener ingresos suficientes para financiar las actividades que exigen los ciudadanos, dentro de los límites fijados por la capacidad de pago y la equidad, pero las ciudades al igual que los ciudadanos, rara vez tienen dinero suficiente para hacer todo lo que desean o quisieran.

En opinión de Margain M. (1977:274) no siempre es recomendable que para toda clase de servicios administrativos que presta el gobierno municipal, se deba pagar necesariamente su costo y es mala política gravar con impuestos las actividades menores que realicen los habitantes, pues es precisamente al fisco municipal a quien el contribuyente más exige por lo que paga, a quien más se le oponen los pagos y en quien desemboca todo desahogo contra lo que representa el erario público,

Por otra parte, de las clasificaciones del ingreso público, sin duda una de las más utilizadas en el país y en Latinoamérica, es la que divide a los ingresos en ordinarios y extraordinarios.

Según Riofrio Villagómez (1958:55-57) existen dos criterios para situar y agrupar los ingresos ordinarios y extraordinarios: 1) Financiero; y 2) Económico. El criterio financiero se refiere al tiempo de aparición (periódico o no) de los ingresos, siendo el año fiscal el punto de referencia, aquí se consideran ingresos ordinarios a los que se presentan todos los años, normal y periódicamente, como los impuestos y otras contribuciones, las rentas patrimoniales, las multas. Los ingresos extraordinarios serían los que no se anotan todos los años, sino eventualmente, esporádica o cíclicamente. El criterio financiero, según expresa el autor, es poco académico, pues si se adoptara otra división del tiempo (por ejemplo un semestre o un bienio) ingresos de la misma naturaleza pudieran aparecer con diferente nomenclatura. En el criterio económico, son ingresos ordinarios los que provienen de una fuente normal y periódica, como es el ingreso de los contribuyentes y se consideran ingresos extraordinarios los que se originan efectivamente en el capital, fuente extraordinaria que se agotaría si se le gravase continuamente.

Caplan Benedicto (1971:18) coincide con Riofrio, en señalar que en el pasado, la diferencia entre ingresos ordinarios y extraordinarios tenía su fundamento en el carácter repetitivo y regular de los primeros, y en el carácter ocasional de los segundos, pero en la actualidad el elemento periodicidad ya no es decisivo para la distinción, puesto que los recursos extraordinarios también se repiten regularmente.

Roviro (1976:75-76) clasifica los ingresos fiscales municipales en:

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

1.- Tributos o exacciones. Estos pueden distinguirse en: a) Tasas; b) Contribuciones especiales; c) Impuestos, como los concedidos por el gobierno federal, arbitrios municipales o impuestos autónomos, recargos sobre impuestos del ámbito federal y arbitrios con fines no fiscales.

2.- Subvenciones. Se presentan en forma de compensaciones y/o aportaciones procedentes del Estado federal o entidades federativas.

3.- Participaciones en impuestos del Estado.

4.- Ingresos procedentes de operaciones de crédito.

5.- Sanciones pecuniarias. Aquí sobre todo ubica las multas.

Soláns (Oates, 1973:171) clasifica a los ingresos locales en dos grandes grupos: autónomos y no autónomos. En forma pura, son autónomos aquellos ingresos cuyo hecho imponible, base y tipo impositivo son determinados por la autoridad local, en cambio, en los ingresos no autónomos la base o cuota tributaria final y por supuesto la determinación del hecho imponible, tiene su origen en niveles distintos de la hacienda pública, generalmente federal, como es el caso de las subvenciones, recargos y participaciones.

Para González Karam (1984: Tomo V p.195) el municipio puede obtener por diferentes medios los recursos económicos indispensables para su funcionamiento: 1.- Por la prestación de servicios a la comunidad; 2.- Por la colaboración voluntaria de los particulares; 3.- A través de los impuestos correspondientes a los otros niveles de gobierno; 4) Por subsidios que le sean concedidos; 5) Por financiamiento; y 6) Por ingresos derivados de sus bienes patrimoniales.

En opinión de Cabezas M. (1968:3) los ingresos de los gobiernos locales provienen de una combinación, en proporciones variables, de los siguientes tipos: 1.- Impuestos aplicados en virtud de sus facultades impositivas; 2.- Tasas por servicios y operación de empresas públicas; 3) Explotación comercial de activos fijos, como arrendamientos de terrenos y edificios; 4) Venta de sus activos fijos; 5) Transferencias financieras de otros niveles de gobierno.

Riofrio V. (1958:24) apunta que de las clasificaciones de ingresos municipales, la de Ecuador es la más acertada para los países Latinoamericanos, la cual señala lo siguiente:

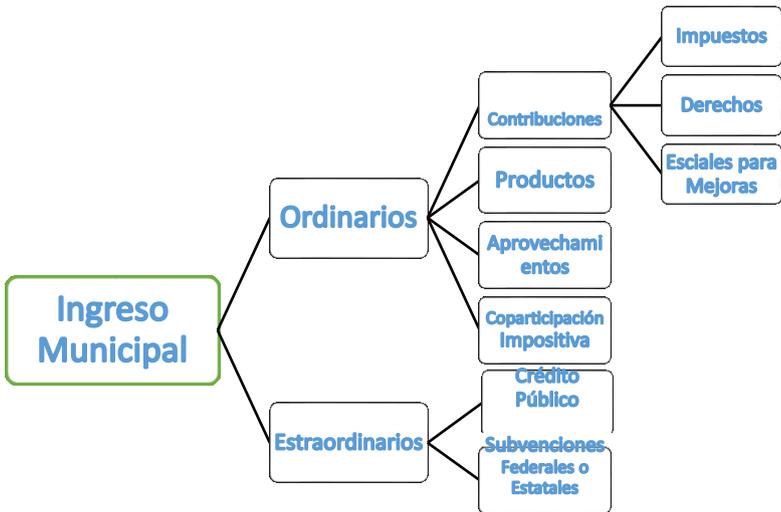
1.- En primer lugar distingue los ingresos ordinarios de los extraordinarios.

2.- Sigue la distinción básica entre ingresos contractuales e ingresos de derecho público (los primeros atribuibles al derecho privado o patrimonial y los segundos marcados como obligatorios). Ubicando aquí a las contribuciones o exacciones en general y las multas.

3.- Sigue la clara distinción de Seligman que divide a las contribuciones en tres grupos principales: impuestos, tasas y contribuciones de mejoras.

Caplan B. (1971:18-19) en la clasificación de ingresos públicos municipales ubica dos grandes grupos: ordinarios y extraordinarios. Son ingresos ordinarios o corrientes los que provienen del ejercicio del poder tributario o del desarrollo de las actividades de servicios públicos y que normalmente están destinados a la cobertura de gastos operativos. Son ingresos extraordinarios o de capital los que provienen del uso del crédito público o enajenación de activos y que normalmente se destinan a la cobertura de inversiones en bienes duraderos. Los ingresos de capital siempre tienen como contrapartida una compensación en el estado patrimonial del municipio, es decir, ha dicho ingreso corresponde necesariamente un aumento del pasivo o una reducción del activo.

De las clasificaciones expuestas antes, se puede derivar un esquema de clasificación de los ingresos públicos municipales.



Considero como ingresos propios municipales a las contribuciones, productos y aprovechamientos. A los ingresos propios también se les conoce como tributos o ingresos derivados, mientras que a los productos también le llaman recursos originarios. Procederé a analizar las diferentes fuentes de ingresos propios municipales.

El Cuadro 1 nos permite ubicar el ingreso público nacional, así como la derrama que se hace a los tres ámbitos de gobierno. Antes de la reforma del artículo 115 Constitucional, todos los municipios del país (ubicamos 2441 municipios en 2015, aparte están las 16 alcaldías de la ciudad de México) en 1983 solo recibieron el 2.6% del ingreso público nacional, los 31 estados recibieron el 12.5% y el antiguo Departamento del Distrito Federal recibió el 4% y la federación se quedó con el 80.9% del ingreso público nación

CUADRO 1
INGRESOS PÚBLICOS NACIONALES. Millones de Pesos

CONCEPTO	1983	2 0 1 7		2 0 1 8	
	%	Monto	%	Monto	%
Ingreso Nacional	100.0%	4,569,682.60	100.0%	5,113,103.10	100.0%
Ingreso Federal	80.9%	2,839,088.07	62.1%	3,255,710.36	63.7%
Ingreso Estatal	12.5%	1,288,234.87	28.2%	1,403,437.36	27.4%
Ingreso D.F.	4.0%	116,838.92	2.6%	121,880.07	2.4%
Ingreso Municipal	2.6%	325,520.74	7.1%	332,075.31	6.5%

FUENTE: Elaboración propia con datos con datos del INEGI, Indicadores de recaudación SHCP.

Las cifras cambian para 2017, los municipios reciben 7.1% del ingreso nacional, las 31 entidades federativas se quedan con el 28.2%, la ciudad de México tiene el 2.6% y los municipios 7.1% del ingreso público nacional. Para 2018 los municipios reciben 6.5% del ingreso nacional, las 31 entidades 27.4%, la ciudad de México 2.4% y la federación se queda con el 63.7% de los ingresos del sector público nacional.

Como vemos, los ganadores en estos 35 años son los gobiernos estatales en mayor medida y en menor medida los gobiernos municipales. El perdedor resultó el gobierno de la ciudad de México. Cuando se dio la reforma municipal propugnó porque los municipios deberían disponer mínimamente del 7% del ingreso público nacional para poder hacer frente a sus numerosas necesidades de servicios públicos.

Ya entrando en el análisis del tema que nos interesa para el estudio, en el Cuadro 2 se aprecia que los ingresos públicos ordinarios de todos los municipios de México representan 94.8% y 95.6% respectivamente del ingreso público total municipal de 2017 y 2018. El porcentaje restante (alrededor de 5%) correspondería al ingreso público extraordinario municipal.

El Cuadro 3 presenta los 35 municipios con los ingresos públicos más altos del país en 2018, aquí incluyo a las alcaldías de la ciudad de México. Como se aprecia, los primeros cinco lugares de ingresos mayores los ocupan Guadalajara, Tijuana, Querétaro (no lo llegué a suponer), Monterrey y León.

Los 35 municipios con más ingresos en el país representan el 31.5% de los ingresos totales de los 2457 municipios del país (incluidas 16 alcaldías ciudad de México). Las siete alcaldías que aparecen de la ciudad de México representan 4.9% de los ingresos totales municipales y siete municipios metropolitanos del Estado de México representan 5.3% de los ingresos totales municipales. Es decir 14 municipios (y alcaldías) del área conurbada del Valle de México tuvieron el 10.2% de los ingresos totales de los 2457 municipios del país.

CUADRO 3
MUNICIPIOS EN MEXICO CON MAYOR INGRESO 2018. Millones de Pesos

No.	Municipio	Impuestos	% Sobre Total	Ingresos Propios	% Sobre Total	Total Municipio	% Total Municipios
	Total Municipal México					497,112.66	100.00%
1	Guadalajara, Jalisco	1,868.97	20.6%	3,141.03	34.6%	9,067.95	1.82%
2	Tijuana, Baja California	1,716.90	23.5%	2,584.36	35.4%	7,298.14	1.47%
3	Querétaro, Querétaro	2,823.08	42.5%	3,839.61	57.8%	6,641.40	1.34%
4	Monterrey, Nuevo León	2,046.07	31.9%	2,879.15	44.9%	6,414.61	1.29%
5	León, Guanajuato	1,104.64	18.4%	1,921.46	32.0%	5,995.88	1.21%
7	Puebla, Puebla	1,036.93	19.6%	1,756.65	33.2%	5,289.22	1.06%
8	Ecatepec de Morelos, Mex.	834.01	16.7%	1,039.70	20.8%	5,002.72	1.01%
9	Naucalpan de Juárez, Mex.	1,029.95	21.6%	1,323.84	27.8%	4,769.64	0.96%
10	Ciudad Juárez, Chihuahua	1,176.19	25.4%	1,870.42	40.4%	4,625.55	0.93%
12	Mexicali, Baja California	896.20	22.0%	1,521.58	37.3%	4,082.34	0.82%
13	Nezahualcōyotl, Mex.	459.47	11.4%	641.16	15.9%	4,019.83	0.81%
14	Tlalnepantla de Baz, Mex.	746.93	19.1%	1,023.99	26.1%	3,915.86	0.79%
15	Toluca, Mex.	765.67	20.0%	1,044.24	27.3%	3,822.16	0.77%
16	Benito Juárez, Quintana R.	1,398.96	36.9%	2,308.77	60.8%	3,796.18	0.76%
17	Hermosillo, Sonora	914.66	24.4%	1,579.04	42.2%	3,744.48	0.75%
18	Cuiacan, Sinaloa	1,071.30	28.6%	1,399.78	37.4%	3,742.31	0.75%
19	Acapulco, Guerrero	609.25	16.4%	910.73	24.5%	3,724.43	0.75%
20	Aguascalientes, Ags.	496.35	13.6%	1,103.53	30.2%	3,649.49	0.73%
21	Mérida, Yucatán	1,020.59	29.7%	1,309.43	38.1%	3,433.95	0.69%
23	Chihuahua, Chihuahua	990.71	29.0%	1,410.60	41.3%	3,414.62	0.69%
24	Centro, Tabasco	237.58	7.3%	490.39	15.0%	3,274.71	0.66%
25	Atizapán de Zaragoza, Mex.	821.83	26.1%	1,220.19	38.8%	3,148.34	0.63%
26	Chimalhuacán, Mex.	143.80	4.6%	209.99	6.7%	3,139.28	0.63%
29	San Pedro Garza García, N.L.	1,180.73	40.5%	1,583.65	54.4%	2,913.26	0.59%
30	Saltillo, Coahuila	588.82	20.7%	970.12	34.2%	2,839.26	0.57%
31	Tlajomulco de Zúñiga, Jal.	618.08	21.9%	1,220.45	43.3%	2,817.36	0.57%
32	San Luis Potosí, SLP	528.99	19.1%	971.80	35.2%	2,762.88	0.56%
34	Mazatlán, Sinaloa	627.36	24.6%	805.84	31.6%	2,547.05	0.51%
36	Guadalupe, N.L.	419.18	16.9%	653.99	26.4%	2,479.54	0.50%
37	Solidaridad, Quintana R.	780.81	31.6%	1,835.88	74.3%	2,471.43	0.50%
38	Durango, Durango	472.82	19.3%	725.50	29.7%	2,444.79	0.49%
39	Huixquilucan, Mex.	989.42	41.4%	1,149.35	48.1%	2,391.81	0.48%
40	Morelia, Michoacan	502.69	21.2%	796.75	33.7%	2,365.91	0.48%
6	Iztapalapa					5,624.41	1.13%
11	Gustavo A. Madero					4,336.75	0.87%
22	Cuahtémoc					3,426.22	0.69%
27	Venustiano Carranza					3,003.94	0.60%
28	Coyoacán					2,974.26	0.60%
33	Alvaro Obregón					2,605.31	0.52%
35	Benito Juárez					2,508.30	0.50%
	Suma					156,525.57	31.49%

FUENTE: Elaboración propia con datos con datos del INEGI: Estadística de Finanzas Públicas Municipales y Estatales
1) Nota: Para las alcaldías de la Ciudad de México no hay datos sobre la composición de su Ingreso.

3.1 Contribuciones Públicas Municipales

Los términos contribuciones o tributos comprenden los impuestos, los derechos (o conocidos también como tasas) y las contribuciones especiales de mejoras. Aquí utilizaré ambos términos como sinónimos. La política tributaria comprende el estudio

de aquella parte de la política fiscal que se relaciona con el régimen tributario, es decir, el estudio de los impuestos, tasas y contribuciones, así como sus efectos en los individuos y en la economía nacional. (Cabezas 1968:3)

Castelazo José (1985:123) menciona que la facultad para captar ingresos en la mayoría de los municipios es alarmante, donde se mencionan los siguientes problemas: a) Burocracia municipal sin instrucción administrativa; b) Finanzas públicas de escaso desarrollo; c) Deficiente reglamentación de los servicios públicos, de los que se derivan cargas impositivas; d) Nulos sistemas de información, entre otros aspectos que naturalmente involucran –según el autor- la falta de cultura administrativa y de la corrupción.

Para Margain M. (1977:276) las características que debe reunir el tributo municipal son: 1.- Sencillo en su redacción para mejor comprensión; 2.- Ágil en su determinación, lo cual significa que se pueda precisar la cantidad a pagar, en forma fácil y sencilla; 3.- Económico en su redacción; y 4.- Cómodo en su cobro, o sea, debida selección de la época de pago, para evitar molestias y trámites engorrosos.

Debemos distinguir entre lo que se ha considerado poder tributario originario y poder tributario derivado. El poder tributario originario o de primer grado corresponde a entes que cuentan con soberanía, es decir corresponde a gobiernos centrales. Mientras que los municipios tienen un poder tributario derivado o de segundo grado, ya que constituyen entes cuyas facultades impositivas están dictaminadas por constituciones locales o leyes federales.

Jarach Dino (citado por Caplan, 1971:26-27) distingue tres clases de obligaciones tributarias: a) Sustancial; b) Accesorias; y c) Formal. Obligación sustancial es el deber principal o tributario propiamente dicho, consiste en la prestación pecuniaria que el sujeto pasivo (contribuyentes) deben entregar a los entes gubernamentales. La obligación accesoria se impone al sujeto pasivo para permitir o asegurar el cumplimiento de la obligación sustancial y consisten en intereses moratorios intereses punitivos y multas. La obligación formal es la determinación de compromiso, que tiene un contribuyente de acuerdo con la legislación le imponga. Los términos obligaciones tributarias accesorias o secundarias guardan un gran parecido, con lo que conocemos en términos fiscales como aprovechamientos.

Oates W. (1977:171) apunta que un sistema tributario ideal es aquel que no introduce distorsiones indeseables en el sistema de precios, que promueve una toma eficiente de decisiones públicas y que tiene un patrón equitativo de incidencia, el cual genera únicamente costos mínimos de administración para los funcionarios fiscales y para el cumplimiento de los contribuyentes.

Antes de entrar a los impuestos municipales, es conveniente señalar que teóricamente existen dos criterios para definir el monto de la distribución de la carga fiscal: 1.- Criterio del beneficio; y b) Criterio de la capacidad de pago (Villela, 1984: Tomo XI p.467). El criterio del beneficio apoya correspondencia entre el pago que realiza el ciudadano y la utilidad que se deriva del gasto público, el *quid pro quo* de Stuart

Smill, es decir, quien recibe el impacto positivo de un gasto público debe pagar un precio por él. El criterio de la capacidad de pago o habilidad de pago establece que independientemente de quien reciba el beneficio del gasto público, la comunidad en su conjunto absorberá el costo.

Para International City Managers Association (1963:195) una política razonable consiste en imponer contribuciones en proporción a los beneficios recibidos en los servicios de naturaleza comercial y en servicios a la propiedad, en cambio existen servicios públicos municipales que se pueden financiar de acuerdo a la capacidad de pago, como es el caso de servicios de salud, la educación y el esparcimiento. Dicha asociación apunta que el único impuesto que soporta la capacidad de pago es el impuesto sobre ingresos personales con tasas progresivas, el cual no es ni legal ni económicamente posible imponer por parte de los gobiernos locales, por lo que el único impuesto que se acerca más a la posible capacidad de pago es el impuesto a la propiedad.

El Cuadro 2 nos permite apreciar que las contribuciones públicas municipales representan el 18.5% del total de ingresos municipales en 2017 y el 19.7% en 2018 de la totalidad de municipios del país.

3.1.1 Impuestos Públicos Municipales

De las definiciones de impuesto, la que nos da Cabezas Masses (1968:39) es bastante clara y completa, al respecto anota: "...son una prestación obligatoria, determinada unilateralmente por la soberanía de la comunidad, que deben pagar las economías individuales o privadas, en dinero o en especie, no como contraprestación de un servicio, sino para cubrir las necesidades financieras públicas y/o realizar fines sociales, políticos o económicos".

Adam Smith (1985:Tomo III.116-18), citado por la mayoría de economistas, plasma los principios teóricos para el análisis de los impuestos en forma metódica y sistemática, enumerando cuatro principios fundamentales de los impuestos: 1.- Los vasallos de cualquier Estado deben contribuir a su sostenimiento, en proporción a sus facultades; 2.- El tributo que cada individuo está obligado a pagar debe ser cierto y determinado y de ningún modo arbitrario; 3.- Todo tributo debe exigirse en el tiempo que sea más cómodo y conveniente a las circunstancias del contribuyente; y 4.- Toda contribución debe disponerse de tal suerte que del poder de los particulares se saque lo menos posible sobre aquello que efectivamente entre al tesoro del Estado.

Existen diversas clasificaciones de los impuestos, sin embargo desde mi perspectiva, la que los divide en directos e indirectos, es de las más usadas en los círculos académicos y en la administración pública. El criterio tradicional para esta clasificación está relacionado con la forma de recaudarlos y la finalidad última es establecer

a quien se grava con el impuesto. Impuestos directos son los que se cobran frontalmente a quien se desea gravar. Impuestos indirectos son aquellos que se cobran por intermedio de personas que actúan como agentes recaudadores, éstos individuos deben trasladar el impuesto al destinatario, a través de la actividad económica.

En términos generales, se puede decir que hay un acuerdo en considerar como impuestos directos a los que gravan la renta, las herencias, el patrimonio neto y las propiedades (el cual nos interesa analizar). Se consideran impuestos indirectos los relacionados a las ventas, al consumo, la producción, a los servicios y los aranceles. (Cabezas, 1968:37-38).

En cuanto a los impuestos municipales, Johansen L. (1970:330) nos dice que no existe ningún país, en el cual se vaya tan lejos como para permitir a los municipios llevar a cabo cualquier tipo de imposición, simplemente según su propio juicio. En este tema y en mi consideración, entendemos por autonomía municipal la que supone libertad o facultad de elección de un sistema tributario propio, siempre y cuando esté marcada dentro de los límites que señalan las leyes federales y estatales, además de que dichas contribuciones tengan adaptabilidad a la realidad económica de su localidad.

Es un error o un absurdo, estudiar el sistema impositivo municipal en forma aislada de un sistema impositivo nacional, ya que los impuestos de mayor rendimiento están adjudicados al gobierno federal, como es el caso del Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el impuesto sobre importaciones y exportaciones. Por esa razón el gobierno federal tiene mayores posibilidades de utilizar esas contribuciones como instrumento fundamental de la política fiscal.

En la fijación de los impuestos, las legislaturas locales deben tener cuidado en evitar el fenómeno conocido como 'efecto perversidad' o hipótesis de Hansen-Perloff (Oates, 1971:XXIX; Caplan, 1971:14; Domínguez, 1973:72), que consiste en que los gobiernos locales lleven a cabo una política fiscal de signo opuesto a la implementada por el gobierno federal, por ejemplo si el gobierno federal quisiera implementar una política que tuviera por meta impedir la generación de una inflación creciente, las municipalidades no deberán organizar sus finanzas de modo que promuevan artificialmente la creación de poder adquisitivo de compra, sino por el contrario, los impuestos municipales debieran en ese caso cercenar el poder adquisitivo, siempre y cuando sus condiciones económicas y sociales se los permitiera.

Ya entrando en materia, podemos ver que los impuestos municipales más comunes suelen ser los que gravan a las siguientes materias: 1.- Propiedad inmobiliaria urbana y traslado de dominio; 2.- Espectáculos y diversiones públicas; 3.- Anuncios y obstáculos a la vía pública; 4.- Autorización de funcionamiento extraordinario a establecimientos comerciales.- 5.- Rifas, juegos y concursos permitidos.

Froomkin J. (sin año: 20) plantea que las fuentes de ingreso más prometedoras para los gobiernos municipales son: 1) Impuesto a la propiedad local; 2) Impuestos sobre actividades como diversiones públicas; y 3) Licencias para actividades especiales.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Las primeras dos figuras las considero como impuestos y la última pertenece a lo que en México se conoce como derechos.

Del Cuadro 2, apreciamos que los impuestos municipales representan el 12.6% de los ingresos totales en 2017 de los municipios del país y en 2018 representan el 13.6% de los ingresos totales municipales.

En 2018, los diez municipios del país que tuvieron destacada actuación y que se esforzaron por recaudar mayores impuestos municipales en relación a sus ingresos totales son: Márquez (Querétaro) con 56.1%, Querétaro 42.5%, Huixquilucan 41.4%, Corregidora (Querétaro) 41.2%, San Pedro Garza García 40.5%, Los Cabos 40.5%, Benito Juárez (QR) 36.9%, Tecámac 36.6%, Monterrey 31.9% y Solidaridad (QR) 31.6%.

En 2018, los que menos impuestos municipales recaudan en relación a sus ingresos totales son: Ixtapaluca 4.2%, Chimalhuacán 4.6%, Matamoros 5.0%, Tepic 6.9% y Centro (Tabasco) 7.3%.

Por el monto de ingreso recaudado de impuestos municipales destacan Querétaro, Monterrey, Guadalajara, Tijuana, Benito Juárez (QR), San Pedro Garza García, Ciudad Juárez, León, Culiacán, Puebla y Naucalpan.

3.1.1.1 El Impuesto Predial

Sin lugar a dudas el impuesto a la propiedad inmobiliaria urbana o impuesto predial es o debería ser la contribución más importante de que pueden disponer los gobiernos municipales. Para Caplan B. (1971:76) algunas de las características que han coadyuvado a dicha circunstancia son éstas: 1.- Carácter inocultable que presentan los bienes inmuebles; 2.- Conocimiento extendido sobre sus valores de mercado; y 3.- Adaptación a una administración impositiva municipal que no requiere contar con grandes medios.

Oates W. (1977:195-196) comenta que el impuesto a la propiedad inmobiliaria se ha difundido por razones de equidad, puesto que los servicios públicos principales proporcionan beneficios a los usuarios de las propiedades locales y por lo tanto aumentan el valor de dicha propiedad, razón para considerar este impuesto como una aplicación del principio de beneficio. Al estar ligado el impuesto a la propiedad inmobiliaria con la riqueza de los individuos, también puede conseguir buenos resultados de acuerdo al criterio de tributación basado en la capacidad de pago. Oates escribe que es extremadamente dudoso afirmar que por sí solo, el impuesto a la propiedad inmobiliaria es suficientemente grande para financiar el conjunto de servicios locales que demanda la ciudadanía.

Cabezas M. (1968:104-113) apunta que los gobiernos locales no pueden gravar a las personas sobre el total de su riqueza, sino tendrán que concentrar sus esfuerzos

gravando bienes que se encuentran dentro de su jurisdicción, de manera que no tienen oportunidad de hacer un buen uso de las estructuras progresivas. También anota que el impuesto a la propiedad inmobiliaria es objetivo e impersonal, es decir, que grava el bien sin considerar las condiciones especiales del propietario, tales como el monto de sus ingresos, el tamaño de su familia, su estado de salud, el volumen de sus activos o el tamaño de sus deudas.

No es posible comparar la recaudación del impuesto sobre la renta o el impuesto sobre el comercio exterior con el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, ya que éstos presentan una elasticidad ingreso mayor que el impuesto predial (Froomkin, s/a: 9; Beyer, 1985:33). También un impuesto sobre la renta varía en mayor proporción con las fases del ciclo económico, mientras que el impuesto predial produce ingresos estables, ya que el valor de los bienes inmobiliarios no varía tanto con la influencia del ciclo económico, por lo menos para fines fiscales, lo cual se traduce en una ventaja en períodos de estabilidad económica y en una desventaja en períodos inflacionarios agudos, si es que no se actualizan constantemente los valores catastrales.

El concepto de elasticidad ingreso es conocido también por otros autores como elasticidad renta. Busca explicar si hay variaciones en el ingreso de las personas, cuando puede variar la demanda de bienes o servicios que hagan esos consumidores. Lo que pretende proporcionar la elasticidad de la demanda es considerar cuanto de la variación de ingreso que tengan, destinarán a la adquisición un bien.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria también debería gravar a los equipos y maquinarias firmemente adheridos a las construcciones o a los terrenos. Tal como sucedió en varias localidades del país, se aplicó una cuota impositiva a los terrenos ociosos en los municipios metropolitanos o urbanos, ya que de esta forma se evitaría el uso antieconómico de los terrenos para destinarlo exclusivamente para fines especulativos, con lo cual el propietario se vería obligado a habitarlos, buscando pagar menor cuota impositiva, o a venderlos.

En se sentido se pronuncia Eibenschultz Roberto (1985:19) quien plantea que es necesario instrumentar mecanismos que graven más fuerte a los lotes baldíos, insertados dentro de los municipios urbanos, porque la infraestructura que los rodea y aumenta su valor es producto de inversión pública, que no está generando beneficio colectivo, sino beneficio privado, y como toda inversión pública se paga entre toda la comunidad, quienes se sustraen de pagar están causando problemas al resto de la comunidad.

Cabezas M. (1968:113-114) menciona que las características del impuesto predial son las siguientes: a) No se presta para la aplicación de escalas progresivas, porque éstas solo se pueden aplicar al total de ingresos o del patrimonio de las personas; b) La estructura del impuesto predial es proporcional, pero dicho impuesto es regresivo con relación al ingreso de los individuos, porque mientras mayores sean los

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

ingresos de las personas, menor será la proporción que paguen del impuesto predial; c) La aplicación de consideraciones personales complicaría su administración, por lo cual no es extraño que a pesar de existir argumentos convincentes para deducir a base gravable, como por ejemplo, tomar en cuenta las deudas hipotecarias o la situación de los pensionados, ésta conserve el carácter de general y objetivo.

Para Escobedo X. (1982:78-79) el impuesto predial presenta características negativas, siendo éstas: 1.- El impuesto está basado en un valor que se considera riqueza imputada, es decir, no generada por el individuo; 2.- El importe del valor se origina por un acto de autoridad, en la que el contribuyente solo tiene un derecho relativo de oposición; 3.- El impuesto altera en forma regresiva el ingreso real de familias de bajos ingresos y no es proporcional en las personas de ingresos importantes; 4.- No se observa un efecto proporcional en los ingresos de los individuos, ni produce cambios en la conducta de acumulación de posesión o de especulación; 5.- No se grava en forma proporcional la generación de riqueza, puesto que los valores base de cálculo solo se ajustan de tiempo en tiempo. En mi punto de vista, no veo la negatividad de las características que alude el autor y si buena descripción de dichas características.

Para Bosch Roca (1982:101) desde el punto de vista del criterio del beneficio, el impuesto predial es relativamente satisfactorio cuando es recaudado por los gobiernos locales, ya que la gran mayoría de los servicios que prestan los ayuntamientos benefician a las propiedades, como es el caso del drenaje, alcantarillado, pavimento de calles, alumbrado público.

En caso de la incidencia del impuesto predial, se pueden observar tres casos: 1.- Cuando se es propietario del inmueble; 2.- Cuando se arrienda el inmueble; y 3.- Cuando el predio se dedica a actividades comerciales o industriales. Cuando se es propietario del bien inmueble no existe ninguna posibilidad de trasladarlo y la incidencia recae en el propio propietario. Para el propietario que alquila el inmueble, el impuesto reduce su ingreso, por lo cual seguramente buscará trasladarlo al inquilino (aumentándose al arrendamiento mensual) y en él recae la incidencia. Para el comerciante o industrial se pueden presentar dos situaciones, la primera que recae en él mismo la incidencia, buscando aliviar dicha carga con un incremento de la productividad, la segunda es cuando traslada la incidencia al consumidor final del producto, a través del incremento en el precio. La incidencia se entiende como la traslación final de quien cubre el tributo, y se da cuando el monto del propio tributo queda radicado en el consumidor o en cualquier persona que lo paga definitivamente.

El concepto típico para determinar el valor imponible de la propiedad inmobiliaria se conoce con el nombre de avalúo o avalúo fiscal. A juicio de los expertos, (International City Managers Association, 1963:375) la manifestación y registro de los bienes inmuebles constituye el aspecto relativamente más sencillo del problema de la fijación del impuesto predial, lo complejo de este asunto es el avalúo de la propiedad. Existen tres métodos básicos que se han usado para el avalúo de las propiedades, en lo relativo al pago del impuesto predial, siendo éstos:

- 1.- Análisis de venta en el mercado.
- 2.- Capitalización de la renta anual.
- 3.- Reposición del costo

Donde cualquiera de los tres métodos es insuficiente por sí solo para resolver todos los casos. La mayoría de veces se requiere de usar dos o hasta los tres métodos para lograr un avalúo más preciso.

El método del análisis de venta en el mercado es útil para predios reservados para uso residencial, aunque presenta el inconveniente que la información de las ventas en el mercado no siempre está disponible y que para algunas personas un predio puede tener un valor mayor que para otras, dependiendo del criterio que utilicen. El método de la renta anual es útil para fijar el impuesto sobre la propiedad comercial, dicho método consiste en estimar el valor del predio sobre la base de la renta que produce un bien estándar, tomando en cuenta el rendimiento del capital en el momento del avalúo. El método de reposición del costo puede ser usado principalmente para gravar a las mejoras, ampliaciones o nuevas construcciones. Existen tres tipos de costos: histórico, de reproducción y de reemplazo.

Para Caplan B. (1971:78) el valor venal o valor de venta probable (una combinación de los dos primeros métodos) es el valor real más aceptable para fijar el avalúo de la propiedad. El valor venal será una función de la renta que produce el bien, el cual queda expresado en la siguiente forma:

$$V = \frac{100}{T} - R$$

Donde V: Valor Venal

T: Tasa de rendimientos de corrientes

R: Renta del bien

Por otra parte, hablando de las exenciones del impuesto predial Cabezas M. (1968:119) clasifica a las exenciones del impuesto predial de la siguiente manera:

- 1.- Bienes pertenecientes al propio gobierno u otros niveles de gobierno;
- 2.- Bienes pertenecientes a instituciones de educación, beneficencia o religiosas;
- 3.- Bienes de escaso valor;
- 4.- Habitaciones nuevas; y
- 5.- Bienes destinados al desarrollo industrial.

Está muy claro y lógico que los bienes del propio gobierno municipal no cubran impuesto predial, ya que de cubrirlo equivaldría a pasar dinero de una mano hacia la otra. Lo que no está muy claro es por qué las empresas propiedad del gobierno federal o estatal no deban cubrir el pago del impuesto predial. Compartiendo la opinión de varios autores (Caplan, 1971:81; Sepúlveda, 1985:64), planteo que es necesario que las empresas de carácter federal o estatal deban efectuar sus respectivos pagos del impuesto predial a las municipalidades, ya que tal tributación está justificada, porque las empresas públicas utilizan todos los servicios municipales, al igual que cualquier empresa privada.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

En cuanto a los bienes destinados a atender actividades de beneficencia social y educación, puedo decir que en caso de un hospital o casa de asistencia gratuitas la exención del pago de impuestos locales está bastante justificada, al igual que para una escuela gratuita. Existen instituciones sociales que combinan actividades como el esparcimiento o acciones benéficas con algunas otras actividades, como por ejemplo la educación privada, lo cual no justifica la exención. Se considera razonable la exención a propiedades de instituciones religiosas, siempre y cuando éstas se encuentren dedicadas exclusivamente al culto y cuando estén abiertas las puertas al público.

Se maneja un argumento de considerar exentas del pago del impuesto predial a las propiedades de escaso valor por dos razones: administrativa y de equidad. Cuando propiedades muy pequeñas y escasas de valor quedan exentas, se reduce en gran parte la administración del impuesto, ya que disminuye el número de inmuebles a valuar y el número de recibos que cobrar, sin que por ello se deje de percibir una cantidad considerable de recursos, de forma contraria podría ocurrir que el costo de la administración pudiera ser mayor que la recaudación, lo cual rompería con uno de los principios básicos de la teoría impositiva. Desde el punto de vista de equidad, con la exención del pago del impuesto predial de los inmuebles de escaso valor dejan de contribuir los propietarios que cuentan con menor capacidad de pago.

Existe una corriente de pensamiento que plantea que los gobiernos municipales deberían conceder exenciones del pago de impuesto predial para fomentar la adquisición de vivienda propia, siempre y cuando el propietario no posea otro inmueble. Lo anterior conlleva a hacer consideraciones personales, que romperían con una de las características básicas del impuesto que grava a la propiedad inmobiliaria. Para impulsar un programa de vivienda el uso de instrumentos de la política económica federal sería más conveniente, por ejemplo: las sociedades nacionales o los fideicomisos habitacionales podrían otorgar créditos hipotecarios con tasas de interés bajas.

En cuanto a otorgar exenciones del pago del impuesto predial a empresas que se dediquen al fomento del desarrollo industrial, se esperaría que los industriales declarasen que las exenciones fueron un factor decisivo para invertir, sin embargo en las encuestas (Cabezas, 1968:108) que se han realizado sobre esta situación se observa que la exención del pago del impuesto predial no ha sido factor determinante para la realización de la inversión. A un inversionista que le ofrecen servicios públicos municipales de calidad y que logran que la ciudad sea atractiva en su ornato, aseo y demás facilidades urbanas, se le estará ofreciendo algo más valioso que la exención del pago del impuesto predial.

Existe también una postura a favor que se deba exentar el pago del impuesto predial, para las propiedades que no cuentan con uno o más servicios públicos. Para Cabezas M. (Idem:19-20) esta situación no es conveniente, ya que el cobro de los impuestos por principios teóricos, no guarda ninguna relación con los servicios que los contribuyentes reciben del gobierno, de manera que no es conveniente conceder

exenciones del pago del impuesto a propiedades que no reciben uno o más servicios públicos municipales.

Escobedo X. (1982:81) ha elaborado un planteamiento singular que propone servicios públicos acreditables al impuesto predial, es decir, que si se pagan tasas o derechos por servicios públicos municipales, estos pagos pueden deducirse del impuesto predial. Para lo anterior se requiere contar con un modelo automático (matriz), donde se definan los tipos de servicios y sus características, así como sus costos fijos y variables de los mismos. El sistema de servicios acreditables al impuesto predial deberá desarrollarse en cuando menos tres etapas: 1.- Diseño de la matriz de servicio y costo; 2.- Método de distribución y convenio con la comunidad; y 3.- Convenio con autoridades y puesta en marcha. El autor de referencia plantea que con este sistema se crea una relación proporcional entre el importe de servicio recibido y la aplicación del mismo, además de que el importe, alcance y costo de los servicios públicos se adecúa a las diferentes situaciones económicas de los habitantes.

El sistema que se describe antes, guarda cierta analogía con el planteamiento que ha sido expresado por Milton Friedman (1983:224-225) en materia de educación y seguridad social. Friedman razona de la siguiente forma: un padre "X" que envía a uno de sus hijos "x" a una universidad particular, está haciendo que el Estado obtenga ahorro en los fondos públicos, ya que de lo contrario el propio Estado tendría que erogar alguna cantidad para educar al hijo, por lo cual el Estado debe 'recompensar' al padre "X" de alguna forma, lo ideal sería tomarle esos gastos a cuenta de pago de impuestos. Por mi parte, pienso que por definición el impuesto no debe guardar ninguna relación directa y divisible con el beneficio que esperan obtener los contribuyentes de los servicios públicos, de manera que no es correcto acreditar o descontar del pago del impuesto predial, pagos parciales que se hayan realizado como contraprestaciones de los servicios públicos divisibles.

La administración del impuesto predial es tema que no puede dejar de abordarse en ningún estudio sistemático que se elabore sobre la imposición municipal. Se ha coincidido que la administración del impuesto predial cuenta con las siguientes etapas: 1.- Difusión fiscal, lo cual significa que se tiene que dar a conocer al sujeto pasivo o causante sus obligaciones fiscales y la forma de darles cumplimiento; 2.- Identificación plena del causante; 3.- Recaudar el impuesto; 4.- Fiscalización, que consiste en controlar y recuperar los créditos fiscales rezagados, así como localizar quienes no cumplen con sus obligaciones y en su caso, determinar los créditos evadidos u omitidos (Solís, 1982:37-38; Godínez, 1984:Tomo IV p.187; Martínez, 1984:Tomo IV p.344-345)

En forma por demás acertada, Caplan B. (1971:28) asegura que el desconocimiento de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes provoca su desconfianza, procrea la arbitrariedad y mina la solidez del sistema fiscal, por lo cual el primer paso para el mejoramiento de la administración tributaria es la recopilación y

depuración de todas las ordenanzas que crean tributos y su publicación en un texto único y accesible para cualquier persona.

La formación de registros de contribuyentes o identificación constituye uno de los aspectos primordiales y primeros de la administración del impuesto, ya que si no se contara con ese registro no se tendría la posibilidad de asegurar que los impuestos están alcanzando a las personas obligadas a pagarlos. Para el registro de contribuyentes, los mejores resultados se han obtenido con los llamados 'censos de contribuyentes', que consisten en destacar a empleados debidamente acreditados para que soliciten la información necesaria en el domicilio de cada uno de los contribuyentes, en la medida que los van descubriendo o encontrando durante su recorrido. Con un poco de capacitación, los estudiantes o pasantes que cubren su servicio social podrían realizar estos registros de los contribuyentes, a costo razonable y sirviendo a la comunidad.

Cabezas M. (1968:143-145) nos dice que para el registro de contribuyentes se tienen que tomar en cuenta los siguientes aspectos: 1.- Coordinación de una amplia campaña por todos los medios de difusión, con el fin de que los contribuyentes estén informados sobre el propósito del censo y el tipo de información que requerirán los encuestadores; 2.- División precisa de la ciudad en zonas y distribución de éstas entre los encuestadores; 3.- Los formularios o tarjetas deben ser lo más sencillo que sea posible y debe pedirse solamente la información que realmente se va a utilizar; y 4.- Es necesario destinar personal para que se revisen los datos de cada declaración y para que se le asigne una clave fija a cada contribuyente.

El catastro predial, también conocido como mapa de impuestos o mapa de localidades y manzanas, es fundamental e imprescindible para la administración tributaria, se define como el conjunto de registros o padrones de la propiedad inmobiliaria, que debe contener los planos generales y parciales de la propiedad raíz, donde se plasman aspectos como ubicación, linderos, colindancias, superficies de terrenos y construcciones, domicilio y nombre del propietario, destino y uso del suelo, entre otras cosas.

En casi todos los municipios o entidades federativas si ese es el caso, existe una oficina, departamento o dirección de catastro, que tiene como función identificar y valorar cada una de las propiedades, utilizando sistemas uniformes de avalúo, así como para actualizar y depurar la información dentro de la jurisdicción. La recaudación del impuesto es conocida como la función pasiva de la administración tributaria, abarca el conjunto de operaciones que empieza con la información al contribuyente de sus obligaciones fiscales, la emisión de recibos y culmina con la percepción y registro de pago.

La fiscalización es la etapa final de la administración tributaria que sirve para: 1.- Detectar a los contribuyentes que no cumplen con sus obligaciones de pagar oportunamente sus tributos; 2.- Realizar acciones necesarias para cobrar impuestos de

los contribuyentes que no cumplieron con su obligación; y 3.- Verificar la corrección de los pagos. (Ídem: 155-156).

Solís A. (1982:41-42) y Martínez S. (1984:Tomo IV p.348) plantean algunas medidas para mejorar la administración del impuesto predial, entre otras: 1.- Empezar campañas publicitarias con la intención de invitar a los contribuyentes a que cumplan oportunamente con sus obligaciones para con el fisco, ofreciéndoles orientación y difundiendo los ordenamientos fiscales; 2.- Intentar programas de promoción de empadronamiento, que tendrán como objetivo la captación de contribuyentes omisos o evasores de los impuestos; 3.- Abocarse al mejoramiento del control de pagos, actualizándolo e instaurando el proceso administrativo de ejecución para la recuperación de los créditos insolutos devengados; 4.- Implantación adecuada de formas oficiales, así como adopción de controles y reglamentos que deberán ser susceptibles de vigilancia y así atender su estricta aplicación; 5.- Promover la capacitación del personal y mejorar la presentación de las oficinas recaudadoras, aspectos de carácter subjetivo y no factibles de medirse, pero sin embargo son importantes para el impacto psicológico del contribuyente; y 6.- Aplicación correcta de los instrumentos fiscales y reglamentos.

Caplan B. (1971:30-32) argumenta que la pasividad fiscal alentará la evasión, por ello la organización y mantenimiento de un sistema permanente de verificación y auditoría tributaria es el instrumento más adecuado para aumentar los índices de recaudación, de ahí que la evasión o recaudación incompleta es un signo inequívoco de una administración tributaria ineficiente o de una estructura fiscal inadecuada.

Por último, en la administración del impuesto predial no debemos olvidar el aspecto de la actualización de las bases impositivas. Las revalorizaciones de las bases imponibles se hacen de tarde en tarde, lo que provoca el descontento de los contribuyentes cuando se producen, al aumentar su deuda tributaria repentinamente en un ejercicio. Arellano Elías (1984:Tomo III p.45) comenta que la legalización y reglamentación deben ser actualizados en su base tributaria cada año, de acuerdo a los incrementos registrados en el salario mínimo, ya que si se realiza en base al empirismo o a los índices de inflación, repercutirán en forma negativa en los ingresos de los contribuyentes.

Oates W. (1977:196) señala que el impuesto a la propiedad inmobiliaria es un tributo relativamente caro de administrar, puesto que requiere de valoración de toda la propiedad gravable además de que la administración de los impuestos a la propiedad inmobiliaria es una actividad con economías de escalas considerables, por lo cual el uso amplio de este tipo de tributación en niveles menores de gobierno puede implicar frecuentemente altos costos reales.

Desde mi punto de vista, los municipios metropolitanos y la mayoría de los municipios urbanos podrían manejar la administración del impuesto predial en forma cabal. Los municipios semiurbanos y rurales tendrían que coordinarse con los gobiernos

estatales para que éste administrara el impuesto predial. Recordemos que la normatividad del catastro siempre tendrá que ser dictada por el gobierno estatal.

En nuestros municipios del país, el impuesto predial representó el 6.6% del ingreso total municipal en 2017 y 7.0% en 2018. Otros dos conceptos que están muy ligados al impuesto predial son el impuesto al traslado de dominio y el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, estos dos conceptos representaron 2.8% del ingreso total municipal en 2017 y 3.7% en 2018. La suma de los conceptos de impuesto de propiedad con respecto al ingreso total representaron 10.1% en 2017 y 11,2% en 2018.

De 1983 a 2002 la recaudación del impuesto predial respecto al Producto Interno Bruto (PIB) el 0.24%, mientras que otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es hasta tres o cuatro veces más ese porcentaje (Gallardo, 2016:16). Otro dato adicional, países como Argentina y Chile recaudan el 1.46% y 1.17% del PIB respectivamente, mientras México solo el 0.24% del PIB (Castillo, 1994, citado por García, 1997:21), el mismo porcentaje de dos fuentes.

La realidad es que el impuesto a la propiedad (predial, traslado de dominio y adquisición) en nuestro país representa el 0.33% del PIB en México en el año 2018, ya sumando a la ciudad de México en ese porcentaje. Muy bajo en comparación a los dos países Latinoamericanos y por supuesto más bajo aún que los países de la OCDE.

3.1.1.1 Otros Impuestos Municipales

Después del impuesto predial, seguramente los impuestos que gravan a los obstáculos y anuncios en la vía pública, junto con los que gravan a los espectáculos y diversiones públicas son los de mayor importancia.

El impuesto a los obstáculos y anuncios en la vía pública grava a los bienes que podrían obstruir el tránsito vehicular o los pasos peatonales en aceras, calles y avenidas del municipio, además de gravar a la colocación de anuncios que se hacen en las partes altas de las casas o edificios.

El impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, también se conoce como impuesto de admisión, se aplica a todo tipo de diversiones o entretenimientos públicos, como eventos deportivos, ferias, y juegos mecánicos, diversiones en los parques y clubes nocturnos. Otra modalidad del impuesto a las diversiones públicas son los juegos permitidos: rifas, billares, hipódromos y bolos. También en esta categoría se pueden englobar los impuestos municipales que gravan a las máquinas tragamonedas.

Las bases utilizadas para el impuesto de admisión son: a) Porcentaje de utilidades; b) Determinada cantidad por boleto; y c) Cantidad fija de determinada porción del cargo de admisión (International City Managers Association, 1963:90).

El rubro de otros impuestos municipales en relación a los ingresos totales de los municipios del país representa el 2.5% en 2017 y 2.3% en 2018 en nuestro país.

3.1.2 Derechos Municipales

La figura tributaria que en México se conoce como derechos, en muchos países se suele llamar tasas. Aquí emplearé ambos términos indistintamente. Es conveniente señalar que la palabra tasa tiene dos acepciones: 1.- Cuando se utiliza como sinónimo de alícuota (cuota igual) o como una expresión de indicador numérico; y 2.- Cuando se emplea para designar el tributo de carácter retributivo por la prestación de un servicio público. En esta última acepción, la tasa se deriva de las facultades propias del orden coercitivo que los diferentes ámbitos de gobierno poseen, lo que suele ser voluntario es solamente la utilización del bien o servicio, pero el pago que se genera de él es obligatorio, no en virtud de un derecho privado, sino como consecuencia de potestades de derecho público.

Caplan B. (1971:19 y 86) plantea que la facultad de establecer impuestos está muy limitada para las municipalidades, en cambio, la tasa es la más típica institución financiera municipal y en todas partes se hace una utilización amplia de la misma. El propio autor nos da la siguiente definición: "La tasa es una prestación pecuniaria de carácter tributario que los entes gubernativos perciben de los usuarios de servicios públicos divisibles o de personas que provocan una actividad específica de la administración pública".

El Código Fiscal de la Federación (CFF) (1987:11) define esta figura: "Derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la nación". Para Margain M. (1977:114) la legislación nacional debe reconsiderar que la característica esencial de los derechos es que el Estado ejerza monopolio sobre el servicio o los bienes correspondientes.

Riofrio Villagómez (1958:132), sobre el concepto de derechos que nos proporciona el Código Fiscal de la Federación de nuestro país, señala que seguramente se refieren a las tasas y apunta: "La definición es bastante mala, y podría aplicarse a los impuestos, y a las contribuciones especiales. Habiendo dado una tan clara definición A. Smith, seguida por muchos financistas y países, no se comprende esta manía de originalidad en las definiciones". El propio autor dice que la tasa es la contribución para el cubrimiento de servicios públicos divisibles, de beneficio mensurable y que se prestan a la demanda particular.

Algunos ejemplos de servicios públicos que ocasionan derechos son: expedición, revalidación y canje de licencias comerciales e industriales, abastecimiento de agua potable, construcción y reparación de redes de agua, drenaje y alcantarillado, uso de rastros, mercados y panteones, expedición y revalidación de licencias y permisos de circulación de automóviles, expedición de permisos y licencias de construcción. Caplan B. (1971:89) enumera 54 diferentes materias sobre las que se pueden aplicar tasas.

Los servicios públicos municipales indivisibles, como la vigilancia pública y la protección contra incendios, no pueden cobrarse a los beneficiarios en particular, porque técnicamente es imposible cuantificar su utilización, por lo cual los impuestos deben financiar estos servicios, en cambio los derechos sirven para financiar servicios públicos divisibles. La aplicación de derechos tiene aplicación mayor en el ámbito municipal, porque existe una relación más estrecha entre los servicios que proporcionan los ayuntamientos y sus respectivas comunidades. También se evidencia que los derechos aplicados correctamente pueden llegar a ser más justos que los impuestos, porque existe mayor relación entre el pago y el servicio público prestado (Cabezas, 1968:42).

La función económica de la tasa consiste en limitar la demanda de ciertos servicios públicos divisibles, para evitar una utilización excesiva, innecesaria, antieconómica o abusiva de ellos. Uno de los argumentos en contra que se puede dar para el financiamiento de servicios públicos por las tasas, es que muchos de los posibles usuarios de ellos poseen escasa capacidad contributiva y al cobrarles la contraprestación se les excluye del beneficio.

Para Caplan B. (1971:91) el principio de gratuidad estimula el despilfarro de bienes y un uso indebido y antieconómico de ellos, además de que promueve las obras demagógicas, en cambio cuando el usuario toma conciencia de lo que da y lo que recibe se transforma en un celoso guardia de los intereses públicos o sociales, así mismo la existencia de una contraprestación pecuniaria ayuda a lograr una asignación óptima de recursos.

En opinión de Cabezas M. (1968:42) una tasa está correctamente aplicada si contempla todos o la mayoría de los siguientes aspectos: 1.- Su uso debe estar restringido a servicios nítidamente identificables y que no sean particularmente sensitivos (como la policía y la justicia); 2.- Su rendimiento no debe ser bajo, es decir, no se deben cobrar tasas por servicios casuales o esporádicos; 3.- Cuando se aplican tasas para restringir el uso, abuso o el despilfarro de determinados bienes o servicios, debe tenerse cuidado especial para evitar que esta política haga prohibitivo el uso de estos servicios a las personas más necesitadas; 4.- Cuando los beneficios del servicio no son totalmente individualizables, o sea que también existe beneficio general, debe cobrarse a los usuarios directos solamente la proporción razonable.

Cuando se cobra una tasa es absolutamente indispensable prestar el servicio correspondiente. Al respecto, la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación estableció esto: “los derechos se causan o nacen en el momento en que precisamente se presta el servicio administrativo” (citado por Aguirre, 1984: Tomo XII p.14).

Benvenuto Griziotti (citado por Caplan, 1971:89-90) especifica que las tasas se clasifican en: 1.- Sobre documentos probatorios (certificaciones y legalizaciones); 2.- Por inspecciones (higiénicas, sanitarias, control de edificación, verificación de pesos y medidas); 3.- Por concesiones o licencias (permisos para conducir automóviles, para portar armas, cazar o pescar); 4.- Tasas de registro (inscripción de una propiedad en el registro público, registro de nacimientos y de casamientos); 5.- Judiciales; 6.- Por actuaciones administrativas; y 7.- Por exenciones a obligaciones (cuando no se cubre el servicio militar).

La expedición y canje de licencias comerciales e industriales son dos de los rubros fundamentales de los derechos. Al respecto Moles y Roca (1982:205) apunta: “entendemos como licencia fiscal aquellos tributos que tienen como hecho imponible el mero ejercicio de una actividad lucrativa: profesional, comercial, industrial, extractiva o de servicios”.

Otra buena definición de licencia nos la proporciona Rafael de Pina (1978:268, citado por Nieto, 1984: Tomo XIV p.302), quien dice: “...licencia es la autorización administrativa necesaria para la instalación de alguna industria, apertura de establecimiento comercial y en general es el permiso requerido para hacer una cosa”. Permiso significa autorización del órgano competente para hacer o decir algo.

Las licencias pueden gravar las siguientes actividades: hoteles, casas de renta, almacenes de alimentos y cadenas de supermercados, salones de belleza y peluquerías, casas de empeño, empresas de autos de alquiler, etc.

Blair George (1966:386) explica que existen dos tipos de licencias a los negocios: a) Suficientes para pagar el costo de la supervisión de un establecimiento y b) Las que producen ingresos excesivos. Un ejemplo del primer tipo podría ser un derecho para otorgar licencias a los restaurantes, destinados a financiar el costo de las inspecciones sanitarias. Los derechos que se cobran a establecimientos que expenden bebidas alcohólicas al menudeo y sobre los negocios de entretenimiento son ilustrativos de licencias que producen ingresos mayores al costo de supervisión.

Pacheco Fernández (1984:Tomo IV p.40-41) señala que en municipios conurbados se han generado criterios heterogéneos para el establecimiento de los derechos, dando un tratamiento desigual a contribuyentes iguales, cuyo único pecado es el estar ubicado un negocio enfrente del otro, separándolos política, geográfica y fiscalmente el arroyo de la calle, para lo cual propone la tipificación unida de las tasas de giros con iguales características, difusión de las disposiciones fiscales y sus modificaciones, así como la creación de una instancia de apelación.

Los rubros más representativos de los derechos son las licencias que en relación al ingreso total de los municipios del país significan 1.0% en 2017 y 1.1% en 2018. Los derechos por licencias de obras públicas representan del total de ingresos municipales 1.5% en 2017 y 1.6% en 2018. Derechos por otros servicios prestados en relación al ingreso total municipal representaron 3.1% en 2017 y 3.2% en 2018.

El total de derechos municipales en todos los municipios del país representó de sus ingresos totales municipales el 5.7% en 2017 y 5.9% en 2018.

3.1.3 Contribución Especial de Mejoras

Antes que todo, es conveniente distinguir entre contribución especial y contribución especial de mejoras. Margain M. (1977:127) define a la contribución especial como: “una prestación que los particulares pagan obligatoriamente al Estado, como aportación de los gastos que ocasiona la realización de una obra o la prestación de un servicio público de interés general, que los benefició o beneficia en forma específica”.

Por su parte Cavazos Galván *et al* (1981:33) apuntan: “Generalmente, la contribución especial se utiliza para cubrir los gastos que originan los servicios de carácter general divisibles, ya se trate de obras o servicios, y que benefician a toda la colectividad, pero que en forma específica favorecen a determinados individuos”. Los autores de referencia observan que la fundamentación de la contribución especial es el principio del beneficio.

La contribución especial agrupa a las siguientes figuras: 1.- Contribuciones de mejoras; 2.- Contribución por gasto; 3.- Contribuciones de seguridad social; y 4.- Otras contribuciones especiales. La figura típica de la contribución especial es la contribución de mejoras, también es conocida como contribución de valorización (según el Banco Mundial) y también es conocida como aportación de mejoras. Hugh Dalton (citado por Margain, 1977:128) recuerda que esta figura tributaria es una invención norteamericana.

Luigie Einaudi (citado por Riofrio, 1958:136) define a la contribución especial de mejoras de esta forma: “compensación pagada con carácter obligatorio al ente público con ocasión de una obra realizada por él con fines de utilidad pública, pero que proporciona también ventajas especiales a los particulares propietarios de bienes inmuebles”.

La Organización de Estados Americanos (OEA) tiene esta definición: “La contribución de mejoras es el tributo cuyo hecho generador es el aumento de valor de inmuebles producido por obra pública”. (Magallanes, 1984: Tomo IX p.96)

Margain M. (1977:128) menciona que las características que debe reunir la contribución especial de mejoras son: 1.- Debe cobrarse solo en prestaciones de los servicios públicos, impuestos por ley o con motivo de la ejecución de ciertas obras; 2.- El cobro debe fundamentarse en la ley; 3.- El servicio debe prestarlo la administración activa o directa; 4.- La aportación económica debe ser inferior al valor del servicio público u obra ejecutada; 5.- El pago de la contribución constituye una prestación obligatoria; y 6.- La prestación debe ser proporcional al beneficio recibido.

Cavazos G. *et al* (1981:37) distinguen dos clases sobresalientes de contribución especial de mejoras: 1.- Aquellas mejoras que responden en el aumento de la cantidad y/o calidad de los servicios públicos, como el agua potable, alcantarillado, alumbrado, pavimentos y banquetas; y 2.- Las mejoras que beneficien indirectamente a los entes individuales, pero que tienen que ver más con el mejoramiento de todo el conjunto, como la ampliación de calles, parques, mercados, escuelas y hospitales.

Para distribuir el costo de las contribuciones especiales de mejoras, International City Managers Association (1963:88) menciona que existen tres métodos: 1.- El metraje frontal de la propiedad limitando con la acera o con la zona de mejora; 2.- El área de la propiedad; y 3.- La calificación de la valuación de la propiedad. Algunos municipios utilizan dos o más de estos factores en forma combinada.

En función del beneficio recibido, Cavazos Galván *et al* (1981:38) apuntan que los criterios que pueden ser utilizados para cobrar el costo de la contribución de mejoras son dos, cuando el sujeto es plenamente identificable y cuando el sujeto beneficiado no es identificable. Cuando el sujeto es plenamente identificable la obra se puede prorratear en función de los siguientes indicadores: a) Valor de su propiedad; b) Extensión en metros cuadrados de su predio; c) Extensión del frente a la calle; y d) Uso que se haga de la propiedad. Cuando el sujeto no es identificable la obra se puede prorratear en función de los siguientes indicadores: a) Número de componentes de la unidad familiar; b) Valor de su patrimonio familiar; c) Grado de beneficio obtenido por las mejoras. En ambos criterios es factible establecer un sistema progresivo en la contribución a cobrar, bajo el supuesto comúnmente aceptado, de que para aquellos que más tienen, su capacidad de pago es mayor.

Caplan B. (1971:105) menciona que se debe establecer en la legislación los siguientes rubros que son útiles para determinar el costo de la obra: a) Costo directo de las obras, sean ejecutadas por contrato o por la administración municipal; b) Gastos de proyecto, ingeniería e inspección; y c) Los intereses financieros. El autor menciona que esos tres puntos ya se encuentran establecidos en la ley de Ecuador.

A juicio de Blair George (1966:388-389) los gobiernos locales pueden emplear cuatro métodos principales de financiación de contribución especial de mejoras: 1.- Pueden solicitar el pago por adelantado a los dueños de las propiedades beneficiadas; 2.- Pueden hacer préstamos temporales a los propietarios, con dinero proveniente de un fondo rotativo, cuyo pago debe efectuarse necesariamente dentro de un período relativamente corto; 3.- El gobierno local puede emitir obligaciones a cargo de

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

los propietarios, los cuales se entregan al contratista que debe realizar las mejoras, quien comúnmente las descuenta en un banco local, éste a su vez reclama el pago a los propietarios particulares; y 4.- El gobierno local emite bonos de contribuciones especiales, los cuales deberán ser pagados con sus respectivos intereses (método más usado en Estados Unidos).

Viendo el Cuadro 2, para mi sorpresa observó que de los ingresos totales municipales, las contribuciones especiales de mejores solo representan la mínima cantidad de 0.2% en 2017 y 0.1% en 2018. Algo no me checa con estas cifras, o el INEGI no distingue bien este concepto que en teoría debiera ser de los principales para los municipios o no se está aprovechando este concepto en México.

3.2 Productos Municipales

Los productos también se conocen como recursos originarios o como precios públicos, Los productos son ingresos que provienen del ejercicio y del derecho de propiedad de los bienes del dominio privado o de actividades empresariales del ente público. El CFF (1987:12) en el artículo 3º establece: “Son productos las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado; así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado”.

Griziotti (citado por Caplan, 1971:88) para diferenciar la tasa del producto, señala que en tanto el precio es establecido por una empresa pública, la tasa es establecida por un instituto político, por lo cual se dice que la naturaleza de la tasa es política y la naturaleza del precio es económica.

Desde mi perspectiva a los productos los podemos dividir en tres grandes aparados: a) Las regalías; b) Los precios públicos; y c) Venta de bienes del dominio público. Regalías son las retribuciones que recibe un ente gubernamental por la explotación o utilización de bienes del dominio público en beneficio de los particulares. El precio público es el ingreso que se obtiene de las empresas públicas (organismos descentralizados y empresas de participación estatal) por la compra o utilización de sus bienes o servicios.

Para Cabezas M. (1968:39-40) los precios públicos son aquellos que se pagan por bienes o servicios que se utilizan voluntariamente y cuyo beneficio es divisible e individualizable, a menudo estos servicios podrían prestarse por el sector privado. Agrega que el precio público se convierte en precio político, si el Estado decide cobrar al usuario una cantidad menor al costo de renta del bien y dicha pérdida será asumida por medio de una subvención financiada con impuestos.

Los bienes del dominio público se pueden dividir en tres grandes grupos: inmobiliarios, mobiliarios y forestal. Los bienes inmobiliarios están constituidos por terrenos y construcciones propiedad de los entes públicos. El dominio mobiliario está formado

por el conjunto de bienes que no revisten el carácter de raíz o accesorios, donde se pueden ubicar los títulos, acciones y otros valores que pudieran constituir un activo municipal.

Aunque el fin de los bienes del dominio público es servir a la comunidad o servir de apoyo para la prestación de servicios públicos, existen circunstancias en que la utilización privada y exclusiva de estos bienes por algunas personas justifican el cobro de regalías.

En opinión de Caplan B. (1971:39-40), en la época presente ha surgido una forma de patrimonio inmobiliario municipal que puede llegar a jugar un papel importante en sus finanzas y cuyo caso es el de los mercados públicos. Si los recursos se originan por la venta de los inmuebles deben considerarse como ingresos de capital y si se producen por su arrendamiento son ingresos corrientes. Sobre la posible venta de bienes inmuebles municipales escribe: "No hay motivo para titubear en la venta de propiedades públicas prescindibles y dedicar los fondos así obtenidos a fines más útiles a la comunidad".

De acuerdo con el Cuadro 2, tampoco el concepto de productos municipales se está aprovechando bien en los municipios de México. El total de productos de los municipios del país representa solo el 0.9% de los ingresos totales municipales en 2017 y 1.1% en 2018. Con estas cantidades tan ínfimas no se puede hacer alguna observación.

3.3 Aprovechamientos Municipales

El artículo 3º del CFF (1987:12) establece: "Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal".

De nueva cuenta, Riofrio Villagómez (1958:133) no está de acuerdo con el término aprovechamiento y señala: "El término es bastante curioso y no coincide con la etimología de la palabra. Yo, personalmente, creo que si se debe pagar un impuesto, por ejemplo, a la renta, en 1950 y se cobra en 1951, sigue siendo impuesto a la renta y no se convierte en 'aprovechamiento', palabra que gramaticalmente y financieramente significa otra cosa".

Hasta el momento en las referencias bibliográficas de otros países no he encontrado ninguna anotación que se haga sobre el término aprovechamiento, como se usa en nuestro país. Conceptualmente el término aprovechamiento es aceptable, ya que en esencia dice que son los ingresos por funciones de derecho público que percibe el Estado distintos a las contribuciones, y a los que obtenga por financiamientos y productos. Y estando de acuerdo con el autor el término si es desacertado, pero como

estamos en México, aquí lo seguiré usando. El término ‘accesorios de las contribuciones’ me parece más correcto y también se les conoce como sanciones tributarias.

A ese respecto una buena definición de aprovechamientos municipales la da el Código Fiscal Municipal del Estado de México (Prontuario, 1987:196), el cual en el Artículo 11 establece: “Son aprovechamientos las multas, los recargos, los reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales”.

Para Margain M. (1977:315) la multa tiene como finalidad disciplinar al infractor y apunta: “Se impone por cualquier violación a una norma tributaria, traiga o no como consecuencia la evasión de algún crédito fiscal”.

Derivado del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación (1987:24) puedo decir que los recargos se establecen como indemnización al ente gubernamental por no haber cubierto las contribuciones en la fecha determinada o dentro del plazo fijado por las disposiciones municipales.

Los reintegros son ingresos que provienen de reembolsos de proveedores o de contribuyentes, así como reembolsos que se hayan realizado a las arcas públicas por no haber ejercido partidas presupuestales. La indemnización se da en el momento en que una persona física causa daños o destrozos a los bienes o patrimonio municipal, por lo cual tendrá que resarcir una cantidad monetaria.

Cabezas M. (1968:165-168) sugiere un sistema de sanciones, que podría aplicarse a la mayoría de tributos municipales, con las siguientes características:

1.- Su aplicación debe ser automática, es decir, no debe estar sujeta al criterio del funcionario. Una vez producida la infracción, al funcionario no le queda otra alternativa que aplicarla bajo pena de ser multado con el 50% de la sanción que dejó de aplicar al contribuyente (siempre y cuando la suma no exceda a su sueldo mensual) y ningún funcionario tendrá facultad de condonar ni rebajar las sanciones establecidas, facultad que solamente tendrá el concejo, el cual en casos muy especiales y extraordinarios podrá conceder una gracia por medio de resolución. Los intereses en ningún caso podrán ser condonados.

2.- La falta de pago después de haber declarado, o cuando no hay requisito de declarar porque la administración tiene los datos, debe ser objeto de sanciones escalonadas que deben ir creciendo a medida que pasa el tiempo.

3.- La falta de inscripción en los registros, la falsa declaración (con dolo o sin dolo) y la falta de comunicación de cambios que modifican la situación tributaria del contribuyente, deberán tener de manera automática y desde el momento en que se descubre el hecho, una sanción del 50% del impuesto que no se cubrió.

Con esto termino lo concerniente al marco teórico-conceptual de la parte de las finanzas públicas municipales que quería presentar y no podía pasar a lo siguiente sin tener dicho marco teórico bien cimentado y fundamentado, asunto que pretendo

haber realizado. Ahora pasaré al análisis de información estadística e inferencias de datos que se presentan en la realidad de los municipios de México.

En el Cuadro 2 se observa que los aprovechamientos municipales en relación al total de ingresos municipales en México, representan 2.0% en 2017 y 1.8% en 2018. Este concepto si me lo esperaba por esas cantidades y comento que es mucho más que se capta por productos municipales y mucho más de lo que se capta por contribuciones especiales de mejoras en nuestro país.

A manera de repaso se puede ver que los ingresos propios municipales están formados por las contribuciones (impuestos, derechos y especiales de mejoras), productos y aprovechamientos. En México los ingresos propios representan de los ingresos totales municipales el 21.4% en 2017 y 22.6% en 2018.

En cuanto a los ingresos propios en relación con el total de ingresos municipales, estos son los diez municipios que presentan mejores cifras en 2018: Solidaridad (QR) 74.3%, Márquez (Querétaro) 69.6%, Benito Juárez (QR) 60.8%, Los Cabos 58.1%, Querétaro 57.8%, Corregidora (Querétaro) 57.7%, San Pedro Garza García 54.4%, Cuernavaca 52%, Huixquilucan 48.1% y Monterrey 44.9%.

Los municipios que menos recaudan ingresos propios en relación al total de los ingresos municipales son: Ixtapaluca 6%, Chimalhuacán 6.7%, Matamoros 10.5%, La Paz 13.7% y Coatzacoalcos 14.6%.

3.4 Participaciones Federales

Los ingresos propios y las participaciones federales conforman los ingresos ordinarios de los municipios. A los ingresos propios los presenté antes, ahora corresponde tratar a las participaciones federales.

Para la mayoría de municipios las participaciones federales representan una parte fundamental y la mayoría de sus ingresos. Abordar el problema de autonomía municipal es importante, pero creo que aún más importante es ver la magnitud de las participaciones federales, que le permitirán hacer frente a la demanda de sus ciudadanos.

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1986, Glosario) define a las participaciones de la siguiente manera: "Son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales".

En esta parte del estudio se hará una breve presentación de los elementos económicos del sistema fiscal federal, un análisis de las concepciones y teorías que hacen referencia al sistema de participaciones en impuestos federales y se presenta como se encuentran estructurados estos sistemas en algunos países. Después se hará

una referencia al sistema de participaciones federales que les corresponden a los municipios de México.

3.4.1 Análisis Teórico de las Participaciones

Según D. Eleazar (Retchkiman, 1975:35) existen 16 naciones formalmente federales en el mundo, entre las cuales se encuentra nuestro país. En países federales es normal que surjan conflictos de intereses sobre los temas políticos y administrativos, pero en especial surgen controversias en las cuestiones económicas. Retchkiman B. apunta sobre el federalismo fiscal estos puntos:

1.- La base de los sistemas tributarios deberá construirse alrededor de los impuestos al ingreso personal, de corporaciones y de un gravamen a las ventas. A nivel local se continuará usando el tributo a la propiedad, con reforzamiento del ámbito superior de gobierno para tecnificar dicho impuesto.

2.- El gobierno federal otorgará un nuevo tipo de ayuda indiscriminada, que se destinará a los estados y municipios sobre la base de la población y de la incidencia de la pobreza, para ayudar al bienestar de los más necesitados (aspecto habitacional, alimenticio y recreativo).

3.- Los dos niveles menores de gobierno deberán solicitar del mayor que sea el cobrador general, se encargue de coleccionar los impuestos al ingreso nacional, a las sociedades y el de herencias, sin cargo alguno, donde las entidades federativas estructurarán a su propia conveniencia las tasas y las exenciones.

En un régimen federal se requiere coordinar a los niveles de gobierno que tiene facultades impositivas, para evitar situaciones de doble imposición o de carga excesiva para el ciudadano. Hay que reconocer la dificultad implícita que se tiene al tratar de lograr la anhelada coordinación, un buen inicio sería contar con personas preparadas en los tres ámbitos de gobierno, para que puedan entender el mismo lenguaje técnico del sistema tributario. Desde mi punto de vista, en un sistema federal es más importante estructurar el propio sistema tributario de todos los niveles, con carácter equitativo, que pretender que un impuesto satisfaga las necesidades de equidad en cada nivel de gobierno en forma aislada (Cabezas, 1968:4)

Algunos especialistas en tributación han planteado la separabilidad de las fuentes de ingreso, donde se establece que cada nivel de gobierno debería tener sus propias bases impositivas, generalmente al gobierno federal se le ha adjudicado el impuesto sobre la renta (ingresos personales y de empresas), los estados o provincias basarían sus ingresos en el impuesto sobre el consumo o sobre ventas (en nuestro país Impuesto al Valor Agregado) y los gobiernos locales tendrían el impuesto a la propiedad inmobiliaria.

El impuesto compartido o coparticipación impositiva es más adecuado para el financiamiento de los diferentes ámbitos de gobierno, en donde al gobierno federal le corresponde la recaudación de los principales impuestos, como son el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado, el impuesto sobre actividades petroleras y los que gravan al comercio exterior, de los cuales tendrá que hacer coparticipes a los gobiernos estatales y municipales.

Cabezas M. (1968:54) da en el blanco con su atinado comentario sobre la coparticipación impositiva: "El hecho de que el gobierno central sea el más apto para recaudar tributos, no significa que éste nivel debe tener la responsabilidad de gastar todo lo que recauda... Ambos niveles de gobierno –federal y estatal- deben reconocer que estas transferencias no son un subsidio denigrante ni una concesión graciosa o voluntaria; son parte integrante del sistema financiero de la nación"

En las participaciones o ingresos compartidos nunca debe existir indicación alguna sobre la forma en que los gobiernos estatales o municipales podrían gastar esos recursos, ni tampoco deberán estar condicionadas a que se llenen determinados requisitos.

Cabezas M. (1968:157) menciona que en los impuestos compartidos no hay que olvidar dos aspectos negativos: 1.- Algunos gobiernos locales indolentes podrían descuidar la explotación de sus fuentes de recursos propios; y 2.- A veces los ingresos compartidos producen en las autoridades locales, la sensación equivocada que no se requirió esfuerzo para recaudarlos y por esta razón los gastan sin el cuidado debido.

Antes de avanzar hay que aclarar el uso del término participaciones. A lo que en México se conoce como participaciones, en otros países se les llama impuestos compartidos, subvenciones, transferencias incondicionales o ingresos de descentralización financiera. (Oates, 1977; Cabezas, 1968; Retchkiman, 1975; Muñiz, 1986, Roviro, 1976).

Para Muñiz de las Cuevas (1986:54), la jurisdicción superior facilita los recursos a los gobiernos inferiores mediante alguna de estas figuras: a) Convenio o concierto; b) Cesión de impuestos; y c) Transferencias o subvenciones. Mediante el convenio se llega un acuerdo, en que cada una de las jurisdicciones se responsabiliza de la gestión y administración financiera de los tributos, entregando la otra parte pactada de la recaudación. En la cesión la administración central cede total o parcialmente sus ingresos a los gobiernos regionales. En la transferencia la jurisdicción central entrega determinadas cantidades de recursos, que pueden ser de libre disposición o condicionadas a la utilización para un fin concreto.

Lo que menciona el autor como cesión de impuestos es también conocido como participaciones en el producto, las cuales consisten en distribuir a los gobiernos locales parte o el total de los rendimientos de los tributos previamente especificados, en base al origen de la recaudación, es decir, que se 'devuelve' a cada zona parte o el total de sus contribuciones.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Para Cabezas M. (1968:60) el sistema de participaciones en el producto solamente funciona bien cuando concurren todas o la mayoría de las siguientes condiciones: 1.- Debe tratarse de tributos, fundamentalmente impuestos, en los que la mayoría de gobiernos municipales tienen interés; 2.- Para que el gobierno central o regional asuma la responsabilidad de la recaudación, debe existir un interés por parte de estos niveles de gobierno en explotar esos tributos, caso en el cual el gobierno recaudador se queda con una parte del rendimiento; y 3.- Los tributos deben tener tales características que permitan determinar el origen de la recaudación.

En otra clasificación existen dos modalidades en la coparticipación impositiva: atribución directa y atribución indirecta. La atribución directa es lo que conocemos como participación en el producto. En el sistema de atribución indirecta todos los municipios o grupos determinados de ellos resultan favorecidos por la distribución del porcentaje establecido sobre los impuestos nacionales, efectuado en base a diferentes criterios y donde generalmente se integra un 'fondo' para repartir los ingresos.

Hay una clasificación principal para dichos fondos fiscales: 1.- Fondos especiales y fondos generales: Atendiendo a la afectación o no afectación de un destino común de los recursos; y 2.- Fondos de compensación, fondos de nivelación y fondos retributivos. Los fondos de compensación tienen por objeto indemnizar la pérdida o la merma de ingresos de los estados o municipios, como consecuencia de la supresión de determinados tributos locales. Los fondos de nivelación tienen como finalidad lograr el equilibrio entre los ingresos y los gastos ordinarios estatales o municipales. Los fondos redistributivos tienen como objetivo el conseguir una mejor distribución de los ingresos tributarios en el plano nacional.

Todas las técnicas o sistemas de distribución ideadas o practicadas para los fondos fiscales pueden basarse en tres grandes indicadores: a) Gasto; b) Población; y c) Situación financiera del municipio (Roviro, 1976:212-219).

El sistema de gasto puede quedar reducido a uso de dos índices: gasto absoluto y gasto ponderado. Donde se pueden incluir indicadores *per cápita* o tratar al ingreso en lugar de gasto.

La cifra de población de un municipio se considera como un elemento que reviste particular interés, por un doble motivo: a) La población presenta una visión aproximada de la capacidad económica del municipio, debido a que se supone que a mayor población se tendrá un mayor atractivo de posibilidades económicas que inciten a la residencia; y b) Dado el carácter que han adquirido los servicios públicos, el número de habitantes guarda una relación directa con el volumen de gastos. En las cifras de población se pueden utilizar indicadores absolutos o ponderados.

La situación financiera del municipio puede ser detectada en función de estos elementos: a) Cargas que debe soportar, donde se dispone de tres puntos de referencia: volumen de gasto, nivel de endeudamiento y rendimiento fiscal; b) Ingresos de toda índole que se puede disponer; y c) Necesidades, cuya estimación supone una combinación de los factores anteriores, para llegar a un equilibrio de medios y fines.

Como en toda asignación de recursos, las fórmulas empleadas de reparto para los fondos fiscales, pueden no satisfacer las aspiraciones o deseo de todos los involucrados, ya que con cualquier técnica de reparto siempre habrá algunos gobiernos locales que se sentirán desfavorecidos y otros insistirán en usar otros índices que los favorezcan más.

Oates W. (1977:280-292) plantea un modelo econométrico, donde incluye la información de 58 países, descubriendo que hay una fuerte asociación inversa entre el nivel del ingreso *per cápita* y el grado de descentralización fiscal: los países más ricos parecen tener una hacienda más descentralizada, es decir, suele ocurrir que en las naciones desarrolladas los ámbitos de gobierno local reciben una proporción mayor de los ingresos públicos totales del país, cosa contraria a lo que sucede en los países más pobres.

En cuanto a la experiencia de los diferentes países en la repartición de los fondos fiscales, Colom N. (1982:78-87) nos menciona la experiencia de cuatro países

El sistema inglés de coparticipación impositiva es bastante complicado y se basa en la previsión gubernamental de los gastos locales, a partir de datos de las propias localidades, una vez deducidas las subvenciones o transferencias específicas. Los elementos que toman en cuenta para la distribución de los impuestos de coparticipación, llamado impuesto de ayuda compartida (*rate support grant*), son los siguientes: a) El criterio de las necesidades, que incluye población total, población por edad, escolares por grupo de edad, densidad de población, crecimiento de la población, kilometraje de carreteras, comparación con ciudades de costos mayores (por ejemplo Londres); b) El factor de capacidad, que es la cantidad necesaria para que todos los entes locales alcancen el ingreso medio del impuesto; y c) El llamado elemento 'doméstico', que viene a ser una compensación a las autoridades locales por exentar del pago del impuesto predial a propiedades que marque el gobierno central.

En Alemania Occidental el sistema de impuestos compartidos, establecido a fines de la década de los setentas, se basa en los siguientes indicadores: a) Población municipal; b) Número de estudiantes; y c) Un aumento del 6% para los municipios fronterizos y otro incremento igual para las estaciones termales, que aumentan su ponderación con el volumen de población, que va de la unidad para los municipios de menos de cinco mil habitantes a 1.35 para los de más de medio millón de personas. En cuanto al número de estudiantes, éste también es ponderado en función del costo del servicio educativo, partiendo del 69% para las escuelas primarias al 197% para las universidades e institutos profesionales.

En Argentina todo lo que ingresa a la nación proveniente de impuestos (a la renta, al patrimonio, sobre capitales, al valor agregado y a posesión de divisas) es repartido de la siguiente forma: 48.5% para el gobierno central, 48.5% para las provincias (lo que para nosotros son las entidades federativas) y 3% restante para un fondo de desarrollo regional. Los índices para repartir el 48.5% de las provincias son: a) El 65% en proporción a la población; b) 25% de acuerdo a la diferencia de desarrollo

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

económico que exista entre cada jurisdicción y el área más desarrollada (en este caso la capital federal), para medir el grado de desarrollo se consideran aspectos como la calidad de la vivienda, el grado de educación y los automóviles por habitante; y c) 10% entre las provincias cuya densidad de población sea inferior a la media del país.

Colom N. propone que en España, la participación local debería representar del diez al quince por ciento del total de impuestos indirectos que recaude el gobierno central. Dicha participación se deberá entregar a las comunidades autónomas (entidades federativas para nosotros) en función de la población, a su vez las comunidades deberán redistribuirlas mediante alguna fórmula de reparto que tengan en cuenta la capacidad fiscal y el criterio de necesidad.

Por último, Roviro M. (1976:453-455) presenta en forma excelente una idea general de cómo repartir el fondo fiscal. La técnica de reparto para el fondo general se podría instrumentar conforme a los siguientes criterios:

- 1.- En proporción directa a estos indicadores: a) Número de habitantes ponderado por un índice de crecimiento o decrecimiento inter padrón; b) Longitud de vías públicas municipales en relación con la superficie del municipio; c) Esfuerzo fiscal; y d) Esfuerzo presupuestario.
- 2.- En proporción inversa a la renta local del municipio, en relación con la renta nacional.

3.4.2 Subvenciones Municipales

Las subvenciones también suelen identificarse como transferencias condicionadas o auxilios de otros niveles de gobierno.

Aparte de incrementar los ingresos municipales, las subvenciones pueden llegar a tener múltiples objetivos, tales como: estimular a los gobiernos locales para que realicen ciertas actividades, inducirlos a que mejoren la calidad de determinados servicios en los que el gobierno central tiene especial interés o disuadirlos de ciertas actividades negativas.

La Unión Internacional de Ciudades y Poderes Locales (IULA) (citada por Roviro, 1976:373) celebró en 1969 su Congreso en la ciudad de Viena, donde asienta que las transferencias podrán ser concedidas para cumplir estas finalidades principales:

- 1.- Compensar las disparidades en el nivel de bienestar de las entidades municipales.
- 2.- Otorgar una ayuda complementaria a las corporaciones locales, en posición económica por debajo de lo normal.

- 3.- Fomentar la prestación de determinados servicios a nivel local.
- 4.- Poner en manos de órganos de la administración del Estado nacional un instrumento de control de las actividades de los gobiernos locales.
- 5.- Ayudar a las corporaciones municipales en caso de desastres: catástrofes, terremotos, hambres y epidemias.

Lordello de Mello (1975:650) señala que entre las condiciones esenciales para el buen funcionamiento de un sistema de subvenciones se destacan las siguientes: a) Que haya planes y programas definidos en el ámbito local, para cuya ejecución se desee la cooperación de gobiernos superiores; b) Que el otorgamiento de auxiliar obedezca a criterios objetivos y automáticos, siempre que sea posible, sin subordinación a intereses políticos y partidistas de inmediato; y c) Que se ejerza un control efectivo sobre la utilización de los recursos por medio no sólo de la auditoría tradicional, de naturaleza eminentemente legal y contable, sino de auditoría sustantiva, a través del control de resultados e inspección de los programas.

Si se diera el lamentable caso, que algunos municipios rurales y semiurbanos no hagan uso de recursos provenientes de subvenciones, por no poder llenar los requisitos o expedientes técnicos que son necesarios, se perderían de hacerles llegar a sus poblaciones servicios públicos que le son indispensables. A este respecto, Froomkin Joseph (sin año: 8) comenta: "La ausencia de administradores capaces ha impedido que -los municipios- se beneficien de servicios que proporciona el gobierno central con solo pedirlos....Los municipios de los países subdesarrollados no sólo deben de contar con personas calificadas para determinar las necesidades de la ciudad, sino también contar con un personal que sepa cómo y a quien pedir ayuda en el gobierno central".

3.3 Las Particiones Municipales en México

Beteta R. (citado por Gil y Retchkiman, 1981:74) comenta que hasta 1925 existían más de cien impuestos diferentes, sin contar con los gravámenes municipales, porque además del sistema tributario federal, cada entidad establecía sus propias contribuciones, incidiendo sobre los mismos objetivos.

En el país se celebraron tres convenciones fiscales, aquí no pretendo analizar dichas convenciones, para ese objetivo existen buenos trabajos (Martínez, 1981; Gil, 1981; Núñez, 1981:85-110).

La primera convención fiscal se celebra en 1925, en ésta se buscaba acabar con la doble tributación, para lo cual se estableció para las entidades federativas una participación en el producto de los impuestos federales. La segunda convención fiscal se celebra en 1933, donde se concedió a las entidades federativas, a manera de ensayo, una participación en el impuesto sobre la renta. La tercera convención fiscal

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

es celebrada en 1947, donde se acuerda la intervención del Banco de México como medio para garantizar a las entidades federativas sus participaciones correspondientes.

En 1953 se promulga la Ley de Coordinación Fiscal y en 1980 entra en vigor la Ley de Coordinación Fiscal vigente, que rige las relaciones de los ingresos tributarios de los tres ámbitos de gobierno, sustituyendo ésta al ordenamiento de 1953. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se deriva de la Ley de Coordinación Fiscal.

Para entender las participaciones municipales en México es imprescindible analizar la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) vigente, estos párrafos los dedicaré a tratar lo que esta importante norma establece sobre los impuestos coparticipados. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) está compuesta por cinco capítulos y 52 artículos, el capítulo I aborda las participaciones de los estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales, y el capítulo V de los fondos de aportaciones federales.

El Artículo 1 LCF marca como objeto coordinar el sistema fiscal de la federación con las entidades federativas, así como con los municipios, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y la forma de distribución de dichas participaciones.

El conocido Ramo 28 está compuesto por catorce fondos (CONEVAL, 2017:37), tiene carácter resarcitorio y tiene como fin asignar recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación, por lo tanto, pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio. Cada fondo presenta una fórmula para la distribución de los recursos, en base a variables como el tamaño de la población, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) estatal, el crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales. Aquí solo describiré cinco fondos que son los más importantes en los ingresos municipales del país.

El Artículo 2 LFC establece que el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación, esta se compondrá por todos los impuestos y derechos de minería netos, excluyendo entre otros: el impuesto sobre la renta de contratos de hidrocarburos, el impuesto sobre la renta por concepto de salarios y similares, el impuesto sobre automóviles nuevos. Adicionalmente el Fondo General de Participaciones estará integrado por el 80.29% de los ingresos petroleros del gobierno federal. En la ley hay especificaciones concretas que hacen excepciones a esos rubros que componen este fondo.

La fórmula para repartir el Fondo General de Participaciones viene determinada por el monto que recibieron las entidades por dicho concepto en el año 2007 más un incremento de dicho fondo para cada ejercicio fiscal, que se calculará en base a tres coeficientes:

C1: Se calcula en base a datos del Producto Interno Bruto (PIB) de cada entidad. Se obtiene básicamente de la diferenciación del PIB del año anterior comparado

contra el PIB de hace dos años en cada entidad federativa. Este coeficiente asigna el 60% del incremento del Fondo General de Participaciones para cada año, con respecto al año base 2007.

C2: Se obtiene del incremento de los Impuestos Estatales (IE) diferenciados del año anterior con respecto al incremento de años anteriores. El concepto IE incluye los impuestos y derechos que se recauden en una entidad, más los rubros del impuesto predial y los derechos por suministro de agua que registren flujo en las entidades. El coeficiente C2 asigna el 30% del incremento del Fondo General de Participaciones para cada año.

C3: Se obtiene diferenciando los montos de Impuestos Estatales (IE) del año anterior con respecto a los años anteriores. El coeficiente C3 asigna el 10% restante del incremento del Fondo General de Participaciones.

De acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) los coeficientes C2 y C3 se consideran como incentivos recaudatorios.

El Artículo 2-A LCF es muy importante para efectos de los temas que se tratan en este análisis, señala la participación que ha de corresponder a los municipios del país. La fracción I del Artículo 2-A LCF establece que a los municipios fronterizos o con litorales por donde se realizan las operaciones de comercio exterior les corresponderá: 0.136% de la recaudación federal participable.

El Artículo 6 LCF ordena que los municipios deberán recibir mínimamente el 20% de las participaciones que obtengan las entidades federativas del Fondo General de Participaciones.

Para ver la importancia del Fondo General de Participaciones diremos que en los municipios del país ese rubro representó el 21.2% de todos los ingresos públicos municipales en 2017 y representó el 22.5% de todos los ingresos municipales en 2018. Como se puede apreciar es el fondo que mayor porcentaje representa de los ingresos municipales en México.

La fracción III del Artículo 2-A LCF establece que el 1% de la recaudación federal participable se repartirá en la siguiente forma:

- a) 16.8% se destinará a un Fondo de Fomento Municipal
- b) 83.2% incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades coordinadas en materia de derechos.

El Fondo de Fomento Municipal se distribuirá entre las entidades de acuerdo al monto que se repartió en el año 2013, más un incremento que se repartirá cada año. El incremento se repartirá en base a los siguientes coeficientes:

C1: Se obtiene de la diferenciación de la recaudación local del predial y derechos de agua del año anterior en relación a la recaudación del predial y derechos de agua de dos años antes. Este coeficiente otorga el 70% del incremento del apartado B del Fondo de Fomento Municipal de cada año.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

C2: Este coeficiente se dará siempre y cuando el gobierno de la entidad sea el responsable de la administración del impuesto predial por cuenta del municipio. Se calcula con un valor mínimo de los Ingresos (predial y agua) del año anterior diferenciado con hace dos años. Este coeficiente otorga el 30% del incremento del apartado B del Fondo de Fomento Municipal cada año.

El Fondo de Fomento Municipal representó en 2017 el 5.1% de todo el ingreso municipal en la nación, mientras que en 2018 significó el 5.4% de todo el ingreso municipal. Es el segundo fondo en cuanto a importancia dentro del ingreso municipal, que se obtiene por participaciones o impuestos compartidos.

El Artículo 3-B LCF establece que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán en el 100% de la recaudación que se obtenga del impuesto sobre la renta correspondiente al salario del personal de su circunscripción territorial. De igual manera el 100% de ese concepto en territorio municipal irá a parar al municipio correspondiente.

Es el conocido como Fondo del Impuesto sobre la Renta, este fondo representó el 2.2% del ingreso total municipal en 2017 y el 2.7% del ingreso total municipal en 2018. Es el tercer fondo en importancia que se entrega vía participaciones federales a los municipios del país.

El Artículo 4 LCF establece que el Fondo de Fiscalización y Recaudación estará conformado por el 1.25% de la recaudación federal participable de cada ejercicio. En este fondo influyen variables como el PIB de cada localidad, la recaudación de impuestos y derechos locales y el valor de la mercancía embargada o asegurada en la entidad.

El Fondo de Fiscalización y Recaudación representó el 1.8% de los ingresos totales municipales en 2017 y 1.9% de los ingresos totales municipales en 2018, en nuestro país.

El Artículo 3-A establece que las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal disfrutará del 20% de la recaudación sobre bienes especiales (cerveza, bebidas refrescantes, alcohol y bebidas alcohólicas) y el 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados. A su vez los municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda a la entidad federativa.

Las participaciones que recibieron los municipios del país por Impuesto Especial sobre Producción y Servicios representaron el 0.5% de los ingresos totales municipales en 2017 y 2018. Las participaciones que recibieron los municipios por concepto del impuesto sobre automóviles nuevos representaron de los ingresos totales municipales 0.5% en 2017 y 2018 también. Por concepto de Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) en el ramo de gasolinas, representaron el 0.9% del ingreso total municipal en 2017 y 2018.

Con esto vemos, que las participaciones federales que reciben los municipios del país (Ramo 28), en relación a sus ingresos totales representan el 35% en 2017 y el

37.1% en 2018. Estos rubros son los más importantes para los municipios del país, ya que no están destinados para un fin específico o detallado, los ayuntamientos los pueden usar para cubrir los servicios públicos que sus comunidades demanden.

Para ubicar otras cifras Coneval (2017:39) nos dice que el 25% de los recursos del Ramo 28 son destinados al Estado de México y la Ciudad de México, por su parte Baja California Sur, Colima y Tlaxcala concentran poco más del 2% del total de recursos del Ramo 28.

En 1999 entra en vigor la nueva Ley de Coordinación Fiscal, cuya base principal se estructura en las aportaciones federales que se concibieron como mecanismos para descentralizar el ingreso nacional. En principio se tuvieron cinco fondos y actualmente se cuenta con ocho, en lo que se conoce como Ramo 33. Estas reformas buscaban dotar a los gobiernos locales de recursos económicos para implementar políticas públicas conforme a las directrices federales y lograr un equilibrio entre las diferentes regiones de la nación.

El capítulo V en su Artículo 25 LCF establece la obligatoriedad de destinar los recursos que se mencionan en este apartado, para cumplir los objetivos destinados de los distintos fondos de aportación federal. Los principales fondos del Ramo 33 son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF).

El Artículo 32 LCF establece que el 2.5294% de la recaudación federal participable se repartirá entre entidades federativas y municipios de la nación. Del total de la recaudación federal participable a los estados les corresponderá el 0.3066% y a los municipios el 2.2228%. Este fondo es conocido como FAIS.

El Artículo 33 LCF norma que las aportaciones federales del FAIS se destinarán exclusivamente para financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a la población en pobreza extrema y localidades con alto o muy alto nivel de rezago social.

El Artículo 34 LCF establece que el ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, distribuirá el FAIS. La fórmula para repartir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) viene determinada por el monto que recibieron las entidades por dicho concepto en el año 2013 más un incremento de dicho fondo para cada ejercicio fiscal, que se calculará en base a lo siguiente:

1.- Coeficiente z: Participación de la entidad en el promedio nacional de carencias de la población en pobreza extrema más reciente que da a conocer el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que a su vez se calcula con estos datos: Carencias de la Población en Pobreza Extrema (CPPE) y Población en Pobreza Extrema (PPE). El coeficiente z otorga el 80% del incremento del FAIS para las entidades.

2.- Coeficiente e: Que se obtiene de la diferencia entre la Población en Pobreza Extrema (PPE) en el dato más reciente en diferenciación con el dato anterior que da a conocer CONEVAL. Este coeficiente otorga el 20% restante del incremento del FAIS para las entidades.

Para el Distrito Federal se marcó el monto del FAIS en 686'880,919 pesos en 2013.

El Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) representó el 11.5% del ingreso total municipal en 2017 y representó el 110.9% del ingreso total municipal en 2018. Con esto se aprecia la importancia de dicho fondo en los ingresos públicos municipales y ocupa el tercer lugar en los fondos federales que obtienen los municipios en México.

El Artículo 35 LCF establece el carácter redistributivo que tendrá el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF), en base a la magnitud y profundidad de la pobreza extrema. Para ello se utilizará información publicada por CONEVAL.

El Artículo 36 LCF establece que el FORTAMUNDF se repartirá en base a los siguientes montos: a) Con el 2.35% de la recaudación federal participable, y b) Al Distrito Federal se le entregará el 0.2123% de la recaudación federal participable.

Artículo 37 LCF establece que los recursos del FORTAMUNDF se destinarán dando prioridad al cumplimiento de obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de la seguridad pública.

El Artículo 38 LCF señala que El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, distribuirá los recursos del FORTAMUNDF en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con información estadística más reciente que emita el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Las entidades a su vez distribuirán los recursos que correspondan a los municipios en proporción directa al número de habitantes.

El FORTAMUNDF representó de los ingresos totales municipales el 13.3% en 2017 y en 2018 representó el 13.9% de los ingresos totales municipales de la nación. Con lo cual se ubica este fondo como segundo lugar en importancia de las finanzas públicas municipales.

El Artículo 39 LCF determina que el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) se conformará con el 0.814% de la recaudación federal participable. El Artículo 40 LCF establece que 46% del FAM se destinará a desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social, mientras que el 54% restante se destinará a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura educativa.

Las aportaciones federales, y en menor medida estatales, que se reasignaron a los municipios del país (Ramo 33) representaron de los ingresos totales municipales el 38.4% en 2017 y en 2018 representaron el 35.9% de los ingresos totales municipales. Recordemos que estos rubros de ingreso por aportaciones son destinados a un fin predeterminado y los gobiernos municipales no tienen libertad para gastarlos.

Según datos de Coneval (2017:97) el Ramo 33 es particularmente valioso para buena parte de los gobiernos municipales del país, para un tercio de éstos ese ramo 33 representa en promedio el 25% de sus ingresos. En promedio, 50% de los ingresos municipales de Chiapas y Oaxaca proviene del Ramo 33.

La gran suma de participaciones y aportaciones (subvenciones) municipales en relación con el total de ingresos municipales significan el 73.4% en 2017 y el 73% en 2018. De aquí viene la gran mayoría de ingresos públicos municipales.

3.5 Empréstitos Municipales

Antes que nada es conveniente distinguir entre tres términos que con frecuencia se suelen confundir o son usados como sinónimos: crédito, empréstito y deuda pública.

El crédito público significa confianza en el cumplimiento de las obligaciones que contrae un ente público con instituciones privadas o con otros organismos públicos. El crédito está ligado íntimamente con la capacidad de pago y presenta dos características sobresalientes: 1.- Que es de naturaleza voluntaria; y 2.- Que no es necesaria la garantía material. Si no se da alguno de los dos puntos se desvirtuaría la esencia del crédito.

El empréstito público consiste en el uso que se hace del crédito, generándose con él una obligación de pago. A través del empréstito el ente público obtiene ingresos extraordinarios contra la promesa de pago del capital y de los intereses que se estipulan en el convenio. Al empréstito se le considera como el acto intermedio entre el crédito y la deuda.

La deuda pública es el conjunto de obligaciones que una entidad pública contrajo tiempo atrás y que en un momento dado se verá obligado a responder por ellas. Las obligaciones pueden estar constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos públicos. En mi punto de vista, el término deuda pública está asociada con los ingresos que se obtuvieron en períodos pasados y no con lo que se obtiene en el presente o con lo que se espera obtener en el futuro.

En general, ninguna unidad económica (pública o privada) puede contar con ingresos tan abundantes para financiar sus necesidades corrientes y de capital, por lo cual el crédito es tan importante en la actividad económica y hasta se podría decir que constituye punto neural de ella. El acceso al crédito posee características distintas a los ingresos ordinarios, por lo cual merece un tratamiento diferente.

En opinión de Caplan B. (1971:117 y 120) “La experiencia recogida en varios países de América Latina indica, sin lugar a dudas, que el problema básico del deterioro progresivo de las finanzas municipales se origina en la financiación de sus inversiones de capital”. El propio autor señala que las razones que limitan el crédito para los municipios de América Latina son: a) Falta de mercados locales de capital; b) Desconfianza de los inversores en el cumplimiento de las obligaciones; c) Limitación o carencia de facultades por parte de los municipios; d) Falta de organización para llegar a los mercados de capital externos; y e) Inestabilidad monetaria, económica y política en los respectivos países.

Por su parte, Cisneros Q. (1986) ha notado que los recursos crediticios no han cumplido íntegramente con la función de apoyar al desarrollo municipal, debido a las siguientes causas: 1.- Falta de conocimiento de las autoridades locales de las fuentes y tipos de financiamiento; 2.- Carencia de políticas adecuadas a las necesidades reales del municipio; y 3.- Una programación financiera inadecuada y en la mayoría de los casos una falta de capacidad técnica para la presentación de proyectos de inversión en obras o servicios, donde además es poca la asistencia técnica que brindan las instituciones bancarias de desarrollo.

En ese sentido, Cabezas M. (1968:68) ha dicho que la recaudación de recursos por medio de impuestos produce una contracción de la economía considerablemente mayor que cuando se obtiene la misma cantidad por medio de empréstitos públicos, ya que los impuestos son pagados coactivamente y los contribuyentes sienten disminuir su ingreso disponible, mientras que la persona adquirente de un título de crédito lo hace voluntariamente, utilizando recursos que con toda probabilidad los habría ahorrado.

International City Managers Association (1963:211) dice que una inteligente política de empréstitos para cualquier unidad económica y más de aplicación en un gobierno local, es la que busca conservar el crédito y no el agotamiento de él, lo que involucra pedir prestado tan raramente como sea posible y pagar tan rápidamente como se pueda. Cuando los gobiernos locales tiene restricciones legales para poder contratar empréstitos, muchos proyectos de utilidad para la población no se podrían llevar a cabo, porque los ingresos ordinarios municipales son insuficientes, con lo cual los residentes actuales y futuros no podrán contar con servicios básicos para su desenvolvimiento cotidiano.

La deuda pública siempre termina transformándose en impuestos o sea que la verdadera opción debería plantearse entre impuestos presentes o impuestos futuros. Sólo se debe recurrir al empréstito para financiar la construcción de bienes de carácter duradero y de elevado costo, de tal forma que las generaciones futuras sean quienes más disfruten de los beneficios que proporcionan esos bienes y sean las que paguen la mayor parte del costo, por medio de impuestos, que servirán para el pago de intereses y capital de la deuda pública, de esta forma, se estará transfiriendo al futuro la mayor parte de los beneficios y de la carga, o sea, junto con el

pasivo se transfiere el activo a futuro (Cabezas, 1968:66; Caplan, 1971:119; International City....1963:213).

Ruiz Durán (1984:24) anota que los municipios y entidades federativas pueden recurrir a las fuentes no tradicionales de ingresos, pudiendo pensar que se puede otorgar a esos niveles de gobierno, el derecho de colocación de valores públicos (bonos municipales y estatales) para el financiamiento de ciertas obras y servicios públicos de capital considerable, camino por el cual se abriría una nueva concepción del gasto público municipal, integrándolo al concepto de financiamiento deficitario en su acepción más amplia.

La emisión de bonos municipales es un medio legítimo para financiar proyectos de capital voluminoso, en relación con las fuentes corrientes de financiamiento de la municipalidad, que tengan utilidad duradera y que no sean de tipo frecuentemente recurrente. Para la finalidad anterior los bonos municipales parecen bastante apropiados, ya que ofrecen un medio a través del cual los pagos de las inversiones de capital pueden distribuirse en función de la vida útil de las obras o servicios, de tal manera que existe mayor coincidencia entre la corriente de pagos y beneficios futuros (International City Managers Association, 1963: Tomo I p.212; Oates, 1977:208-209).

En la colocación de cualquier bono, en este caso municipal, se debe asegurar que los ingresos futuros permitan cubrir los intereses y el pago del capital, de lo contrario, los acreedores perderían la confianza en el gobierno municipal, que es la parte fundamental para hacer uso del crédito. Se debe hacer notar a la población que adquiere un bono municipal, que además de constituir una buena colocación para sus ahorros, los ingresos se destinarán a un fin útil para la comunidad donde reside, con lo cual podrá contar además con más y mejores obras y servicios públicos.

Blair, G. (1966:399) nos proporciona una buena explicación de las maneras en que se puede clasificar a los bonos municipales:

- 1.- Basada en el período de pago: bonos de amortización y bonos de vencimiento. Los primeros pueden ser pagados en cualquier momento anterior a la fecha de su vencimiento, los segundos son aquellos que vencen en fechas escalonadas.
- 2.- Basada en la época de su vencimiento: reembolsables y no reembolsables.
- 3.- Por tipo de bonos: de obligación general, de obligación limitada y de ingresos. Los bonos de obligación general están garantizados con todas las fuentes de recursos de que disponen los gobiernos municipales. Los bonos de obligación limitada o gravamen especial están respaldados por una fuente de ingresos específica, por ejemplo: la contribución de mejoras. Los bonos de ingresos están asegurados por la garantía de los recursos provenientes de proyectos de inversión, tales como: caminos, puentes explotados por sistema de peaje, obras hidráulicas o sistemas de transporte público.

Un bono de ingreso es una obligación emitida por los gobiernos locales para financiar un proyecto productivo y pagable, tanto lo que se refiere al capital como a los intereses, exclusivamente con lo que produzca el proyecto, por lo cual su característica fundamental es que el servicio y la amortización de la deuda pública han de ser pagados con los productos del proyecto y no necesitan del poder fiscal de la autoridad que los emitió.

International City Managers Association (1963:Tomo III p.523) menciona que los tipos de proyectos capaces de ser financiados con bonos de ingresos deben considerar: 1.- Que se prestan fácilmente a funcionar sobre una base de cargo por servicio; 2.- Que en la ejecución de las obras se pueden cubrir los costos locales de operación, mantenimiento e intereses de la deuda; 3.- Las actividades que puedan lograr lo anterior y lo hagan sin violentar ninguna exigencia social o económicamente vital de la comunidad. Los servicios que se podrían financiar con bonos de ingreso son: sistemas de abastecimiento de agua, de luz, plantas de gas, estacionamientos o garajes, puentes y túneles de peaje, mercados públicos y auditorios.

En materia de deuda pública, será necesario otorgar tasas de interés que retribuyan el ahorro de los acreedores, ya que los argumentos sentimentales o morales, como el llamado al deber con la comunidad, no serán suficientes para compensar un interés fuera de la realidad económica que se presente. Dos factores que influyen en el tipo de interés son: a) Garantías de la operación, cuanto mayor sea la garantía más bajo puede ser el interés; y b) Liquidez, cuanto mayor sea la factibilidad de convertir la inversión en dinero líquido, menor puede ser el interés, en los hechos el interés es el precio de la espera (Caplan, 1971:125).

En opinión de Oates W. (1977:214) las unidades gubernamentales menores pueden habitualmente recibir préstamos a tipos de interés significativamente más bajos que los préstamos generales, pone el ejemplo de que en Estados Unidos las emisiones de bonos de los gobiernos locales están exentos de pagar el impuesto sobre la renta, con lo cual los estados y las localidades pueden normalmente obtener fondos a tipos de interés por debajo de las emisiones de otros prestatarios.

Todo parece indicar que la solución adecuada para la creación de deuda pública municipal consiste en la creación de una institución o centro nacional que se encargue de la facultad de avalar y revisar los valores crediticios de los entes municipales. Respecto a eso, Caplan B. (1971:126) anota: "la forma más fácil de llevar adelante un programa de restablecimiento o creación del crédito municipal es a través de un ente intermunicipal con personería y patrimonio propio, actuando con el carácter de empresa pública o en el nivel de sociedad anónima propiedad de un conjunto de municipalidades".

Para Cabezas M. (1968:77) un organismo de este tipo tendría que ser financiado con recursos del gobierno central, el cual tendría dos funciones fundamentales: 1) A los municipios grandes podría ofrecerles asesoramiento en materia de emisión, co-

locación, consolidación, conversiones y servicio de deuda pública; y 2) A los municipios pequeños que no podrán estar en condiciones de emitir títulos de deuda pública, les podrá ofrecer préstamos preferenciales.

En el Cuadro 2 se aprecia que los empréstitos en relación con el ingreso total municipal representan el 1.2% en 2017 y 1.1% en 2018.

4. DESARROLLO ECONOMICO Y TIPOLOGIA MUNICIPAL

En forma breve, el crecimiento económico lo puedo definir como el incremento del ingreso o producto superior al aumento registrado en la población, que se consigue en forma permanente. El crecimiento económico es una condición o prerrequisito para que se pueda alcanzar el desarrollo económico. El primero de los términos se encuentra muy ligado al incremento de la productividad.

Desarrollo económico es un concepto más amplio y lo defino como el crecimiento económico que se ve acompañado con mejores y mayores condiciones de vida de la población, donde la redistribución del ingreso en favor de las capas menos favorecidas es punto fundamental. Se alcanza el desarrollo cuando aumentan los niveles sociales de alimentación, educación, seguridad social y pública, vivienda y salud, entre otros.

El hecho de que se presente crecimiento económico por sí mismo, no es suficiente para propiciar desarrollo social, por lo cual la acción del Estado es imprescindible para impulsar el proceso de desarrollo económico (Barcelata y Ruiz, 2010:3).

Retchkiman K. (1975:71) anota que el crecimiento económico presupone eficiencia, progreso tecnológico, adecuada administración, trabajo altamente productivo y suficiente ahorro e inversión. Por su parte, E. Domar (Ídem: 71) deja ver que existen dos condiciones básicas, interrelacionadas entre sí, para que se dé el crecimiento económico: 1) Demanda en aumento de los bienes y servicios que la economía produce; y 2) Incremento de la capacidad de producción.

A juicio de Lordello de Mello (1975:629) el concepto mismo de desarrollo implica la superación de las desigualdades regionales dentro de cada país y la elevación del nivel de vida del pueblo en general.

En mi perspectiva, el sector público en todos sus ámbitos, debe jugar un papel trascendental en el proceso de desarrollo de nuestra nación, es más, creo que sin la intervención estatal adecuada y justa en la actividad económica, no se alcanzaría un grado mayor de desarrollo. Desde el punto de vista económico, las funciones primordiales del sector público pueden ser: 1) Uso eficiente de los recursos; 2) Establecer una distribución equitativa del ingreso; y 3) Mantener la economía con niveles adecuados de empleo. Todo lo anterior debe ir aparejado con estabilidad razonable en los precios.

Específicamente el sector público federal cuenta con mucho más recursos y elementos para contribuir al desarrollo económico, en comparación al sector público estatal. Y a su vez, éste nivel de gobierno cuenta con más recursos que el municipal. Por eso las grandes tareas de estabilización de precios y las cuestiones macroeconómicas deberán ser impulsadas desde el gobierno federal.

Por ejemplo, Oates W. (1973:45) apunta, es obvio el que exista una agencia central para lograr la estabilidad de precios que requiere el sistema económico, manejando fundamentalmente instrumentos de política monetaria. Trae a colación que si cada nivel de gobierno fuera capaz de crear y distribuir dinero, existiría un incentivo irresistible para una rápida expansión monetaria, por lo cual la lógica sugiere que en el caso de estabilización es claramente superior el gobierno federal para cumplir tal misión.

Otro argumento que han utilizado con más frecuencia para justificar el proceso centralizado en la toma de decisiones, es el uso de la economía de escala en la producción (Domínguez, 1973:45). La economía de escala consiste en que una unidad o agente económico puede producir bienes y servicios a menor costo, para ello debe contar con una amplia red de operaciones y con procesos apoyados en las mejores tecnologías. Con la economía de escala sugieren que todas las decisiones que tome el gobierno central, serán mejores en términos “económicos” que las tomadas por gobiernos locales.

En contrapunto, resulta excesivamente complejo para la administración central, conocer y regular una serie detallada de variables económicas, sociales y políticas de las comunidades locales, por eso se afirma que el gobierno municipal posee la condición básica de proximidad o contacto más inmediato con la población, lo que puede entonces facilitar la incorporación de ésta en diversas tareas de desarrollo nacional, pero de expresión local (Kusnetzoff, 1983:32; Domínguez, 1973:32).

También parece fuera de duda que el hombre siente un afecto natural e instintivo por aquello que le rodea en forma inmediata, por el grupo o región geográfica donde convive y realiza sus actividades cotidianas. La ventaja de la actuación del gobierno municipal es que puede tomar decisiones en forma inmediata, en cambio si se deja al gobierno federal el poder de actuación, su decisión va a exigir la creación de comisiones especiales, lo cual retrasará o perjudicará a la población demandante de algunos servicios públicos.

De esta forma se ha considerado que el gobierno municipal está apto para hacerse cargo de las siguientes funciones : seguridad pública local, prevención y extinción de incendios, tráfico, aseo y ornato de las ciudades, control de espectáculos públicos, alumbrado público, reglamentación de la urbanización y remodelación de las ciudades, construcción y mantenimiento de caminos vecinales, calles, parques, jardines, mercados, alcantarillas, creación de escuelas, bibliotecas, teatros y museos, atención de hospitales y centros de primeros auxilios, entre otros (Cabezas, 1968:4-5).

El cumplimiento cabal y eficaz de las responsabilidades que se han mencionado, es de importancia vital para mantener o incrementar el nivel de vida económico y social de la población, con ello el municipio aporta su parte al desarrollo económico social.

Una buena definición de desarrollo económico local la proporciona Vázquez C. (2012): “Podemos definir al Desarrollo Económico a nivel local, como el conjunto de

políticas públicas que permiten a los miembros de una sociedad, satisfacer sus necesidades básicas y con el paso del tiempo incrementar su patrimonio y su calidad de vida, contando con la debida capacidad económica individual para hacerlo”.

Respecto al papel que le corresponde al municipio en el proceso de desarrollo, Reyes S. (1984: Tomo IV p.371-373) plantea la siguiente hipótesis: “Actualmente el municipio desarrolla funciones características del estado liberal de mediados del siglo XIX”, entre las cuales orienta sus actividades a los servicios públicos, la hacienda municipal, la policía y de hecho interviene poco en la economía.

Savigny J. (1979:39,42) refiere que conforme a los principios liberales del derecho francés, no se trata generalmente de que el municipio administre por sí mismo las actividades económicas, sino de crear en su territorio las estructuras que favorezcan el desarrollo económico, concretamente el municipio en la actualidad debe construir los equipamientos colectivos, con lo cual se mejorará el marco existencial de sus ciudadanos o promoverá el desarrollo en su territorio.

Retchkiman B. (1975:72) expresa que si tomamos en consideración las metas que se persiguen con el desarrollo, las posibilidades de las entidades federativas y municipios serían auténticamente de cooperación, o mejor dicho, de adecuar sus políticas a la proyección general del desarrollo, pues desde un punto de vista estricto, es poco lo que pueden hacer por sí mismos. El autor tampoco supone que lo anterior se pueda interpretar como que el municipio deba jugar un papel pasivo en el desarrollo.

Mi postura va encaminada a plantear que debe existir complementariedad e interdependencia entre los tres ámbitos de gobierno, de modo que se pueda promover el desarrollo y el bienestar de la población, a quien en última instancia deben satisfacer los ámbitos federal, estatal y municipal. Compartiendo el punto de vista de Margain M. (1977:281), los municipios no atienden problemas como el abaratamiento del costo de vida, construcción directa de viviendas, impartición de educación técnica y superior, otorgamiento de créditos con tasas de interés bajas, entre otros, sin embargo restar importancia a las actividades y funciones de los gobiernos municipales, es no poder entender ni explicar muchos de los problemas primarios que padecen los habitantes de la nación.

Como he anotado antes, la participación del sector público es fundamental e imprescindible si se quieren conseguir estadios superiores de desarrollo nacional. En este sentido el gobierno federal dispone de los instrumentos de política económica más eficaces para encausar el proceso de desarrollo, los gobiernos estatales contribuyen con una parte pequeña para alcanzarlo y la participación de los ayuntamientos es menor. Por eso aquí planteo que es el momento que los municipios puedan tomar el papel de dirigir y promover el desarrollo en su jurisdicción, en este sentido se pronuncian autores como Calzada Padrón, Martínez Cabañas y Raúl Olmedo entre otros.

Calzada P. (1983:172) plantea: "Debe retomar el ayuntamiento funciones políticas que le permitan asumir el papel directriz de sus localidades. Debe surgir el ayuntamiento promotor de todas las actividades socioeconómicas de la comunidad....El día que los ayuntamientos se convengan que es más importante producir alimentos, generar empleos, promover industrias, etc. que pavimentar calles, ese día los ayuntamientos harán que México pase del subdesarrollo a ser un país independiente". Así mismo plantea que es necesario que el municipio promueva la creación de empresas, no solo del sector agrícola sino también en el sector industrial, lo cual ha de permitir alcanzar la autosuficiencia en sus regiones, lo que a su vez ha de generar más empleos y producirá una redistribución de la riqueza.

Martínez C. (1985:219) nos dice que al municipio no solo le corresponde la conservación y preservación de las comunidades, así como garantizar la satisfacción del interés público, sino también le compete el desarrollo, desenvolvimiento y perfección de los grupos humanos que habitan en su jurisdicción. Las municipalidades concebidas como instituciones de desarrollo, deben atender cuestiones de fomento industrial, comercial, agropecuario, forestal, pesquero y turístico, así como lo concerniente a cultura, deportes, salud, educación y conservación ambiental.

Por su parte Velázquez C, (1985:68) hace notar que hasta ahora el municipio ha sido incapaz de acrecentar la riqueza, de poner en actividad la fuerza de trabajo disponible y de incrementar el consumo de la población, debido a que carece de recursos económicos y de una hacienda fuerte, lo que ha propiciado que el municipio se convierta en un simple apéndice de los gobiernos federal y estatal. El municipio debe hacer realidad la creación de empleo, la elevación del nivel de vida de la población y de arraigar a ésta en su lugar de origen, porque "fortalecer al municipio es fincar las bases de un nuevo modelo de desarrollo nacional" (Ídem: 81)

Después de haber visto las explicaciones tan claras que nos han proporcionado estos tres autores sobre el papel del municipio en el proceso de desarrollo, no me queda más que decir que hago propias dichas declaraciones.

Caplan B. (1971:14-15) nos dice que ninguna nación podría prosperar y desarrollarse sobre la base de municipios empobrecidos, de tal manera que el desarrollo de las comunidades locales resulta condición básica para alcanzar el desarrollo nacional. Concretamente el autor de referencia, ve el papel del municipio en el proceso de desarrollo nacional cumpliendo estos puntos:

- 1.- Los municipios deben cumplir su parte en la ejecución de las obras públicas requeridas por el desarrollo, como carreteras, avenidas y accesos urbanos, puentes, aeropuertos, zonificación y obras básicas para la industria.
- 2.- Los municipios deben aumentar y mejorar los servicios públicos que estén a su cargo y que se requerirán en forma progresiva, a medida que aumenten las aglomeraciones urbanas.

3.- La política de gasto e ingreso municipal no puede estar en oposición a la política fiscal nacional.

En nuestro país se ha producido un fenómeno de centralización de los servicios públicos, donde el gobierno federal ha estado absorbiendo cada vez más recursos que originariamente le deben pertenecer a los municipios. Ese fenómeno no solamente se ha observado en nuestro país, sino que se ha presentado a nivel mundial. (Ídem: 81)

Uvalle B. (1986:142-143), plantea que el descenso del empleo, el abatimiento de la producción, el deterioro del gobierno, la contracción del mercado interno y la desproporción del valor de los bienes y servicios, respecto al volumen de los recursos monetarios, tiene su origen en el desgaste de las formas centralizadas de acumulación y distribución. Por lo cual es necesario activar a los municipios como núcleos de la revitalización económica, lo que permitirá fortalecer la base productiva de la sociedad y ha de permitir que el Estado viva en condiciones prósperas.

En una visión correcta, Olmedo C. (1984:121,124) plantea que la problemática municipal debe enmarcarse no solamente dentro del contexto de la situación nacional, sino que debe enmarcarse también dentro de lo que está ocurriendo en el orden internacional. La crisis económica nacional e internacional se entre lazaron, de tal manera que poco a poco se va generando en el país una crisis financiera del Estado, la cual hay que reconocer y comprender para presentar una alternativa manejable en la situación económica municipal. En ese sentido, entender que la globalización está presente en todos los aspectos económicos del desarrollo local y regional, nos va a permitir “vivir en lo global y actuar en lo local” (Ospina, 2001:1), con esta premisa partimos para tener una perspectiva de análisis municipal de manera crítica y autónoma.

En la década de los ochentas del siglo pasado, las participaciones reales que se entregaron a los municipios disminuyeron sustancialmente, ello obedecía a que el Gobierno Federal estuvo pagando gran cantidad de intereses de la deuda pública externa. Con ejemplos como éste se aprecia la problemática que se presenta en la vida municipal, a consecuencia de cuestiones externas en su entorno.

Por su lado, Flores C. (1985:65) hace ver que los estudiosos de la problemática municipal, han ubicado respecto a ésta, los siguientes factores: a) Debilidad de la hacienda municipal; b) Deficiente organización administrativa; c) Inexistencia de programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales; d) Falta de coordinación de las dependencias federales y estatales que actúan en territorio municipal; e) Excesiva centralización política, económica y administrativa; f) Falta de participación ciudadana en las obras y servicios públicos locales; g) Incapacidad de los municipios para satisfacer sus propias necesidades e insuficiencia de administradores para planear y operar la actividad pública local. Las causas mencionadas antes no agotan la problemática municipal, incluso algunas se podrían identificar como efectos.

Para Lozano O. (1984:68) la crisis urbana se refleja en lo siguiente: 1.- Insuficiencia de los servicios públicos municipales; 2.- Pobreza de las finanzas municipales; 3.- Incremento de la deuda pública municipal; 4) Legislaciones municipales obsoletas, que traban la posibilidad de adecuar dinámicamente las necesidades urbanas de hoy; 5.- Crecimiento desordenado; 6.- Elevado déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas; 7.- Infraestructura vial inconexa; 8.- Inadecuado uso del suelo urbano; 9.- Especulación incontrolable del suelo urbano; 10.- Carencia de servicios básicos como agua potable, drenaje, salud y pavimentación; 11.- Insuficiente educación; 12.- Elevación continua en el alquiler de la vivienda; y 13.- Inexistencia de áreas para la recreación colectiva.

Por mi parte, quiero decir que la problemática económica que afrontan los municipios del país se puede agrupar en dos grandes puntos:

1.- Graves limitaciones de recursos financieros, frente a crecientes necesidades de servicios públicos, con la población incrementando constantemente.

2.- Incremento del gasto público corriente, especialmente lo relativo a sueldos y salarios de los empleados y funcionarios municipales, así como el pago por servicios públicos que ofrecen las empresas públicas federales, por ejemplo: el cobro de derechos por parte de la Comisión Federal de Electricidad en sus tarifas eléctricas.

A esto hay que agregar, como lo señala Cabezas M, (1968:5), que la presión por más y mejores servicios públicos no proviene solamente del aumento de la población y del proceso de urbanización, derivado que los países van alcanzando un grado mayor de desarrollo económico, aumentan las demandas por más servicios públicos municipales, mejor protección policiaca, nuevas avenidas y vías de comunicación, mejores escuelas y mejores condiciones ambientales, entre otros asuntos demandados.

Con gran certeza Rosowsky J. (1984:127) apunta que al llevarse los recursos y las decisiones a los municipios es factible suponer que ellos llegarán a tener suficiente viabilidad para seguir siendo, como se supone y teóricamente lo son y como formalmente lo indica la Carta Magna, la célula básica del país. El autor aconseja que se debe llevar recursos y decisiones a los municipios más fuertes, ya que éstos tienen mayores posibilidades de obtener éxito en el cumplimiento de sus funciones, para después llegar gradualmente a los municipios pequeños.

4.1 Hacia una tipología municipal

El contar con indicadores o elementos para el establecimiento de la tipología municipal nos va a permitir darles un tratamiento analítico por grupos a los municipios heterogéneos de nuestra nación. La tipología nos permitirá proponer posibles soluciones más certeras a grupos de municipios más homogéneos.

La preeminencia de la visión homogénea que se tiene de los municipios en México, se debe al trato por igual que le da la Carta Magna a los municipios, a quienes dota con funciones y responsabilidades iguales para todos los municipios. En el contexto heterogéneo de la realidad mexicana, no se pueden aplicar propuestas válidas para un municipio metropolitano que para uno urbano. Por esta razón se requiere un trato diferenciado y acorde a cada realidad municipal. (Ibarra, 2009:4)

La formulación de la tipología municipal también nos va a facilitar contar con los indicadores que nos pueden ayudar a ubicar los diferentes grados de avance o desarrollo que presentan los variados municipios del país o de alguna región territorial, por ejemplo no es conveniente darles el mismo tratamiento a municipios metropolitanos o conurbados como Guadalajara, Monterrey o Naucalpan, con municipios de menor desarrollo o que presentan características totalmente rurales, ya que las condiciones económicas y sociales que se presentan en ellos son diametralmente diferentes. Contando con la tipología municipal se podrían presentar alternativas de solución adecuadas a las condiciones materiales y financieras de cada grupo de municipios.

Para autores como Moreno C. *et al* (1978:83) el establecimiento de la tipología municipal es una condición *sine qua non* para formular planes de desarrollo, pues no puede darse igual tratamiento a municipios urbanos, semiurbanos o rurales. Además con la tipología municipal se pueden ubicar tres aspectos fundamentales de los municipios: 1.- Nos da elementos para señalar las zonas de influencia en que se encuentran inmersos los municipios; 2.- Nos ayuda a ubicar los municipios focos de desarrollo frente a los que presentan una dependencia notable; y 3.- Nos permite conocer las vías de relación que serán útiles para promover distintas actividades políticas que generen el cambio y el desarrollo comunal.

Lordello (1975:645) comenta que es norma común otorgar tratamiento igual a todos los municipios, tanto en materia de competencia y de responsabilidad, como de estructura orgánica y forma de gobierno, sin tener en cuenta las notorias diferencias en la población, naturaleza socioeconómica (rural o urbana) y grado de desarrollo. Plantease de este modo, la situación *ridícula* de dar tratamiento igual a grandes ciudades; cuyos poderes, competencia funcional, fuente de ingreso y forma de gobierno están determinados por condiciones especiales; que a paupérrimos municipios del interior de la nación, cuya cabecera a veces tiene población inferior a la de un gran edificio de apartamentos de un municipio metropolitano.

Aún dentro de la misma entidad federativa o dentro de una región del país, no será posible dar tratamiento igual a los municipios que la conforman, ya que las condiciones geográficas, económicas, sociales y políticas hacen muy difícil establecer programas y acciones de carácter general.

En seguida plantearé los antecedentes principales que he ubicado y que han planteado sobre la tipología municipal en nuestro país.

Una de las primeras clasificaciones, que yo he denominado antropológica, la realiza Cámara B. (1978:40) a principios de la década de los setentas del siglo pasado. El autor presenta una tipología municipal basada en estos elementos: ambiente natural, número y categoría de las localidades que lo conforman, características de los segmentos socioculturales que lo componen, volumen de los servicios públicos y urbanos, grado de participación social y de integración política. Esta clasificación presenta tres segmentos:

1.- Tipo rural. Aquí hace otra subdivisión en a) Aldeano trivial, b) Aldeano tradicional c) Aldeano moderno, d) Ranchero o campesino, y e) Campesino moderno.

2.- Tipo rural-urbano.

3.- Tipo urbano. Aquí lo subdivide en dos: a) Ciudadino tradicional, y b) Ciudadino moderno.

O sea, en esta clasificación ubicamos ocho tipos de municipios.

También a principios de los setentas del siglo pasado, Moreno C. y otros (1978:79,83) plasman que se formuló una tipología municipal tomando como base el conjunto de indicadores más significativos del desarrollo, los cuales a su vez se convertirían en elementos útiles para la promoción y la planeación del propio desarrollo municipal. Para este grupo de autores la tipología municipal se debería elaborar con base en los recursos naturales susceptibles de ser aprovechados en el ámbito territorial del municipio. Los autores plantean una serie de indicadores, a manera de datos estadísticos que se requieren recopilar, para el estudio de la tipología municipal, aspecto que logran con bastante certeza y originalidad.

En 1973 el Centro de Investigación Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) elaboró un programa donde clasifican a los municipios en tres grandes grupos: rural, en transición y urbano (Martínez A., 1985:64). En la clasificación se tomaron en cuenta las siguientes variables: a) Población económicamente activa en la agricultura, en la industria y en los servicios; b) Número de viviendas con servicio de agua potable; c) Ingresos municipales. La clasificación anterior arrojó el siguiente resultado: 1520 municipios rurales, 272 municipios en transición, 50 municipios urbanos y 6 municipios muy urbanos.

En 1976 Gutiérrez T. (Ídem:64-65) presentó un documento, en la campaña presidencial de José López Portillo a través del entonces existente Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), que basa la clasificación municipal en las actividades económicamente preponderantes en el municipio, para lo cual utilizó el método de Nelson. El resultado de éste estudio fue dividir a los municipios en tres grandes grupos: especializados, muy especializados y altamente especializados. Esta clasificación destaca el indicador de la fuerza de trabajo empleada en cada actividad económica.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

En 1980 la Coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República elaboró una tipología municipal que divide a los municipios en cuatro grandes grupos: 1.- Rurales; 2.- Semiurbanos; 3.- Urbanos; y 4.- Metropolitanos

Entre las variables que se toman en cuenta para esta clasificación figuran: a) Población del municipio; b) Servicios públicos disponibles; c) Actividades económicas que se llevan a cabo en el municipio; d) Servicios educativos que se prestan; e) Presupuestos anuales de ingresos de los municipios; y f) Constitución de los asentamientos humanos.

Debo decir que esta clasificación o tipología municipal fue la más usada durante muchos años por diferentes autores. Me incluyo en esta afirmación y realicé una tipología de este tipo que fue presentada en 1987 (Villalobos, 1987).

En 1982 el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES) elaboró un documento titulado "Hacia una Tipología Municipal para Descentralizar la Vida Nacional" (Martínez A., 1985:65), el cual clasificaba a los municipios por su nivel de desarrollo económico, en base a los siguientes indicadores: 1.- Valor de la producción agrícola e industrial; 2.- Dispersión de la población en territorio municipal; 3.- Movimientos migratorios; y 4.- Mínimos de bienestar. Quisieron incluir otros indicadores, pero en ese tiempo no se contaba con información oportuna, los cuales eran éstos: 5.- Ingreso fiscal e ingreso total municipal; 6) Presupuesto municipal *per cápita*; y 7) Tipo de administración, funcionarios y empleados por habitante.

El IEPES clasificó a los municipios en tres grandes grupos, usando como variable principal al número de población: a.- Mayor desarrollo (más de 126,732 habitantes); b.- Mediano desarrollo (entre 73,079 y 126,732 habitantes); y c) Menor desarrollo (menos de 73,079 habitantes). El conjunto de los municipios a su vez se dividió en cinco subconjuntos, donde se tomó en cuenta: el índice de migración, condiciones y tasa de crecimiento de la propia migración, y mínimos de bienestar (alimentación, educación, salud y vivienda).

En 1983 González G. (1984:79-80) retoma la clasificación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y saca estos datos de dicha tipología: en los municipios urbanos se asienta el 59% de la población del país (40.5 millones de personas), en los municipios en transición habita el 9% de la población (6 millones) y en los municipios rurales se asienta el 32% de la población (22 millones). Donde señala las características básicas de cada tipo de municipio.

En ese mismo sentido y también en 1983, Mondragón Carrillo (1985:88-91) usa esa misma tipología municipal, basada en los recursos reales y potenciales con que cuenta cada municipio y la capacidad de respuesta que deberán tener los gobiernos con la población. Principalmente identifica las demandas que plantea la población, para preservar y mejorar su calidad de vida, cruzando los factores demanda de habitantes y capacidad de respuesta de gobiernos municipales. Como anotamos, identifica tres categorías de municipios: rurales, en transición y urbanos, donde plantea

que los municipios deberán tener capacidad de respuesta frente a la siguientes demandas de la población: 1.- Desarrollo urbano; 2.- Realización de la obra; 3.- Instalación y operación del mobiliario y equipo urbano; 4 Administración y finanzas públicas; 5.- Administración de acciones, obras y servicios públicos; 6.- Administración de programas de vivienda, suelo urbano y ecología; y 7) Participación democrática de la población.

En 1985 Martínez A. (1985:63) define a la tipología municipal: como un agrupamiento de elementos de información estadística básica, confiable y actualizada para un análisis del municipio, además señala que la tipología no sirve para pronosticar el futuro, solo es útil para conocer la realidad imperante en el presente. Para su tipología municipal toma en cuenta las siguientes variables: población, asentamientos humanos, medios de comunicación existentes, actividades económicas preponderantes, infraestructura que se encuentra en el municipio, entre otros elementos.

En la clasificación de Martínez A. señala que la realidad nacional presentaría 67 municipios urbanos, 174 municipios semiurbanos (en transición), 1322 municipios rurales y 814 municipios marginados. Como observamos, el autor también sigue con la clasificación de origen de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Para cada grupo de municipios plantea políticas de fortalecimiento municipal, como las que siguen: a) Política fiscal y presupuestaria; b) Política financiera; c) Política administrativa; d) Política de servicios públicos; e) Política legislativa; y f) Política de desarrollo urbano.

También en 1985 Martínez C. (1985:227) siguiendo la clasificación que da la Coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, plantea una tipología municipal en base a las siguientes consideraciones:

- 1.- Identificación de factores económicos, es decir, se señalan cuáles son las principales actividades económicas que se realizan en los municipios.
- 2.- Establecen sus características demográficas y urbanas, que son consecuencia del grado de desarrollo económico que han alcanzado los municipios.
- 3.- Análisis de las necesidades de servicios públicos que tienen las comunidades de los diferentes municipios.
- 4.- Toma en cuenta la problemática política, administrativa y financiera que enfrentan los municipios.

El autor de referencia retoma la clasificación de los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales.

Algunos autores como Fernández *et al* (1985:43), consideran que no es posible elaborar una tipología municipal, argumentando que la diversidad de formas que reviste el municipio en México es enormemente rica y variada, por lo cual resulta prácticamente imposible intentar una tipología municipal o construir un modelo abstracto de municipio "tipo".

Yo no comparto esa opinión, ya se ha repasado brevemente intentos muy serios de distinguidos municipalistas que han elaborado planteamientos sobre la tipología municipal. Dependiendo del área o campo de interés de quien elabore la tipología municipal, se van a utilizar los diferentes indicadores que nos van a permitir clasificar a los diferentes municipios del país.

4.2 Tipología Municipal Nacional 2020

En los últimos tiempos, quien ha contribuido de una manera significativa a la tipología municipal con su información tan precisa es el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Al respecto me permito tratar esta parte con información estadística, en base a los criterios de manejo de dicha institución.

CONEVAL contempla información para 2,457 municipios de las 32 entidades federativas de la República Mexicana, incluye a las 16 alcaldías de la Ciudad de México en sus datos estadísticos. Presenta dicha información para los años 2000, 2005, 2010 y 2015 (aquí presenta 2,452 municipios). Sus estadísticas se basan en los siguientes indicadores del nivel de pobreza de cada municipio:

- 1.- Población de 15 años o más analfabeta.
- 2.- Población de 6 a 14 años que no asiste a la escuela.
- 3.- Población de 15 años o más con educación básica incompleta.
- 4.- Población sin ser derechohabientes a servicios de salud.
- 5.- Viviendas con piso de tierra.
- 6.- Viviendas que no disponen de excusado o sanitario.
- 7.- Viviendas que no disponen de agua entubada de la red pública.
- 8.- Viviendas que no disponen de drenaje.
- 9.- Viviendas que no disponen de energía eléctrica
- 10.- Viviendas que no disponen de lavadora.
- 11.- Viviendas que no disponen de refrigerador.

Su clasificación obedece al grado de pobreza que se presenta en el país. Mientras mayor es la pobreza, ocupa los primeros lugares de sus clasificaciones y a la inversa, mientras menor sea la pobreza están ubicados en los últimos lugares de su clasificación. Con esto los municipios en donde su población tiene mejores condiciones de vida son los últimos de la clasificación. En función del rezago de pobreza y de acuerdo con el manejo de esas once variables, clasifican en cinco grandes

grupos a los municipios del país: a) Muy alto, b) Alto, c) Medio, d) Bajo y e) Muy bajo.

Con la información que da el Coneval, me voy a permitir hacer unos comentarios y análisis con algunos puntos que en mi consideración son para destacarse. Haré uso de herramientas como la estadística y la econometría. La información que se presenta dejó fuera 11 municipios que no presentan datos y los cuales excluimos, para poder hacer el análisis estadístico. Estos once municipios suman un total de población de 159 mil personas.

CUADRO 4
INDICE DE REZAGO SOCIAL EN MUNICIPIOS DE MEXICO 2000 y 2015

	Municipios año 2000		Población año 2000		Municipios año 2015		Población año 2015	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Muy Bajo	660	26.9%	67,092,938	68.8%	341	13.9%	68,674,979	57.5%
Bajo	428	17.4%	10,916,377	11.2%	760	31.0%	28,020,560	23.5%
Medio	484	19.7%	8,817,229	9.0%	603	24.6%	12,733,668	10.7%
Alto	695	28.3%	8,775,650	9.0%	567	23.1%	7,893,385	6.6%
Muy Alto	175	7.1%	1,878,083	1.9%	175	7.1%	2,049,161	1.7%
ND	15	0.6%	-	0.0%	6	0.2%	94,880	0.1%
Suma	2,457	100.0%	97,480,277	100.0%	2,452	100.0%	119,466,633	100.0%

FUENTE: Elaboración propia, con datos de CONEVAL

Lo que apreciamos en el Cuadro N 4 es que de acuerdo con la medición de CONEVAL, en el año 2000 había 660 municipios con nivel muy bajo de pobreza y que en esos municipios habitaban 67 millones de personas (68.8% de la población total del país). Para el año 2015 se encuentran en el nivel de pobreza muy baja 341 municipios (casi la mitad de los del 2000) y concentra a 68.6 millones de personas, pero de manera relativa baja al 57.5% de la población. La proporción que se pierde de pobreza muy baja de 2000 pasa a pobreza baja para 2015, lo cual de ninguna manera puede ser un buen indicador y habla de que cayó el nivel de vida de la población mexicana en el transcurso de esos quince años.

Adicionalmente, CONEVAL presenta información detallada de 51034 localidades que tengan más de 2500 habitantes en nuestro país. Donde presentan los once indicadores que se mencionaron antes para cada localidad y dicha información se presenta por cada municipio que cumpla esa característica. La información presentada por CONEVAL corresponde al año 2010 y aquí a su vez clasifican cada localidad de cada municipio de nuestra nación, en tres tipos de nivel de pobreza: baja, media y alta. Por ejemplo: el municipio de Naucalpan en índice de rezago de pobreza ocupa el lugar 2372 en 2015, que corresponde a nivel muy bajo de pobreza (el número 71 de los municipios menos pobres del país, es decir, de los municipios que tienen mejor nivel del país). Además se presenta información de 197 localidades o

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

zonas que tiene Naucalpan y en cada una de ellas hay otra clasificación en tres niveles de pobreza: alta, media y baja, en este caso este municipio presentó una localidad con pobreza alta, tres con pobreza media y 193 localidades con nivel de pobreza baja en el año 2010.

En el Cuadro 5 apreciamos los 40 municipios del país (incluidas las 16 alcaldías del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México), con mayor desarrollo o con menor rezago de pobreza como maneja CONEVAL. En los 40 municipios del país con mejor condición de vida viven poco más de 17.3 millones de personas, que corresponden al 14.6% de la población total de nuestro país en el año 2015, mientras que en el año 2000 en los 40 municipios de mejor nivel de vida se ubicaban 16.6 millones de personas, que correspondían al 16.9% de la población total del país.

Algunos datos quiero resaltar, derivado del Cuadro 5 presentado antes, la alcaldía de Benito Juárez (DF) está ubicada en el nivel de vida más alto del país en 2015 y en 2000 se ubicó en tercer lugar (que quizá sea segundo lugar, porque en primer lugar CONEVAL pone al municipio de Bacalar de Quintana Roo). Vuelven a repetir, estando en 2015 y 2000 los siguientes municipios, empiezo con mejor posición del año 2015: San Pedro Garza García, Miguel Hidalgo (DF), Coacalco de Berriozábal, Coyoacán, San Nicolás de los Garza, Cuautitlán, Iztacalco, Guadalupe (NL), Cuauh-témoc (DF), Cuautitlán Izcalli, Chihuahua, Monterrey, Azcapotzalco, San Sebastián Tutla (Oaxaca), Cananea, Saltillo, Monclova, Zacatecas, Guadalajara, Santa Catarina, Gustavo A. Madero, Tultitlán, Ciudad Madero, Tampico y Torreón.

De las tres principales zonas metropolitanas de nuestra nación (Valle de México, Guadalajara y Monterrey) se encuentran 28 municipios entre los 40 de mejor nivel de vida en nuestro país en el año 2015. Mientras que en el año 2000 de esas mismas tres zonas metropolitanas, estaban 20 municipios (la mitad de los de mejor nivel de vida). Esto nos da una idea de la concentración que tienen esas zonas en nuestro país.

El Cuadro 6 nos permite apreciar los municipios con mayor índice de rezago de todo el país. El municipio de Batopilas se ubica en la posición de pobreza más alta de todo México, aparece desde 2000 en las primeras diez posiciones de pobreza. Varios son los municipios que comparten el nada afortunado mal nivel de vida que tienen, aparecen en ambos años: Tehuipango, Mixtla de Altamirano, Chalchihuitán y Sitalá. Cinco municipios se encuentran en ambos años del cuadro, lo cual hace nos hace ver que en 15 años no progresaron y es imprescindible que se tomen medidas y políticas públicas que puedan subsanar el nivel de vida tan bajo que tienen.

Para terminar esta parte, daré la media (promedio aritmético de los datos) que presentan los municipios de México, de acuerdo con información que proporciona CONEVAL. En el año 2015, la población media o promedio en México es de 48,723 habitantes por municipio. Sin olvidar mencionar que la población total en México es de poco más de 119 millones de personas en ese año.

CUADRO 6
MUNICIPIOS EN MEXICO CON MAYOR INDICE DE REZAGO SOCIAL 2015 Y 2000

No.	AÑO 2015			AÑO 2000				
	Municipio	Entida	Orden Población	Municipio	Entida	Orden Población		
1	Batopilas	Chih.	1	11,289	Metlatónoc	Guerrerc	1	30,039
2	Mezquital	Durango	2	39,288	Tehuipango	Veracruz	2	17,640
3	Del Nayar	Nayarit	3	42,514	Mixtla de Altamirani	Veracruz	3	8,368
4	Cochoapa el Gran	Guerrerc	4	18,458	Coicoyán de las Fl	Oaxaca	4	5,733
5	San José Tenang	Oaxaca	5	18,316	Chalchihuitán	Chiapas	5	12,256
6	Tehuipango	Veracru.	6	26,322	Batopilas	Chihuah.	6	12,545
7	Mixtla de Altamirani	Veracru.	7	11,646	Santa Lucía Mahu:	Oaxaca	7	2,808
8	Chalchihuitán	Chiapas	8	16,803	Acatepec	Guerrerc	8	25,060
9	Sitalá	Chiapas	9	13,844	Sitalá	Chiapas	9	7,987
10	Santa María Chilci	Oaxaca	10	20,328	Santiago Amoltepe	Oaxaca	10	9,537

FUENTE: Elaboración propia, con datos de CONEVAL.

Las siete variables siguientes se dedican a describir si las viviendas de los municipios cuentan con servicios públicos o bienes de primera necesidad: 1) La media de viviendas que tienen piso de tierra es 8.4%; 2) La media de viviendas sin sanitario o excusado es de 5.6%; 3) La media de viviendas que no cuentan con agua es 8.8%; 4) La media de viviendas sin drenaje es 18.7%; 5) La media de viviendas sin electricidad es 2.5%; 6) La media de viviendas que no cuentan con lavadora es 49.3%; y 7) La media de viviendas que no cuentan con refrigerador es 30.9%.

Como era de esperarse y como comprobación de las variables que presenta CONEVAL, el índice de rezago tiene media o promedio de cero, la media del contexto nacional o ubicación de los municipios en el rezago social es de 1223.5 que es justo la mitad de los municipios que se presentan en la información. De acuerdo con el rezago social que presenta CONEVAL, la media estadística es lo que llaman rezago “Medio” (si pusiéramos del 1 al 5 los municipios de mayor rezago social hacia los que presentan menor rezago, ubicaríamos esa media estadística en 3.2)

4.3 Modelo econométrico para clasificación o tipología municipal.

Retomaré algunas definiciones que son citadas por dos de los autores más importantes, desde mi punto de vista, en la econometría: Dagum, Camilo y Estela (1981:19).

Para Malinvaud E: “...un modelo es la expresión formal de ideas y conocimientos relativos a un fenómeno”. Para Sampedro J.: “...un modelo es una representación simplificada y en símbolos matemáticos de un cierto conjunto de relaciones económicas”.

Dagum C. (1981:18) nos dice que en ciencias económicas el modelo es “un conjunto de relaciones matemáticas que expresan, en forma simplificada e idealizada, las características básicas y esenciales de 1) un orden institucional y legal vigente; 2)

una tecnología incorporada a la actividad económica objeto de análisis; y 3) la regularidad observada en el comportamiento real de los sujetos de la actividad económica”.

El modelo que presentaré se basa en la información detallada que proporciona CO-NEVAL de todos los municipios del país. Probaré si cada una de las doce variables que presentan al público del año 2015, influye en la clasificación municipal que hicieron en cinco grandes grupos, en torno al rezago social que presentan los municipios del país

Metodología.

Para el análisis econométrico de este trabajo se realizarán tres pruebas generales, que son fundamentales: 1) Coeficiente de correlación; 2) La prueba F; y 3) El coeficiente Durbin-Watson.

Además se aplicará la prueba t de Student para ver si son o no significativas las variables independientes incluidas en la regresión.

El coeficiente de determinación (R^2) nos indica el grado de asociación o el porcentaje de explicación que existe entre las variables independientes y los valores observados de la variable dependiente, es decir, en qué grado de porcentaje va a cambiar la variable dependiente, en función de los cambios de las variables independientes.

En este estudio, el tipo de determinación es lineal en todos los casos, esto significa que a incrementos constantes en las variables independientes corresponden también aumentos constantes en la variable dependiente.

La magnitud del coeficiente de determinación varía entre 0 y 1. El sentido de la determinación puede ser positivo o negativo. Cuando el signo de la determinación es positivo esta es directa, o sea, que a incrementos en las variables independientes corresponden aumentos en la variable dependiente. La determinación es inversa cuando se observa que hay aumentos en las variables independientes y hay decrementos en la variable dependiente.

La prueba F es una medida de significancia global de la regresión estimada. La prueba F nos dice si las variables independientes en su conjunto contribuyen a explicar las variaciones de la variable dependiente.

TABLA No 1
DISTRIBUCION F

Grados de Libertad (Para el Denominador)	Pr	Grados de Libertad (Para el Numerador)
		12
+ 200	0.05	1.75
+ 200	0.01	2.18

Fuente: Gujarati (página 432)

Si la F calculada es mayor que la F de la Tabla N° 1, entonces decimos que en forma global la regresión estimada es significativa.

Con la prueba de Durbin-Watson se puede apreciar si existe auto correlación en la regresión, puede definirse como la “correlación existente entre los miembros de una serie de observaciones ordenadas en el tiempo (como son las cifras de series de tiempo) o en el espacio (como las cifras de corte transversal)” (Gujarati, 1985:215).

El modelo de correlación lineal supone que no debe existir auto correlación en los errores, lo cual significa que la perturbación de una observación no debe estar influenciada por la perturbación de otras variables. La función de auto correlación se define como la correlación cruzada de la señal consigo misma.

**TABLA No 2
ESTADISTICO DURBIN-WATSON**

	Significancia	
	0.05	0.01
dL	1.643	1.550
du	1.896	1.801

Fuente: Gujarati (página 436-437). Para 12 variables y +200 datos

La hipótesis nula con que se va a trabajar aquí será de dos colas, es decir, se desea que no exista auto correlación positiva ni negativa, para lo cual se tendrá que cumplir con la siguiente condición:

$du < dc < 4 - du$, si la prueba no es concluyente se daría este supuesto: $dL < dc < du$

Donde dc es el estadístico Durbin-Watson calculado en la regresión, mientras que dL y du son valores que se obtienen de las tablas.

La prueba t de Student sirve para ver si algún coeficiente de las variables independientes es significativo o no. La prueba t es útil para precisar si alguna variable independiente explica o influye sobre las observaciones obtenidas de la variable dependiente.

Existen dos casos para la prueba t de Student: prueba de un extremo o de dos extremos. La prueba de dos extremos o dos colas se utiliza cuando se quiere ver si un estadístico es significativo en forma absoluta, sin importar el signo del coeficiente de la variable independiente, es decir, no importa si el coeficiente es positivo o negativo.

En este trabajo se usará la prueba de dos colas. La condición para que un coeficiente de la variable independiente sea significativo o no, es que el valor de la t calculada sea mayor que el de la Tabla N° 3.

Para ver si los coeficientes de los estadísticos F, d y t son o no significativos, se hará uso del criterio planteado por Olguín Q. y Hayashi M. (1977:167), el cual dice: “En la terminología estadística se consideran como resultados no significativos cuando

se emplean niveles superiores al 5%, se consideran significativos cuando los resultados son significativos al 5%, pero no al 1%; altamente significativos cuando son significativos al 1%”.

TABLA No 3
VALORES CRITICOS DE t

Nivel de Significacia para una prueba de dos extremos		
0.10	0.05	0.01
1.645	1.960	2.576

Fuente: Olguin Q. y Hayshi M. (página 326). Para + 200 datos

De tal forma que con la prueba t de Student se verá que variable independiente influye más sobre la clasificación municipal que se ha elaborado.

Para efectos de este estudio, CONEVAL presenta doce variables y de ahí deriva tres resultados, con lo cual catorce columnas son presentadas como variables cuantitativas y una sola se presenta como variable cualitativa, grado de rezago social, la cual clasifica a los municipios en: Muy alto, Alto, Medio, Bajo y Muy bajo. A este respecto le di valores del 5 al 1 respectivamente a dicha clasificación, para convertir esa variable en cuantitativa y poderla trabajar en esta parte.

Toda esta información se trabajó en el programa Excel, en la parte específica de Análisis de Datos. El coeficiente Durbin-Watson lo realicé en base a cálculos personales, ya que no lo arroja el paquete Excel. Los datos que se presentan son 2446 municipios, presento doce variables independientes y la variable dependiente es el mencionado grado de rezago social, clasificado en sus cinco vertientes. Estos son los resultados obtenidos en el modelo de regresión múltiple con doce variables independientes.

En general se puede decir que las doce variables independientes explican el 90.8% de los valores observados en la variable dependiente, en este caso los cinco tipos de municipios que clasificó CONEVAL. De tal forma, que otras variables que no están incluidas en la regresión múltiple explicarían el 9.2% de los valores observados en los 2446 municipios del país analizados.

Dado que en este caso $F= 2108.53$ es mucho mayor que cualquiera de los valores de la Tabla N° 1, entonces puedo afirmar que la regresión múltiple estimada se puede aceptar globalmente.

De tal manera que para un nivel de significancia del 1% (o con nivel de confianza del 99%) el conjunto de variables incluidas en la regresión de la clasificación municipal, explica con alta significancia dicha tipología.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0.953
Coefficiente de determinación R ²	0.909
R ² ajustado	0.908
Error típico	0.351
Observaciones	2446

ANÁLISIS DE VARIANZA

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	12	2,979.08	248.26	2,018.53	-
Residuos	2433	299.23	0.12		
Total	2445	3,278.32			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	5.8640	0.0399	147.0614	-	5.7859	5.9422
x1: Num. Población	0.0001	0.0001	1.9363	0.0530	0.0000	0.0002
x2: +15 años analf.	- 0.0041	0.0016	- 2.4986	0.0125	- 0.0072	- 0.0009
x3: 6-14 años sin esc.	- 0.0067	0.0033	- 2.0384	0.0416	- 0.0132	- 0.0003
x4: +15 básica inc.	- 0.0252	0.0009	- 28.3455	0.0000	- 0.0270	- 0.0235
x5: Sin Serv. Salud	0.0049	0.0010	4.7909	0.0000	0.0029	0.0069
x6: Vivienda Piso tierra	- 0.0107	0.0013	- 8.2537	0.0000	- 0.0133	- 0.0082
x7: Vivienda sin excusado	- 0.0098	0.0011	- 8.8245	0.0000	- 0.0120	- 0.0076
x8: Vivienda sin agua	- 0.0118	0.0007	- 15.9371	0.0000	- 0.0132	- 0.0103
x9: Vivienda sin drenaje	- 0.0055	0.0005	- 11.6824	0.0000	- 0.0065	- 0.0046
x10: Vivienda sin luz	- 0.0142	0.0027	- 5.2110	0.0000	- 0.0196	- 0.0089
x11: Vivienda sin lavadora	- 0.0159	0.0007	- 22.1036	0.0000	- 0.0173	- 0.0145
x12: Vivienda sin refrig.	- 0.0049	0.0008	- 6.3847	0.0000	- 0.0064	- 0.0034

Durbin Watson calculado 1.9860

Adicionalmente, el valor crítico de F resultó con valor de cero, cuando este parámetro no debe rebasar el 0.05 de acuerdo a los criterios establecidos por los expertos en manejo estadístico, con lo cual refuerza que las 12 variables independientes y de forma conjunta son muy significativas para explicar la clasificación o tipología municipal planteada.

En cuanto a la prueba Durbin-Watson, en la regresión estimada se cumple con la condición requerida para que no existiera auto correlación:

$du < dc < 4 - du$; sustituyendo para 1% de significancia: $1.801 < 1.986 < 2.199$.

Lo cual nos hace afirmar que no hay auto correlación en nuestro modelo con nivel de confianza altamente significativo.

Ahora explicaré como influye cada variable independiente en la tipología municipal que se realizó de los 2446 municipios del país.

Esperaba que el número de población fuera determinante para explicar la clasificación municipal del modelo, pero no sucedió así. A duras penas está en los límites para la prueba t, ya que apenas alcanza 1.936 en los cálculos y en la Tabla N° 3 el valor para la prueba t con nivel de significancia para 0.05 es de 1.96, con lo cual estaría en el límite para explicar la variable dependiente.

Otro punto que refuerza el comentario anterior, es que la Probabilidad de esta variable es de 0.053 y el límite que se establece para ser significativa es que sea menor a 0.05. Otra prueba que pasa rozando el límite. Por último, también se aprecia que la variable población tiene el menor coeficiente de las doce variables incorporadas al modelo, con muy poca influencia para la variable dependiente, por lo cual puedo afirmar que con estos datos el número de habitantes del municipio, influye menos que el resto de variables del modelo.

La variable que tiene más peso en la explicación de la tipología municipal analizada aquí, es la variable x4: población mayor de quince años que tiene educación básica incompleta. Lo cual nos hace afirmar con toda certeza que para el grado de rezago o pobreza que presentan nuestros municipios, el que no tengan las personas mayores de quince años la educación básica terminada influye muchísimo. Vemos que esta variable x4 tiene el coeficiente mayor de la regresión, además que la prueba t sobrepasa el límite con mucha facilidad que se establece en la Tabla N° 3.

Además la Probabilidad calculada presenta un signo negativo de 153 posiciones después del punto decimal, es decir está más cerca del cero que cualquier otra variable independiente. Por eso afirmo que es determinante para explicar la pobreza en los municipios del país, el que sus habitantes mayores de quince años no hayan podido terminar la educación básica.

La segunda variable en explicar el rezago social o la pobreza, que es la base para esta clasificación municipal, es la variable x11: viviendas sin lavadora. El coeficiente es el segundo en importancia, la prueba t se ubica por arriba de lo que marca la Tabla N° 3 y la Probabilidad calculada de la variable es muy cercana al cero, presenta un signo negativo de 99 posiciones después del punto decimal. También puedo afirmar que las viviendas que no cuentan con el uso de una lavadora, corresponde a los municipios con mayor rezago o pobreza del país.

La tercera variable que explica el grado de rezago social de los municipios del país es x10: viviendas sin energía eléctrica. El coeficiente es el que sigue en importancia y la prueba t también pasa sin ningún problema los números de la Tabla N° 3 y la Probabilidad de esta variable es muy cercana a cero, siete posiciones negativas después del punto decimal.

En cuarto lugar para explicar el rezago social en los municipios, está la variable x8: viviendas que no cuentan con agua entubada en su domicilio. No tiene problemas en los indicadores de coeficientes, ni en la prueba t ni en el coeficiente de Probabilidad de la variable.

Las siguientes variables tampoco presentan ningún problema en los coeficientes de los parámetros, prueba t de Student, ni en el coeficiente de Probabilidad en el modelo de regresión múltiple que se presenta, por lo cual pueden explicar el comportamiento de la clasificación municipal y de su nivel de rezago. En orden descendiente encontramos:

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Quinto lugar, x6: vivienda con piso de tierra.

Sexto Lugar, x7: vivienda sin sanitario o excusado.

Séptimo lugar, x12: vivienda sin refrigerador.

Octavo lugar, x9: vivienda sin drenaje.

Noveno lugar, x5: habitantes del municipio que no cuentan con servicios de salud.

En décimo y undécimo lugar encuentro a la variables x2: población de más de 15 años que presenta analfabetismo y x3: niños de 6 a 14 años que no acuden a la escuela, respectivamente. Estas variables pasan el coeficiente de Probabilidad (la última rozando el límite permitido), pero ya no alcanzan la prueba t de Student, con 99% de confiabilidad y dicha confiabilidad se posiciona dentro del 95% del parámetro para ambas. En cuanto a los signos esperados solo se salen del contemplado, la variable x5: habitantes del municipio que no cuentan con servicios de salud y x1: número de pobladores del municipio. Las otras diez variables presentan el signo esperado para explicar el rezago social en los municipios.

4.4 Tipología Municipal en 1990. Estado de México

En 1990 presento una tipología municipal con la información del Estado de México y se escoge esta entidad porque en ese momento se cuenta con información estadística homogénea para los 121 municipios que conformaban la entidad. La información corresponde al año 1985 y 1986 (cuatro años de retraso) y se componía de ocho grandes tomos.

Se sigue la tipología municipal que plantea la Coordinadora de Estudios Administrativos de la Presidencia y en la cual avanza Martínez Cabañas, se dividen a los municipios en cuatro grandes grupos: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Los indicadores básicos que se disponía en el Estado de México y que sirvieron para plantear la tipología municipal son:

Municipios Metropolitanos

- 1.- Más de 500 mil habitantes en territorio municipal.
- 2.- Más del 95% de población urbana (o menos del 5% de población rural). De acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda.
- 3.- Más de 3 mil millones de pesos de presupuesto anual (a precios de 1985)
- 4.- Más de 100 mil alumnos (en todos los niveles educativos).
- 5.- Más de 5 mil establecimientos comerciales (pequeños, medianos y grandes).
- 6.- Más de 1000 establecimientos industriales (de todos los niveles).

7.- Más de 3,500 millones de pesos de inversión pública federal y estatal en el municipio.

8.- Más del 45% del territorio municipal está destinado o se encuentra considerado como industrial o urbano.

9.- Sectores económicos predominantes: industria de transformación y comercio a gran escala.

Municipios Urbanos

1.- De 100 mil a 500 mil habitantes.

2.- Del 5% al 35% de población rural.

3.- Presupuesto de egresos de 400 millones a 3,500 millones de pesos.

4.- Población escolar ubicada entre 25 mil y 100 mil alumnos.

5.- Entre 700 y 5000 establecimientos comerciales.

6.- Funcionando entre 200 y 1000 industrias en el municipio

7.- Inversión pública federal y estatal que se realiza en el municipio entre 1,000 y 3,500 millones de pesos.

8.- Entre 15% y 45% del suelo territorial tiene uso industrial o urbano.

9.- Sectores económicos predominantes: industria y comercio en mediana escala.

Municipios Semiurbanos

1.- Población entre 25 mil y 100 mil habitantes

2.- Del 35% al 75% de población rural.

3.- Presupuesto de egresos se sitúa entre 80 millones y 400 millones de pesos.

4.- Población escolar entre 7500 y 25 mil alumnos.

5.- Operando entre 150 y 700 establecimientos comerciales.

6.- Instaladas en territorio entre 60 y 200 industrias.

7.- Inversión pública federal que se realiza en municipio de 250 millones a 1000 millones de pesos.

8.- Del 5% al 15% del suelo dedicado a actividades industriales y zonas urbanas.

9.- Sectores económicamente predominantes: industria y comercio en pequeño.

En los municipios rurales se ubican todos los que tengan estas nueve variables, en menor medida que el límite inferior de los municipios semiurbanos.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Los resultados que arrojó la tipología del municipio del Estado de México en 1985 fueron:

1.- Municipios metropolitanos: Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcóyotl, Tlalnepantla, Toluca, Atizapán de Zaragoza y Cuautitlán Izcalli.

2.- Municipios urbanos: Coacalco, Cuautitlán de Romero Rubio, Chalco, Chimalhuacán, Huixquilucan, Ixtapaluca, Lerma, Metepec, Nicolás Romero, La Paz, Tecámac, Texcoco y Tultitlan.

3.- Municipios semiurbanos: Acambay, Acolman, Almoloya de Juárez, Amecameca, Atlacomulco, Coatepec Harinas, Coyotepec, Chicoloapan, Ixtapan de la Sal, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlan, Ocoyoacac, El Oro, Otzolotepec, San Felipe del Progreso, San Mateo Atenco, Tejupilco, Temascalcingo, Tenango del Valle, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepotzotlán, Tianguistengo, Tlalmanalco, Tlataya, Tultepec, Valle de Bravo, Villa Guerrero, Villa Victoria, Zinacantepec y Zumpango.

4.- Municipios rurales: El resto de los municipios del Estado de México (64).

Estas era lo que se expresó en ese momento sobre esa tipología municipal:

Con los indicadores para la clasificación de la tipología municipal que se manejaron en ese tiempo, no se pretendía que todos los municipios del Estado de México tuvieran que encasillarse o encajonarse dentro de los límites señalados, por lo cual se decidió que si un municipio tenía cinco o más características de determinado grupo se ubicaba dentro del mismo (recordemos que son nueve variables que se manejan). Este intento de clasificación no debió interpretarse como una aproximación estática, ya que será necesario realizar revisiones periódicas, debido a que algunos municipios podrían ubicarse en otros grupos a consecuencia del grado de desarrollo que vayan experimentando, conforme pasa el tiempo.

No puedo dejar de mencionar que al tener grupos de municipios con mayor grado de homogeneidad, el tratamiento, diagnóstico o análisis que se realice sobre la problemática municipal podrá permitir dar con soluciones más acordes y adecuadas a las condiciones particulares que se presenten en la realidad.

Del estudio empírico realizado, se aprecia que del total de la población del Estado de México en el año 1985 (11'208,820 habitantes), 60% vivía en municipios metropolitanos, 17% habitaba en municipios urbanos, 14% radicaba en municipios semiurbanos y 9% vivía en municipios rurales.

De la sumatoria de los presupuestos municipales del Estado de México (poco más de 45 mil millones de pesos en 1985) el 64% de los ingresos de ese rubro lo manejaron municipios metropolitanos. La suma de municipios metropolitanos y urbanos absorbe el 78% del presupuesto municipal, que corresponde a la primera zona metropolitana alrededor de la ciudad de México y la zona metropolitana de Toluca.

El número de alumnos del Estado de México en 1985 fue de 2'595,963 personas, de ese total el 51% de alumnos acudía a recibir enseñanza en los municipios metropolitanos. La suma de municipios metropolitanos y urbanos tenía el 71% de los alumnos de la entidad.

En cuanto a comercios (de todos los niveles) de la entidad en 1985, los municipios metropolitanos concentran el 67%, mientras que los municipios rurales concentran solo el 7%. En los municipios metropolitanos y urbanos se ubica el 82% de los comercios de la entidad. En cuanto a industrias instaladas (de todos los niveles), el 60% se encontraba operando en municipios metropolitanos y el 11% en municipios rurales.

Por último, del total de inversión pública realizada en el Estado de México, por parte de los Gobiernos Federal y Estatal, 42% fue para municipios metropolitanos, 28% para municipios urbanos, 20% para municipios urbanos y 10% para municipios rurales. Estas cifras nos muestran que el Gobierno Federal y el Gobierno Estatal '*compensaron*' de alguna forma a los municipios urbanos (sobre todo a éstos) y a los municipios semiurbanos. Lo anterior obedecía a que en ese entonces las instancias federal y estatal dieron apoyo a lo que se consideraba ciudades medias o municipios de impulso, que corresponden todo a los municipios urbanos, por la política de descentralización de la vida nacional.

En ese año (1990) se efectuó un análisis de regresión lineal múltiple para cada una de las fuentes de ingreso de los 121 municipios del Estado de México, dichas fuentes de ingreso presentadas fueron: Impuestos, Derechos, Aportaciones para mejoras, Aprovechamientos, Productos, Participaciones, Ingresos extraordinarios e Ingresos totales. En total se trabajaron ocho relaciones lineales múltiples. Estos tipos de ingreso eran la variable dependiente y éstas eran las variables independientes que se presentaron para las ocho figuras de ingreso municipal:

X1: Número de viviendas existentes en cada municipio.

X2: Número de comercios en cada municipio (pequeños, medianos y grandes).

X3: Número de industrias en cada municipio (de todos tipos igualmente).

X4: Población total de cada municipio.

X5: Porcentaje de población rural en relación a población total municipal.

X6: Porcentaje de áreas urbanas e industriales que presentaba cada municipio.

X7: Extensión (en hectáreas) del suelo dedicado a áreas urbanas en el municipio.

X8: Extensión (en hectáreas) del suelo dedicado a áreas industriales en el municipio.

X9: Número de comercios que expenden productos básicos en el municipio.

X10. Número de alumnos de todos los niveles escolares en el municipio.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Los datos que se presentaron en 1990 para los 121 municipios fueron capturados en primera instancia mediante la hoja electrónica de Lotus 123 (la más usada y popular en esos años) y después fueron trasladados al paquete de estadística TSP (Team Software Process). Solo recordar que en ese año existían dos paquetes usados con más frecuencia para el procesamiento estadístico de los datos, el TSP que usé y el paquete SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Utilicé el paquete TSP en 1990 por dos razones: sus instrucciones eran más sencillas que el resto de procesadores estadísticos y su programa cabía en un solo disco flexible de 5.25". Mientras que para operar el paquete completo de SPSS se tenían que andar cargando diez discos flexibles de 5.25" o procesarse en un equipo conocido entonces como minicomputadoras, que de mini no tenían nada y dichos equipos no eran móviles como hoy en día. Del paquete TSP se usó el método de mínimos cuadrados en una etapa y cuyo comando era LS.

Con esas diez variables independientes se explicó el 94% de las variaciones que experimentaron los ingresos totales de los municipios de la entidad. O lo que es lo mismo, el 6% de las variaciones que se observaron en los ingresos totales de los municipios se puede atribuir a otras variables que no se consideraron en la regresión múltiple.

El estadístico $F_c(215)$ es mucho mayor que el F de la Tabla N° 1 presentada arriba, de ahí que se dedujo que la regresión en forma general se puede aceptar, dado que para un nivel de significancia 1% (o con un nivel de confianza del 99%) el conjunto de las diez variables explican con bastante aproximación a los ingresos totales de los municipios.

LS // Depent Variable is IngTot			
121 Observations	VARIABLE	COEFFICIENT	STD. ERROR T-STAT.
	x1 Viv	110.93	78.05 1.421
	x2 Com	3266.23	497.62 6.563
	x3 Ind	-3108.44	1033.36 -3.008
	x4 Pob	-33.24	11.67 -2.847
	x5 PobRu	6714.83	1855.46 3.619
	x6 SueInU	6610.82	11636.52 0.568
	x7 HaUrb	1240.15	196.97 6.296
	x8 HaInd	2782.14	986.18 2.821
	x9 ComBa	-45925.67	3946.81 -11.636
	x10 Alu	36.72	18.065 2.032
	R-squared		0.946
	Adjusted R-squared		0.941
	Durbin-Watson stat		1.922
	F-statistic		215.011

El coeficiente estadístico Durbin-Watson ($Dw=1.92$) cumplió con la condición estipulada para esta prueba. De acuerdo con esto, no se presenta auto correlación positiva ni negativa en la regresión estimada, hasta con un nivel de significancia del 1% (lo que equivale al 99% de confianza).

Analizando el comportamiento de cada variable independiente de la regresión múltiple estimada, se tuvo que la única variable que no es significativa es x_6 (Porcentaje de áreas urbanas e industriales en relación al total del municipio).

La variable x_1 (Número de viviendas existentes en el municipio) fue significativa con 90% de confianza y aunque no cubre el 95% de confianza previamente establecido, si se pudo decir que esa variable influye en los ingresos totales municipales.

Se presentan con problemas de signo las variables x_3 , x_4 y x_5 . La variable x_3 (Número de industrias en el municipio) es altamente significativa (99.5% de confianza) en sentido inverso al esperado. Lo que nos dejó ver que a mayor número de industrias en el municipio, menores ingresos totales obtuvieron los ayuntamientos.

La variable x_4 (Población del municipio) es altamente significativa (99.5% de confianza) también en sentido inverso. De igual forma, entre más población tuvo el municipio menos ingresos totales percibió.

La variable x_5 (Porcentaje de población rural en territorio municipal) se esperaba de signo negativo y resultó positivo, presentando un nivel de confianza de 99.95%. Esto nos indica que a mayor porcentaje de población rural (o menor porcentaje de población urbana) mayores ingresos totales obtuvieron los municipios.

La variable x_2 (Número de comercios en el municipio) es la segunda variable en orden del nivel de significancia. Esta variable es altamente significativa con un nivel de confianza del 99.95%, de lo cual se derivó que el número de comercios en el municipio influyó notable y positivamente sobre los ingresos totales municipales.

La variable x_7 (Extensión en hectáreas del suelo destinadas a áreas urbanas) es la tercera en orden de importancia, ubicándose en la misma posición que la variable anterior. La variable x_7 presentó un altísimo nivel de significancia (99.95% de confianza), con lo cual se pudo decir que la extensión del municipio destinada a áreas urbanas influyó notable y positivamente sobre los ingresos totales municipales.

La variable x_8 (Extensión en hectáreas del suelo destinadas a áreas industriales) es altamente significativa (99.5% de confianza), esto se interpretó como que a mayores hectáreas destinadas a industrias, mayores fueron los ingresos totales municipales. La variable x_{10} (Número de alumnos) es significativa con 97.5% de confianza y esto se interpretó como que a mayor número de alumnos, mayores son los ingresos totales de los municipios.

La variable x_9 (Número de comercios que expenden productos básicos en el municipio) es la que tiene el nivel de significancia más alto en la regresión múltiple que se corrió. De igual forma, para casi todas las fuentes de ingreso municipal fue la

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

variable independiente que más explicó cada fuente de ingreso municipal por separado. Presentó signo negativo esperado y la variable x_9 fue altamente significativa en grado superlativo para la regresión, con un nivel de confianza del 99.95%. Con ello se pudo afirmar que a mayor número de comercios que expenden productos básicos en el municipio, menores fueron los ingresos totales obtenidos en esos años.

4.5 Tipología Municipal en 2020. Estado de México

En esta ocasión dispongo de otras estadísticas para la tipología municipal en el Estado de México, pero igual sigo usando la misma que utilicé hace treinta años, dividiendo a los municipios en: rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Para la clasificación municipal uso básicamente estadísticas económicas de los 121 municipios, voy siguiendo el método deductivo y sigo estos pasos:

1.- Empiezo por el Producto Interno Bruto (PIB) de cada municipio. El porcentaje del PIB agrícola / PIB total, me da un coeficiente y si éste es mayor al 10% considero a esos municipios rurales. Con esta razón ubico a 60 municipios en el Estado de México.

2.- Por el dato de población considero rurales a los que tienen menos de 50 mil habitantes, semiurbanos a los que tienen hasta 120 mil habitantes, urbanos a los que tienen hasta 500 mil habitantes y metropolitanos a los que tienen más de medio millón de habitantes. Donde el límite superior del primer grupo de municipios es el límite inferior del siguiente. Por lo cual saco del primer grupo de 60 municipios a los que tienen más de 50 mil habitantes y son dos: Almoloya y San Felipe del Progreso.

3.- De los municipios que tienen menos del 10% de relación PIB agrícola / PIB total, agrego al primer bloque de rurales, por población menor a 50 mil habitantes, a estos municipios: Tezojuca, Jaltenco, Mexicalzingo, El Oro, Ixtapan de la Sal, Papalotla, Almoloya del Río, Temamatla, Atizapán, San Antonio de la Isla y Zacazonapan. Agrego estos 11 municipios a los rurales y me da como cifra definitiva de municipios rurales en el Estado de México 69 municipios rurales.

4.- En este punto ubico a los municipios que por su situación geográfica están alrededor de los conocidos como Valle de México y Valle de Toluca. Ubicando a 30 municipios que cumplen esta condición.

5.- De estos 30 municipios, para separar a los municipios metropolitanos de los urbanos uso tres indicadores, los dos primeros básicos y otro por si hay duda en los datos: a) PIB agrícola / PIB total, menor al 0.3% lo considero municipio metropolitano; b) Población mayor a 500 mil habitantes es considerado municipio metropolitano; y c) Si existe duda en estos dos indicadores, uso como tercer elemento de ubicación al valor catastral municipal (en pesos). De tal forma que ubico 14 municipios metropolitanos y 16 municipios urbanos.

CUADRO 7

INDICADORES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO 2015

Millones de Pesos

Municipio	TIPO		Población		2017 Valor		Conte		Grado		PIB p/c		Ingreso		Ingres		Participi-		+15 añ- % PIB	
	2020	1990	Població	PIB	Catastral	Nacio	Pobrez	Miles	Ingreso	Propio	paciones	+15 añ- Educac	% PIB Agríc							
Aizapán de Zar	4	4	523,296	\$ 49,862	\$ 175,534	2400	Muy bajc	\$ 95.28	\$ 2,619	\$ 769	\$ 1,202	24.82	0.0%							
Chimalhuacán	4	3	679,811	\$ 9,219	\$ 65,428	2052	Bajo	\$ 13.56	\$ 2,435	\$ 144	\$ 1,906	36.79	0.2%							
Coacalco de Be	4	3	284,462	\$ 16,456	\$ 71,036	2443	Muy bajc	\$ 57.85	\$ 900	\$ 192	\$ 576	16.01	0.2%							
Cuautitlán Izcalli	4	4	531,041	\$ 82,594	\$ 129,433	2435	Muy bajc	\$ 155.53	\$ 1,883	\$ 820	\$ 1,056	18.70	0.1%							
Ecatepec de Mc	4	4	1,677,678	\$ 129,043	\$ 232,578	2394	Muy bajc	\$ 76.92	\$ 4,197	\$ 648	\$ 3,108	26.49	0.0%							
Huixquilucan	4	3	267,858	\$ 37,088	\$ 190,989	2412	Muy bajc	\$ 138.46	\$ 1,891	\$ 923	\$ 820	21.84	0.1%							
Ixtapaluca	4	3	495,563	\$ 26,389	\$ 42,966	2257	Muy bajc	\$ 53.25	\$ 2,532	\$ 118	\$ 1,892	26.93	0.3%							
Metepec	4	3	227,827	\$ 44,824	\$ 133,120	2405	Muy bajc	\$ 196.75	\$ 1,475	\$ 537	\$ 810	19.32	0.1%							
Naucalpan de J	4	4	844,219	\$ 276,359	\$ 263,593	2372	Muy bajc	\$ 327.35	\$ 3,409	\$ 1,039	\$ 2,280	26.13	0.0%							
Nezahualcóyotl	4	4	1,039,867	\$ 44,947	\$ 210,930	2383	Muy bajc	\$ 43.22	\$ 4,069	\$ 471	\$ 2,609	26.36	0.1%							
Tecamác	4	3	446,008	\$ 11,594	\$ 108,656	2433	Muy bajc	\$ 25.99	\$ 1,457	\$ 481	\$ 835	18.41	0.3%							
Tlalnepanitla de	4	4	700,734	\$ 186,157	\$ 239,941	2410	Muy bajc	\$ 265.66	\$ 3,357	\$ 870	\$ 2,045	24.66	0.0%							
Toluca	4	4	873,536	\$ 157,037	\$ 228,692	2160	Muy bajc	\$ 179.77	\$ 3,709	\$ 862	\$ 2,139	25.80	0.2%							
Tultitlán	4	3	520,557	\$ 57,813	\$ 94,395	2416	Muy bajc	\$ 111.06	\$ 1,289	\$ 269	\$ 1,004	23.34	0.0%							
Suma	14		9,112,457	\$ 129,379	\$ 2,187,290				\$ 35,221	\$ 8,143	\$ 22,282									
% Total E.M.	11%		56.3%	75.3%	69.7%				57.3%	70.2%	52.9%									
Acolman	3	2	152,506	\$ 10,483	\$ 5,636	2185	Muy bajc	\$ 68.74	\$ 329	\$ 27	\$ 249	27.27	0.9%							
Chalco	3	3	343,701	\$ 22,649	\$ 85,562	2114	Muy bajc	\$ 65.90	\$ 1,242	\$ 390	\$ 665	30.83	0.6%							
Chicolopan	3	2	204,107	\$ 9,665	\$ 26,431	2388	Muy bajc	\$ 47.35	\$ 376	\$ 39	\$ 292	25.03	0.4%							
Cuautitlán	3	3	149,550	\$ 17,939	\$ 44,325	2439	Muy bajc	\$ 119.96	\$ 562	\$ 243	\$ 131	15.41	0.5%							
Huehuetoca	3	1	128,486	\$ 9,591	\$ 26,746	2371	Muy bajc	\$ 74.65	\$ 415	\$ 131	\$ 254	22.30	0.6%							
La Paz	3	3	293,725	\$ 39,656	\$ 38,732	2044	Bajo	\$ 135.01	\$ 620	\$ 71	\$ 465	32.50	0.0%							
Lerma	3	3	146,654	\$ 31,845	\$ 46,563	2020	Bajo	\$ 217.15	\$ 556	\$ 190	\$ 365	30.76	0.4%							
Melchor Ocamp	3	1	57,152	\$ 928	\$ 10,046	2274	Muy bajc	\$ 16.24	\$ 157	\$ 36	\$ 104	28.60	2.5%							
Nicolás Romerc	3	3	410,118	\$ 6,893	\$ 58,298	2221	Muy bajc	\$ 16.81	\$ 1,029	\$ 81	\$ 853	31.19	1.0%							
San Mateo Aten	3	2	75,511	\$ 9,401	\$ 10,792	2174	Muy bajc	\$ 124.50	\$ 338	\$ 48	\$ 160	25.74	0.2%							
Tepeolotlán	3	2	94,198	\$ 19,474	\$ 31,676	2266	Muy bajc	\$ 206.74	\$ 402	\$ 150	\$ 214	25.74	0.7%							
Texcoco	3	3	240,749	\$ 21,718	\$ 53,311	2361	Muy bajc	\$ 90.21	\$ 1,008	\$ 249	\$ 224	23.22	1.1%							
Tultepec	3	2	150,182	\$ 3,787	\$ 26,206	2387	Muy bajc	\$ 25.22	\$ 490	\$ 128	\$ 320	24.50	0.5%							
Valle de Chalco	3	N/E	396,157	\$ 5,629	\$ 35,510	2117	Muy bajc	\$ 14.21	\$ 1,132	\$ 65	\$ 929	36.11	0.9%							
Zinacantanepc	3	2	188,927	\$ 8,465	\$ 20,789	1770	Bajo	\$ 44.81	\$ 697	\$ 76	\$ 482	34.04	3.5%							
Zumpango	3	2	199,069	\$ 3,729	\$ 55,026	2260	Muy bajc	\$ 18.73	\$ 402	\$ 92	\$ 286	28.21	6.3%							
Suma	16		3,230,792	\$ 221,853	\$ 575,648				\$ 9,754	\$ 2,016	\$ 6,574									
% Total E.M.	13%		20.0%	14.8%	18.3%				15.9%	17.4%	15.6%									
Almoloya de Ju	2	2	176,237	\$ 1,469	\$ 14,606	1162	Medio	\$ 8.34	\$ 382	\$ 45	\$ 326	44.73	23.5%							
Amecameca	2	2	50,904	\$ 1,486	\$ 3,048	2073	Bajo	\$ 29.18	\$ 161	\$ 16	\$ 127	27.21	6.4%							
Apaxco	2	1	29,347	\$ 5,083	\$ 5,028	2188	Muy bajc	\$ 173.20	\$ 164	\$ 22	\$ 141	32.29	0.9%							
Atenco	2	1	62,392	\$ 857	\$ 3,644	2098	Bajo	\$ 13.74	\$ 167	\$ 9	\$ 120	31.60	4.3%							
Atzacmulco	2	2	100,675	\$ 14,309	\$ 15,903	1582	Bajo	\$ 142.13	\$ 675	\$ 127	\$ 526	33.40	3.8%							
Calimaya	2	1	56,574	\$ 1,132	\$ 14,694	2142	Muy bajc	\$ 20.02	\$ 171	\$ 49	\$ 111	28.53	7.4%							
Capulhuac	2	1	35,495	\$ 2,125	\$ 2,594	2138	Muy bajc	\$ 59.86	\$ 123	\$ 9	\$ 82	29.84	1.9%							
Chiconcuac	2	1	25,543	\$ 935	\$ 3,500	2189	Muy bajc	\$ 36.60	\$ 131	\$ 13	\$ 103	25.87	0.0%							
Coyotepec	2	2	41,810	\$ 585	\$ 1,740	2070	Bajo	\$ 13.99	\$ 123	\$ 7	\$ 103	29.62	1.8%							
Ixtlahuaca	2	2	153,184	\$ 4,485	\$ 3,795	972	Medio	\$ 29.28	\$ 568	\$ 29	\$ 512	42.77	8.6%							
Jilotepec	2	2	87,927	\$ 2,399	\$ 14,952	1260	Medio	\$ 27.29	\$ 355	\$ 50	\$ 245	41.01	12.8%							
Jocotitlán	2	2	65,291	\$ 9,118	\$ 5,349	1459	Bajo	\$ 139.65	\$ 208	\$ 14	\$ 185	36.06	4.6%							
Ocoyoacac	2	2	66,190	\$ 10,646	\$ 10,787	2112	Muy bajc	\$ 160.83	\$ 263	\$ 54	\$ 186	27.48	0.6%							
Otzolotepec	2	2	84,519	\$ 6,758	\$ 5,111	1416	Bajo	\$ 79.95	\$ 252	\$ 19	\$ 216	41.43	1.1%							
San Felipe del F	2	2	134,143	\$ 885	\$ 3,696	454	Alto	\$ 6.60	\$ 563	\$ 14	\$ 536	55.21	23.4%							
Tejupic	2	2	77,799	\$ 1,539	\$ 6,151	1186	Medio	\$ 19.78	\$ 397	\$ 108	\$ 271	48.13	16.6%							
Temascalcingo	2	2	63,721	\$ 1,206	\$ 4,492	1048	Medio	\$ 18.93	\$ 367	\$ 12	\$ 292	49.97	12.8%							
Temoaoya	2	2	103,834	\$ 877	\$ 5,360	1007	Medio	\$ 8.45	\$ 291	\$ 15	\$ 251	49.91	15.8%							
Tenancingo	2	2	97,891	\$ 4,131	\$ 7,411	1434	Bajo	\$ 42.20	\$ 268	\$ 32	\$ 236	38.92	25.0%							
Tenango del Va	2	2	86,380	\$ 3,470	\$ 7,286	1527	Bajo	\$ 40.17	\$ 376	\$ 19	\$ 263	40.09	9.8%							
Teoloyucan	2	2	66,518	\$ 3,253	\$ 9,834	2307	Muy bajc	\$ 48.90	\$ 173	\$ 30	\$ 143	28.71	0.9%							
Teotihuacan	2	2	56,993	\$ 2,219	\$ 6,870	2249	Muy bajc	\$ 38.93	\$ 191	\$ 17	\$ 166	28.81	4.1%							
Tianguistenco	2	2	77,147	\$ 8,135	\$ 8,649	1665	Bajo	\$ 105.45	\$ 254	\$ 32	\$ 183	35.36	2.0%							
Tlalmanalco	2	2	47,390	\$ 1,145	\$ 3,281	2284	Muy bajc	\$ 24.16	\$ 150	\$ 10	\$ 139	23.71	3.7%							
Valle de Bravo	2	2	65,703	\$ 15,083	\$ 31,407	1612	Bajo	\$ 229.57	\$ 385	\$ 119	\$ 246	40.21	1.7%							
Xonacatlán	2	1	51,646	\$ 1,178	\$ 4,314	1874	Bajo	\$ 22.81	\$ 130	\$ 16	\$ 103	33.48	2.5%							
Suma	26		1,965,253	\$ 104,507	\$ 203,502				\$ 7,289	\$ 886	\$ 5,810									
% Total E.M.	21%		12.1%	7.0%	6.5%				11.9%	7.6%	13.8%									

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

CUADRO 7													
INDICADORES MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO 2015													
Municipio	TIPO		Poblacio	2017 Valor			Conte	Grado	PIB p/c	Ingreso	Ingres	Participa	% PIB
	2020	1990		PIB	Catastral	Nacio							
Acambay de R	1	2	66,034	\$ 919	\$ 3,145	782	Medio	\$ 13.91	\$ 265	\$ 11	\$ 222	47.26	28.9%
Aculco	1	1	49,026	\$ 1,252	\$ 2,763	979	Medio	\$ 25.54	\$ 228	\$ 15	\$ 203	49.49	17.5%
Almoloya de Alc	1	1	14,846	\$ 281	\$ 544	1069	Medio	\$ 18.91	\$ 94	\$ 1	\$ 86	54.49	47.8%
Almoloya del Ri	1	1	11,126	\$ 159	\$ 1,260	1894	Bajo	\$ 14.33	\$ 43	\$ 3	\$ 38	34.31	6.3%
Amanalco	1	1	24,669	\$ 488	\$ 2,849	861	Medio	\$ 19.77	\$ 78	\$ 2	\$ 76	54.31	37.3%
Amatepec	1	1	26,610	\$ 1,012	\$ 1,068	966	Medio	\$ 38.04	\$ 137	\$ 2	\$ 112	56.96	32.3%
Atzacapan	1	1	11,875	\$ 404	\$ 1,547	1924	Bajo	\$ 34.01	\$ 44	\$ 3	\$ 41	34.04	2.1%
Atlautla	1	1	30,945	\$ 919	\$ 2,667	1389	Bajo	\$ 29.71	\$ 111	\$ 7	\$ 104	39.24	13.4%
Axapusco	1	1	27,709	\$ 246	\$ 3,181	1790	Bajo	\$ 8.86	\$ 208	\$ 20	\$ 156	39.39	46.4%
Ayapango	1	1	9,863	\$ 438	\$ 794	2101	Bajo	\$ 44.37	\$ 43	\$ 4	\$ 38	28.46	75.9%
Chapa de Mota	1	1	28,289	\$ 108	\$ 2,547	1071	Medio	\$ 3.82	\$ 134	\$ 3	\$ 112	48.04	60.3%
Chapultepec	1	1	11,764	\$ 108	\$ 2,171	2303	Muy baj	\$ 9.16	\$ 57	\$ 9	\$ 39	22.97	15.5%
Chiautla	1	1	29,159	\$ 429	\$ 5,179	2194	Muy baj	\$ 14.71	\$ 185	\$ 10	\$ 140	28.71	7.1%
Coatepec	1	2	39,897	\$ 2,414	\$ 4,434	1096	Medio	\$ 60.50	\$ 192	\$ 17	\$ 146	58.14	78.1%
Cocotitán	1	1	14,414	\$ 170	\$ 1,467	2127	Muy baj	\$ 11.79	\$ 53	\$ 3	\$ 38	24.92	9.8%
Donato Guerra	1	1	34,000	\$ 1,353	\$ 2,356	372	Alto	\$ 39.78	\$ 189	\$ 2	\$ 136	60.72	17.5%
Ecatzingo	1	1	9,414	\$ 110	\$ 758	1295	Medio	\$ 11.66	\$ 50	\$ 1	\$ 44	36.48	27.6%
El Oro	1	2	37,343	\$ 706	\$ 3,298	1265	Medio	\$ 18.89	\$ 226	\$ 11	\$ 180	41.93	8.0%
Hueyopox tla	1	1	43,784	\$ 504	\$ 2,814	1756	Bajo	\$ 11.50	\$ 200	\$ 11	\$ 171	43.53	14.1%
Isidro Fabela	1	1	11,726	\$ 172	\$ 1,053	1766	Bajo	\$ 14.67	\$ 55	\$ 3	\$ 44	38.75	36.0%
Ixtapan de la Se	1	2	35,552	\$ 1,754	\$ 9,808	1403	Bajo	\$ 49.34	\$ 189	\$ 35	\$ 129	46.38	7.8%
Ixtapan del Oro	1	1	6,791	\$ 76	\$ 646	406	Alto	\$ 11.24	\$ 78	\$ 1	\$ 76	65.56	85.2%
Jaltenco	1	1	27,825	\$ 327	\$ 3,142	2349	Muy baj	\$ 11.74	\$ 106	\$ 9	\$ 89	26.21	8.5%
Jilotingo	1	1	19,013	\$ 131	\$ 3,973	1925	Bajo	\$ 6.89	\$ 80	\$ 12	\$ 56	36.34	22.3%
Jiquipico	1	2	74,314	\$ 455	\$ 2,393	1133	Medio	\$ 6.13	\$ 262	\$ 7	\$ 241	46.91	44.5%
Jiquilingo	1	1	13,857	\$ 171	\$ 1,126	1371	Bajo	\$ 12.33	\$ 94	\$ 6	\$ 80	42.94	52.1%
Juchitepec	1	1	25,436	\$ 77	\$ 2,068	1600	Bajo	\$ 28.18	\$ 163	\$ 9	\$ 93	37.90	44.0%
Luvianos	1	N/E	27,860	\$ 1,397	\$ 833	891	Medio	\$ 50.13	\$ 192	\$ 2	\$ 159	57.04	41.1%
Malinalco	1	1	27,482	\$ 1,079	\$ 5,138	1262	Medio	\$ 39.27	\$ 153	\$ 13	\$ 116	50.36	27.5%
Mexicatzingo	1	1	12,796	\$ 192	\$ 1,877	2099	Bajo	\$ 15.00	\$ 61	\$ 12	\$ 44	29.31	8.5%
Morelos	1	1	29,862	\$ 411	\$ 1,757	606	Alto	\$ 13.77	\$ 193	\$ 6	\$ 177	54.78	21.6%
Mex tlaipán	1	1	39,666	\$ 471	\$ 6,952	2131	Muy baj	\$ 11.87	\$ 125	\$ 27	\$ 90	32.38	12.6%
Nopaltepec	1	1	8,960	\$ 201	\$ 2,235	2011	Bajo	\$ 22.48	\$ 81	\$ 7	\$ 64	37.43	59.8%
Ocuilán	1	1	34,485	\$ 642	\$ 1,382	1217	Medio	\$ 18.62	\$ 246	\$ 4	\$ 239	47.87	35.1%
Otumba	1	1	35,274	\$ 752	\$ 3,559	2004	Bajo	\$ 21.31	\$ 146	\$ 13	\$ 97	33.68	25.3%
Ozoloapan	1	1	3,872	\$ 160	\$ 9,076	1145	Medio	\$ 41.24	\$ 61	\$ 1	\$ 52	57.51	88.1%
Ozumba	1	1	29,114	\$ 738	\$ 3,180	1775	Bajo	\$ 25.35	\$ 102	\$ 10	\$ 90	32.39	13.0%
Papalotla	1	1	3,963	\$ 105	\$ 773	2342	Muy baj	\$ 26.60	\$ 46	\$ 4	\$ 34	25.42	7.1%
Polotitlán	1	1	13,851	\$ 1,554	\$ 2,299	1774	Bajo	\$ 12.16	\$ 141	\$ 11	\$ 129	40.55	11.6%
Rayón	1	1	13,261	\$ 296	\$ 1,422	2057	Bajo	\$ 22.33	\$ 113	\$ 4	\$ 109	28.17	13.2%
San Antonio la	1	1	27,230	\$ 1,602	\$ 4,367	2334	Muy baj	\$ 58.62	\$ 89	\$ 15	\$ 62	18.69	1.9%
San José del Ri	1	N/E	93,878	\$ 737	\$ 1,492	326	Alto	\$ 7.85	\$ 473	\$ 10	\$ 384	66.85	61.4%
San Martín de	1	1	26,960	\$ 736	\$ 2,698	2198	Muy baj	\$ 27.30	\$ 92	\$ 10	\$ 73	28.78	23.3%
San Simón de C	1	1	6,010	\$ 188	\$ 364	1238	Medio	\$ 31.33	\$ 92	\$ 5	\$ 77	42.44	14.8%
Santo Tomás	1	1	9,682	\$ 104	\$ 614	1535	Bajo	\$ 10.71	\$ 59	\$ 1	\$ 53	47.11	51.8%
Soyaniquilpan d	1	1	13,290	\$ 208	\$ 929	1528	Bajo	\$ 15.88	\$ 102	\$ 5	\$ 80	39.72	33.1%
Sultepec	1	1	26,832	\$ 287	\$ 1,473	679	Alto	\$ 10.71	\$ 149	\$ 5	\$ 144	55.61	48.0%
Temamatla	1	1	12,984	\$ 319	\$ 2,101	2242	Muy baj	\$ 24.54	\$ 114	\$ 8	\$ 82	24.61	4.7%
Temascalapa	1	1	38,622	\$ 501	\$ 6,773	1942	Bajo	\$ 12.96	\$ 123	\$ 16	\$ 91	35.61	23.3%
Temascaltepec	1	1	31,631	\$ 679	\$ 1,027	845	Medio	\$ 21.46	\$ 230	\$ 4	\$ 203	52.45	30.1%
Tenango del Air	1	1	12,470	\$ 75	\$ 1,270	2097	Bajo	\$ 6.03	\$ 38	\$ 2	\$ 34	32.72	39.2%
Tepetlaotoc	1	1	30,680	\$ 327	\$ 2,800	1975	Bajo	\$ 10.67	\$ 90	\$ 9	\$ 77	31.98	33.1%
Tepetitlan	1	1	19,843	\$ 363	\$ 1,938	1567	Bajo	\$ 18.29	\$ 107	\$ 10	\$ 62	37.91	35.3%
Tehuacan	1	1	36,902	\$ 719	\$ 3,601	2005	Bajo	\$ 19.49	\$ 107	\$ 7	\$ 100	36.44	16.5%
Tehuacan	1	1	19,206	\$ 287	\$ 910	1055	Medio	\$ 14.95	\$ 109	\$ 3	\$ 105	49.33	27.6%
Tehuacan	1	1	5,246	\$ 115	\$ 452	1923	Bajo	\$ 21.85	\$ 32	\$ 1	\$ 30	27.69	18.2%
Tehuacan	1	1	41,333	\$ 1,071	\$ 4,616	1769	Bajo	\$ 25.91	\$ 114	\$ 10	\$ 70	32.00	9.4%
Tehuacan	1	1	15,664	\$ 163	\$ 1,483	1585	Bajo	\$ 10.39	\$ 117	\$ 7	\$ 88	44.50	32.2%
Tehuacan	1	2	34,937	\$ 1,457	\$ 1,005	1052	Medio	\$ 41.70	\$ 228	\$ 3	\$ 187	53.50	70.3%
Tehuacan	1	N/E	9,728	\$ 37	\$ 2,231	2258	Muy baj	\$ 3.76	\$ 51	\$ 12	\$ 33	29.44	59.0%
Tehuacan	1	1	12,324	\$ 419	\$ 2,113	1917	Bajo	\$ 34.01	\$ 86	\$ 14	\$ 51	46.05	52.6%
Villa de Allende	1	1	52,641	\$ 782	\$ 935	525	Alto	\$ 14.85	\$ 187	\$ 3	\$ 179	57.74	60.3%
Villa del Carbon	1	1	47,151	\$ 671	\$ 3,912	1002	Medio	\$ 14.23	\$ 189	\$ 15	\$ 142	49.21	16.3%
Villa Guerrero	1	1	67,929	\$ 3,952	\$ 4,556	1066	Medio	\$ 58.18	\$ 245	\$ 14	\$ 193	61.14	57.9%
Villa Victoria	1	1	104,612	\$ 1,301	\$ 3,204	324	Alto	\$ 12.44	\$ 306	\$ 10	\$ 255	62.57	27.8%
Xaltlaqueco	1	1	29,572	\$ 339	\$ 1,476	1492	Bajo	\$ 11.47	\$ 99	\$ 4	\$ 76	37.59	18.2%
Zacazonapan	1	1	4,137	\$ 2,602	\$ 2,176	1691	Bajo	\$ 62.91	\$ 39	\$ 2	\$ 29	52.32	1.5%
Zacualpan	1	1	14,958	\$ 507	\$ 1,469	627	Alto	\$ 33.90	\$ 149	\$ 8	\$ 105	58.92	24.2%
Zumpahuacán	1	1	16,927	\$ 275	\$ 1,248	717	Alto	\$ 16.27	\$ 120	\$ 3	\$ 92	53.54	70.3%
Suma		69	1,879,106	\$ 44,642	\$ 172,766				\$ 9,157	\$ 550	\$ 7,447		
% Total E.M.	55%		11.6%	3.0%	5.5%				14.9%	4.7%	17.7%		

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI, CONEVAL y Gobierno del Estado de México

6.- Ya tengo ubicados a 99 municipios clasificados en rurales, urbanos y metropolitanos, por lo tanto la diferencia con 125 municipios, me da la cifra de municipios semiurbanos, que son 26 municipios. Ver cuadro N° 5.

En 1990 ubiqué 7 municipios metropolitanos, 13 municipios urbanos, 34 municipios semiurbanos y 67 municipios rurales (en ese año existían 121 municipios). Con información de 2015 ubico 14 municipios metropolitanos, 16 municipios urbanos, 26 municipios semiurbanos y 69 municipios rurales (ahora son 125 municipios).

En 2015 los 14 municipios metropolitanos del Estado de México tenían el 56.3% de la población (9.11 millones de personas), concentran el 75.3% del PIB estatal, el 69.7% del valor catastral del estado y sus ingresos propios municipales (contribuciones, productos y aprovechamientos) representaban el 70.2% del estado.

En 2015 los 16 municipios urbanos del Estado de México contaban con el 20% de la población estatal (3.23 millones de personas), 14.8% del PIB estatal, 18.3% del valor catastral del estado y sus ingresos propios municipales representaban el 17.4% del estado.

En 2015 los 69 municipios urbanos tenían al 11.6% de la población estatal (1.9 millones de personas), concentraban el 3% del PIB del estado, el 5.5% del valor catastral total y sus ingresos propios representaban el 4.7% del estado.

Si unimos municipios metropolitanos y urbanos, los 30 municipios concentraban 76.3% de la población del Estado de México (12.34 millones de personas), el 90.1% del PIB estatal, el 88% del valor catastral del estado y sus ingresos propios representaban el 87.6% de los 125 municipios del estado.

En 1990 logré explicar los ingresos totales municipales en base a diez variables que usé, ahora con solo dos variables puedo explicar dichos ingresos totales municipales: población municipal y valor catastral de los municipios.

Como se aprecia en los datos que arroja la correlación lineal de dos variables, con estas dos variables podemos explicar el 95% de las variaciones que experimentaron los ingresos totales municipales de la entidad. O lo que es lo mismo, el 5% de las variaciones que se observan en los ingresos totales municipales se puede atribuir a otras variables que no se consideran en la regresión presentada.

El estadístico F es mucho mayor que el de la Tabla N° 1, por lo que decimos que la explicación de esas dos variables se puede aceptar con un nivel de significancia del 1% (o con nivel de confianza del 99%).

El coeficiente del estadístico Durbin-Watson cumple con la condición estipulada para esta prueba. Con lo cual se afirma que no presenta auto correlación positiva ni negativa, hasta con un nivel de significancia del 1% (lo que equivale al 99% de confianza).

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

<i>Estadísticas de la regresión</i>		Durbin-Watson calc.	2.0670
Coeficiente de correlación múltiple	0.975		
Coeficiente de determinación R ²	0.951		
R ² ajustado	0.950		
Error típico	185.142		
Observaciones	125		

ANÁLISIS DE VARIANZA	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	2	81,302,777	40,651,389	1,185.95	0.0000
Residuos	122	4,181,865	34,278		
Total	124	85,484,642			

	Coeficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%
Intercepción	62.883	18.959	3.317	0.0012	25.353	100.413
poblacion	0.002	0.000	13.182	0.0000	0.002	0.002
catastro	0.007	0.001	10.886	0.0000	0.006	0.008

Las dos variables de la regresión casi presentan los mismos parámetros para el estadístico t y en probabilidad, por lo cual afirmo que ambas variables son altamente significativas con nivel de confianza del 99.95%. Con ello afirmo que a mayor número de población y mayor valor catastral en los 125 municipios del Estado de México, mayor serán los ingresos totales obtenidos.

Para ver el grado de dependencia que presentan los municipios chicos y grandes del Estado de México, en función de las participaciones que reciben preparé esta correlación simple donde los ingresos totales municipales son la variable dependiente y las participaciones federales son la variable independiente, estos resultados arrojaron:

<i>Estadísticas de la regresión</i>		Durbin-Watson calc.	2.0523
Coeficiente de correlación múltiple	0.984		
Coeficiente de determinación R ²	0.968		
R ² ajustado	0.968		
Error típico	148.101		
Observaciones	125		

ANÁLISIS DE VARIANZA	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	1	82,786,754	82,786,754	3,774.35	0.0000
Residuos	123	2,697,888	21,934		
Total	124	85,484,642			

	Coeficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%
Intercepción	- 18.928	15.635	- 1.211	0.228	- 49.877	12.022
partic	1.520	0.025	61.436	0.000	1.471	1.569

Podemos ver por las cifras presentadas, que casi el 97% de las variaciones que experimentan los ingresos totales municipales están en dependencia de las variaciones que explican las participaciones entregadas por el gobierno.

Como sabemos que los fondos generales de las participaciones (Ramo 28 y Ramo 33) están influidos por la población de los municipios, por el esfuerzo propio de recaudación (que se puede explicar éste en función del valor catastral registrado en territorio municipal) y por el PIB de cada municipio, no metí en la correlación explicativa de los ingresos totales municipales a las participaciones federales.

Como en los análisis anteriores, el estadístico Fc es mucho mayor que el de las tablas que se han presentado antes, por lo cual se puede deducir que la variable independiente (participaciones) explica la variable dependiente (ingresos totales municipales) con nivel de confianza del 99%. El coeficiente Durbin-Watson también cumple con la condición estimada y con ello se afirma que no existe auto correlación ni positiva ni negativa en la regresión, con un nivel de confianza del 99%.

Y pasa sin ningún problema la prueba t de Student y también la Probabilidad calculada de la variable independiente es muy cercana a cero. Con lo cual se dice que esos dos coeficientes presentan un nivel de confianza de 99.95%.

En cuanto a información que presenta CONEVAL para los 125 municipios del Estado de México, puedo decir que la variable más importante para explicar la ubicación del rezago social es la población mayor de quince años que no tiene educación básica. Donde esta última variables el a independiente y el rezago social es la variable dependiente en la regresión simple que se presenta.

<i>Estadísticas de la regresión</i>		Durbin-Watson calc.	2.0430
Coefficiente de correlación múltiple	0.939		
Coefficiente de determinación R ²	0.882		
R ² ajustado	0.881		
Error típico	204.390		
Observaciones	125		

<i>ANÁLISIS DE VARIANZA</i>	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	1	38,422,668	38,422,668	919.74	0.0000
Residuos	123	5,138,380	41,775		
Total	124	43,561,048			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	3,432.88	59.64	57.56	0.0000	3,314.82	3,550.95
x4:+15 básica in-	46.19	1.52	- 30.33	0.0000	- 49.21	- 43.18

La variable independiente (población mayor de quince años que no tiene educación básica) explica el 88% de las variaciones que presenta el índice de rezago social en los 125 municipios del Estado de México. El estadístico Fc es mucho mayor que los

de tablas y con eso se afirma que la regresión se puede aceptar con confianza del 99%. El coeficiente Durbin-Watson cumple con la condición prevista para la prueba y por lo tanto no hay auto correlación en la regresión, con confianza de 99%.

Los coeficientes para la prueba t Student y la Probabilidad que se dan en la variable independiente (población mayor de quince años que no tiene educación) cumplen con la condición requerida y se afirma que ambos indicadores son altamente significativos con nivel de confianza de 99 .95%.

5. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Antes de empezar a ver la parte económica de los servicios públicos municipales, conviene tomar en cuenta lo expresado por Ramos S. (Jiménez, 1978:161), quien ha plasmado: “Un estudio de los servicios públicos puede ser enfocado desde muy diversos ángulos, y ninguno de ellos podría ser considerado como ilegítimo o aún incorrecto, aunque podría objetarse, en todo caso, que algunos puntos de vista podrían ser más adecuados que otros. Sin embargo lo que determina en última instancia, que tal o cual punto de vista sea el más adecuado o no, son los objetivos teórico-prácticos de la investigación”

Henderson A. (1974:201-202) nos dice que el término servicio público se aplicó durante el siglo XIX principalmente para la distribución de agua, algunas formas de transporte, gas y electricidad. Donde se advertía que no podía operar la fuerza normalmente reguladora de la competencia, debido a que las condiciones legales o técnicas impedían un monopolio local, por ejemplo: no se podían instalar dos rivales de conexión para la distribución de agua, ya que habría objeciones graves a la doble perturbación de las calles y avenidas del municipio, además de que con un proveedor siempre se podrían ofrecer términos más favorables para los consumidores. El autor de referencia escribe: “Es conveniente, entonces, utilizar el término servicios públicos para abarcar todos los casos en que el mercado es demasiado pequeño para permitir más de una empresa de tamaño óptimo”.

La anterior explicación se puede ubicar dentro de la posición neoclásica que explica la intervención estatal en la actividad económica, la cual en lo concerniente a la fijación de precios de los servicios públicos, considera ideal que el precio se iguale con el costo marginal.

Serra R. (1972:76) señala: “El servicio público es una actividad técnica de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta, en principio a un régimen de derecho público”.

Se han reconocido como características de los servicios públicos: 1.- Continuidad y permanencia del servicio; 2.- Uniformidad, en la medida y calidad en que se proporciona; 3.- Naturalidad, tanto en lo que corresponde a su propia naturaleza como en su utilidad natural; 4.- Economía o bajo costo del servicio; 5.- Igualdad del servicio para todos o para la mayoría, sin excluir a las personas que no pagan; y 6.- Comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles. (Montaño, 1981:37).

La prestación de los servicios públicos implica hablar de dos grandes elementos: la ejecución de la obra y la operación de los servicios (Dueñas, 1985). La eficiencia y productividad de las obras y servicios públicos guardan íntima relación con la capacitación de los recursos humanos responsables de su operación.

En lo concerniente los servicios públicos municipales, la decisión más importante del gobierno de la ciudad es determinar qué servicios se proporcionarán y que actividades se regularán en la localidad (International City Managers Association, 1963:191).

En opinión de Serra R. (1972:92): “Los servicios públicos municipales, son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, alumbrado, policía, transportes, jardines, cementerios, diversiones públicas”.

Montaño A. (1981:39) escribe al respecto: “El servicio público constituye una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural”.

En los esquemas más racionales y eficientes de reparto de funciones gubernamentales, a las municipalidades les compete la mayoría de los llamados servicios personales, o sea aquellos en que los beneficiarios son atendidos a través de las relaciones con el poder público (Lordello, 1975:633). En esta situación se encuentran: a) Servicios sociales, como la educación, salud, cultura, esparcimiento y asistencia social; b) Fomento a las actividades agrícolas, en sus formas más sencillas y directas; c) Otros servicios urbanos, como la vigilancia de tránsito, ciertos servicios de utilidad pública: agua, alcantarillado, transporte público colectivo, sepelios, mercados y mataderos, limpieza urbana, alumbrado público y planificación urbana; y d) Obras de infraestructura urbana, apertura y conservación de calles, plazas, avenidas, etc.

Savigny J. (1978:12) menciona que el reparto de competencias y recursos fiscales entre el Estado federal y las colectividades locales es la medida más efectiva para conocer la realidad de la autonomía local. También apunta que los latinos dan preferencia tradicionalmente al Estado y sus representantes periféricos, mientras que los escandinavos y anglosajones otorgan una mayor importancia a los representantes locales.

Froomkin J. (sin año: 10-11) menciona que entre los municipios y los estratos superiores de gobierno existen dos troncos comunes u orígenes: el sistema francés y el sistema inglés. La influencia francesa es superior en Latinoamérica, mientras que la inglesa se ha dejado sentir en sus antiguas colonias de Asia, en Estados Unidos y en Australia, y por lo general los países subdesarrollados que han estado bajo la influencia inglesa han logrado establecer un nivel superior de servicios municipales en relación a los iberoamericanos.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Para corroborar lo anterior, un estudio sobre la situación municipal en once países de Iberoamérica (Centro y Sudamérica), realizado en 1970 por el Instituto Brasileño de Administración Municipal (Lordello, 1975:633), puso de manifiesto que casi todos los países transitan por dos caminos: 1.- Paulatina invasión de la competencia municipal con el gobierno central en materia de infraestructura urbana; y 2.- Predominio absoluto del gobierno central en la prestación de servicios sociales y de vivienda.

Por su parte, Ochoa C. (1981): escribe: “En general, el Municipio organiza y regula la administración, funcionamiento, conservación y explotación de numerosos servicios públicos entre los cuales se encuentran los siguientes: Rastros, Mercados, Panteones, Limpia, Seguridad Pública, Alumbrado, Tránsito, Transportes, Espectáculos Públicos, Conservación de obras de interés social, Suministro y abastecimiento de agua potable, Servicio de Drenaje y alcantarillado, Fomento y conservación de áreas verdes y recreativas, Centros educativos y de salud, etc”.

Existen diversas clasificaciones de los servicios públicos municipales, aquí solo resaltaré cuatro que he considerado fundamentales.

Montaño A. (1981:38-39) clasifica a los servicios públicos proporcionados por el municipio según las necesidades: a) Básicas: agua potable, vivienda y educación; b) Habitacionales: planificación y zonificación, alcantarillado, banquetas y pavimentos, alineamientos y reglamentación de construcciones; c) Educativas: construcción y mantenimiento de escuelas, vigilancia de asistencia escolar; d) Sanitarias: limpia, centros sociales y de asistencia, rastros, mercados, panteones, control y vigilancia de bebidas embriagantes, reglamentación de la contaminación ambiental; e) Seguridad: vigilancia policiaca y bomberos; f) Económicas: licencias de funcionamiento comercial control de vendedores y artesanos ambulantes, bolsas de trabajo, rótulos y anuncios; y g) Sociales, culturales y deportivas: obras y edificios públicos, campos deportivos, parques y jardines, ampliación y ornato de vías públicas, reglamento de espectáculos públicos, juntas patrióticas y de acción cívica.

Arellano E. (1984:45) clasifica a los servicios públicos municipales según la naturaleza de la prestación, dividiéndolos en tres ramas: básicos, intermedios y complementarios. Se consideran servicios básicos todos aquellos que por ley debe prestar el ayuntamiento, estando bajo su responsabilidad tanto su organización como su ejecución, aquí se encuentran: suministro y abastecimiento de agua, alumbrado, construcción, administración y mantenimiento de rastros, tránsito, caminos vecinales, limpieza y embellecimiento de parques y jardines. Servicios intermedios son aquellos cuya prestación compete al ayuntamiento, más sin embargo éste posee la capacidad de concesionarlos a los particulares o bien se pueden ejecutar de manera mixta, aquí se ubican: construcción, mantenimiento y administración de mercados, panteones y transportes de carga. Servicios públicos complementarios son los que por sus características el ayuntamiento debería encargarse de ellos, pero puede concesionar a empresas particulares su realización y organización, aquí se encuentran: pavimentación y arreglo de calles y plazas, embellecimiento de poblaciones y policía –el autor lo ubica aquí erróneamente desde mi punto de vista-

Martínez C. (1985:213-217) clasifica a los servicios públicos municipales de la siguiente forma: a) Educativos: jardines de niños, escuelas primarias, talleres artesanales, escuelas técnicas y centros de capacitación; b) Asistenciales: guarderías infantiles, asilos y clínicas; c) Urbanos: agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, limpia, mercados, rastros, panteones y transporte urbano; y d) Seguridad pública preventiva y tránsito, bomberos y servicios médicos de urgencia. Entre los servicios que generan recursos económicos a la hacienda pública municipal se encuentran: agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro y tránsito, mientras que los servicios de limpia, calles, parques y jardines se prestan de forma gratuita.

Por último, Morales E. (1979) clasifica a los servicios públicos municipales en tres grupos: 1.- Sin contraprestación ciudadana; 2.- Con prestación ciudadana; y 3) Seguridad pública. Los servicios sin contraprestación son prestados en provecho indiscriminado de la ciudadanía y no se exige cobro inmediato y directo de quien hace usufructo de ellos, por ejemplo: planificación urbana, construcción de obras públicas, diseño, parques y jardines, calles y caminos, alumbrado público recolección y limpia de basura, mercados y rastros. Los servicios que exigen contraprestación no son cubiertos por los impuestos, sino costeados por las personas que directamente reciben los servicios o beneficios, por ejemplo: transportes, abastecimiento de agua y alcantarillado, registro civil y cementerios. Los servicios de seguridad pública incluyen la protección policiaca y la extinción de incendios.

5.1 Aspectos Teóricos de la Economía de los Servicios Públicos Municipales

Soláns D. (Oates, 1977: XVIII) plantea que es necesario dar respuesta a dos preguntas fundamentales, para abordar la delimitación de las jurisdicciones y asignación de servicios, siendo esas interrogantes: ¿Qué extensión de la población se beneficia de la provisión de un servicio? Y ¿Que volumen de producción es el óptimo desde la estructura de costos de los servicio?, además nos dice que en un enfoque normativo de la hacienda pública, las dos preguntas centrales que habrá de responder son ¿Qué bienes y servicios públicos deben proveerse? Y ¿Quién debe financiarlo?

Costa C. (1982:213) señala que una distribución de competencias entre los diversos niveles de gobierno, siguiendo la clasificación de Musgrave, indicaría que la asignación de recursos donde se engloban los bienes públicos menos puros, pero con beneficios más inmediatos y visibles, debería ser administrada por los niveles regionales y locales de gobierno, mientras que las funciones más propias de redistribución, estabilización y crecimiento, que agrupa los bienes públicos más puros, se gestionan mejor desde la administración central, en virtud de la mayor amplitud de sus externalidades. Se entiende por bienes públicos puros aquellos que presentan características de no rivalidad y no exclusión. Mientras que los bienes públicos impuros

serían aquellos donde hay que pagar una contraprestación y no son de carácter general.

Dentro del análisis teórico de la economía de los servicios públicos locales, el modelo de Tiebout (Oates, 1977:213), es una de las aportaciones fundamentales de la teoría económica neoclásica, el cual plantea que los consumidores seleccionan su comunidad de residencia, de acuerdo a sus preferencias por los bienes públicos. Este modelo es desarrollado siguiendo la propuesta de Samuelson, la cual plantea que en donde se proporciona un bien público provisto por el gobierno central, no hay alternativas y ese bien es consumido de igual forma por todos los habitantes del territorio, donde no existe posibilidad de elección para el consumidor individual y no queda más que adaptarse a ello. Mientras que para el bien público local el individuo puede elegir entre diferentes alternativas, seleccionando una comunidad de residencia que provea el bien de acuerdo a sus preferencias y en respuesta a los tributos locales que desea pagar. En el caso del bien público local, el consumidor se encuentra en situación análoga a la del mercado, se enfrenta con una variedad de comunidades que ofrecen diferentes niveles de consumo del bien público a diversos precios, donde el consumidor selecciona dicha comunidad de residencia en base al paquete fiscal que esté dispuesto a cubrir. De esta forma, se puede concebir un sistema en donde los individuos puedan elegir altos niveles de consumo de bienes públicos, con su correspondiente alto pago tributario, o un nivel de consumo reducido con tributos más bajos.

Soláns (Ídem: XX-XXI) señala que en el modelo de Tiebout bastaría suponer: a) Total movilidad de los ciudadanos dentro de la nación; y b) Prescindir de todos los factores no fiscales que arraiguen al individuo a la tierra. El autor de referencia agrega que el modelo de Tiebout es un modelo de demanda, ya que la solución propuesta está encaminada a satisfacer preferencias de los individuos, no tomando en cuenta factores como la variación del costo de producción, al aumentar el número de consumidores, o el infinito costo de administración fiscal del número de jurisdicciones que serán precisas para satisfacer de forma óptima las preferencias de todos los ciudadanos.

Retchkiman B. (1975:23) apunta que al modelo de Tiebout se le considera equivalente con un mecanismo de mercado en la finanza local, ya que la movilidad de las unidades familiares de un sitio a otro se proyecta hacia un equilibrio entre beneficios públicos y sus costos en los márgenes.

Como en gran parte de la teoría económica y en esta rama de la economía del bienestar, donde ubico al modelo de Tiebout, los supuestos (total movilidad de los ciudadanos para desplazarse y prescindir de todos los factores no fiscales) parecen ser la rama más delgada del árbol. Aceptando los supuestos del modelo de Tiebout, el desarrollo teórico-conceptual de este teorema económico es bastante lógico y bien explicado. El desplazamiento o emigración de los habitantes de pequeños poblados hacia las grandes ciudades no creo que pueda explicarse porque se les cobre menos o más ingresos fiscales, dicho desplazamiento obedece a buscar mejores

oportunidades de vida para toda la familia, donde el empleo es una variable fundamental para tal movilización, así como el mercado masivo de productos, oportunidad de mejores escuelas para sus hijos y otros factores más.

En cuanto al financiamiento de los servicios públicos Oates (1977:296-297) ha escrito: "El aspecto más difícil de la provisión de cualquier servicio público es conseguir los fondos con que financiarlo".

Foster C. y Beesley M. (1974:357) señalan que la solución a la política de precios de los servicios públicos, debe considerar que generen pérdidas, al tiempo que se deberá establecer algún tributo para pagar ese déficit. Los autores plantean que el financiamiento del déficit de servicios públicos se podría obtener de los siguientes apoyos: a) Subsidio con fondos nacionales, que equivale a un aumento del impuesto sobre la renta o sobre el consumo; b) Tarifa en dos partes; c) Subsidio con fondos locales, el cual se financiaría con el impuesto predial; d) Precio igual al costo medio, el precio se igualará a la suma del costo marginal más un impuesto al consumo del servicio público, que cobrará directamente el órgano prestador del servicio; y e) Discriminación de precios, lo cual equivale a la igualdad del precio con el costo marginal más un impuesto al consumo, a tasas diferenciadas para las clases o grupos de consumidores.

Dupuit J. (citado por Hotelling, 1974:357) buscó un criterio del valor de los caminos, canales, puentes y obras hidráulicas para la sociedad, donde pone de manifiesto el error en que se incurre al tomar como valor de una obra o servicio solo lo que se paga por ellos, puesto que muchos usuarios pagarían más de lo que realmente desembolsan, si fuese necesario.

El mantenimiento de tarifas artificialmente bajas pone los servicios públicos al alcance de la mayoría de los ciudadanos, caso en el cual el contribuyente paga el déficit en lugar del usuario del servicio, como en los transportes públicos y suministro de agua (Savigny, 1978:34).

Algunos autores como Lerner, Radomysler, Hotelling, Farell y otros más (Turvey, 1972) plantean que el precio de los servicios públicos deberá ser igual al costo marginal de ellos, con lo cual se llega al óptimo bienestar de la sociedad. A ese respecto el ejemplo de Buchanan (citado por Oates, 1977:78) sobre un club de natación nos puede ilustrar: los miembros del club desean que se incorporen otras personas, las cuales ayudarán a compartir los costos de construcción y el mantenimiento de la piscina, pero después de cierto punto, la expansión adicional del número de usuarios impondrá costos de congestión a los miembros existentes, por lo tanto, el tamaño óptimo del club puede determinarse aceptando personas adicionales, hasta que la ganancia marginal de éstos iguale al costo marginal de congestión para los miembros del club, caso en el cual el club dejaría de aceptar solicitudes de miembros adicionales.

Este ejemplo de la piscina no puede extenderse a la prestación de servicios públicos municipales, ya que si los ayuntamientos tomaran en cuenta la igualdad del precio

con el costo marginal de los bienes, muchos servicios públicos indispensables (dotación de alumbrado público, limpia y recolección de basura, seguridad pública) no se prestarían al total de la población, sobre todo a los residentes que se asentaron en territorio municipal en las últimas fechas. El no prestar servicios públicos a algunas localidades o individuos, generaría presiones políticas y sociales de los grupos afectados, donde no sería nada raro encontrarse con marchas, mítines y toma de palacio municipal, todo lo cual se refleja en inestabilidad política para las autoridades municipales.

Mientras que el aporte de las masas marginadas a la hacienda pública municipal es nulo o muy reducido, esas personas tienen necesidades y aspiraciones que satisfacer, con lo cual terminan por saturar o sobrecargar los servicios públicos municipales. En casos como éste no se pueden argumentar las ventajas de las economías de escala. Una parte considerable de los habitantes de los municipios urbanos y metropolitanos está constituida por personas que se hallan al margen del proceso productivo, por lo cual carecen de capacidad de contribución al fisco municipal (Lor-dello, 1975: 631,634)

En los municipios urbanos y metropolitanos que constituyen centros de atracción demográfica, el déficit de obras y servicios públicos se va acumulando y entonces el problema para los ayuntamientos se presenta de dos formas: 1.- Para abatir el déficit de servicios públicos acumulados, a los residentes más antiguos; y 2.- Para cubrir las necesidades de la población que se está incorporando al territorio municipal.

Para Vickrey W. (1974:228) se justifica que quienes disfruten los beneficios o causen los costos de los servicios públicos, deban pagar consiguientemente una contraprestación, en ausencia de otras consideraciones contrarias. El autor de referencia anota: "Un nuevo servicio acompañado de un cobro nuevo, tenderá a generar una concepción vivida de un *quid pro quo*; un cobro nuevo que se hace por un servicio ya existente, tenderá a crear un sentimiento de injusticia, aunque el cobro sea necesario para preservar el valor del servicio, como ocurre en el caso de un transbordador que resulta inútil mientras sea gratuito (porque se acumulan colas, hasta que resulta igualmente rápido o conveniente desviarse por un puente o un túnel), o cuando los servicios de transporte urbano están subsidiados en parte con fondos obtenidos por el uso de carreteras".

Ramos S. (1978:164) señala que de los estudios que se han realizado fuera del país, en lo referente la prestación de servicios públicos locales, se pueden desprender dos hipótesis: 1.- Cuanto mayor es el tamaño de la localidad, mayor es el número de servicios públicos de que dispone, lo cual implica que el equipo colectivo de servicios públicos es más homogéneo en las localidades mayores que en las menores; y 2.- Cuanto mayor es el grado de aislamiento geográfico de la localidad, tanto menor es la presencia de servicios públicos. Desde mi punto de vista, estas dos hipótesis están planteadas correctamente y se pueden comprobar empíricamente.

Como notamos antes, existe una discusión profunda sobre qué nivel de gobierno es más apto para la prestación de los servicios públicos locales. A ese respecto, Oates (1977:312), señala que autores como S. Mushkin y R. Adams han señalado como problema relevante ya no determinar qué nivel de gobierno debería de prestar un servicio público concreto, sino más bien tratar de buscar la combinación más efectiva de participación de los distintos ámbitos en la prestación de los servicios públicos. En palabras de Oates, el enfoque anterior parece aumentar las dificultades reales para un análisis teórico sobre el federalismo fiscal, el teórico está interesado en establecer líneas claras de demarcación entre las operaciones de los diferentes niveles de gobierno. Siguiendo esta pauta, el “teorema de la descentralización” (Ídem: 70) sugiere que cuando no hay ahorro de costos, por una toma de decisiones centralizada, es siempre preferible proveer el bien o servicio público sobre una base descentralizada (gobierno local).

Los partidarios de la corriente centralista utilizan a menudo el argumento conocido como ‘necesidades inexorables’, el cual se refiere a que si el gobierno central considera que existen necesidades primordiales que no se satisfacen a nivel estatal o local, es su obligación prestar el servicio público directamente, aunque ello conlleve el socavo de la autonomía local. En ese sentido, Retchkiman B. (1975:62-63) expresa que el argumento de las ‘necesidades inexorables’ es una falacia, ya que se confunde la mera presencia de necesidades públicas o colectivas, con la imperiosa obligación de darles satisfacción.

5.2 Descentralización de los Servicios Públicos Municipales

Mayer P. (citado por Oates, 1977:35) ha tenido especial cuidado en distinguir entre descentralización y desconcentración. La primera representa una auténtica posesión de poder independiente en la toma de decisiones, mientras que la segunda implica únicamente delegación del control administrativo a niveles inferiores en la jerarquía administrativa.

Biscaretti P. (citado por Valadés, 1985) distingue entre descentralización burocrática y descentralización autárquica. La primera es un acto administrativo que alude al diverso gado conforme al cual se transfieren poderes discrecionales de los órganos centrales a los entes locales del Estado, mientras que la descentralización autárquica es una forma política que indica una transmisión de funciones públicas, tanto ejecutivas como normativas.

Para Caplan B. (1971:13-14) existen tres formas de descentralización: a) Burocrática; b) Administrativa; y c) Política. La descentralización burocrática o desconcentración se da cuando el órgano central delega responsabilidad a sus unidades de menor jerarquía. La descentralización administrativa o autarquía es cuando algunos entes son investidos de personalidad jurídica propia, son dotados de un patrimonio

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

separado que pueden manejar sin intervención del poder central, pero sus autoridades emanan del centro, el cual también legisla para el ente autárquico, por lo cual se dice que este tipo de descentralización es un concepto fundamentalmente económico. La descentralización política es cuando los entes autónomos, además de ser autárquicos, se dan su propia legislación, aunque limitada por el marco legal del Estado (Caplan ubica aquí a las municipalidades).

Ya para terminar esta parte, la descentralización burocrática o desconcentración consiste en delegar algunas facultades a unidades administrativas que se hallan fuera de las oficinas centrales. La desconcentración se puede dar en los tres ámbitos de gobierno, por supuesto aquí nos interesa la visión municipal. En la desconcentración debemos cuidar el aspecto de los costos, especialmente el campo de los servicios personales que se pagan. A este respecto, Oates (1977:305) evidencia lo anterior y señala que gran parte de los servicios provistos por los gobiernos estatales y locales de los Estados Unidos son intensivos en trabajo (como el caso de limpia y recolección de basura, vigilancia, mantenimiento de parques y jardines) y son una clase de servicios para los que es difícil conseguir incremento en la productividad, como resultado de ello, los crecientes sueldos y salarios se convierten en costos unitarios más altos para los servicios públicos municipales.

La desconcentración ofrece dos ventajas fundamentales: 1.- Se tiene contacto más cercano con la población; y 2.- Permite a las autoridades que toman decisiones, basarse en información más próxima, para presentar alternativas más racionales y con más flexibilidad en materia de prestación de servicios públicos (Quiroga, 1985:204).

En el ámbito municipal, según Alcalá A. (1984: Tomo XVI p.101) los servicios públicos municipales que pueden ser desconcentrados son: a) Receptoría de rentas; b) Licencias para construcciones particulares; c) Policía y tránsito (licencias, placas); d) Servicios culturales y de educación; e) Servicios médicos municipales; f) Registros de diversa índole; g) Reglamentos; y h) Alumbrado público.

En mi perspectiva, los servicios públicos municipales que se pueden desconcentrar son: policía y bomberos, limpia y recolección de basura, servicio de agua potable, fomento y conservación de áreas verdes, registro civil, tesorería, entre otros.

Concesión es el acto por el cual el ayuntamiento concede o permite a un particular, el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio público municipal, para la prestación de un servicio público.

5.3 Servicios públicos municipales que marca la Constitución

La fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como servicios públicos municipales: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado público; c) Limpia y recolección de basura; d) Mercados y

centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, avenidas y jardines; y h) Seguridad pública y tránsito.

En opinión de Padilla A. (1984: Tomo III p.226) la obligación fundamental del gobierno municipal es proporcionar los bienes y servicios para los que fue facultado, los demás se deberán realizar con otras fuentes financieras o en períodos que exista superávit dentro de las finanzas públicas municipales. De lo que deriva que no es posible emprender obras públicas con los recursos fiscales que obtienen actualmente los municipios, ni aconsejable incrementar inesperadamente las contribuciones, en virtud de que no es justo, por no beneficiar a toda la población por igual.

a) Agua potable y alcantarillado

En la prestación del servicio de agua potable intervienen diversos factores, entre los cuales se encuentran: tamaño de la población y de la ciudad, ubicación y naturaleza de las fuentes de abastecimiento y recursos financieros del municipio. El abastecimiento de agua potable puede resultar complicado y complejo en algunas ciudades del país, por ejemplo en los municipios metropolitanos y urbanos o con suelos desérticos es un problema de gran magnitud, por eso el gobierno federal y los gobiernos estatales tienen que intervenir para lograr que el vital líquido pueda ser usado por la población.

Por lo general, los sistemas de agua potable pueden manejarse en forma integrada, ya que resultaría irracional y antieconómico que cada municipio tuviera su propio sistema. De acuerdo con esto, una buena alternativa es que los gobiernos federal y estatal contribuyan con el financiamiento y la construcción de las grandes obras hasta el límite del territorio municipal, y de ahí en adelante es responsabilidad del municipio la distribución del agua potable (Orozco, 1984: Tomo III p.221).

Una buena parte de los municipios del país cuentan con organismos descentralizados para la distribución y el cobro del agua potable y con eso se evita que los ingresos obtenidos se destinen a otro fin o servicio público.

Rosas G. (1984:Tomo III p.272) afirma que en aspectos del cobro del agua potable existieron incongruencias en las disposiciones jurídicas que regulaban la materia y pone el ejemplo que en 1983, mantos acuíferos que eran explotados por empresas privadas del municipio de Toluca o pagaban a la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) o al ayuntamiento de Toluca por la explotación de los mantos acuíferos si deseaban, pero se daba el caso que algunas industrias ni pagaban a la SARH ni al ayuntamiento, porque se amparaban y eso se daba por la indefinición de responsabilidades, en donde la instancia municipal era la que se llevaba la peor parte.

Para la implantación de las tarifas que ocasiona el derecho por la dotación del agua potable se han podido identificar dos grandes ideas: 1) En base al costo marginal, y 2) Por discriminación de consumidores, de acuerdo al nivel socioeconómico. El criterio del cobro de agua potable en base al costo marginal sigue este razonamiento:

si se registra un leve incremento (marginal) en la dotación de agua, el costo deberá cobrarse sin exceder lo que los consumidores están dispuestos a pagar por el líquido, lo cual significa que el bienestar se promueve aplicando tarifas que igualen al costo marginal.

En caso de aplicación del cobro de agua potable con base en el costo marginal se pueden presentar dos casos. Primero, puede ser que la demanda aumente cuando bajan las tarifas, hasta que el costo marginal llegue a un nivel muy bajo, mucho menor que el costo medio unitario por cada metro cúbico de líquido, caso en el cual el costo más alto de los primeros metros distribuidos de agua tienen el mismo carácter de los costos fijos, donde es preferible que la tesorería local deba subsidiar las tarifas. Segundo, cuando la dotación de agua se hace en una región árida y la demanda excede a la oferta, no se puede incrementar el costo por lo caro que resultaría para los consumidores, caso en el cual debe cobrarse el agua a un precio mayor, para generar con eso un incentivo a bajar la demanda (Hotteling, 1974).

Warford J. (1972:192-198) dice que desde el momento que el precio marginal es cero, el consumidor tenderá a utilizar agua hasta que el valor de la unidad marginal para él también sea cero, lo cual constituye una invitación al despilfarro o al uso descuidado de la misma, derivado de lo anterior, plantea: " No hace mucha falta señalar que la eficiencia se consigue más fácilmente manejando conscientemente el mecanismo de los precios que haciendo apelaciones al sentido de responsabilidad social de la industria".

Otro criterio para la fijación de las tarifas de los derechos del agua potable consiste en aplicar una selección o discriminación de ellas, en base a las condiciones sociales y económicas que se presenten en las zonas, áreas o colonias del territorio municipal, donde a las zonas de escasos recursos se les otorga un subsidio. También suelen elegirse tarifas diferenciales para los sectores o áreas industriales en relación a las que se cobran en las zonas habitacionales.

Con tarifas de agua subsidiada se estimula el despilfarro de agua, el uso indebido y antieconómico del líquido. En ese sentido, Caplan B. (1971:91) plantea que cuando el usuario toma conciencia de lo que da y lo que recibe, se transforma en un celoso guardián de los intereses públicos, además de que con la existencia de una contraprestación pecuniaria se ayuda a lograr una asignación óptima de recursos.

En cuanto a la administración del agua potable existen tres formas fundamentales para efectuar el cobro: 1) De acuerdo con los metros consumidos; 2) Cuota fija; y 3) Tarifas fluctuantes.

Indudablemente que cuando se utilizan medidores individuales para el cobro del agua potable se alcanza una mayor justicia, pero la administración de esa contribución es más compleja. Si se realiza el cobro de agua por los metros cuadrados consumidos es una buena política establecer un consumo promedio y en base en él, conceder 'estímulos' a los usuarios que usen el agua en menor proporción a esa

medida, a través de descuentos escalonados, por el contrario, se 'castigará' a quienes sobrepasen del promedio, introduciendo tasas escalonadas.

Cuando se cobra cuota fija a los usuarios del agua, la administración tributaria es relativamente sencilla, pero se presenta el problema de que puede ser injusto que quien derroche el líquido pague lo mismo que una persona que hace uso moderado del agua.

Las tarifas fluctuantes se usan en algunas regiones de Europa y Estados Unidos, consisten en que en función de los ciclos estacionales, se cobran cuotas mayores o menores, por ejemplo: en temporada de lluvias, cuando las presas cuentan con mayor almacenamiento de agua, se cobran tasas menores por el consumo de agua, mientras que en épocas de sequía la tarifa del agua sufrirá un incremento. Vickrey W. (1974:236) señala que con las tarifas fluctuantes se hace más difícil que el consumidor estime su presupuesto, particularmente con variaciones imprevisibles de la temporada de lluvias.

Cuando se introducen los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado se deben establecer cuotas donde se tome en cuenta dos aspectos: las posibilidades socioeconómicas de los habitantes beneficiados y el costo de los materiales usados en la obra.

b) Alumbrado público

El flujo eléctrico para iluminar las calles, parques y avenidas de los municipios es proporcionado por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a su vez el servicio de alumbrado público es distribuido en el territorio municipal por los ayuntamientos del país. El mantenimiento y conservación de las instalaciones de alumbrado público corre a cargo de los ayuntamientos.

En la mayoría de los municipios del país la incidencia del servicio de alumbrado público recae en los ayuntamientos. En algún tiempo se cobró un porcentaje adicional en los recibos de energía eléctrica bimestrales, en proporción al consumo de energía eléctrica para cubrir el alumbrado público. Para Rodríguez M. (1985) esa forma de financiar el servicio de alumbrado público fue cancelada por violar la Constitución, ya que implantar ese tipo de derechos traía malestar a la población, que ya se había acostumbrado aparentemente a no cubrir ese servicio.

En sentido contrario, Orozco J. y López M. (1984:121; 1984:177) señalan que el derecho de alumbrado público se ha establecido en pocas entidades del país, debido a la reacción de la comunidad y por creerse que falta fundamento legal, el cual para los autores ya lo tienen los ayuntamientos a nivel constitucional. Por lo tanto, recomiendan que el mecanismo para efectuar el cobro podría ser a través del recibo de energía eléctrica o a través del cobro directo del ayuntamiento.

Aunque pudieran tener razón estos dos autores, creo que la población con tanto aumento que han resentido de las tarifas de luz que cobra la Comisión Federal de

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Electricidad en las últimas fechas, difícilmente pagarían una tarifa adicional para cubrir el alumbrado público de sus localidades.

c) Limpia y recolección de basura

La limpieza de calles y avenidas, así como la recolección de basura domiciliaria o comercial es un problema que todos los municipios de la nación y del mundo padecen, en mayor o menor medida dependiendo del grado de desarrollo que hayan alcanzado sus municipalidades. Se da por cierto que entre más grande sea una ciudad, mayor y más compleja será la tarea de limpieza y recolección de basura.

En el servicio de recolección de basura se deben tomar en cuenta aspectos como el tipo y cantidad de desechos que producen los diferentes grupos sociales del municipio, para programar una adecuada zonificación y trazo de rutas a recorrer por los camiones.

En los municipios metropolitanos y urbanos la industrialización de los desechos es buena posibilidad para financiamiento de las actividades de limpieza y recolección de basura. Debido a que la adquisición de equipo para la industrialización de los desechos es de costo considerable se pudieran optar por dos casos: 1) Que la banca de desarrollo otorgue créditos preferenciales a los municipios para esa finalidad; y b) Creación de una empresa pública intermunicipal.

Se entiende que el servicio público de recolección de basura domiciliaria no deba tener contraprestación alguna, pero un organismo descentralizado o empresa pública municipal pudiera cobrar contraprestaciones a industrias o comercios que producen desechos voluminosos o de peligro para la salud. A este respecto hace años se creó un fideicomiso en Monterrey para esos fines y captaba aportaciones económicas de empresas y diversas organizaciones públicas o privadas que generaban volúmenes importantes de desechos (Herrera, 1984:150).

En el mismo sentido, Alonso L. (1984:22-24) menciona que se realizó un análisis económico para la instalación de una planta procesadora de basura, en un municipio de 300 mil habitantes y 200 toneladas diarias en promedio de basura, el resultado arrojó que el tiempo en que se paga la planta es de cuatro años y el rendimiento sobre la inversión es del 15%, si se toma en cuenta la exención de impuestos, el proyecto se pagaría en dos años y seis meses, con un rendimiento de 26% sobre la inversión.

Caplan B. (1971:66) comenta que se realizó un estudio para la municipalidad de San Isidro, Provincia de Buenos Aires en Argentina, la cual tenía 250 mil habitantes y un presupuesto asignado de 14 millones de pesos en el año 1962, para recoger y transportar la basura a su destino final. El proyecto arrojó que el aprovechamiento de los elementos, sin transformación industrial era de 38 millones de pesos al año.

Los ejemplos anteriores demuestran la factibilidad de transformar un gasto en recursos, de lo que se concluye que el aprovechamiento de los residuos con criterio empresarial no solo proporciona utilidades financieras, lo que ya es mucho, sino que al

mismo tiempo resuelve problemas higiénicos, estéticos, ecológicos y de racional prestación de un servicio público vital.

d) Mercados y centrales de abasto

El servicio de mercados afecta básicamente a los comerciantes en los mercados municipales y en la vía pública. El comercio en la vía pública puede consistir en puestos fijos, semifijos y ambulantes. Existen fundamentalmente dos tipos de tasas o derechos que se cobran a los locatarios de los mercados públicos: derechos de piso y derechos por concepto de licencias para uso específico del suelo.

La administración, conservación y mantenimiento de los mercados públicos municipales son funciones que les corresponde desarrollar a los ayuntamientos. El realizar estas actividades lleva consigo una contraprestación que tendrán que desembolsar los locatarios. Si el ayuntamiento administra los mercados municipales, podrá apreciar de mejor manera cuando un local pase de una persona a otra, con lo cual contará con información verídica para el cobro del impuesto sobre traslado de dominio que corresponda.

El comercio en la vía pública también debería ser susceptible de cubrir las tasas que correspondan por conceptos de derecho de piso, para que los comercios establecidos no estén en desventaja permanente por las contribuciones que pagan. El comercio en la vía pública tiene muchas aristas y en ocasiones lo que llegaran a pagar puede que no llegue a la tesorería municipal, por muchos factores que están implícitos en esa actividad.

Por otro lado, si los ayuntamientos urbanos o metropolitanos tuvieran la posibilidad de construir las centrales de abasto, pudieran alquilar o vender los locales a personas autorizadas. Con una empresa de participación municipal que administrara la central de abastos, en la cual pudieran ser socios los ayuntamientos y los locatarios, los beneficios para la población residente en ese municipio serían los siguientes: 1.- Se evitaría el acto intermediario fatal que hace aumentar los precios de los alimentos en forma exagerada y exponencial; y 2.- Se lograría que el ayuntamiento fuera promotor del desarrollo local, ya que los alimentos estarían al alcance de la mayoría de la gente.

La central de abastos municipal tendría como finalidad la regulación de precios y la distribución oportuna de los productos en los lugares donde se consumirán los alimentos. La central de abastos debería abastecer a mercados públicos, tiendas, tianguis y toda clase de unidades que se dedican a la venta de alimentos.

e) Panteones

En todas las regiones o sociedades del mundo se han destinado lugares especiales para darles sepultura a las personas fallecidas. Mientras más grande sea un municipio, especialmente la cabecera municipal, más complejo se presenta el problema de los panteones.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

En los municipios metropolitanos y urbanos los dueños de los panteones particulares han logrado enormes fortunas por estas actividades. Esas fortunas vienen de dos lados: por la venta y servicios funerarios que prestan a los familiares de los difuntos y con el paso del tiempo esos terrenos urbanos pueden llegar a tener un valor considerable.

Por el servicio de panteones los ayuntamientos cobran derechos por estos dos conceptos: 1.- Administración y limpieza de los panteones municipales; y 2.- Autorización para efectuar inhumaciones y por la búsqueda de información en los registros municipales.

Es conveniente que los ayuntamientos cobren los derechos que se generen por la apertura, fraccionamiento y traslado de dominio de los lotes en los cementerios.

f) Rastro

Se hace necesario que todos y cada uno de los municipios del país cuenten con un rastro, ya que de lo contrario el ganado será sacrificado en los domicilios, donde no se tiene la higiene requerida para el sacrificio del ganado, ni cuenta con la refrigeración adecuada y suficiente para la conservación de los productos. El rastro municipal debe cumplir con las funciones de manejo, custodia, sacrificio, corte, limpia y distribución de animales para el consumo humano.

Las contribuciones que ocasionan por el servicio de rastro provienen de la guarda en los corrales, matanza y peso en básculas municipales. Orozco J. (1984:22) menciona que deben regularizarse los rastros de Tipo Inspección Federal (TIF) que fue autorizando el gobierno federal a empresas y que no cubren los derechos municipales correspondientes.

Una buena opción es que una empresa de participación municipal, en la cual puedan ser socios el ayuntamiento y los pequeños y medianos introductores de ganado, realice las operaciones propias del rastro y frigorífico municipal. La empresa pública municipal obtendría ingresos por el almacenamiento del ganado, por el degüello de las reses y por la limpieza de las vísceras.

Es necesario que el rastro cuente con instalaciones adecuadas para el almacenamiento del ganado y el sacrificio de los animales, así como que cuente con un frigorífico apropiado para conservar en buen estado la carne y sus productos.

g) Calles, avenidas y jardines

Indudablemente que la construcción, así como la conservación y el mantenimiento de áreas verdes (jardines, parques, glorietas y camellones) debe realizarlas el ayuntamiento con recursos provenientes de los impuestos locales o de las participaciones federales.

Muchos de los municipios urbanos o metropolitanos carecen de espacio suficiente para las áreas verdes, por eso es conveniente que se obligue a los propietarios o

arrendatarios de inmuebles comerciales o habitacionales a sembrar un árbol o plantas que proporcionen oxígeno y frescura, al menos frente a su lote o construcción.

La construcción de calles y avenidas principales del municipio se financia con recursos municipales, pero en mayor medida con aportaciones estatales o federales. La limpieza y mantenimiento de esas calles y avenidas las realiza el municipio.

Las calles de pequeña circulación pueden construirse con participación de la comunidad. Una opción viable podría ser que el ayuntamiento coopere con los materiales para la construcción de banquetas, guarniciones, muros de contención y calles, además el gobierno local proporcionaría asesoría técnica y los proyectos de obra, mientras que la población beneficiada aportará la mano de obra requerida.

h) Seguridad pública y tránsito

Uno de los servicios que tienen encomendados los gobiernos locales del país es la seguridad pública. Generalmente la seguridad pública se compone de tres cuerpos: policía preventiva, bomberos y tránsito. El servicio de seguridad pública debe ser financiado con ingresos provenientes de los impuestos locales o de participaciones federales. También se cree justo que el servicio de vigilancia prestado a empresas privadas, como comercios e industrias, deberá tener una contraprestación.

Vickrey W. (1974:249) apunta que en la realidad existen situaciones donde no aparece con claridad la línea divisoria entre la vigilancia policiaca privada y pública. El autor de referencia, apunta que en una época los policías de Nueva York acompañaban a empresarios para vigilar sus fondos, lo que trajo como consecuencia la distracción de un número demasiado grande de policías.

Si es necesario darles protección policiaca a las empresas privadas por parte de los cuerpos municipales, se deberá tomar en cuenta que se dejen sectores o áreas de territorio sin vigilancia. Darles protección a las empresas privadas implica cobrar derechos de vigilancia.

El cuerpo de bomberos se encarga del servicio de protección contra incendios y de ayuda en casos de desastre. Para Vicrey (Idem: 232) prestar el servicio de protección contra incendios debe tener aparejado el cobro de una contraprestación, la cual puede efectuarse tomando en cuenta el área cercana o donde se encuentra la posibilidad de incendio.

Para Orozco J. (1984:22) la protección contra incendios se puede financiar vía impuestos o materias inflamables y explosivas, construcción de edificios o cualquier actividad que provoca o corre el riesgo de causar un accidente.

De entre los servicios públicos municipales uno de los que ha causado más polémicas y controversias es el tránsito.

En general, el servicio de tránsito incluye: patrullaje de vialidades, placas de circulación de automotores, licencias de conducir y concesiones viales (García, 1984:79). El patrullaje de las vialidades se entiende como esfera de acción de la ingeniería de

tránsito. El otorgamiento de licencias de conducir y placas de circulación son aspectos administrativos del tránsito. La circulación es un concepto que conlleva las funciones de mantenimiento del flujo de vehículos, vigilancia, monitoreo de accidentes y sanciones por infracciones. Las concesiones consisten en permisos o licencias que se da para la explotación de un servicio de transporte público, donde los concesionarios se comprometen a observar itinerarios, horarios y tarifas establecidas.

Mejía T. (1984:107) comenta que a petición del entonces Presidente Municipal de Chihuahua, el ejecutivo estatal (Práxedes Giner D.: 1962-1968) entregó el servicio público de tránsito a los municipios más importantes de Chihuahua. El autor de referencia señala que los resultados arrojaron lo siguiente: 1.- El objetivo principal, o sea beneficiar al municipio, no se logró, dadas las altas erogaciones por concepto de sueldos, adquisición y mantenimiento del equipo, gasto en señalamiento (especialmente semáforos); 2.- La corporación de tránsito vio reducida su actividad en la imposición de medidas coercitivas, sobre todo en lo referente servicios públicos de transporte público; 3.- Se suscitaron un sinnúmero de problemas en el cobro de infracciones a los conductores de paso, es decir, a los residentes de otros municipios; 4.- Desde entonces se observó que esta medida no podía ser adoptada en municipios pequeños por lo oneroso; 5.- Existió una falta de coordinación entre la Dirección de Tránsito dependiente del Estado y las obligaciones de los municipios donde se adoptó esta medida; y 6.- Se crearon problemas en lo relativo a autorizaciones y concesiones del transporte público, ya que cada municipio, bajo su particular criterio, realizaba cambios a los cobros tarifarios, a las rutas y a las terminales.

Sánchez V. (1984:281-284) propone que el servicio de tránsito siga dependiendo del gobierno estatal y solamente en casos específicos, los municipios asuman esa función, cuando se acredite su capacidad. Nuestro ponente plantea que el tránsito debe depender del gobierno estatal por estas razones: 1.- Dada la delicadeza de su ejercicio y lo complejo de su funcionamiento, en la mayoría de los municipios no se podría prestar sin ayuda de los gobiernos estatales; 2.- El equipo para regularlo es sumamente costoso y la mayoría de municipios carecen de recursos económicos; 3.- Existiendo uniformidad en el servicio de tránsito, el gobierno estatal tendría oportunidad de señalar directrices y lineamientos para aplicarse en todos los municipios de la entidad; y 4.- Existencia de un desequilibrio referido a las facultades que les pueden corresponder a los ayuntamientos, que serían de control y vigilancia de tránsito, por no contar con los elementos necesarios para el cumplimiento eficaz de estas finalidades y por consiguiente los gobiernos municipales estarían en imposibilidad de aplicar las sanciones relativas.

García G. (1984:79) apunta que la posibilidad de que el municipio maneje el servicio de tránsito tendría que ser consecuencia de la valoración que produjera el análisis de cuatro aspectos: volumen, ingresos, costos y capacidad. Sugiriendo lo siguiente: 1.- La vialidad debe manejarla el gobierno estatal, por su nivel técnico y costo de operación; 2.- Por la necesidad de uniformidad en el criterio y por un orden dentro del ámbito local, las placas, licencias y tarjetas de circulación les debe corresponder

a los gobiernos estatales; 3.- Las actividades de circulación caen en el ámbito natural del municipio; y 4.- Las concesiones deben ser manejadas por los gobiernos estatales, ya que las acciones de este tipo rebasan el ámbito municipal.

En sentido parecido, Mejía T. (1984:107) en materia de tránsito propone: 1.- Que todo lo referente a la administración de tránsito pase a ser de competencia del municipio; 2.- Que se realice un convenio entre el estado y municipio, para que éste último participe con un porcentaje adecuado de todos los ingresos recaudados por el servicio de tránsito (placas, licencias, infracciones, etc.); 3.- Las cuestiones estrictamente técnicas, como son señalamientos y otras especificaciones, sean de competencia exclusiva del estado; y 4.- El transporte público debe ser competencia exclusiva del estado en lo que se refiere a concesiones y permisos de rutas.

De acuerdo a lo que se ha visto, existen argumentos convincentes, sobre todo técnicos, para que el servicio público de tránsito siga dependiendo de los gobiernos estatales, pero sin embargo se hace necesario que de los ingresos recabados por la expedición y revalidación de placas y tarjetas de circulación, licencias de conducir, infracciones y multas a los automovilistas, una buena parte de esos ingresos correspondan a los municipios, una vez descontados los costes en que incurran dichas actividades.

La vivienda pública

El problema de la vivienda es uno de los más serios a que se enfrentan los habitantes y autoridades de los distintos ámbitos de gobierno. La vivienda es uno de los problemas más graves de la nación mexicana, según cálculos de expertos en la materia, ni todo el presupuesto de egresos de un año del gobierno federal alcanzaría para solucionar el problema de la vivienda en nuestro país.

El financiamiento de la construcción de la vivienda es un aspecto en el cual el gobierno federal posee instrumentos de política económica que pueden aliviar en cierta medida la problemática. En menor proporción los gobiernos estatales también contribuyen para el fomento de la construcción de la vivienda. Los ayuntamientos de país casi nada pueden hacer para fomentar la construcción de vivienda.

Como en casi toda la ciencia económica, he ubicado dos posiciones relativas al papel que debe desempeñar el sector público en lo relativo al financiamiento de la construcción de la vivienda: enfoque liberal y enfoque promotor.

En enfoque liberal plantea que el Estado no debe participar activamente en el financiamiento y construcción de la vivienda. En ese sentido, Farrel M. (1972:54) comenta que existe un argumento paternalista relativamente fuerte a favor de subsidiar la construcción de la vivienda, anotando: "Los argumentos paternalistas resultan, por lo general, repugnantes a la mayoría de la gente, existe una fundada desconfianza ante el hombre que trata de imponer a las gente que consuma lo que él cree que debería consumir, en contra de las preferencias manifiestas por algún otro bien".

El enfoque que considera al Estado como promotor para el financiamiento de la vivienda plantea que el sector público debería ser responsable del financiamiento para la construcción de la vivienda, a través de los fideicomisos o fondos que tiene para tal efecto. Dada la magnitud del problema de la vivienda, desde mi óptica es necesario que el sector público, principalmente el gobierno federal, tenga una actuación relevante en el proceso de financiamiento de la vivienda, pero sería un error que todo el esfuerzo lo realizara el Estado, porque la población también deberá sacrificar algunos bienes o comodidades para que pueda adquirir su vivienda.

Caplan B. (1971:68) apunta que hay que descartar todo plan basado en la financiación pública ciento por ciento, el beneficiario debe efectuar un aporte sustancial, si esto no lo tiene ahorrado, hay sistemas que le permiten hacerlo sin ser prohibitivos. El interesado debe conocer cabalmente cual es el esfuerzo que debe realizar, de lo contrario, no apreciará la vivienda que ocupe, ni habrá forma de construir capitales para que otros aspirantes obtengan su propio hogar.

Ya he dicho que los ayuntamientos pueden hacer muy poco para solucionar directamente el problema de la vivienda, sin embargo esto no significa que los gobiernos municipales tengan que ser simplemente observadores del crecimiento de la problemática.

Ambriz A. (1984:22) señala que la participación de los municipios en materia de vivienda se puede dar para cumplir los siguientes objetivos: a) Ejercer un control directo de los usos del suelo y ubicar los procesos de urbanización; b) Regular el mercado de tierra, evitando la especulación y abaratando los costos, al establecer canales directos para el acceso al suelo; c) Controlar la reserva territorial del municipio, así como constituir, distribuirla y aprovecharla; d) Apoyar la acción organizada de los grupos sociales de menores ingresos; e) Facilitar el acceso de los materiales para vivienda a los grupos sociales organizados, donde se incluyan suelo, regulación de la oferta de materiales y tecnología, con lo cual se establecerían canales directos entre los consumidores y productores y productores; f) Dotar de servicios a las unidades habitacionales con recursos municipales; y g) Promover el ahorro interno de la comunidad y aprovecharlo en programas de vivienda, así como canalizar recursos crediticios de algún fondo municipal o de otros fideicomisos.

Caplan B. (1971:72) apunta que la participación de la municipalidad para poner en funcionamiento un programa de viviendas por ahorros y préstamos, puede resumirse en los siguientes puntos: 1.- Crear una empresa o caja comunal para la vivienda, poniéndola en manos de gente acostumbrada a las cooperativas; 2.- Abrir un registro de aspirantes a propietarios; 3.- Cobrar un derecho de inscripción o contribución para gastos administrativos; 4) Establecer una tabla que indique en cuantos meses y el monto de las cuotas que se requieren para constituir el ahorro previo, constituido éste el adherente puede solicitar un préstamo cuatro veces mayor; 5.- Afectar todos los terrenos de que se pueda disponer para este fin y gestionar los que pueden ser transferidos por parte del gobierno central; 6.- Organi-

zar cooperativas o empresas colaterales para el autoabastecimiento de los materiales; 7.- Organizar la prestación de servicios y mano de obra cooperativa; 8.- Recibir depósitos de la población con un interés remunerativo y ofreciendo en garantía las hipotecas constituidas por los préstamos acordados; y 9.- Poner claramente de manifiesto ante los suscriptores que todos los fondos se destinarán exclusivamente a préstamos hipotecarios.

También los ayuntamientos pueden apoyar la creación de vivienda popular, por medio de pequeñas empresas públicas municipales que se dediquen a la producción de insumos requeridos para la construcción de casas de interés social y popular, como podrían ser extracción de arena, producción de ladrillos y tabiques, entre otros.

Caplan B. (1971:69) comenta que en este tipo de empresas públicas municipales podría ubicarse al personal excedente de la municipalidad, que con frecuencia no se desea despedir, como son: conductores de camiones, pintores, mecánicos, auxiliares administrativos, electricistas y obreros sin especialización.

Una actividad colateral a la construcción de vivienda es la urbanización de los terrenos. Urbanizar significa transformar áreas verdes rurales despobladas y desprovistas de servicios públicos esenciales, en zonas donde puedan convivir los vecinos con comodidad y seguridad. La acción de los municipios es fundamental para la urbanización de los terrenos.

Una rama económica sumamente lucrativa consiste en la adquisición de grandes áreas de terrenos, que posteriormente se urbanizan y dividen, para finalmente venderse. Este tipo de negocios ha sido practicado fundamentalmente por empresas privadas y desde mi perspectiva nada se opone a que lo puedan realizar los municipios, con más razón que cualquier otro ente privado o público, ya que los gobiernos municipales son quienes proporcionan los servicios públicos esenciales para el desarrollo de las zonas urbanas.

La actividad de urbanización y construcción de vivienda es de tal magnitud y tan necesaria que ofrece un extenso campo para la operación de empresas privadas y públicas a la vez, de tal forma que no existe alternativa de que o participa el sector privada o el sector público.

Una empresa pública municipal dedicada a la urbanización de los terrenos puede proporcionar varios beneficios, entre los que destacan: 1) Asegura una relación armónica entre los proyectos de loteo con los planes generales de urbanismo de la comuna, 2.- Permite formular y ejecutar una política adecuada de zonificación industrial, comercial, residencial, recreativa y cívica; 3.- Permite aplicar una política coherente de expropiaciones, con su respectiva indemnización, de grandes parcelas privadas o latifundios que obstruyen o retrasan el progreso de ciertas zonas; y 4.- Desalienta la actividad especulativa que encarece la tierra destinada a la industria o la vivienda popular (Caplan, 1971:60).

6. PLANEACION Y PRESUPUESTO MUNICIPAL

Existen dos términos que aquí usaré como sinónimos planificación y planeación, el primero suele ser más empleado en países como España y Sudamérica, mientras que el segundo término es más utilizado en nuestro país. El término “planeamiento” lo usaré para referirme a la parte física o urbana de las ciudades.

Martner G. (1980:8) define a la planificación de la siguiente manera: “...planificar implica, entonces, reducir el número de alternativas que se presenten a la acción a unas pocas, compatibles con los medios disponibles...es la fijación concreta de metas a la conducta dentro de un plazo determinado, y a la asignación precisa de medios en función de aquellos objetivos”.

Cabezas M. (1972:15) nos dice: “Entendemos por planificación, el proceso continuado y dinámico de la formulación, revisión y actualización de un plan general para el futuro, que evite la improvisación y que sea el resultado de cuidadosos estudios que permitan la comprensión de los problemas y que ofrezcan soluciones”.

De esta forma se puede decir que la planeación consiste en fijar el curso de acción que habrá de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarla, la secuencia de operaciones para realizarla y determinación del costo y tiempo que se requieran para su realización.

Para que tenga lugar es necesario elaborar programas de trabajo. Cabezas M. (1972:15) ha escrito: “Entendemos por programación la proposición del ordenamiento de los elementos que se utilizarán para la ejecución del plan general, para convertirse en acción, se descomponen programas concretos y detallados”.

En todos los tiempos y en especial actualmente, la planeación juega un papel fundamental en el accionar del Estado dentro de la vida económica. Dada la complejidad creciente del proceso económico y de la vida social, la planeación del desarrollo es uno de los caminos que nos puede garantizar el logro de justicia y bienestar de la población.

Conviene precisar que la planeación no es escéptica, de tal manera que la planeación tiene que tomar partido e indicar que intereses va a defender (Eibenschutz, 1985:88). Aunque la persona encargada del ramo de planeación no se dé cuenta o no esté consciente de que defiende los intereses de determinados grupos, siempre actuará en favor o en contra de diversos sectores de la comunidad. Un gobierno municipal no opera en el vacío, el proceso presupuestal siempre se verá afectado por fuerzas políticas, económicas y por presiones originadas en la comunidad.

La planeación es una compleja técnica que está lejos de haber conseguido una formulación única, ni una cristalización definitiva, por el contrario exige que de un plan

a otro se dé un lento pero continuo ajuste (Meilan, 1987:88). Lo que para una unidad pudo haber resultado un buen plan, para otra que esté en condiciones similares quizá no resulte igual de provechosa.

En general en toda planeación se presentan las siguientes fases: 1.- Surgimiento del problema; 2.- Identificación del problema; 3.- Estudio de las causas del problema; 4.- Presentación de soluciones alternativas; 5.- Solución de una de las alternativas; 6.- Formulación de un plan y fijación de objetivos y plazos; y 7. Programación de las actividades para cumplir el plan (Cabezas, 1972:16).

Si bien la planeación no es la panacea ni el remedio que cure todos los males, si constituye un proceso de ordenamiento racional y lógico que tiende a introducir elementos de disciplina en la acción administrativa del gobierno.

Concretamente, Caplan B. (1971:14-15) menciona que el papel del municipio en los planes de desarrollo nacional deberá ser: 1.- Las municipalidades deben cumplir su parte en la ejecución de las obras públicas requeridas por el desarrollo, como son las carreteras, avenidas y accesos urbanos, puentes, aeropuertos y obras públicas para la industria; 2.- Las municipalidades deben aumentar y mejorar los servicios públicos que están a su cargo y que se requerirán en forma progresiva a medida que se aumenten las aglomeraciones urbanas; y 3.- La política de gastos e ingresos no pueden estar en oposición con la política fiscal nacional esto conocido como 'efecto perversidad', que consiste en entrar en contradicción o implementar políticas contrapuestas con niveles superiores de gobierno, sobre todo en cuestiones fiscales.

Para Montañó A. (1981:89) las bases de la planeación municipal son las siguientes:

- 1.- Productividad: El ayuntamiento debe utilizar los recursos humanos, materiales y económicos disponibles con la máxima eficiencia posible, utilizando técnicas de optimización para evitar desperdicios de dinero, recursos y tiempo.
- 2.- Generalidad: La planeación de los servicios debe enfocarse a la satisfacción de las necesidades de las mayorías.
- 3.- Coordinación: Los planes deben diseñarse de común acuerdo con los intereses estatales y federales, con objeto de evitar la duplicidad de los esfuerzos.
- 4.- Previsión: Todos los trabajos de planeación deben determinarse en función del tiempo del tiempo de evolución.
- 5.- Desarrollo: Los planes municipales siempre deben de ser evolutivos en función del crecimiento de la población.
- 6.- Continuidad: No deben desecharse los planes anteriores, en todo caso servirán para hacerles ajustes y modificaciones para actualizarlos.

7.- Rentabilidad: Siempre que sea posible se dará preferencia a aquellos servicios que proporcionen una recuperación del gasto o los que puedan proporcionar una utilidad permanente al ayuntamiento.

Muñiz R. (1984: Tomo IV p.284) menciona que la función planificadora por parte del municipio abarca principalmente los elementos siguientes: 1.- Inventario de los recursos materiales, humanos y financieros; 2.- Análisis de las tendencias del pasado y previsión de las futuras, según los datos disponibles; 3.- Selección de los proyectos que podrían contribuir a una rápida iniciación del programa total de desarrollo municipal; 4.- Asignación de prioridades más precisas y programación de los proyectos; 5.- Coordinación de los proyectos específicos de desarrollo municipal con los servicios sociales; y 6.- Creación o selección de las dependencias administrativas municipales más convenientes para la ejecución eficaz de los planes.

Para Ruiz D. (1984:24) el fortalecimiento municipal demanda un incremento en los recursos fiscales, con el fin de alcanzar una verdadera autonomía, sin embargo, para avanzar en esta dirección se requiere demostrar que los municipios tienen capacidad de gasto y esto podría iniciarse a través de la puesta en marcha de un esquema de planificación a nivel municipal, en donde se privilegien gastos de bienestar social y no únicamente de índole administrativo.

El plan municipal de desarrollo tiene como propósito fundamental sistematizar las actividades municipales, con el plan municipal de desarrollo se busca determinar que obras y servicios públicos son prioritarios para la comunidad y plantear una programación que permita el aprovechamiento óptimo de los recursos municipales.

Retomando lo que había expresado en capítulos anteriores, entiendo por desarrollo el proceso mediante el cual se evidencia un crecimiento económico que va acompañado con mejores y mayores condiciones de vida para la población, donde la redistribución del ingreso es punto fundamental. Se alcanza el desarrollo cuando las fuerzas o sectores productivos crecen en una forma cabal y armónica, lo que implica hablar de mejorar los niveles de alimentación, educación, salud, seguridad social y vivienda.

El crecimiento económico lo defino como el incremento del ingreso o del producto *per cápita* en forma superior al aumento de la población, que se consigue en forma permanente. El crecimiento económico es la condición imprescindible para que se alcance el desarrollo.

Para elaborar el plan municipal de desarrollo se requiere contar con información o indicadores suficientes que nos permitan analizar y proponer los programas de trabajo. Caplan B. (1971:163) ha escrito: "Sin información suficiente no se puede elaborar un plan realista. Los planes que ignoran los hechos fracasan irremisiblemente".

Las etapas para la elaboración del plan municipal de desarrollo son: 1) Diagnóstico; 2) Pronóstico; 3) Determinación de objetivos y metas; y 4) Ejecución.

El primer paso para la elaboración del plan municipal de desarrollo consiste en revisar las peticiones y quejas que hayan planteado los habitantes y grupos de influencia dentro del municipio, durante la campaña política electoral de las autoridades municipales en turno.

El diagnóstico consiste en realizar un análisis de la problemática actual, donde se requiere describir los recursos económicos y físicos con que cuenta el municipio y donde se plantean las necesidades de la población aun no cubiertas. Para realizar el diagnóstico municipal se requiere al menos la siguiente información: a) Características generales y medio físico del municipio; b) Aspectos demográficos; c) Equipamiento urbano; d) Infraestructura y servicios; e) Tenencia de la tierra; Principales actividades económicas ; g) Situación de la administración pública municipal.

El diagnóstico además de analizar la situación actual nos permitirá localizar fallas, determinar causas limitantes y medir la influencia que provocan las deficiencias.

El pronóstico es el segundo paso de las etapas de la planeación y consiste en plantear la tendencia que ha de seguir la problemática municipal del presente, si continuasen las mismas condiciones que se presentan actualmente. Los pronósticos tienen como base de cálculo la información obtenida en situaciones anteriores que muestran la tendencia de sus valores y aprovecha ésta para proyectarla al futuro deseado, generalmente para un análisis a corto y mediano plazo una tendencia lineal será suficiente, pero si se desea mayor precisión en el resultado o se trata de un pronóstico a largo plazo, se deberán emplear fórmulas de tendencias exponenciales u otras funciones matemáticas más complejas, de tal manera que se tendrá que escoger aquella fórmula que presente mayor confianza estadísticamente (Montaño, 1981:39).

Observando los aspectos negativos que se pueden presentar en el futuro, a través del pronóstico, definimos nuestros objetivos que nos han de permitir evitar esa situación. El objetivo es la expresión cualitativa, pero susceptible de ser cuantificada, de los fines generales que se pretenden alcanzar.

El tercer paso de la planeación es señalar los objetivos y metas a que se pretende llegar. Si no se tiene claro el objetivo a alcanzar, es muy difícil seguir el camino más adecuado para llegar a él, si definimos claramente nuestro objetivo, pero no se planea cual es la mejor forma de alcanzarlo, es muy probable que se desperdicien recursos y esfuerzos y que no se llegue a cumplir con el objetivo planeado inicialmente (Castro, 1984: Tomo IV p.112).

Las metas son la cuantificación del objetivo por alcanzar, estableciendo como límite un determinado tiempo.

En el plan municipal de desarrollo no solamente debemos tomar en cuenta la aplicación de la metodología adecuada para alcanzar los objetivos y metas, con lo cual

se puede dar solución a los problemas detectados, sino debemos ver que las acciones y obras comprendidas tengan correspondencia con el contexto social y la problemática particular de cada municipio.

El plan municipal de desarrollo será útil si se propone lo deseable y lo que sea posible, donde se enfatice la estrategia de ejecución, es decir, se señale lo que se hará y fundamentalmente, como hacerlo, y se deben proponer y definir las fuentes de financiamiento (González E, 1984: Tomo XII p.85).

.González S. (1978:129) anota que es necesario que los planes y programas emprendidos en el municipio se internalicen y se hagan del conocimiento y de la comprensión de los habitantes y dirigentes del municipio, lo cual hará que la población considere que está en sus manos, en gran medida, alejarse del subdesarrollo, también es digno considerar que los planes no son de ninguna manera patrimonio exclusivo de los dirigentes políticos de ningún nivel, sino de toda la comunidad.

6.1 Presupuesto de Egresos Público Municipal

En la actualidad, nadie puede negar la importancia trascendental que tiene el Estado dentro de la actividad económica. El gasto público es uno de los instrumentos fundamentales de la política económica que se aplica en nuestro país. Por eso puedo afirmar con toda certeza, que de la estructura, monto, destino y financiamiento del gasto público federal depende en gran medida el grado o avance del desarrollo que se presente en algún país o región. El gasto público se materializa en el presupuesto de egresos.

Ignacio M. Altamirano, un gran liberal del siglo XIX apuntaba: “Sin presupuesto no hay Estado, sin presupuesto no hay nación, sin presupuesto los municipios no pueden cumplir con sus funciones” (citado por Gallardo, 2016:14).

En adelante me referiré al presupuesto de egresos llamándolo simplemente presupuesto, aun cuando correctamente el término presupuesto se refiere al gasto y al ingreso.

Finney (citado por Montaña, 1981:141) nos da la siguiente definición de presupuesto: “el presupuesto es un programa financiero para las operaciones de un período futuro, basado en los resultados obtenidos en períodos anteriores y en datos conseguidos por medio de la investigación y el análisis”.

El Comité de Desarrollo del Presupuesto y la Unidad de Contabilidad de Costos de la Asociación de Funcionarios Municipales definen al presupuesto como “Un plan comprensivo expresado en términos financieros, mediante el cual un programa de operación es efectivo por un período de tiempo determinado. Incluye estimaciones

de: a) Servicios, actividades y proyectos comprendidos en el programa; b) los requisitos y necesidades de gastos resultantes; y c) los recursos disponibles para mantenerlo". (International City Managers Association, 1963:119).

Cabezas M. (1972:9) cita las definiciones del Institute of Const and Works Accounts de Inglaterra, de Robert H., de Harvey W, Stourn R., Allix E, Zeze G., Buck A. y Willougby, después el autor mencionado plantea su definición de presupuesto: "Un plan financiero y de acción programada que facilite la coordinación de las actividades del gobierno buscando la eficiencia y la economía y estableciendo los adecuados controles fiscales".

Después de haber visto excelentes definiciones del presupuesto, pasaré a estudiar el presupuesto en el ámbito municipal. Así como el presupuesto federal es fundamental para avanzar o lograr el proceso de desarrollo nacional, guardando las proporciones del caso, el presupuesto municipal, puede influir para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del territorio municipal.

En cuanto a la autonomía financiera de los municipios, existen dos versiones: a) Autonomía de gasto e ingreso; y b) Autonomía de gasto.

Sobre la primera Muñiz M. (1986:54) anota que la autonomía política de las comunidades requiere autonomía presupuestal, o lo que es lo mismo poder decidir cuánto gastar en cada servicio público y poder para obtener los recursos necesarios para su financiación, por lo tanto se requiere autonomía de gasto e ingreso.

En la otra parte, Herrero F. (citado por Roviro, 1974:116) afirma que la "verdadera autonomía no está en recaudar, sino en gastar", por lo que en una revisión del concepto de autonomía financiera municipal, hay que entenderla como independencia de administración. En sentido similar Mateo (Ídem: 116) piensa que donde realmente se concreta la autonomía local es en ámbito de la decisión de sus gastos, teniendo relativa intrascendencia el origen de los ingresos que se destinan a su financiación.

En la teoría económica neoclásica la Ley de Wagner asegura que cuando aumenta el nivel de ingreso *per cápita* en una sociedad, el gasto público aumentará incluso más que proporcionalmente. Oates W. (1977:266) señala que aunque esta proposición no dispone de una base teórica consistente, hay cierta evidencia en su favor.

Bosch R. (1982:142) anota que los gastos de los gobiernos locales tienen una elasticidad ingreso superior a la unidad, y que en los últimos años los egresos locales se han desbordado ante lo siguiente: creciente demanda de servicios públicos, el fenómeno inflacionario y el continuo aumento de los costos del personal en sus presupuestos. Bosch señala que Hirsh W. da pruebas suficientes que en Estados Unidos en las últimas décadas los gastos urbanos en servicios de educación, sanidad y vialidades han experimentado un gran aumento en su elasticidad, situándose por encima de la unidad.

Soláns D. (1982:163-164) realiza un buen análisis de la teoría de Wagner sobre el gasto público local, en dicho modelo el criterio de financiación va ligado a la naturaleza y efectos económicos del gasto público. Según su mayor o menor incidencia sobre la situación económica del individuo, se distinguen dos tipos de gastos: especiales y generales.

A su vez los gastos especiales se dividen en dos categorías: culturales y económicos. Los gastos culturales serían las erogaciones realizadas para la implementación de la enseñanza primaria y secundaria, mientras que los gastos económicos serían aquellos que coadyuvaran al mejor desarrollo de la actividad económica o que mejoren las condiciones de habitación de una zona, por ejemplo: caminos y carreteras, canalización, limpieza de calles, riego y alumbrado.

La financiación de los gastos especiales deberá efectuarse con base en el principio del beneficio o del interés (como lo denomina Wagner) y en la financiación de los gastos generales deberá aplicarse el principio de la capacidad de pago. De acuerdo con la teoría de Wagner, los gastos especiales de carácter cultural (enseñanza) deberán financiarse totalmente con tasas o figuras semejantes, además las tasas y las contribuciones especiales de mejoras sirven como medio de financiación de los gastos especiales de naturaleza económica.

En cuanto al presupuesto municipal Blair G. (1966:362) señala lo siguiente: "...tal vez ningún otro campo de la administración local ha experimentado tantos progresos técnicos importantes durante los últimos años como el proceso presupuestario".

International City Managers Association (1963:122) ha escrito sobre el presupuesto local: "...un documento bien explicado exponiendo el presupuesto completo inspira mayor confianza pública, y de una manera más efectiva que cualquier otra acción que emprendiera el concejo o el jefe administrativo.

Cabezas M. (1972:13) menciona que en el nivel municipal, los presupuestos deben cumplir los siguientes objetivos: 1.- Facilitar el control del cuerpo legislativo sobre los funcionarios municipales, fijándoles su responsabilidad; 2.- Traducir la política en programas de acción; 3.- Evaluar a competencia y los métodos de operación; 4.- Coordinar las distintas actividades y maximizar la utilización de los recursos; y 5.- Informar al público sobre los programas de gobierno.

En el presupuesto de egresos municipal hay que jerarquizar o dar prioridad a ciertas actividades, en virtud de que los recursos son escasos. Caplan B. (1972:147) ha expresado en forma excelente: "Siendo el presupuesto una acción para utilizar los recursos limitados en la satisfacción de necesidades ilimitadas, la decisión más importante de todo proceso es la de determinar lo que ha de hacerse y lo que ha dejado de hacerse, esto es, el régimen de prioridades".

Para la elaboración del presupuesto municipal se deben seguir las siguientes fases o etapas (Cabezas, 1972:23-59): 1.- Preparación de programas de servicios y de

inversiones; 2.- Instructivo sobre el presupuesto y las formas de estimación; 3.- Preparación de los programas de trabajo y estimación del presupuesto; 4.- Preparación de las estimaciones de ingresos; 5.- Revisión de los cálculos matemáticos de las estimaciones; 6.- Revisión de las estimaciones de ingresos y egresos, y estudio global del presupuesto; 7.- Preparación del mensaje y anexos; y 8.- Consideración legislativa del presupuesto.

Considero que el tiempo de preparación del presupuesto varía de 4 a 5 meses para los municipios urbanos y metropolitanos mientras que para los municipios rurales y semiurbanos sería de 2 a 3 meses. Los lapsos de tiempo que se requerirán para la elaboración del presupuesto varían en función del tamaño del municipio, de los requerimientos legales y de las necesidades particulares de cada municipio.

Un esquema que podría usarse para la elaboración del presupuesto podría ser:

- 1.- Reunión del presidente municipal, del jefe de programación y del tesorero municipal, para la preparación del programa de servicios y de inversiones, de acuerdo al plan municipal de desarrollo.
- 2.- El tesorero municipal presentará datos y estadísticas financieras de años anteriores y del actual, para la estimación de los ingresos esperados.
- 3.- El jefe del área de programación enviará a los responsables de las direcciones o áreas las circulares e instructivos para la estimación de los egresos.
- 4.- Los directores y responsables de las áreas administrativas presentarán a la oficina de programación sus programas de trabajo para el año próximo, así como el costo de ellos.
- 5.- Análisis de las obras y servicios prioritarios en base los programas que presentaron las áreas administrativas, para la elaboración del proyecto de presupuesto.
- 6.- El presidente municipal presenta el proyecto de presupuesto de egresos a los miembros del cabildo, para su discusión y aprobación o reconsideración.
- 7.- El ayuntamiento envía a la consideración de la legislatura local la Ley de Ingresos municipal y la aprobación del presupuesto de egresos en conformidad con los ingresos.
- 8.- La legislatura local aprueba o enmienda la Ley de Ingresos municipal y tiene conocimiento del presupuesto de egresos.

En el punto número 5 del esquema presentado, la labor del titular del área de programación deberá ser la de integrar todos los elementos del presupuesto y presentarle diferentes alternativas de asignación de recursos al presidente municipal, éste decidirá cuál de las obras o servicios públicos serán prioritarios. En este proceso de selección de prioridades se deben contemplar los beneficios o desventajas de las decisiones que se vayan a tomar, o sea, que los programas 'competirán' entre sí, por la asignación de los recursos.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

Las clasificaciones más conocidas del presupuesto municipal son: 1) Administrativa, b) Económica, c) Por objeto del gasto y d) Por programas.

La clasificación administrativa permite determinar los recursos asignados a las áreas o departamentos responsables de ejercer el presupuesto, de tal manera que se identifica a las unidades administrativas que harán uso de él. Esta clasificación permite el control de los gastos y fija la responsabilidad de los funcionarios encargados de las operaciones de los servicios públicos. Una estructura administrativa que no delimita claramente las funciones y responsabilidades de cada dependencia, dificulta la planeación y la revisión efectiva del presupuesto. La clasificación administrativa también es conocida como orgánica, institucional o por dependencias.

La clasificación económica muestra la parte de los egresos que se destina a las operaciones corrientes y la parte que se destina a la creación o adquisición de bienes de capital. Generalmente la clasificación económica se divide en tres grandes rubros: a) Gasto corriente, b) Gasto de capital, y c) Rescate de la deuda.

Los gastos corrientes comprenden las erogaciones que se estiman serán útiles para el período fiscal en curso, es decir, abarcan los egresos que no aumentan el valor de los activos fijos, como por ejemplo: sueldos y salarios y bienes fungibles. Los gastos corrientes se subdividen en gastos de operación y transferencias.

Los gastos de capital comprenden la adquisición o construcción de activos fijos y las mejoras a los activos existentes, que resultarán en la prolongación considerable de la vida útil del bien y que se adquieran o construyan con el fin de retenerlos o usarlos en beneficio de la comunidad. Se entiende por activos fijos a los bienes cuya duración puede ser de más de un año y cuyo valor o precio sea significativo, como pudiera ser adquisición de maquinaria y construcción de caminos y calles.

En general, los bancos o quienes proporcionan créditos, se interesan por conocer la clasificación económica del presupuesto, porque se oponen a otorgar créditos que sean utilizados para cubrir gastos corrientes.

La clasificación por objeto agrupa los artículos que se compran y los servicios que se pagan. Esta clasificación es la base del llamado presupuesto tradicional o presupuesto de insumos, dicha clasificación es la que más se ha generalizado y la de mayor uso en los presupuestos locales, ya que permite ligar el aspecto de registro contable.

La clasificación por objeto del gasto se divide en capítulos, siendo éstos: 1) Servicios personales, 2) Materiales y suministros, 3) Servicios contractuales, 4) Transferencias, 5) Adquisición de bienes muebles e inmuebles, 6) Obras públicas, 7) Inversiones financieras, 8) Imprevistos y 9) Amortización de la deuda pública.

Las clasificaciones económica y por objeto del gasto están íntimamente ligadas. En el esquema que se presenta se aprecia la relación existente entre ellas.

La clasificación por programas permite relacionar los gastos con los resultados que se espera obtener, a través de la fijación de objetivos y metas que se plantean para satisfacer los servicios públicos municipales. Las clasificaciones del presupuesto por programas y las otras no son mutuamente excluyentes, sino por el contrario, en la realidad se da una combinación y complementariedad entre ellas. En otro apartado ampliaré información sobre el conocido presupuesto por programas.

Desde mi punto de vista, es correcto afirmar que si un peso se gasta por los diferentes ámbitos de gobierno, ese peso tiene mejor aprovechamiento si lo realiza el gobierno municipal que las instancias estatales o federales, ya que los ayuntamientos conocen mejor la problemática que se presenta en su territorio y porque en las obras comunales la población presta mayor solidaridad.

Para corroborar esta afirmación señalo lo que nos dice Castro S. (1985:124): en Quintana Roo con el mismo presupuesto que el Gobierno Estatal construía 107 aulas escolares, los ayuntamientos de la entidad lograron construir 173 aulas de la misma calidad en 1984, lo cual motivó que para el año 1985 se transfirieran recursos a los municipios para construir y rehabilitar clínicas dentro de sector salud.

En materia presupuestal los municipios deberán contar con un centro o dependencia encargada de los aspectos de planeación, programación y presupuesto, para hacer racional el uso de los recursos municipales. Para los municipios urbanos y metropolitanos es conveniente que se cuente con una dirección o comisión que se encargue de la programación y presupuesto, para los municipios rurales y semiurbanos un departamento o una oficina de la tesorería municipal podrían encargarse de esos asuntos.

A juicio de Montaña A. (1981:129-130) un centro de programación y métodos puede funcionar como unidad de consejo (staff), encargada de sugerir los cambios en la organización y quien también fungiría como cuerpo de vigilancia, para que se pueda verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los manuales de procedimientos. En la fase inicial, el centro de programación y métodos podría encargarse de difundir entre los altos funcionarios, las técnicas que serán empleadas en la programación y control de las actividades, como pudieran ser: ruta crítica, programación matricial, control de dirección, administración por objetivos, finanzas públicas, análisis e interpretación de los estados financieros y presupuesto por programas.

En cuanto al personal con que debe contar la dirección o el centro de programación y presupuesto, el Comité de Desarrollo del Presupuesto de la Asociación de Funcionarios Municipales (International City..., 1963:130) sugiere un encargado del análisis del presupuesto por cada 500 empleados, algunas otras organizaciones de negocios privados han encontrado que resulta bien utilizar un analista del presupuesto por cada 200 empleados.

La información del presupuesto municipal debe tener la característica de ser comprensible, tanto para los contribuyentes como para los legisladores, es decir, que se

pueda conocer el origen de los recursos y el destino que se les da, con lo cual satisface la necesidad de informar a personas que tienen distintos enfoques y puntos de vista.

Constituye un derecho de los habitantes del municipio, conocer la estructura y el monto del presupuesto, por lo cual deberán fijarse copias en lugares públicos para conocimiento de los habitantes. El manejo del presupuesto por programas trae una ventaja en este caso, ya que el concepto mayor de dicha técnica, conocida como funciones, es lo que se podría informar al público en general del municipio y con ello se captaría su interés.

6.2 Ejecución y Control del Presupuesto

Después de aprobado el presupuesto por los miembros del cabildo, la siguiente fase es la ejecución del presupuesto por parte de los titulares de las diferentes áreas administrativas.

Cabezas M. (1972:101-102) señala que se pueden sintetizar en cuatro puntos los objetivos más importantes de la ejecución del presupuesto: 1.- Preservar y respetar la intención de los legisladores; 2.- Controlar la corrección de los gastos y prevenir el sobregiro de las asignaciones; 3.- Permitir la flexibilidad necesaria; y 4.- Garantizar la existencia de fondos para cubrir oportunamente las obligaciones. El autor de referencia apunta que se debe entender que las asignaturas presupuestarias no son una orden para gastar el total, sino una indicación de los montos hasta donde se puede incurrir en gastos.

La ejecución de los gastos debe programarse justamente en función de los ingresos disponibles en los diferentes períodos, por ejemplo: algunos ayuntamientos reciben mayores ingresos provenientes del impuesto predial en los primeros meses del año, debido a que ofrecen bonificaciones o descuentos si los contribuyentes realizan un pago único al año, lo cual se debe aprovechar para programar esos meses de buena recaudación.

La previsión nunca puede ser perfecta, sobre todo en épocas de inflación alta y continua. La actividad económica es de carácter dinámica, por lo cual el ejercicio del presupuesto genera desembolsos que no estaban programados, esto requiere que se tengan que efectuar traspasos de otras partidas presupuestales.

En el presupuesto tradicional se pueden efectuar traspasos de partidas presupuestales de un departamento a otro de la misma dirección o de un capítulo de gasto a otro de los mismos departamentos. En el presupuesto por programas puede efectuarse un traspaso entre funciones o programas de característica similar.

A medida que se desembolsan los fondos, se efectúan verificaciones y se trazan planes para posibles cambios en el nuevo presupuesto, se estudian los programas

y se consideran los métodos para economizar costos. Por todo esto, se considera que el proceso del presupuesto es una operación continua y que abarca todo el año, no comparado con el proceso que conlleva la elaboración del presupuesto que sólo se realiza en algunos meses del año.

El control financiero municipal que se aplique en ingresos y gastos, puede ser interior o exterior. El control interno es cuando se cuenta con un órgano o unidad administrativa dentro del propio ayuntamiento, dicho control interno puede ser ejercido por: el ayuntamiento, el presidente municipal o el síndico. El control externo o fiscalización superior se ejerce desde afuera de la administración pública municipal y generalmente lo realizan los órganos de auditoría de las legislaturas locales.

Una adecuada contabilidad del presupuesto es el elemento esencial de un buen control presupuestal. Para Blair G (1966:370) la contabilidad es el corazón de la administración fiscal, ya que ella registra la información financiera y de todo tipo, para la toma de decisiones que han de tomar los administradores, funcionarios y empleados del gobierno local.

Pérez C. (1984:319) ha expresado que la contabilidad municipal de tener el objetivo de construir un registro de la actividad económica, agrega que la contabilidad se constituye en "...una base para la toma de decisiones y su evaluación, sea para la elaboración de proyectos, la programación de deudas, la adopción de planes de desarrollo o para otros aspectos de la política económica".

El propósito de la contabilidad municipal es proporcionar un registro de la información financiera, a modo que pueda utilizarse: a) Como base para la administración de los negocios municipales; b) Determinar la honradez de las personas que administran los fondos municipales; c) Como medio de informar a las personas que administran los fondos municipales; y d) Como control para evitar desperdicios e ineficiencias (International City..., 1963:253).

Para esta misma institución, hay dos bases principales para registro de la contabilidad municipal: flujo o consolidada. Sobre la base de flujo, los ingresos se contabilizan solamente cuando se han recibido y los desembolsos cuando sean pagados, es decir, hace énfasis el tiempo en que se recibe o gasta el dinero. En el sistema de contabilidad consolidada los ingresos se registran cuando han sido devengados o cuando se presentan las cuentas y los egresos se contabilizan tan pronto como se ha incurrido en obligaciones, es decir, se hace énfasis en el período de la transacción.

La contabilidad municipal tendrá que basarse en el sistema consolidado, ya que con éste se podrá apreciar de mejor manera la situación que guardan las finanzas públicas municipales, a través de la interpretación de los estados financieros. El uso creciente de la contabilidad de costos para el control de presupuestos, es de los aspectos que más ha evolucionado en las últimas décadas de la administración pública. La contabilidad de costos se usa para registrar los gastos de manera que se tengan

reportes y de declaraciones de costos totales y por unidad de las actividades municipales.

La contabilidad de costos protege contra pérdidas, despilfarros e ineficacia, además de que sirve como un medio eficaz para informar al público sobre las actividades del gobierno local, en términos más comprensibles (Blair G., 1966:372).

Una información correcta de los costos unitarios es importante en la fijación de los precios de venta de artículos o para determinar las tarifas de los servicios públicos municipales, además puede proveer información sobre el establecimiento de programas de trabajo y para la estimación de los costos probables de varias actividades en el futuro (International City..., 1963:29).

En cuanto a la auditoría, Lordello (1975:660) señala que como elemento crítico de una estrategia de reforma municipal, la implementación de la auditoría es imprescindible para darle seguridad al gobierno central de que los recursos destinados a las municipalidades, se están aplicando eficientemente, en especial los provenientes de impuestos compartidos, de subvenciones o de préstamos.

Rico R. (1987:53-54) explica que el enfoque moderno de la auditoría se distingue del tradicional, porque éste se limita a verificar el cumplimiento y la legalidad de las operaciones, mientras que el enfoque moderno, además de lo anterior, comprueba que se haya obtenido el valor adecuado por el dinero erogado (*value for money*).

Al enfoque moderno de la auditoría también se le conoce como auditoría operacional o de eficiencia (*performance auditing*), además también es conocido en todo el mundo como auditoría de las tres E: economía, eficiencia y eficacia (o efectividad), en virtud de las tres iniciales de los términos con que se distingue a estos conceptos (que coincide en el idioma inglés). Sólo hay que advertir que las decisiones de los recursos siempre deben estar en manos de los ejecutivos y no de los fiscalizadores, pues éstos se encontrarán invalidados para juzgar decisiones en cuya adopción intervinieran.

6.3 El Presupuesto por Programas Municipal

Esta técnica presupuestal nace en una ciudad de Estados Unidos, en cuyo concejo se integró un comité, para estudiar nuevas fuentes para producir mayores ingresos locales, pero en vez de sugerir la aplicación de nuevas contribuciones, el comité señaló como podrían ahorrar cifras que llegaban a millones de dólares y sugirió que el dinero recaudado actualmente, se gastará en forma más efectiva, antes de que la ciudad pensara en la aplicación de nuevos impuestos (International City Managers Association, 1963:83).

La experiencia anterior nos enseña la importancia que tiene gastar de manera más efectiva los fondos con que se cuenta, antes de pensar en incrementar los impuestos

municipales o solicitar más participaciones, para lo cual el presupuesto por programas puede ser de gran utilidad.

Martner G (1980:285) reseña que en realidad el presupuesto por programas y actividades comenzó a aplicarse en el año 1913 en la pequeña localidad de Richmond, Estado de Nueva York (USA). El sistema se basaba en una clasificación excesivamente detallada e inflexible de los programas por cumplir, razón por la cual se abandonó tres años después.

En 1948 el Ministerio de Defensa de Estados Unidos presentó por primera vez el presupuesto por programas moderno. La División Fiscal de la Organización de Naciones Unidas define al presupuesto por programas: "...es un sistema en el que se presta mayor atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere" Martner, 1980:258).

Martner (citado por López, 1978:58) define al presupuesto por programas "...como un instrumento estableciendo objetivos y metas, cumpliendo a través de la integración de un conjunto de esfuerzos a un costo global determinado y ejecutado por una unidad de alto nivel".

El presupuesto por programas es también identificado con los siguientes nombres: presupuesto de rendimientos, presupuesto de actividades o presupuesto de desarrollo. Para International City Managers Association (1963:121) el concepto del presupuesto de desarrollo se adapta particularmente al gobierno municipal, puesto que las ciudades son antes que nada organizaciones de servicio, se pueden identificar bien las actividades y frecuentemente se les puede medir en términos de unidades específicas de trabajo.

Un presupuesto que se basa principalmente en desembolsos anteriores, concede un galardón a los gastos, pero un presupuesto que se formula de acuerdo a un programa de trabajo y a costos unitarios estándar pone el énfasis en las cantidades necesarias para llevar a cabo los servicios y actividades públicas.

Para Caplan B. (1971:148 y 153) la técnica del presupuesto por programas llena el enorme vacío del presupuesto tradicional, además de indicar los bienes que el Estado compra, proporciona la información sobre las metas que se propone lograr con su actividad. También con el presupuesto por programas se busca adecuar la actividad municipal gubernativa a los objetivos de la planificación para el desarrollo.

La técnica del presupuesto por programas busca eliminar los defectos que se observan en el presupuesto tradicional, mediante la formulación y ejecución de programas de trabajo, con determinación precisa de metas y asignando los recursos para el cumplimiento de ellas.

El presupuesto por programas permite efectuar un control más efectivo y positivo al confrontar los datos financieros con el avance físico de los programas, así mismo permite identificar los obstáculos que se han presentado para el cumplimiento de los programas y la adopción de las medidas más adecuadas para eliminarlos. En

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

cuanto a la experiencia que se tiene sobre la aplicación del presupuesto por programas en el campo municipal, puedo mencionar que a partir de 1966 los municipios de Ecuador implementaron dicha técnica (Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador, 1966:3). También en 1970 los municipios de Costa Rica adoptaron el presupuesto por programas (Contraloría General de la República, 1970).

La Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador (1966:17-18) plantea que en el sistema del presupuesto por programas municipal, se deberán contar con los siguientes documentos: 1.- Apertura de programas; 2.- Clasificación funcional y económica de los egresos; 3.- Resumen de los recursos de personal; 4) Resumen de los bienes muebles e inmuebles; 5.- Financiamiento de las funciones, programas y subprogramas; y 6) Detalle de las categorías anteriores.

En la apertura de los programas se indicará la unidad administrativa encargada del propio programa o subprograma, así como las metas que se pretenden realizar y el costo de cada una de ellas. Con la clasificación funcional y económica se presentarán, en forma de resumen, los gastos corrientes, los gastos de capital y la amortización de la deuda que afecta a cada subprograma, programa y función de la administración pública municipal. El resumen de los recursos humanos nos debe mostrar el personal que se requiere para la consecución de cada programa, agrupado en categorías (funcionarios, empleados, jornaleros y eventuales). El resumen de los bienes muebles e inmuebles sirve para puntualizar el costo del mobiliario de oficina, vehículos, terrenos o edificios que nos permitirán concretar el programa.

En la forma de financiamiento de funciones, programas y subprogramas se indicará la fuente de recursos de la cual se dispondrá para conseguir cada una de las categorías, como pudieran ser los provenientes de impuestos, tasas (derechos), contribuciones especiales de mejoras, empréstitos, impuestos de coparticipación o subvenciones, con el fin de precisar la política fiscal del municipio. En el detalle de funciones, programas y subprogramas se presentarán los capítulos, los subcapítulos y las partidas presupuestales que se requieren para lograr cada una de las categorías del presupuesto por programas.

La definición de los objetivos corresponde al ayuntamiento y los programas de trabajo deberán ser elaborados por cada una de las áreas administrativas encargadas de los servicios públicos municipales, con la colaboración de la dirección o centro de programación. Los programas de trabajo deben ser debidamente analizados por el presidente municipal, el encargado de programación y el tesorero municipal.

En la 'técnica del presupuesto por programas la evaluación de los resultados es un aspecto de trascendental importancia. La evaluación es el análisis de los resultados físicos y financieros obtenidos en confrontación con las metas previstas y el presupuesto asignado, así como el estudio de las causas que han determinado el que se consigan o no las metas, con el objeto de adoptar las medidas adecuadas para evitar en el futuro los obstáculos presentados.

Cuando se ha implementado el presupuesto por programas en el ámbito municipal, se requiere realizar evaluaciones de los programas al menos cada seis meses o cada año, con el fin de detectar si se han cumplido las metas previstas. Para la evaluación de cada uno de los programas se propone medir el grado de eficiencia y eficacia de las metas previstas o programadas.

El grado de eficacia lo podemos calcular dividiendo las metas realizadas entre las metas que se tenían previstas. El grado de eficiencia lo encontramos relacionando la eficacia con la asignación presupuestal y el presupuesto ejercido.

6.4 Gasto Público Municipal en México

En el Cuadro N° 8 se aprecia que el gasto público municipal de los 2446 municipios en el país (no incluye alcaldías de la Ciudad de México) es de 455 mil noventa millones de pesos en 2018. De ese total los municipios del país gastaron el 34% en servicios de personal, que abarca las remuneraciones a alcaldes, síndicos, regidores, directores, empleados y trabajadores de los gobiernos municipales del país. Ese porcentaje incluye la seguridad social y otras prestaciones sociales y económicas de trabajadores y funcionarios municipales. En el rubro de servicios personales se les va a los municipios del país un tercio de todo su presupuesto, en 2017 si representó este rubro el 33.3% (un tercio exacto).

En el apartado de compra de materiales y suministros los municipios erogan el 7.4% de su presupuesto total en 2018. La mayoría de este capítulo de gasto, se realiza en adquisición de combustibles y lubricantes, para camiones de basura y aseo, y para patrullas policiacas, en este rubro específico se va el 3.3% de todo el presupuesto municipal.

En el capítulo de gasto de servicios generales se va el 16.6% de todo el presupuesto municipal en 2018. Donde los servicios básicos representan el 4.7% del total de gasto en los municipios, aquí se incluye el gasto por energía eléctrica que pagan los ayuntamientos, el cual asciende a 3.1% de todo el gasto público municipal. Los servicios de reparación y mantenimiento que pagan todos los municipios del país representan el 3% de todo el presupuesto municipal. Los servicios profesionales y técnicos representan el 2.2% del presupuesto total municipal.

El capítulo de transferencias y subsidios representa el 9.4% del gasto total municipal en 2018. Las transferencias internas y a todo el sector público representan 3.3% de todo el gasto. Las ayudas sociales, sobre todo las ayudas a personas, representan el 3.1% del gasto total municipal. Los subsidios y subvenciones representan el 2.1% del gasto total municipal.

CUADRO 8
EGRESOS GOBIERNOS MUNICIPALES 2017-2018 Millones

CONCEPTO	2017	%	2018	%
Total de egresos municipios Nacional	443,552.65	100.0%	455,090.06	100.0%
1. Servicios personales	147,784.82	33.3%	154,589.66	34.0%
Remuneraciones al personal	85,973.71	19.4%	89,739.25	19.7%
Remuneraciones adicionales y especiales	27,954.47	6.3%	28,526.51	6.3%
Seguridad social	11,106.14	2.5%	12,366.05	2.7%
Otras prestaciones sociales y económicas	22,750.51	5.1%	23,957.85	5.3%
2. Materiales y suministros	31,517.86	7.1%	33,539.30	7.4%
Materiales y artículos de construcción	6,221.47	1.4%	6,383.93	1.4%
Combustibles, lubricantes y aditivos	13,244.85	3.0%	15,074.08	3.3%
Materiales y suministros diversos	12,051.54	2.7%	12,081.29	2.7%
3. Servicios generales	69,349.94	15.6%	75,391.26	16.6%
Servicios básicos	19,724.54	4.4%	21,203.83	4.7%
Energía eléctrica	13,001.09	2.9%	13,896.00	3.1%
Otros servicios Básicos	6,723.45	1.5%	7,307.83	1.6%
Servicios de arrendamiento	7,022.65	1.6%	7,787.50	1.7%
Servicios profesionales y técnicos	8,781.89	2.0%	9,980.03	2.2%
Servicios de reparación y mantenimiento	11,875.05	2.7%	13,793.36	3.0%
Servicios de comunicación social	3,868.73	0.9%	3,581.97	0.8%
Servicios oficiales	6,862.26	1.5%	7,122.37	1.6%
Otros servicios generales	11,214.82	2.5%	11,922.20	2.6%
4. Transferencias y subsidios	41,143.19	9.3%	42,821.28	9.4%
Transferencias internas y sector público	14,699.90	3.3%	14,965.45	3.3%
Ayudas sociales	13,937.75	3.1%	14,099.03	3.1%
Ayudas sociales a personas	8,045.71	1.8%	8,899.08	2.0%
Otras ayudas sociales	5,892.05	1.3%	5,199.94	1.1%
Subsidios y subvenciones	9,501.48	2.1%	9,692.63	2.1%
Pensiones y jubilaciones	3,004.07	0.7%	4,064.18	0.9%
5. Bienes muebles, inmuebles e intangibles	7,904.27	1.8%	8,656.50	1.9%
6. Inversión pública	106,884.26	24.1%	106,219.24	23.3%
Obra pública en bienes de dominio público	97,073.01	21.9%	97,119.25	21.3%
Edificación no habitacional	16,354.04	3.7%	14,596.93	3.2%
Construcción obras agua y electricidad	9,139.60	2.1%	10,933.75	2.4%
División de terrenos y urbanización	18,291.47	4.1%	21,439.57	4.7%
Construcción de vías de comunicación	11,821.12	2.7%	11,512.06	2.5%
Diversas obras bienes dominio público	41,466.78	9.3%	38,636.94	8.5%
Obra pública en bienes propios	7,779.73	1.8%	7,500.06	1.6%
Proyectos productivos y fomento	2,031.51	0.5%	1,599.93	0.4%
7. Otros egresos	690.54	0.2%	969.46	0.2%
8. Deuda pública	18,952.65	4.3%	18,385.95	4.0%
Amortización de la deuda pública	6,494.49	1.5%	6,479.94	1.4%
Intereses de la deuda pública	4,563.39	1.0%	4,365.06	1.0%
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores	7,894.77	1.8%	7,540.95	1.7%
9. Disponibilidad final	19,325.12	4.4%	14,517.41	3.2%

Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI (Estadística de Finanzas Públicas Municipales)

Los cuatro capítulos de gasto que describí (1. Servicios personales, 2. Materiales y suministros, 3. Servicios generales, y 4. Transferencias y subsidios) forman el gasto corriente de los gobiernos municipales del país y aquí se va el 65.3% del gasto total municipal en 2018.

En el capítulo de adquisición de bienes muebles e inmuebles los municipios invierten 1.9% de su presupuesto total en 2018.

En el capítulo de inversión pública los municipios del país desembolsaron el 23.3% de su gasto total municipal en 2018. Donde destaca la obra pública construida en bienes de dominio público con 8.5% del presupuesto total municipal. En la división de terrenos y urbanización se invirtió 4.7% del presupuesto total. En obras de edificación no habitacional se erogó el 3.2% del presupuesto total municipal. En construcción de vías de comunicación se fue el 2.5% del presupuesto municipal y en construcción de obras de agua y electricidad se erogó 2.4% del presupuesto total municipal.

Estos dos capítulos forman el gasto de capital o inversión, los cuales representaron 25.9% del presupuesto total municipal en 2018.

El capítulo de deuda pública representó el 4% del gasto total municipal en 2018. De aquí la amortización del capital y los intereses de la deuda se llevaron el 2.4%, mientras que los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) representaron el 1.6% del gasto total municipal.

Por último, la disponibilidad financiera final de los municipios cerró en 3.2% del gasto total municipal en 2018.

7. EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL

Para la explotación o prestación de los servicios públicos municipales se pueden usar tres sistemas básicos: 1) Administración directa, 2) Arrendamiento o concesión, y 3) Descentralización municipal.

En la prestación de servicios por administración directa el ayuntamiento proporciona los servicios públicos a través de sus dependencias centrales (direcciones o departamentos) o por medio de unidades desconcentradas. Los servicios públicos municipales que deben prestarse por administración directa son: policía y bomberos, fomento y conservación de áreas verdes, registro civil y certificados domiciliarios, entre otros.

La concesión es el acto por el cual el ayuntamiento concede o permite a un particular, el derecho de manejar, explotar o aprovechar bienes de dominio público municipal o la prestación de un servicio público, como ejemplo aquí podría concesionarse el servicio de recolección de basura domiciliaria.

Se conoce como descentralización municipal cuando el ayuntamiento transfiere la facultad para realización o prestación de alguna actividad de servicio público, a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propios.

7.1 Descentralización en el ámbito municipal

Dentro de la descentralización municipal se pueden englobar las siguientes figuras: organismos descentralizados del municipio, empresas de participación municipal, fideicomisos municipales y empresas intermunicipales.

Los organismos descentralizados municipales son los entes en los cuales los ayuntamientos poseen el 100% de las acciones de capital de la sociedad, es decir, el gobierno municipal es socio único.

Las empresas de participación municipal mayoritaria son los entes en los cuales el ayuntamiento posee al menos el 50% de las acciones de la sociedad. Pueden ser socios de las empresas de participación municipal el sector privado o el sector público de otros ámbitos de gobierno.

El fideicomiso municipal se concreta cuando el ayuntamiento destina recursos materiales o financieros para cumplir un fin lícito y determinado, en este caso se trataría de prestación de servicios públicos o de producción de bienes, el cual se encarga a una institución bancaria o de crédito para que la administre en la forma indicada.

Las empresas intermunicipales se dan cuando dos ayuntamientos o más se agrupan para la prestación de un servicio público y solo se daría esta figura si los ayuntamientos asociados tienen al menos la mitad de las acciones de la sociedad. A las empresas intermunicipales también se les suele llamar empresas de cooperación o asociaciones municipales.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal (mayoritarias), los fideicomisos municipales y las empresas intermunicipales es lo que he denominado empresas públicas municipales.

El sistema de organización de empresas públicas arranca en la mitad del siglo XIX, principalmente en países europeos donde los concejos municipales manejaban los servicios públicos, a través de sus empresas, como la dotación de agua potable, gas, transporte, alumbrado público y el drenaje (Retchkiman, 1975:342; Henderson, 1974:201). Con esto se aprecia que el surgimiento de las empresas públicas se puede ubicar en el ámbito local o municipal.

Tal como las empresas públicas federales son un instrumento fundamental para lograr el desarrollo nacional, las empresas públicas municipales pueden servir para alcanzar el desarrollo de la localidad. En los países desarrollados, como Estados Unidos, Canadá y las naciones de Europa Occidental, se ha estudiado con profundidad la cuestión de las empresas públicas locales, donde el régimen local ha logrado ampliar su radio de acción, a la vez que tiene mayores ingresos y facultades para la administración de los servicios públicos municipales (Ochoa, 1981:29).

El municipalista Ochoa Campos trae a colación dos citas de dos autores, que me parecen estupendas sobre la municipalización de los servicios públicos y que me permití retomar. Bielsa R. (Ídem: 29) ha expresado: "La injerencia siempre creciente de la administración comunal en la vida local, se explica, ya sea por la insuficiencia de las empresas privadas para satisfacer las necesidades colectivas propias de la vida urbana, ya por la reacción en contra del sistema de explotación particular, cada vez más acentuada, ya por los inconvenientes del sistema de concesión".

Royo V. (Ochoa, 1981: 30) ha expresado sobre la municipalización:

"Los municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y se prestan dentro del territorio municipal, en beneficio de sus habitantes. La municipalización de servicios podrá hacerse sin monopolio o con monopolio. Podrán municipalizar sin monopolio los establecimientos de suministros de artículos alimenticios o de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías y otros similares; las viviendas, los sótanos, las instituciones de crédito y ahorro; los espectáculos públicos y otros análogos....Podrán municipalizarse con monopolio los servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas, recogida y aprovechamiento de basuras, alcantarillado, lonjas, mercados, mataderos, cámaras frigoríficas, pompas fúnebres, y los de autobuses, tranvías, trolebuses, ferrocarriles y demás transporte dentro del límite municipal, así como el servicio de estaciones de autobuses".

Municipalizar un servicio es entregar a las autoridades municipales el propio servicio, que antes estuvo atendido por los particulares (García y Martínez, 1968: 735-736). Greca A. (citado por Serra, 1972:592) señala que con la estatización se persigue un interés general superior, que no siempre es el de los consumidores, mientras que en la municipalización se tiene en cuenta el interés de los consumidores, ya que es de carácter restringido, es limitado el territorio donde se implanta y es reducido el número de beneficiarios, pudiendo darse dicha municipalización de un servicio cuando así lo reclamen necesidades imperiosas del mismo, no satisfechas por la actividad privada.

7.2 Hacia una teoría de la empresa pública municipal

Compartiendo la opinión de Caplan B. (1971:54) puedo decir que muchos de los vicios que se presentan en las empresas públicas también se dan en las empresas privadas, sólo que en éstas últimas no trasciende al conocimiento público con tanta frecuencia. La empresa privada no es una póliza de seguridad contra la ineficacia, la corrupción o el favoritismo.

Quienes constantemente condenan el accionar de las empresas públicas y en general de la intervención del Estado dentro de la actividad económica, generalmente los podemos ubicar dentro de la corriente neoclásica del pensamiento económico. Ya lo hemos dicho y reitero, la corriente neoclásica o neoliberal utiliza argumentos como éste: en casa de que un monopolista del sector privado logre costos menores que la empresa pública, aunque esta última lo venda su producción al costo, la sociedad en su conjunto perdería posición de riqueza, equivalente a la diferencia entre el costo de producción entre la empresa privada y la pública, por ejemplo: Si el costo de un bien x es 20 unidades y el precio de venta de ese artículo es 35 unidades, mientras que el costo de la empresa pública fuera del mismo bien 25 unidades y se vende en esta misma cantidad, los consumidores pueden ganar 10 unidades, pero la sociedad en conjunto perdería 5 unidades, que es la diferencia entre los costos privado y público.

De Marco (citado por Caplan, 1971:54) se encarga de demostrar la incongruencia de esta falacia, donde sólo se evalúan los efectos sobre el costo de producción, en tanto soslaya el aspecto de la distribución, caso en el cual se torna preferible una utilidad social de 10 unidades en beneficio del consumidor, antes que una utilidad social de 5 unidades en beneficio de un solo particular.

Como en todo el campo social y especialmente en la economía, las empresas públicas municipales tienen partidarios y adversarios, desde el punto de vista ideológico y político. En ese sentido Rowe L. (citado por Ochoa, 1981:30) apunta que los adversarios de las empresas públicas municipales señalan como desventajas: a) La carga de deudas locales que pesan sobre las ciudades que han adoptado este tipo de organismos; b) En vez de aliviar el peso de los impuestos, el efecto real ha sido

el de aumentarlos; y c) Los beneficios son ficticios, en virtud del burocratismo administrativo.

Caplan B. (1971:52-53) anota los vicios más frecuentes que se atribuyen a las empresas públicas municipales:

1.- Los inherentes a la burocracia: Faltas de interés de los funcionarios y empleados, carencia de iniciativa y flexibilidad, formalismo excesivo, corruptelas, lentitud, despilfarros e ineficiencia, lo que trae como consecuencia una injustificada elevación de precios.

2.- Los empleos se otorgan como recompensa a los favores electorales y los negocios de la empresa se manejan para servir los intereses de los grupos políticos pre-valectantes.

Los partidarios de las empresas públicas locales señalan como ventajas: a) Reducción de los impuestos y baja de las cargas del consumidor; b) Mayor economía merced a los tipos más bajos de interés; c) Mejora en la condición de los empleados; y d) Más amplia política social, que resulta de la sustitución de la propiedad y explotación privada por la pública (Rowe, citado por Ochoa, 1981:30).

Jiménez M. (1984: Tomo III p.162) plantea que las ventajas de la empresa pública municipal son: 1.- Entrega del manejo de un servicio público a quienes tienen la preparación técnica necesaria, lo cual procura la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado; 2.- Da autonomía al servicio público, descargando el poder del cumplimiento de ciertas obligaciones, permitiendo que los interesados intervengan en su manejo; 3.- Crea un fondo especial para el organismo descentralizado, independiente del patrimonio de los municipios, lo cual permite facilitar y atraer capitales de los particulares, pues saben que los recursos no los podrán meter a la masa general de los fondos públicos; y 4.- Como el órgano descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, existe una ventaja evidente para el ayuntamiento.

Otra de las ventajas de la empresa pública municipal es que pueden ofrecer un tipo de responsabilidad jurídica y económica más aceptable para los acreedores, que los propios gobiernos municipales, ya que las empresas públicas municipales operan en el marco jurídico del derecho comercial. Entre las ventajas que ubico de las empresas públicas municipales están las siguientes:

1.- Apoyan el ingreso del ayuntamiento. Lo que se logra de dos formas: generando utilidades por la venta de su producción y pagando las contribuciones locales que le corresponde cubrir.

2.- Aumentan el empleo de los residentes del municipio. Esto permite que los habitantes no emigren del lugar de origen a las ciudades metropolitanas.

3.- Contribuyen con la oferta de bienes y servicios. Logrando que los habitantes del municipio encuentren una mayor satisfacción de sus necesidades.

4.- Aumentan la demanda de insumos de la localidad. Dado que la empresa pública municipal requiere de materias primas, combustibles y otros insumos para transformarlos, es una buena oportunidad para que los artesanos, pequeños comerciantes e industriales encuentren salida a sus productos.

5.- Contribuyen a reducir la carrera inflacionaria en la región. Esto puede darse si la empresa pública municipal ofrece sus bienes o servicios con un margen no muy grande, que sea adecuado para la recapitalización de la misma empresa.

Desde mi punto de vista, las desventajas que se dan o que pudieran presentarse con el accionar de la empresa pública municipal, como es el caso de corrupción y despilfarro de los recursos municipales, se podrían corregir con una adecuada evaluación y control financiero de su gestión. Las personas que están al frente de las empresas públicas (federales, estatales o municipales) desvían recursos de esos organismos, no porque tengan o no tengan dinero, sea cual fuere su posición económica, sino fundamentalmente porque no existe control financiero real de los fondos públicos o porque aprovechan cualquier resquicio legal para apropiarse indebidamente de dichos recursos.

El control de gestión administrativo y financiero es aspecto de trascendental importancia para la evaluación de las empresas públicas municipales. En ese sentido Inostroza F. (1984:280) plantea que el éxito de las empresas paramunicipales dependerá del sistema de control y administración de ellas, donde se deberá tomar en cuenta: a) Antes de la creación de la empresa paramunicipal es necesario realizar la evaluación de sus efectos directos e indirectos en su área de influencia, así como practicar un análisis de los indicadores de rentabilidad de la empresa; b) Las empresas paramunicipales deberán tener un sistema de contabilidad único, evitando hasta donde sea posible, realizar operaciones en efectivo; y c) Es necesario probar un sistema de gestión que cuente con participación de los trabajadores en la toma de decisiones.

Caplan B. (1971:56-57) hace notar que para decidir la conveniencia de la operación de la empresa pública municipal, se deberán tomar en cuenta, entre otros puntos los siguientes: 1.- Si el servicio constituye un monopolio técnico, debe optarse por el ente público; 2.- Si la competencia hiciera que aumentaran los costos hay que optar por el ente público; 3.- Si la competencia reduce los costos hay que optar por la actividad privada; 4.- El Estado puede estimular la competencia entrando en el mercado junto con las empresas privadas; 5.- Aunque la empresa privada lograra menores costos, no siempre los beneficios se revierten al consumidor; y 6.- Se deben contemplar posibilidades financieras adicionales, mediante la utilización de créditos bancarios, industriales, comerciales, privados y externos.

Greca A. (citado por Ochoa, 1981:30) señala que los principales factores para que una empresa pública local funcione correctamente son: a) Posibilidad financiera de su realización; b) Capacidad técnica del organismo directivo; c) Suficiente cantidad

de consumidores; d) Verdadera exigencia pública de sus realización directa; y e) Incapacidad de la empresa privada.

Martínez A. (1984:81) apunta que Bolivia, Guatemala, Colombia, Panamá y Venezuela el municipio realiza funciones de desarrollo creando empresas públicas de economía mixta, las cuales son de gran importancia en la estructura económica local, como en el caso de Colombia, en donde las empresas públicas se convirtieron en aspecto fundamental del gobierno local.

En cuanto a las actividades o servicios que pudieran ofrecerse por una empresa pública municipal, Caplan B. (1971: 59) señala algunos ejemplos que pueden ser autofinanciables: empresas de urbanización, mataderos y frigoríficos, plantas de tratamiento de basura y empresas de vivienda.

Al accionar de las empresas públicas las puedo dividir en dos grandes rubros: prestación de servicios y para promover el desarrollo económico local. Servicios públicos que podrían funcionar como empresas públicas municipales son: abastecimiento de agua potable, mantenimiento de redes de drenaje y alcantarillado, rastros, mercados, centrales de abasto, panteones y tratamiento de desechos.

Dentro de las empresas públicas municipales para promover el desarrollo económico local puedo ubicar estas actividades: producción de ropa popular, diversos materiales para la construcción de viviendas (tubos, tabiques y ladrillos), servicios turísticos, transportes, hospitales y constructoras de vivienda local.

Es necesario que para el funcionamiento de las empresas públicas municipales se cuente con un ordenamiento jurídico que estipule las características, las bases, las condiciones y el funcionamiento de lo que se ha dado en llamar el sector paramunicipal. En ese sentido, Garza L. (1984:34-35) propone que las legislaturas locales deberán expedir ordenamientos que estipulen: 1) Facultades de los ayuntamientos para crear organismos descentralizados, empresas de participación municipal o fideicomisos encargados de prestar algunos servicios públicos; y 2) Que establezcan las bases para lograr un efectivo control y vigilancia de las entidades del sector paramunicipal.

Además de los puntos anteriores, Jiménez M. (1984: Tomo III p.162) plantea que la legislación local debe contemplar como elementos esenciales de la empresa pública municipal, estos puntos : 1) La existencia de un servicio público de orden técnico; 2) Un estatuto legal para los funcionarios encargados de la prestación de dichos servicios; 3) Participación de los funcionarios técnicos en la dirección del servicio; 4) Control del gobierno, ejercitado por medio de la revisión de la legalidad de los actos realizados por el servicio descentralizado; y 5) Responsabilidad personal y efectiva de los funcionarios.

Con todo lo dicho, se propone para el marco jurídico de la empresa pública municipal:

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

- 1.- Que la creación y funcionamiento de la empresa pública municipal se contemple en la Constitución de cada entidad federativa y que los ayuntamientos tengan facultad de crearla mediante acuerdo de cabildo.
- 2.- En la ley orgánica municipal de cada entidad se deberá establecer como se integrará el sector paramunicipal.
- 3.- Que se establezca que una comisión de control vigile el funcionamiento de la empresa pública municipal. En la comisión deberán estar representados las autoridades municipales y organismos representativos de la comunidad, como colegios de profesionistas, asociaciones civiles y consejos de participación ciudadana.

7.3 Empresa pública intermunicipal

La empresa pública intermunicipal también es conocida como cooperación intermunicipal, cooperación inter local o consorcios municipales.

La empresa pública intermunicipal es de los organismos fundamentales que se pueden utilizar para la prestación de los servicios públicos a los habitantes de las zonas metropolitanas y urbanas del país, además para los municipios de escasos recursos les podría ser de utilidad, ya que con la cooperación intermunicipal se podría aprovechar la ventaja de las economías de escala.

Díaz G. (1984: Tomo IX p.45) escribe que la finalidad de la cooperación inter local es lograr ventajas económicas para dos o más centros políticos, para la realización conjunta de actividades específicas o derivadas de funciones similares, donde se garantice la economía de esfuerzos y recursos, con lo cual se permita la prestación de servicios en beneficio de las localidades. Para Márquez C. (1981:24) la cooperación intermunicipal es una de las medidas propugnadas para combatir la crisis existente en el régimen y la vida local.

Para Tena R. (1973:161) los consorcios municipales son convenientes para unificar la actividad económica de varios municipios y para fortalecer políticamente a los que por ahora no son sino entidades aisladas entre sí. El autor de referencia anota: "La formación de consorcios de municipios es con la finalidad de realizar obras que interesen en común a varios de ellos".

En cuanto a experiencias de cooperación intermunicipal destaca Bélgica (Díaz, 1984: Tomo IX p.46-48) y fundamentalmente la provincia de Lieja, que es la zona europea que ofrece mayor experiencia de empresas intermunicipales. En Estados Unidos la cooperación intermunicipal cubre cinco actividades fundamentales: los aeropuertos, el abastecimiento de agua, el alcantarillado, la policía y la lucha contra incendios (Márquez, 1984:38-39). La cooperación intermunicipal está prevista en las leyes de Cuba, Honduras, Ecuador, Chile, Paraguay, Panamá y en algunos estados de Argentina y México.

En general, en los países donde se ha contemplado la cooperación intermunicipal, ésta se ha considerado como una figura perteneciente al derecho público (Lanz, 1986:35).

Las realizaciones en el dominio de la cooperación intermunicipal son abundantes, abarcan diferentes formas y persiguen diferentes finalidades, entre otras: abastecimiento de agua potable, suministro de electricidad y gas, extinción de incendios, elaboración de planes de urbanización, depuración de aguas residuales, organización de un servicio encargado de la construcción y control de la vivienda, organismos de control de la carne y de los mataderos, organismos de visitas médicas escolares y de odontología escolar, explotación de baños y piscinas públicas, operación de hospitales, instalaciones deportivas, lugares de recreo, compras, aeropuertos, teatros, escuelas, centrales de abasto, puertos, caminos y transportes (Márquez, 1984:38-39).

Díaz G. (1984: Tomo IX p.48-49) señala que la cooperación intermunicipal genera ventajas de dos tipos: políticas y económicas.

Entre las ventajas políticas se ubican: 1) Mantiene el respeto y observancia del sistema de organización política local, que significa la no intervención de un nivel gubernamental en otro, ni la invasión de esferas de competencia entre niveles homólogos; 2) Vivifica y fortalece los poderes locales al dejar a los ayuntamientos por sí mismos atender las demandas de sus comunidades, lo cual permite ser el eslabón directo entre sociedad civil y ente gubernamental; y 3) Transforma la mentalidad política de las localidades al vincularlas, acostumbrarlas y convencerlas de los enormes beneficios prácticos que conlleva el trabajo comunitario y cooperativo.

Entre las ventajas económicas se encuentran: 1) Permite remediar en parte la debilidad económica y financiera tradicional de las localidades; 2) Permite reducir los costos, al evitar la duplicidad de acciones entre las diversas instancias locales, en lo referente a los gastos de instalación y operación; 3) Permite obtener con mayor facilidad los financiamientos y créditos solicitados, ya que se amplía el aval requerido; y 4) Permite elevar los niveles de desarrollo económico, social y cultural de una localidad a un nivel regional, garantizándose con ello un tratamiento más integral y su incorporación a los planes de desarrollo estatal y regional.

En el Seminario Internacional de Evaluación y Programación en Capacitación Municipal, celebrado en marzo de 1985 en Quito, Ecuador, después de exalta los progresos alcanzados en materia de asociación municipal en Latinoamérica, se llega a la siguiente aseveración: "Se recomienda la promoción de asociaciones de municipalidades en los países donde no existen, tomando en consideración las condiciones y circunstancias nacionales en cada caso concreto" (Lanz, 1986:36).

El mismo Lanz (1986:39) propone que la asociación de municipios se efectúe bajo bases sustantivas y adjetivas determinadas, de manera enunciativa dichas bases podrían referirse a los siguientes puntos: a) Servicios públicos asociables; b) Limitaciones para la posible asociación; c) Condiciones en que las asociaciones pueden

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

celebrarse; d) Plazos de los compromisos respectivos; e) Procedimientos y métodos a que deberán ajustarse las asociaciones; y f) Órganos jurisdiccionales a quienes corresponde resolver los conflictos que pudieran surgir con motivo de incumplimiento de obligaciones generales por la asociación.

Dese mi perspectiva, una empresa pública intermunicipal de compras o adquisiciones de bienes de consumo o inmuebles es fundamental, para lograr que los ayuntamientos afiliados logren ahorros considerables. Con el volumen mayor de operaciones la empresa pública intermunicipal lograría reducir costos en sus compras, en papelería y artículos de escritorio, vehículos y equipo de transporte, combustibles y lubricantes, refacciones automotrices y neumáticos, radios y equipos de seguridad pública, medidores de agua o materiales para construcción.

El proceso de conurbación o de generación de metrópolis de grandes áreas municipales, como la ciudad de México, la zona de Monterrey de Guadalajara, ha propiciado que la gestión municipal no sea suficiente, ni en tamaño ni en recursos para cubrir la demanda explosiva de bienes y servicios públicos locales, por lo cual una alternativa de solución a ese problema podría ser la creación de empresas públicas intermunicipales.

Por otro lado y para terminar este apartado, la atomización excesiva de algunos municipios ha propiciado que existan gobiernos locales con nulas posibilidades para la correcta prestación de servicios públicos municipales. De todos es conocida la penuria por la que atraviesan municipios de Oaxaca, Guerrero, Puebla y Estado de México, entre otros.

Algunos autores preocupados por esta cuestión, entre ellos Romero V. (1984: Tomo III p.259), recomiendan que se realicen estudios con suficiente profundidad a fin de determinar la posibilidad de fusionar a varios municipios, con el propósito de reducir la atomización excesiva del mismo.

Los países europeos al ver la problemática de la excesiva atomización municipal, procedieron a fusionar muchos de ellos (Estévez, 1982:390), por ejemplo: Alemania contaba con 24282 municipios en 1968 y a principios de la década de los ochentas tenía 8000 municipios, Bélgica por ley de 1975 redujo el número de 2359 a 589 municipios, Dinamarca contaba con 1400 municipios en 1958 y los redujo a 277 municipios, Finlandia por ley de 1967 pasó de 459 a 227 municipios rurales, Inglaterra y País de Gales por ley de 1974 pasaron de 1385 a 422 concejos (en particular en los distritos rurales pasaron de 1251 a 315), Suecia pasó de 900 a 282 comunas, y Noruega pasó de 680 comunas en 1950 a 443 comunas en 1973.

Para aprovechar al máximo las economías de escala en los servicios públicos municipales, Report of the Royal Commission on Local Government in England (Reporte de la Comisión Real sobre el Gobierno Local en Inglaterra), conocido bajo el nombre de Report Redcliffe-Maud (citado por Domínguez, 1973:183), concluye que la mayoría de las funciones encomendadas a las haciendas locales no pueden desempeñarse con eficacia sin una dimensión mínima que se sitúa en poblaciones con 250

mil habitantes y un límite máximo de un millón de habitantes, partir del cual empiezan a generarse importantes deseconomías.

CONCLUSIONES

1.- En 35 años de aplicaciones del nuevo Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México, las participaciones y aportaciones federales que recibieron todos los municipios país, en relación al total de ingresos públicos nacionales representaron 2.6% en 1983, mientras que en 2018 llegaron a representar 6.5%, con lo cual se aprecia un avance sustentable de las localidades en la participación de los impuestos a nivel nacional.

2.- Las entidades federativas fueron quienes más ganaron en esos 35 años con el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que las participaciones y aportaciones federales que recibieron en relación al total de ingresos públicos nacionales, representaron 12.5% en 1983 y en 2018 llegaron a representar 27.4%. No perdieron nada en el reparto del pastel en 35 años y si ganaron más del doble en sus ingresos las 31 entidades federativas del país.

3.- En este trabajo se entiende por autonomía impositiva municipal la que supone libertad o facultad de elección de un sistema tributario propio de acuerdo a las condiciones económicas existentes en su territorio, siempre y cuando dicha libertad se dé los límites que marcan las leyes federales y estatales. La experiencia de otras regiones enseña que en ningún país, los municipios por sí mismos puedan llevar a cabo cualquier tipo de imposición según su propio juicio.

4.- El impuesto sobre la propiedad es la base fundamental de las finanzas públicas municipales, sin embargo en 2018 este concepto representó sólo el 0.33% del PIB nacional, mientras que en Argentina se recauda por ese concepto 1.46% del PIB y Chile recauda 1.17% del PIB. Estos dos países están en condiciones de desarrollo semejantes a México, porque si hablamos de los países de la OCDE ese porcentaje es mayor.

5.- Es el momento de actuar, para conseguir que el municipio sea la célula vital de nuestro sistema económico y social, como lo marca nuestra Carta Magna y eso sólo se puede lograr fortaleciendo sus finanzas públicas y en forma muy especial el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. En ese sentido los municipios metropolitanos y urbanos deben tomar en sus manos la administración integral del impuesto predial, a pesar que nuestras leyes consagran que el asunto del Catastro sea manejado por los Estados.

6.- Los municipios de menor desarrollo (rurales y semiurbanos) deberán seguir celebrando convenios con sus gobiernos estatales para que la administración y cobro del impuesto predial se lleve a cabo por esas instancias de gobierno.

7.- El primer paso para mejorar la administración del impuesto a la propiedad inmobiliaria es recopilar y depurar todas las ordenanzas que rigen este tributo, a través de una publicación en un texto único y accesible para todas las personas. El se-

gundo paso es la formación de registros o identificación de contribuyentes, para alcanzar esta finalidad los censos de contribuyentes son imprescindibles.

8.- Como apreciamos en la presentación numérica hay municipios que están haciendo muy bien su trabajo en el campo del manejo de sus finanzas públicas municipales. Para muestra basta señalar que en la relación de ingresos propios con ingresos totales municipales, destacan éstos seis municipios: Solidaridad (QR) 74.3%, Márquez (Querétaro) 69.6%, Benito Juárez (QR) 60.8%, Los Cabos (BCS) 58.1%, Querétaro 57.8% y Corregidora (Querétaro) 57.7%. Algo bueno deben estar haciendo en los estados de Quintana Roo y Querétaro, al presentar estas buenas cifras en el año 2018.

9.- Los productos municipales que se obtienen en México son de ínfima cantidad, si queremos convertir al municipio en precursor del desarrollo económico en su localidad, una buena idea sería la creación de empresas públicas municipales, que cumplirían dos finalidades: mayores recursos de bienes o servicios públicos ofrecidos para su población y que incrementen los ingresos públicos de los ayuntamientos del país.

10.- Las participaciones federales son los ingresos más sustanciosos que reciben los gobiernos municipales y de los cuales se puede disponer con absoluta autonomía y libertad, para cumplir las numerosas necesidades que tienen con sus habitantes. Las participaciones federales (Ramo 28) que se entregaron a los municipios del país representaron el 37.1% de sus ingresos totales en 2018.

11.- El Fondo General de Participaciones (FGP) representó 22.5% de los ingresos totales municipales del país en 2018. Es el rubro de mayores ingresos para los municipios y la fórmula para repartir el FGP viene determinada por el monto que recibieron las entidades por dicho concepto en el año 2007 más un incremento de dicho fondo para cada ejercicio fiscal, que se calculará en base a dos variables fundamentales: 1.- Producto Interno Bruto (PIB) de la entidad, y 2.- Recaudación de Impuestos Estatales (IE), que básicamente son predial y agua. La primera variable representa el 60% y la segunda el 40% del incremento anual del FGP.

12.- El Fondo de Fomento Municipal (FFM) representa el 5.1% de los ingresos totales municipales en 2018 y se reparte de acuerdo al monto que recibieron los municipios por dicho concepto en el año 2013 más un incremento del fondo para cada ejercicio fiscal, que se calculará en base dos variables fundamentales: 1.- Recaudación de Impuestos Estatales (predial y agua), y 2.- Administración del impuesto predial por parte del Estado. Este fondo sólo se reparte a las entidades que estén coordinadas en materia de derechos federales.

13.- Las aportaciones federales que se entregan a los municipios del país, se encuentran condicionadas a ciertas obras o actividades en particular y no se pueden transferir esos recursos para otros fines. Dichas aportaciones federales son conocidas como Ramo 33 y éstas representaron el 35.9% de los ingresos totales municipi-

pales en 2018. Como se puede apreciar, las participaciones y aportaciones federales representan 73% de los ingresos totales de los municipios del país en 2018, casi tres cuartas partes del total.

14.- Dentro del Ramo 33 destacan dos fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). El primero de los fondos representó 10.9% de los ingresos totales municipales en 2018, mientras que el segundo fondo representó el 13.9% de los ingresos totales municipales en 2018.

15.- La base de sustento para repartir el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social es el monto que recibieron las entidades por dicho concepto en el año 2013 más un incremento de dicho fondo para cada ejercicio fiscal, que se calculará en base a dos variables fundamentales: 1.- Rezago social, y 2.- Carencias de la población en pobreza extrema, ambas variables que serán datos proporcionados por el Consejo Nacional de Evaluación Política del Desarrollo Social (CONEVAL).

16.- El FORTAMUNDF se repartirá en proporción directa a la población de cada entidad federativa, con datos recientes que dará a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). A su vez las entidades distribuirán los fondos a los municipios en base a su población.

17.- La importancia de estos cuatro fondos federales (FGP, FFM, FAIS y FORTAMUNDF) se aprecia en que representan 51% de los ingresos totales municipales del país en 2018, poco más de la mitad de sus ingresos totales. Para tener un punto de comparación las contribuciones municipales recaudadas por concepto de impuestos patrimoniales (que aquí consideraré como impuesto predial) representan el 11.2% de los ingresos totales municipales en 2018.

18.- De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y con su clasificación: 57.5% de la población vive en municipios con índice de rezago social muy bajo, 23.5% de la población está en municipios con nivel de rezago social bajo, 10.7% de la población se ubica en municipios con índice de rezago social medio, 6.6% de la población habita municipios con índice de rezago social alto y 1.7% de la población se enclava en municipios de muy alto índice de rezago social. Estos datos corresponden al año 2015.

19.- De acuerdo con datos de CONEVAL las alcaldías Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Coyoacán están ubicadas con el índice de menor rezago social (o sea calidad de vida más alta de México) en primero, tercero y quinto lugar respectivamente. El municipio San Pedro Garza García está ubicado en segundo lugar y Coacalco se ubica en el cuarto lugar.

20.- Dieciocho municipios del Valle de la ciudad de México (alcaldías y municipios) se encuentran dentro de los cuarenta primeros lugares del índice de menor rezago social. Ocho municipios de la zona conurbada de Monterrey también se encuentran

dentro los primeros cuarenta lugares del índice de menor rezago social. Entre estas dos zonas metropolitanas del país se ubican 26 de los 40 primeros municipios con índice de menor rezago social.

21.- Apliqué un modelo econométrico con las once variables que presenta CONEVAL para la clasificación en sus cinco grupos de municipios, con respecto al índice de rezago social (agregué la variable 12 que es el número de población), con esas doce variables independientes se puede explicar el 90.8% de las variaciones que experimentan los cinco grupos del índice de rezago social. Donde el estadístico F presenta nivel de confianza del 99% y la prueba Durbin-Watson señala que no existe auto correlación positiva ni negativa en el modelo de regresión múltiple que se ejecutó. Lo cual nos hace concluir, que esas doce variables explican muy bien la clasificación que propone CONEVAL.

22.- La variable que tiene más peso en el modelo de regresión múltiple que se ejecutó, para explicar la clasificación municipal de CONEVAL, es la población mayor de quince años que tiene educación básica inconclusa o incompleta. El coeficiente en la regresión múltiple de esta variable fue el mayor de las doce variables independientes y los estadísticos de prueba Student y de Probabilidad fueron los más significativos en la correlación hasta con 99.9% de confiabilidad para esa variable. Con lo cual afirmó que la población de más de quince años que no tiene educación básica completa, influye de manera proporcional a explicar el índice de rezago social mayor en los municipios del país.

23.- En la tipología municipal que realicé para los 125 municipios del Estado de México, se presentan los siguientes datos

a) Metropolitanos: 14 municipios, que concentran 56.3% de la población total del Estado y en los cuales se encontraban viviendo 9.1 millones de personas, concentran el 75.3% del PIB estatal, el 69.7% del valor catastral de todas las propiedades del Estado y sus ingresos propios (impuestos y derechos) representan el 70.2% del total del Estado.

b) Urbanos: 16 municipios, que tienen al 20% de la población total del Estado (3.2 millones de personas), tienen el 14.8% del PIB, el 18.3% del valor catastral del Estado y sus ingresos propios representaron el 17.4% del total del Estado.

c) Semiurbanos: 26 municipios, que tienen al 12.1% de la población (2 millones de personas), abarcan el 7% del PIB estatal y el 6.5% del valor catastral de la entidad, sus ingresos propios representan el 7.6% del Estado.

d) Rurales: 69 municipios, que tienen al 11.6% de la población (1.9 millones de personas), tienen el 3% del PIB estatal y el 5.5% del valor catastral del Estado y sus ingresos propios representan el 4.7% del Estado.

24.- De las pruebas econométricas que realicé para respaldar la tipología municipal del Estado de México, dos variables independientes tienen más significancia para esa explicación: el número de población de cada municipio y el valor catastral de las

propiedades en cada municipio. Estas dos variables pueden explicar el 95% de las variaciones que se pueden presentar en la clasificación de los municipios del Estado de México. Dicho porcentaje es de alto grado de relevancia. El estadístico F presenta un grado de significancia o confianza del 99% y de acuerdo con la prueba Durbin-Watson no se presenta auto correlación ni positiva ni negativa. Las dos variables cumplen con las condiciones establecidas y pasan sin problema las pruebas t de Student y la de Probabilidad.

25.- Del gasto público de todos los municipios del país el 34% se destinó para servicios personales en 2018, el 7.4% se usó para materiales y suministros (combustibles y otros), el 16.6% se erogó para cubrir los servicios básicos (alumbrado público y otros) y el 9.4% se destinó a transferencias y subsidios. El gasto corriente absorbió el 67.3% del gasto total en 2018 y el gasto de capital o de inversión (obra pública, equipos de transporte e inmuebles) representó el 25.2%, mientras que para el servicio de la deuda pública se destinó el 4% del gasto total.

26.- Dentro de los servicios públicos municipales que marca el Artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el abastecimiento de agua potable puede resultar complejo en algunas ciudades del país, por ejemplo en los municipios metropolitanos y urbanos o con suelos desérticos es un problema de gran magnitud, por eso el gobierno federal y los gobiernos estatales tienen que intervenir para lograr que el vital líquido pueda llegar a la población en esas situaciones.

27.- En los municipios metropolitanos y urbanos la industrialización de los desechos es buena posibilidad para financiamiento de las actividades de limpia y recolección de basura. Debido a que la adquisición de equipo para la industrialización de los desechos es una inversión considerable se pudiera optar la creación de una empresa pública de participación municipal o una empresa intermunicipal para dedicarse a la industrialización de la basura,

28.- El servicio público de tránsito es de los asuntos más discutidos en cuanto a si debe manejarlo el gobierno estatal o el gobierno municipal. Existen argumentos convincentes, sobre todo técnicos, para que el servicio público de tránsito siga dependiendo de los gobiernos estatales en estos campos: a) Por la necesidad de uniformidad en el criterio y por un orden dentro del ámbito local, las placas, licencias y tarjetas de circulación deben corresponder a los gobiernos estatales; b) Las concesiones de transporte deben ser manejadas por los gobiernos estatales, ya que las acciones de este tipo rebasan el ámbito municipal; y c) Las actividades de circulación vial deben caer en el ámbito natural del municipio. Una parte sustancial de esos ingresos deben corresponderle a los municipios, una vez descontados los costes en que incurran dichas actividades.

29.- Si bien la planeación no es la panacea ni el remedio que cure todos los males, si constituye un proceso de ordenamiento racional y lógico que tiende a introducir

elementos de organización y disciplina en la acción administrativa del gobierno municipal. Con la elaboración del plan municipal de desarrollo se busca determinar que obras y servicios públicos son prioritarios para la comunidad, para así plantear una programación que permita el aprovechamiento óptimo de los recursos municipales. En el plan municipal de desarrollo se debe proponer lo que es deseable y lo que es posible, además las acciones y obras comprendidas deben tener correspondencia con el contexto social y la problemática particular de cada municipio.

30.- Ignacio M. Altamirano, el gran escritor liberal del siglo XIX apuntaba con infinita razón: "Sin presupuesto no hay Estado, sin presupuesto no hay nación, sin presupuesto los municipios no pueden cumplir con sus funciones". La experiencia de otros países y regiones nos ha enseñado la importancia que tiene gastar de manera más efectiva los fondos con que se cuenta, antes de pensar en incrementar los impuestos municipales o solicitar más participaciones, para lo cual la técnica del presupuesto por programas puede ser de gran utilidad en ese aspecto.

31.- La implementación del presupuesto por programas en el ámbito municipal permitirá efectuar un control más efectivo de los desembolsos, ya que se pueden confrontar los datos financieros con el avance físico de los programas, así como facilitar la identificación de obstáculos que se han presentado para el cumplimiento de los programas y la adopción de medidas más adecuadas para eliminarlos. Después de implementado el presupuesto por programas se requiere realizar cuando menos una vez al año el control y evaluación de los programas, con el fin de detectar si se han cumplido las metas previstas. Para la evaluación de cada uno de los programas es necesario medir el grado de eficiencia, el cual se encuentra relacionando el grado de eficacia con la asignación presupuestal y el presupuesto ejercido. El grado de eficacia lo calculamos dividiendo las metas realizadas entre las metas que se tenían previstas.

32.- Las posibles desventajas o inconvenientes que se pudieran presentar con la puesta en marcha de las empresas públicas municipales, como es el caso de la corrupción y el despilfarro de los recursos municipales, se podrían evitar con un adecuado control de gestión, el cual puede requerir una Comisión de Vigilancia, donde deberán estar representadas las autoridades municipales y fundamentalmente los órganos representativos de la comunidad, como pudieran ser los colegios de profesionistas, asociaciones civiles y consejos de colaboración vecinales, entre otros.

33.- Para finalizar, las participaciones y aportaciones federales a los municipios del país observaron un crecimiento sustantivo en las últimas tres décadas en el país, esto ha traído como consecuencia que algunos gobiernos municipales no hagan un esfuerzo cabal y completo para tratar de incrementar sus recursos propios, en ese sentido varios autores han planteado esto que se podría convertir en un círculo vicioso: algunos ayuntamientos solo están esperando por sus participaciones y aportaciones federales que les darán y no hacen esfuerzo para conseguir sus propios recursos públicos. Esto debemos cortarlo de tajo, para que no siga esa inercia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- * Aguirre Aguilar, Miguel (1984). Que el estado de Michoacán se adhiera al plan nacional de coordinación fiscal en materia federal (sector empresarial). México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XII. Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- * Alcalá Aguilar, José Luis (1984). Desconcentración del ayuntamiento y organizaciones de agencias y delegaciones. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XVI. Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- * Alonso López, Julieta (1984). Prestación de los servicios públicos municipales. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Ambriz Arreola, Jorge (1984). Bases de Coordinación para programas de vivienda entre los niveles de gobierno federal, estatal y municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XII. SEGOB.
- * Arellano Elías, Fernando. (1984). La prestación de servicios públicos municipales. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Barcelata Chávez, Hilario y Ruíz Ramírez, Juan (2010). Desarrollo económico y finanzas públicas locales. México: Universidad Veracruzana. Facultad de Economía.
- * Berzunza Carnejo, Sergio (1984). El artículo 115 constitucional y la reglamentación de la cuenta pública en el municipio libre. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo II. SEGOB.
- * Beyer de Roalandini, Carmen E. (1985). Legislación hacendaria municipal y la coordinación fiscal. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales N° 1, Ene-feb.
- * Blair, George (1966). El gobierno local en los Estados Unidos. Buenos Aires: Bibliografía OMEBA (Colección América en Letras No. 29).
- * Bosch Roca, Nuria (1982). El impuesto local de renta. Análisis teórico y práctico, en autonomía de las haciendas municipales. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de la hacienda pública.
- * Cabezas Masses, Ramiro (1968). Elementos de administración y política tributaria para gobiernos municipales. Caracas: Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN).
 - * (1972). Manual de presupuesto para gobiernos municipales. Caracas: Fondo Editorial Común.

- * Calzada Padrón, Feliciano (1983). Municipio libre. Fortalecimiento del federalismo. México: ENEP Acatlán UNAM.
- * Cámara Barbachano, Fernando (1978). Las subculturas mexicanas como partes integrantes de los municipios. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- * Caplan, Benedicto (1971). Finanzas municipales. Buenos Aires: CICAP (proyecto 214 OEA).
- * Castelazo, José R. (1985). Reflexiones en torno a la reglamentación municipal. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales N° 5. Sep-oct.
- * Castro Peña, Aarón (1984). Hacienda municipal. México: Democratización Integral Reforma Municipal, Tomo IV, SEGOB.
- * Castro Sariñana, Cristina (1985). La reforma municipal en Quintana Roo y los problemas internos de la estructura de los ayuntamientos. México: Centro Nacional de Estudios Municipales. Estudios Municipales No. 2. Mar-abr.
- * Cavazos Galván, Ricardo y otros (1981). La contribución de mejoras. Un concepto tributario esencial para el fortalecimiento de la hacienda municipal. México: BANO-BRAS, Semestre Municipal. Año 1, Volumen 1, N° 2. Jul-dic.
- * Cisneros Quiroga, Isabel (1986). El programa municipal de fortalecimiento para el desarrollo y el crédito municipal. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales. N° 9. Enero-febrero.
- * Código Fiscal de la Federación (1987). Porrúa (38ª edición).
- * Colom Naval, Joan (1982). Tendencias en la evolución de la fiscalidad local europea como base para la reforma española. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de la hacienda pública.
- * Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017). México: www.coneval.org.mx
- * Contraloría General de la República (1970). Manual para establecer y presentar el presupuesto por programas y actividades en las municipalidades de Costa Rica. Costa Rica: Programa de Asistencia Técnica en Presupuesto (SIECA).
- * Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República (1981). Manual de administración municipal. México.
- * Costa Cuberta, Marcé (1982). Gasto público y haciendas locales. Situación actual y perspectivas del futuro, en Amargos Torruelas, Leandro *et al.* Autonomía y financiación de las haciendas municipales. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- * Dagum, Camilo y Bee de Dagum, Estela (1981). Introducción a la Econometría. México: Siglo XXI (8ª edición).

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

- * Díaz González, Samuel (1984). Servicios por cooperación. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IX. SEGOB.
- * Domínguez del Brío, Francisco (1973). La descentralización óptima. Madrid: Escuela Nacional de Administración Pública. Instituto de Desarrollo Económico,
- * Dueñas García, Javier (1985). La planeación de los servicios públicos en las ciudades de expansión. México: Estudios Municipales No 2. Mar-abr. Centro Nacional de Estudios Municipales.
- * Eckstein, Otto (1965). Finanzas públicas. México: UTEHA (1ª edición en español)
- * Eibenschutz, Roberto (1985). El municipio y el desarrollo urbano. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Estudios Municipales N° 6, Nov-dic.
- * Eiunaudi, Luigi (1962). Principios de la hacienda pública. Madrid: Aguilar.
- * Escobedo Escobedo, Xavier (1982). Servicios municipales acreditables al impuesto predial. Toluca: Administración y Política (UAEM), N° 4. Oct-dic.
- * Estévez Cepeda, Eugenio (1982). Organización de la administración financiera local. Soluciones comparadas, en autonomía y financiación de las haciendas municipales. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de la Hacienda Pública.
- * Farrel, M. (1972). Una defensa de la fijación del precio según el coste marginal en las empresas públicas, en Empresa Pública. Textos Escogidos, selección Turvey Ralph. Madrid: Tecnos.
- * Fernández de Villegas, Manuel *et al* (1985). Universidad, desarrollo nacional y libertad municipal. México: Centro Nacional de Estudios Municipales. Estudios Municipales N° 3. May-jun.
- * Flores Cruz, Cipriano (1985). Gobierno de la comunicad. México: INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 16-17. Oct-mar.
- * Flores Zavala, Ernesto (1972). Elementos de finanzas públicas mexicanas. Los Impuestos. México: Porrúa (decimocuarta edición).
- * Foster, C.D. y Beesley, M.E. (1974). Estimación del beneficio social de la construcción de un ferrocarril subterráneo en Londres, en Economía del Bienestar. México: FCE, Lecturas del Trimestre Económico Vol. 2, N° 9.
- * Franco, Gabriel (1975). Principios de la hacienda pública. Buenos Aires: Ediciones de ciencias económicas.
- * Friedman, Milton y Rose (1983). Libertad de elegir. Barcelona: Orbis. Biblioteca de economía N° 2.
- * Froomkin, Joseph (sin año). Administración fiscal de los municipios y el desarrollo económico. México: Instituto de Desarrollo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Hacienda pública.

- * Gallardo García, Martín (2016). El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio. México: Tesis de doctorado Universidad Juárez del Estado de Durango, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- * Gámez Torruco, José (1983). Federalismo y municipalismo. México: Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal (INAP). N° 8-9. Marzo.
- * García del Castillo (1997). Análisis del municipio mexicano. Diagnóstico y perspectivas Parte 2. México: Cide. Edu.
- * García García, Jaime E. (1984). Convenios para la explotación de vías de tránsito. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Garza Longoria, Nora (1984). Descentralización de servicios públicos. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XVI. SEGOB.
- * Gil Valdivia, Gerardo y Retchkiman Kirk, Benjamín (1981). El federalismo y la coordinación. México; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie G: Estudios Doctrinales N° 50.
- * Godínez Huaracha, José M (1984). Asesoría fiscal a los municipios. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IV. SEGOB.
- * González Escamilla, Roque. Peligros, limitaciones y posibilidades de la planeación municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XII. SEGOB.
- * González Garza, María (1984). Programa comunitario para el mejoramiento cooperativo de las condiciones de vida y de prestación de servicios. México: Democratización Integral: Reforma Municipal. Tomo IX. SEGOB.
- * González Karam, Alberto (1984). Administración del desarrollo urbano municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal. Tomo V. SEGOB.
- * González Sempe, Aurelio (1978). Administración municipal y administración regional, en Los Municipios de México. México: Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM).
- * Gujarati, Damodar (1985). Econometría. México: Mc Graw Hill.
- * Henderson, Alexander M. (1974). La fijación de las empresas de servicios públicos, en Economía del Bienestar. México: FCE. Lecturas del Trimestre Económico Vol. N° 9.
- * Herrera Hosking, Oscar (1984). El fortalecimiento municipal en la prestación de los servicios públicos. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Hicks, Úrsula (1960). Hacienda pública. Madrid: Aguilar (tercera edición).
- * Holguín Quiñones, Fernando y Hayashi Martínez, Laureano (1977). Elementos de muestreo y correlación. México: Textos Universitarios UNAM.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

* Hotelling, Harold (1974). El bienestar general en relación con los problemas de tributación de las tarifas de ferrocarriles y servicios públicos, en *Economía del Bienestar*. México. FCE, *Lecturas del Trimestre Económico* Vol. 1, N° 9.

* Ibarra Cortés, Mario (2009). Tendencias en la gestión financiera municipal en México y su impacto en la gobernabilidad local. Salvador de Bahía (Brasil): XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública: 27-30 octubre.

Inostroza Fernández, Luis (1984). Las empresas paramunicipales. México: *Democratización Integral: Reforma Municipal*, Tomo III. SEGOB.

* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (1988). *Agenda estadística 1988*. México.

* International City Managers Association (1963). *Técnicas de la administración municipal*. México: CECSA. (Tomo I de la serie sobre administración municipal 2ª reimpresión en español)

* (1963). *Administración de las finanzas municipales*. México: Continental (Tomo III de la serie sobre administración municipal).

* Jiménez, M. de Luz (1984). *Prestación de servicios públicos municipales a través de la concesión del servicio*. México: *Democratización Integral: Reforma Municipal*, Tomo III. SEGOB.

* Johansen, Leif (1970). *Economía pública*. Barcelona: Vicens-Vives.

* Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica de Ecuador (1966). *Normas sobre presupuesto por programas para los municipios*. Quito: Documento 01-18-66.

* Kusnetzoff, Fernando (1983). *Democratización del estado, gobiernos locales y cambio social*. México: *Revista Mexicana de Sociología*, Año y Vol. XLV, N° 1. Ene-mar.

* Lanz Cárdenas, Trinidad (1986). *La asociación municipal como factor de desarrollo regional*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales. *Estudios Municipales* No.7. Ene-feb.

* Lordello de Mello, Diogo (1975). *Crecimiento demográfico y administración municipal*, en *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: FCE. *Lecturas del Trimestre Económico* N° 15.

* López Mercado, Raúl (1984). *Mecanismo de autosuficiencia municipal*. México: *Democratización Integral: Reforma Municipal*, Tomo III. SEGOB.

* Lozano Ortega, Alfredo (1984). *Alternativa democrática de gobierno para el municipio de Puebla*. México: *Democratización Integral: Reforma Municipal*. Tomo I. SEGOB.

- * López Verdugo, Ramón (1978). El sistema de presupuesto por programas, en sistemas administrativos y el presupuesto por programas. México: UNAM.
- * Martínez Almazán, Raúl (1984). Fuentes de financiamiento municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XIV. SEGOB.
 - * (1981). Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. México: Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.
 - * (1984). La función pública federal en el ámbito municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
 - * (1985). Tipología municipal. México: INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 18-19. Abr-sep.
- * Martínez Cabañas, Gustavo (1985). La administración pública estatal y municipal en México. México: INAP-CONACYT.
- * Magallanes Moreno, Salvador (1984). Obras por cooperación. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IX. SEGOB.
- * Martínez Silva, José (1984). Administración, integración y disposición de la hacienda pública municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IV. SEGOB.
- * Margain Manautou, Emilio (1977). Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí (cuarta edición).
- * Márquez Cabo, Luis (1981). La cooperación intermunicipal. México: INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 3. Jul-sep.
- * Martner, Gonzalo (1980). Planificación y presupuesto por programas. México: Siglo XXI. Textos ILPES (decimotercera edición).
- * Meilan Gil, José Luis (1987). Problemática de la administración municipal, ante la planificación del desarrollo. México: INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 24-25. Oct 86-mar 87.
- * Mejía Terán, José L. (1984). La municipalización del servicio público de tránsito. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IX. SEGOB.
- * Moles y Roca, Pedro (1982). La licencia fiscal como tributo municipal. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Estudios de la hacienda pública.
- * Mondragón Carrillo (1985). Tipología municipal en la perspectiva del nuevo municipio. México. Estudios Municipales N° 2. Mar-abr. Centro Nacional de Estudios Municipales.
- * Montaña, Agustín (1981). Manual de administración municipal. México: Trillas.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

* Moreno Collado, Jorge *et al* (1978). Los indicadores y factores sociales, políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal, en Los municipios de México. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

* Morales Erlich, José Antonio (1979). El municipio en el proceso de desarrollo. San José CR: INDAP.

* Muñiz de las Cuevas, Miguel (1986). Aspectos económicos de la descentralización territorial. La experiencia española, en Procesos de descentralización en España y México. México: INAP, Serie Praxis N° 75.

* Muñiz Ramírez, Enrique (1984). Organización interna de la hacienda municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IV. SEGOB.

* Musgrave, Richard A (1969). Teoría de la hacienda pública. Madrid: Aguilar (primera reimpresión).

* Nieto Ayala, Alfredo (1984). Administración de licencias y permisos de construcción. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XIV. SEGOB.

* Núñez Jiménez, Arturo (1981). Antecedentes y características del sistema nacional de coordinación fiscal en México. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (INAP), No. 4. Oct-dic 1981

* Oates, Wallace E. (1977). Federalismo fiscal. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local (Colección Nuevo Urbanismo). El prólogo lo escribe E. Domingo Soláns a la edición española.

* Olmedo Carranza, Raúl (1984). La problemática del municipio en México. México: INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. N° 12-13. Oct-mar.

* (1985). El municipio libre. La descentralización y el fortalecimiento del pacto federal. México. INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. N° 18-19. Abr-sep.

* Ochoa Campos, Moisés: (1979). La reforma municipal. México: Porrúa (3ª edición).

* (1981). La municipalización de empresas de servicios públicos. México: BANOBRAS. Semestre Municipal Año 1, Vol. 1, No. 1. Ene-jun.

* (1982). Descentralización o autonomía municipal. Doctrina y normatividad constitucionales. México: Índice.

* Orozco, Jaime: Ingresos municipales por concepto de prestación de servicios públicos. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. Secretaría de Gobernación.

* Ospina Bozzi, Margarita (2001). Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista. Revista de Estudios Sociales No. 8, Recuperado:

<https://ocenodigital.oceano.com/Universitas/welcome.do?at=lp&prd=6&login=uveg&password=biblioteca>.

- * Padilla Ayon, Bertha Alicia (1984). Prestación de servicios públicos municipales. México: Memoria de la Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Pacheco Fernández, Antonio (1984). Algunos problemas fiscales de la conurbación municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo IV. SEGOB.
- * Pérez-Abreu Jiménez, Juan (1984). La posición del municipio en el estado mexicano. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo I. SEGOB.
- * Pérez Cuevas, Jorge (1984). Modelo de administración financiera municipal. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XIII. SEGOB.
- * Prontuario de Legislación Fiscal del Estado de México (1987). Toluca: Secretaría de Finanzas del Estado de México.
- * Quiroga Leos, Gustavo (1985). Planeación, descentralización y desarrollo regional en México. México: INAP. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No 18-19. Abr-sep.
- * Ramos G., Sergio (1978). Los servicios públicos de las localidades, en los municipios de México, coordinación Jiménez Ottalengo y Moreno Collado. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.
- * Retchkiman Kirk, Benjamín (1975). Aspectos estructurales de economía pública. México: Textos Universitarios UNAM.
- * Reyes Serrano, Javier (1984). Algunas consideraciones sobre la repercusión de la reforma al artículo 115 constitucional en la economía de los municipios: México: Democratización Integral: Reforma Municipal. Tomo IV. SEGOB.
- * Rico Ramírez, Miguel (1987). El municipio. Control financiero. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (INAP). N° 24-25. Marzo
- * Riofrio Villagómez, Eduardo (1958). Teoría presupuestaria municipal y su aplicación en Hispanoamérica. Quito: Casa de la Cultura Ecuatoriana (trabajo presentado en la VII Reunión del Congreso Interamericano de Municipios.
- * Robles Martínez, Reynaldo (1987). El municipio. México: Porrúa.
- * Rodríguez Muro, Jesús (1985). Implicaciones de la reforma al artículo 115 constitucional y sus efectos sobre las actividades económicas. México: Estudios Municipales No. 1. Ene-feb 1985.
- * Romero Vargas, Jorge (1984). Bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias de los ayuntamientos. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.

ECONOMÍA PÚBLICA MUNICIPAL

- * Rosas González, Omar (1984). La prestación de los servicios públicos municipales. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Rosowsky, José (1984). Las conquistas de la revolución en lo agrario, en lo laboral y en el municipio libre. México: INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal N° 12-13. Oct-mar.
- * Roviro Mola, Alberto de (1976). Los fondos fiscales con finalidad redistributiva. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Fiscal.
- * Ruiz de Ponce, Esteban (1982). El método en el estudio jurídico del municipio. México: Semestre Municipal Año 2, Volumen 2, N° 4.
- * Ruiz Duran, Clemente (1984). La reforma municipal como mecanismo de democratización. México: Economía Informa No 121, Facultad de Economía UNAM.
- * Sánchez Vertiz, Lauro T. (1984). Artículo 115 constitucional federal (fracción III). Servicios públicos municipales. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo III. SEGOB.
- * Savigny, Jean de (1978). El estado contra los municipios. Madrid: Instituto de Estudios de la Administración Local.
- * Sepúlveda Amor, Alejandro (1985): Reforma fiscal municipal. México: Centro Nacional de Estudios municipales, Estudios Municipales N° 1. Ene-feb.
- * Secretaría de Gobernación (1984). Memoria de la reforma municipal. México: Memoria de la Consulta Popular para la Reforma Municipal (3 Tomos documentos y 16 Tomos trabajos).
- * Serra Rojas, Andrés (1972). Derecho administrativo (Tomo I). México: Porrúa.
- * Smith, Adam (1985). La riqueza de las naciones, Tomo III. Barcelona: Orbis. Biblioteca de Economía N° 10.
- * Soláns, Domingo (1982). Propuestas de Adolph Wagner sobre la imposición municipal, en autonomía y financiación de las haciendas municipales. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales (Estudios de la Hacienda Pública).
- * Solís Acero, Felipe (1985). La evolución del régimen constitucional del municipio mexicano. México: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal (INAP). N° 18-19, abril-septiembre.
- * Solís Solís, Adolfo C. (1982). La administración de los ingresos municipales. México: BANOBRAS, Semestre Municipal Año 2 N° 4. Jul-dic.
- * Tena Ramírez, Felipe (1973). Derecho constitucional mexicano. México: Porrúa (Decimosegunda edición).
- * Turvey, Ralph (1972). Empresa pública. Textos Escogidos. Madrid: Tecnos.

- * Uvalle Berrones, Ricardo (1986). La creatividad del municipio en México. México: INAP Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. N° 12-13. Oct-mar.
- * Valadés Ríos, Diego (1985). El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y el federalismo. México: Estudios Municipales N° 3. May-jun. Centro Nacional de Estudios Municipales.
- * Vázquez Constantino, Enrique A. (2012). La gestión municipal, crecimiento y desarrollo económico local en Chiapas. México: Recuperado de <https://www.gestiopolis.com/la-gestion-publica-municipal-crecimiento-y-desarrollo-economico-local-en-chiapas-mexico/>
- * Velázquez Carranza, Yolanda (1985). La hacienda municipal. México: Estudios Municipales N° 1. Ene-feb. Centro Nacional de Estudios Municipales.
- * Vickrey, William S. (1974). Financiamiento general y específico de los servicios urbanos, en Economía del Bienestar. México: FCE, Trimestre Económico, Vol. 1, N° 9.
- * Villela Rodríguez, Juan (1984). Bases de coordinación entre los gobiernos municipales, estatales y federales. México: Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo XI. SEGOB.
- * Wadford, J. (1972). El abastecimiento de aguas, en Empresa Pública selección Turvey, Ralph. Madrid: Tecnos.