

El financiamiento municipal: un enfoque económico-administrativo

ROGELIO MARTINEZ AGUILAR

BASES CONSTITUCIONALES

Son varios los artículos de la Constitución Política del país que establecen las facultades de los distintos niveles de gobierno para gravar u obtener ingresos de la población y de las actividades productivas.

El artículo 28 señala que "no habrá exención de impuestos; ni prohibiciones a título de protección a la industria". Este artículo se ha reglamentado en su Ley Orgánica a fin de permitir que el Gobierno federal realice su política de fomento industrial a través de subsidios y exenciones. El artículo 31 Constitucional en su fracción IV señala la obligación que tienen los mexicanos de "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

El artículo 73 se refiere a las facultades del Congreso de la Unión en materia fiscal y establece en la fracción VII sus atribuciones "Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto"; en la fracción X para "legislar en toda la república sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica..."; en la fracción XXIX para establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27, sobre las instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, y contribuciones especiales sobre: a) energía eléctrica, b) producción y consumo de tabacos labrados, c) gasolina y otros productos derivados del petróleo, d) cerillos y fósforos; e) aguamiel y productos de su fermentación; f) explotación forestal, y g) producción y consumo de cerveza. El mismo artículo establece que "Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

El artículo 131 establece la facultad privativa de la Federación para "gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. . . para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. . ."

Nota: El texto del presente artículo está basado en una conferencia expuesta durante el Curso Nacional de Administración Presupuestaria Municipal del Centro Interamericano de Capacitación Administrativa México, abril, 1972.

Los ordenamientos legales que otorgan atribuciones a la Federación, estados y municipios para obtener ingresos están contenidos fundamentalmente en el artículo 115 que se analizará posteriormente con mayor detalle.

El artículo 117 señala las prohibiciones para que los gobiernos locales graven determinadas fuentes de ingreso. Al igual que la Federación, los estados elaboran anualmente su Ley de Ingresos de donde se desprenden los ingresos municipales.

LA CONCURRENCIA FISCAL

Este breve examen de la legislación que regula los recursos fiscales, deja percibir de inmediato uno de los principales problemas que en materia impositiva existen en México: el problema de la concurrencia fiscal, que existe cuando dos o más autoridades de gobierno están facultadas para establecer impuestos sobre la misma fuente.

El problema de la concurrencia fiscal implica complejos sistemas administrativos que son difícilmente compatibles y con efectos negativos sobre la equidad del sistema impositivo, las políticas de estímulo a algunas ramas de la actividad económica y la distribución del ingreso fiscal entre los distintos niveles de gobierno. Cabe advertir, sin embargo, que el hecho de que los municipios integren sus recursos en la forma que las legislaturas de los estados determinen, facilita los aspectos de coordinación fiscal entre estas entidades, pero no entre los estados y la Federación.

Podría afirmarse que uno de los orígenes del problema de la concurrencia se encuentra en el hecho de que la Constitución no delimita con precisión las funciones y facultades de los distintos niveles de gobierno que integran el Estado. Esto es, el hecho de no existir una precisa definición de las funciones encomendadas a cada nivel de gobierno ha provocado serios problemas de coordinación fiscal.

Lo anterior fue especialmente grave hace varios decenios, razón por la cual en el año de 1925 se celebró la Primera Convención Nacional Fiscal que trató de solucionar los problemas provocados por los distintos regímenes fiscales vigentes. Esta Convención se enfrentó a problemas de tal diversidad y magnitud que al no contar con antecedentes y estudios previos, llegó a recomendaciones de carácter muy general, que poco o nada ayudaron a una mejor coordinación del sistema nacional fiscal. Se logró, no obstante, una reducción de la contribución federal, medida que fue, curiosamente, ofrecida en forma

unilateral por el Gobierno federal. Asimismo, se logró una sensibilización a nivel nacional de los aspectos tratados.

La persistencia de los problemas hizo necesaria la organización, en el año de 1933, de una Segunda Convención Fiscal que alcanzó resoluciones concretas orientadas a mejorar la coordinación fiscal entre los distintos niveles gubernamentales. Se derivaron de esta Convención, la Ley del Impuesto sobre Herencias y Legados y la Ley del Impuesto sobre Donaciones del Distrito Federal. Asimismo, se redujo al 15% la contribución federal. En 1940 a través de una modificación de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución, se establecieron como impuestos privativos de la Federación los gravámenes sobre tabacos, gasolina, explotación forestal, cerillos y fósforos, y aguamiel, otorgándose participaciones a los estados en el rendimiento de estos impuestos y estableciéndose, al mismo tiempo, que algunos impuestos locales tendrían que dar participación a la Federación.

En 1947 se efectuó la Tercera Convención Nacional Fiscal, mejor organizada que las anteriores, pues contó con un análisis muy completo de los problemas fiscales del país. Se realizó un análisis del régimen constitucional vigente en aquel entonces en materia fiscal y se acordó la creación de un organismo que se encargara de llevar a la práctica las conclusiones de dicha Convención. Como de las anteriores, el principal objetivo de ésta era simplificar el sistema fiscal que existía en el país y llegó a conclusiones en materia de impuestos sobre sueldos y salarios (impuesto sobre la renta), sobre el producto de las inversiones del capital, sobre herencias y legados, sobre la propiedad raíz, la agricultura y la ganadería. Uno de los logros más importantes fue sugerir la sustitución de los múltiples impuestos que la Federación, los estados y municipios establecían sobre el comercio, por un impuesto sobre las ventas al consumo que posteriormente se convirtió en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles.

En lo que se refiere a los ingresos municipales, se consideró que la hacienda de éstos debía formarse, fundamentalmente, con el producto de los impuestos sobre actividades de carácter legal y con recursos provenientes de la prestación de los servicios públicos.

Parecía que las relaciones fiscales entre la Federación, los estados y los municipios, se acercaban a un camino que los llevaría a un adecuado reparto de las fuentes fiscales. Sin embargo, el hecho de no haberse organizado ninguna Convención Nacional Fiscal con posterioridad a la de 1947, así como la escasa legislación formulada al respecto, ha originado la aparición de nuevos problemas en materia de coordinación fiscal, los cuales han sido resentidos en forma especialmente aguda por los gobiernos municipales.

EVOLUCION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES

Los municipios han tenido problemas financieros desde la época de la Colonia. En ese entonces, para hacer frente a sus necesidades, los ayuntamientos contaban con dos fuentes: los propios y los arbitrios. Los primeros consistían en las rentas que les producían los terrenos y edificios con que habían sido dotados desde su fundación y se utilizaban principalmente para cubrir los requerimientos de la hacienda municipal. Cuando este financiamiento era insuficiente —la mayoría de las veces— se hacía uso de los llamados arbitrios, fondos adicionales que se requerían para cubrir el costo de una determinada obra y que se obtenían por partes iguales de los vecinos beneficiados; estos pagos podían hacerse en dinero, especie o servicios.

Durante el período del México independiente, los municipios siguieron teniendo problemas de carácter financiero. Las leyes de desamortización, si bien tuvieron efectos muy positivos sobre diversos aspectos de la vida cívica de México, repercutieron en forma negativa sobre las haciendas municipales. Como se dijo, los ayuntamientos contaban con los llamados propios para financiar en forma permanente sus gastos y las leyes de desamortización, como establece Pablo Macedo, "Afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual comprendía la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas, y de las vías públicas. Las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y adjudicaciones, con lo cual el espíritu de la reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido".¹

Los problemas de carácter político que tuvo el municipio durante la dictadura, llevan al presidente Carranza a establecer un decreto en 1914 en que se eleva a nivel de precepto constitucional la entidad municipal. Su preocupación y la de otros políticos de la época por esta institución se refleja en los debates del Congreso Constituyente de Querétaro.

Del proyecto original presentado por el presidente Carranza, la fracción II fue objeto de modificaciones por la Comisión encargada de revisarla, misma que propuso la siguiente redacción: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado, en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley".²

Dicha redacción motivó entre los constituyentes el temor de que los ejecutivos estatales tuvieran demasiada ingerencia a través de los inspectores y motivó un nuevo proyecto para esta fracción II con base en la cual los municipios sólo recaudarían los impuestos propios. Tampoco fue de la satisfacción de los constituyentes esta proposición.

Una preocupación fundamental era asegurar al municipio los ingresos suficientes que le permitieran realizar sus funciones sin necesidad de depender de ingresos o recursos provenientes de otros niveles de gobierno. Heriberto Jara, notable constituyente, decía: "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a los pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... Los municipios no deben estar en esas condiciones. Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que la ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra, no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva; quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo, y

¹ México y su evolución, t. I, vol. 2., citado por M. A. Díaz Carecer en *El municipio en la viabilidad económica del territorio de Baja California*, UNAM, México, 1967.

² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, t. II.

no se llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado".³

ra este constituyente intufa los problemas que el municipio podría afrontar de no establecerse en forma explícita sus fuentes de financiamiento y la seguridad de las mismas.

La redacción final del artículo 115 Constitucional fue la siguiente:

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

"I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

"III. Los municipios están investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Es la fracción II la que tiene especial interés para el tema que aquí se trata. Si bien se faculta a los municipios a administrar libremente su hacienda no se garantiza desde ningún punto de vista esta facultad. Asimismo, se habla de la necesidad de que los recursos con que cuenten los municipios sean suficientes para atender las necesidades municipales; pero no se establecen ni se definen cuáles son éstas o qué debe entenderse por necesidades municipales. Por último, el monto de los recursos para atender las funciones que en todo caso las legislaturas de cada estado le fijan a los municipios, queda al arbitrio de éstas, lo que en muchas ocasiones representa serios problemas para los municipios.

FUNCIONES Y NECESIDADES DE LOS MUNICIPIOS

Teóricamente se ha considerado que las funciones fundamentales de los municipios son aquellas relacionadas con: 1) Seguridad Pública, con servicios tales como policía, bomberos, servicios médicos de emergencia, tránsito y prisiones; 2) Educación, con servicios de guarderías y jardines de niños, educación elemental, educación media y técnica media, bibliotecas, centros recreativos y deportivos; 3) Salud Pública y Prestaciones Sociales, con hospitales, campañas de prevención de enfermedades, casas de cuna, orfanatorios y asilos; 4) Servicios Urbanos, tales como alumbrado público, agua potable y alcantarillado, limpieza de calles, pavimentación, recolección de basura, mercados públicos, rastros, cementerios, transportes públicos, distribución de gas y de algunos alimentos especiales, y 5) Otros Servicios, tales como los de catastro y registro civil.

Las necesidades que satisfacen los municipios se caracterizan por su dinamismo y por la alta correlación que existe entre su grado de complejidad y el crecimiento de las comunidades. En México, país con una tasa de crecimiento demográfico extraordinario especialmente en los conglomerados urbanos, los requerimientos de servicios públicos municipales han crecido con

singular rapidez en los últimos decenios. Sin embargo, los ayuntamientos han cubierto sólo una parte de los servicios enumerados, entre ellos casi todos los de seguridad pública, aunque prácticamente en todas las entidades existen también corporaciones estatales en esta materia, al lado de las municipales. En materia de educación la labor municipal ha sido prácticamente nula; algunos municipios prestan servicios de salud pública y beneficio social; casi todos los municipios urbanos tratan de prestar algunos de los servicios que reclaman las ciudades, si bien en este caso es frecuente la intervención de los gobiernos estatales y, fundamentalmente, de la Federación. Las limitaciones que tienen los municipios para la prestación de estos servicios difícilmente podría imputarse a negligencia o a falta de comprensión por parte de las autoridades municipales. No es sino el reflejo de la escasez de recursos que padecen los ayuntamientos.

Así, la falta de precisión del artículo 115 Constitucional sobre lo que deben ser las funciones que corresponden a los municipios y la penuria de estos últimos, ha propiciado la dispersión y falta de coordinación en la prestación de los servicios públicos.

El Gobierno federal interviene a través de sus dependencias, en la construcción de obras y prestación de servicio a los municipios y, en forma muy especial, operan las Juntas Federales de Mejoras Materiales cuya naturaleza misma impone serias limitaciones tanto a la autonomía política de los municipios como a la posibilidad de que éstos realicen las funciones que supuestamente les corresponden.

La Ley de 1948 que regula el funcionamiento de las Juntas de Mejoras Materiales, señala los distintos renglones que integran su patrimonio y sus fuentes de ingreso, de los cuales el más importante es el 2% y 3% adicionales sobre los impuestos al comercio exterior. En los casos en que los ingresos de las juntas sean insuficientes para su sostenimiento, la Secretaría del Patrimonio Nacional sustituirá a ellas y ejecutará las obras que la ley encomienda a estos organismos.

Las obras que pueden efectuar las Juntas de Mejoras Materiales son: 1) realización de un plano regulador que sirva de marco al proyecto general de obras; 2) abastecimiento de aguas; 3) drenaje e higienización general; 4) luz y energía eléctrica; 5) pavimentación de calles y construcción de puentes en la población; 6) obras de defensa de los poblados, viveros forestales, forestaciones de protección o defensivas; 7) hospitales; 8) escuelas; 9) edificios públicos municipales; 10) comunicaciones vecinales con centros de aprovisionamiento o intercambio para el municipio; 11) establecimiento de nuevas fuentes de trabajo benéficas a la economía municipal, y 12) obras de ornato o conmemorativas. Actualmente existen Juntas únicamente en unas 50 poblaciones del país. Debe reconocerse, sin embargo, que el funcionamiento y operación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, y las diversas obras que ha realizado el Gobierno federal, han sido la única forma viable de proveer a una gran cantidad de poblaciones de los servicios públicos que de otra forma los ayuntamientos hubieran sido incapaces de proporcionar, dada su penuria financiera.

CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO

No solamente existen problemas de falta de definición en las funciones a cargo de los ayuntamientos, sino también en cuanto a la extensión geográfica y el número de habitantes que deben constituir un municipio. En efecto, el artículo 115 de la Constitución no establece los lineamientos generales que definen

³ *Idem.*

a un municipio, sino deja que sean los poderes estatales quienes lo hagan. Esta situación ha provocado una excepcional heterogeneidad en los municipios del país con los problemas que se describen a continuación.

En 1970 los Estados Unidos Mexicanos contaban con 2 360 municipios (ver cuadro 1) distribuidos entre las entidades federativas de una manera totalmente anárquica. Existen entidades como Baja California con sólo 4 municipios y una superficie media por municipio de 17 528 km² mientras otras, como Tlaxcala, cuenta con 44 municipios con una superficie media de 89 km². Oaxaca cuenta con 570 municipios mientras Chihuahua, el estado con mayor superficie de la república, tiene 67. Como resultado de lo anterior se tiene que el promedio de habitantes por municipio es también muy desigual y va desde 217 500 habitantes por municipio en Baja California, hasta 3 800 en Oaxaca.

La delimitación de los municipios tampoco está relacionada con algunos indicadores, como el nivel de ingreso de la población. Así, por ejemplo, las entidades con un ingreso *per capita* más bajo (Oaxaca, Zacatecas, Hidalgo, Guerrero y Michoacán), no tienen una política similar en materia de formación de municipios. Mientras que Oaxaca, como se dijo, tiene 570, Michoacán tiene 112, Zacatecas 56 y Guerrero 75. Por otra parte, los estados con un más alto nivel de ingreso por habitante, tales como Baja California, Nuevo León y Sonora,

tampoco parecen tener una política homogénea en materia de formación de municipios.

INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES

La falta de homogeneidad en los municipios se refleja necesariamente en sus finanzas. Así, mientras que la media nacional para 1969 arrojó un ingreso por municipio de 741 000 pesos anuales (ver cuadro 1), había municipios como los de Baja California que tenían un ingreso promedio de más de 24 millones de pesos al año, al lado de los de Oaxaca con 33 000 pesos. Más aún, debe tenerse presente que los ingresos promedio por municipio en cada entidad no reflejan el desequilibrio interno de la misma. Por ejemplo, en el estado de Oaxaca el ingreso promedio de 33 000 pesos debe ponderarse considerando que la ciudad de Oaxaca está muy por encima de ese promedio así como algunas otras ciudades del estado, tales como Salina Cruz y Huajuapán de León, lo que permite imaginar el nivel de los ingresos en los municipios más pobres de dicha entidad.

El problema se hace más agudo al relacionar los ingresos municipales con el número de habitantes que se supone deben ser satisfechos en sus necesidades de servicios públicos. El egreso medio municipal por habitante para el país era de 38.03 pesos en el año de 1969, con variaciones que iban desde 115.69 pesos en Baja California hasta 8.62 pesos en Oaxaca.

CUADRO 1

Estados Unidos Mexicanos: ingresos y egresos netos de los municipios en 1969

Entidad	Densidad de la población	Ingresos municipales (miles de pesos)	Egresos municipales (miles de pesos)	Déficit o superávit (miles de pesos)	Ingreso municipal por habitante (pesos)	Egreso municipal por habitante (pesos)	Número de municipios	Ingreso medio por municipios (pesos)	Egreso medio por municipios (pesos)
Estados Unidos Mexicanos	24.6	1 749 400	1 839 814	-90 414	36.16	38.03	2 360	741 271.18	779 582.20
Aguascalientes	60.5	15 771	15 847	- 76	46.66	46.88	9	1 752 333.33	1 760 777.78
Baja California	12.4	96 999	100.646	- 3 647	111.49	115.69	4	24 249 750.00	25 161 500.00
Baja California (territorio)	1.7								
Campeche	4.5	9 719	9 849	- 130	38.57	39.08	8	1 214 875.00	1 231 125.00
Coahuila	7.4	95 771	97 177	- 1 406	85.89	87.15	38	2 520 289.47	2 557 289.47
Colima	44.2	14 218	14 283	- 65	59.00	59.27	10	1 421 800.00	1 428 300.00
Chiapas	21.2	24 592	24 287	+ 305	15.67	15.48	111	221 549.55	218 801.80
Chihuahua	6.5	83 035	173 531	-89 496	51.48	107.59	67	1 239 328.36	2 590 014.93
Distrito Federal ¹	4 585.7								
Durango	7.8	18 796	18 649	+ 147	20.02	19.86	38	494 631.58	490 763.16
Guanajuato	74.2	89 682	91 955	- 2 273	39.51	40.51	46	1 949 608.70	1 999 021.74
Guerrero	25.0	39 384	37 419	+ 1 965	24.66	23.43	75	525 120.00	498 920.00
Hidalgo	56.9	19 959	20 274	- 315	16.72	16.98	82	243 402.44	247 243.90
Jalisco	41.1	150 686	152 635	- 1 949	45.70	46.30	124	1 215 209.68	1 230 927.42
México	178.6	147 088	149 362	- 2 274	38.37	38.97	120	1 225 733.33	1 244 683.33
Michoacán	38.8	43 978	43 457	+ 521	18.96	18.73	112	392 660.71	388 008.93
Morelos	124.7	17 453	17 389	+ 64	28.33	28.23	32	545 406.25	543 406.75
Nayarit	19.7	16 578	16 522	+ 56	30.47	30.37	19	872 526.32	869 578.95
Nuevo León	26.3	162 647	163 724	- 1 077	95.96	96.59	51	3 189 156.86	3 210 274.51
Oaxaca	22.8	19055	18 727	+ 328	8.77	8.62	570	33 429.82	32 854.39
Puebla	73.9	62 629	60 796	+ 1 861	24.97	24.23	217	288 612.90	280 036.87
Querétaro	41.3	14 791	14 763	+ 28	30.43	30.38	18	821 722.22	820 166.67
Quintana Roo (territorio) ²	2.1								
San Luis Potosí	20.4	40 758	40 655	+ 103	31.79	31.71	55	741 054.55	739 181.82
Sinaloa	21.8	98 888	98 226	+ 662	78.05	77.53	17	5 816.941.18	5 778 000.00
Sonora	5.9	107 348	103 678	+ 3 670	97.68	94.34	69	1 555 768.12	1 502 579.71
Tabasco	31.1	33 504	32 761	+ 743	43.63	42.66	17	1 970 823.53	1 927 117.65
Tamaulipas	22.0	75 963	73 806	+ 2 157	52.14	50.66	42	1 808 642.86	1 757 285.71
Tlaxcala	107.6	4 228	4 108	+ 120	10.04	9.76	44	96 090.91	93 363.64
Veracruz	52.4	207 625	206 936	+ 689	54.42	54.24	203	1 022 783.25	1 019 389.16
Yucatán	17.5	21 288	21 532	- 244	28.08	28.41	106	200 830.19	203 132.08
Zacatecas	12.7	16 942	16 828	+ 114	17.81	17.70	56	302 535.71	300 500.00

1 Se considera entidad federativa. No tiene ingresos municipales.

2 No proporciona datos.

Fuente: *Anuario estadístico 1969*, Dirección General de Estadística, SIC.

Puede afirmarse que de la totalidad de los municipios del país, sólo unos cuantos, tales como Naucalpan, Tlalnepantla, Tijuana, Mexicali, Guadalajara y algunos otros, están capacitados para prestar los servicios que supuestamente les corresponde.

La situación es realmente crítica para los municipios con características rurales, pues es sabido que son éstos los que padecen en forma más aguda la escasez de ingresos a que se ha hecho referencia. Aun en aquellos municipios que cuentan con un nivel de ingresos que les permite realizar, hasta cierto punto, algunas de las funciones mencionadas, la rigidez de sus fuentes de financiamiento provoca que la prestación de servicios se reduzca a la cabecera de municipio, generalmente la zona más urbanizada.

Sería en extremo simplista llegar a la conclusión de que los ingresos municipales son reducidos debido a que los sistemas impositivos son inadecuados o a que las tarifas por el pago de los servicios municipales son bajas. Esto sería ignorar el nivel que guarda la economía nacional como un todo. Los ayunta-

mientos mexicanos tienen escasez de ingresos como una derivación directa de la propia pobreza del país. Sin embargo, puede afirmarse que, aun dentro del marco estrecho que establece un producto bruto interno reducido, los sistemas de captación de ingresos de los distintos niveles de gobierno implican una discriminación en contra de los municipios que agudizan sus problemas financieros.

Así, para el período de 1965-1970 (ver cuadro 2), mientras que los ingresos ordinarios del Gobierno federal tuvieron un crecimiento, a precios corrientes, del orden del 15.2% anual, los ingresos de los gobiernos estatales crecieron a una tasa media del 14.0% y los municipales a una de 11.2%. Como resultado de lo anterior, la participación de los ingresos municipales ordinarios en relación con el total de la nación disminuyó del 3.8% en 1965 al 3.7% en 1970. De persistir esta tendencia la incapacidad del municipio mexicano para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas será cada vez mayor, al mismo tiempo que se incrementará la participación federal en la prestación de servicios municipales, o, al menos, en la inversión de los mismos.

CUADRO 2

Ingresos y egresos ordinarios de la nación, 1955-1970
(Miles de pesos)

Año	Total		Federales		Estatales		Municipales	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1955	9 069 813	10 757 275	7 148 800	8 973 400	1 631 804	1 467 575	289 209	316 300
1956	10 389 262	11 298 471	8 083 300	8 914 000	1 971 917	2 006 171	334 045	378 300
1957	10 736 781	12 921 168	8 259 000	10 068 000	2 101 490	2 417 783	376 291	435 385
1958	11 784 453	14 583 648	9 027 200	11 616 200	2 324 334	2 479 802	432 919	487 646
1959	12 623 253	14 936 891	9 546 500	11 124 200	2 581 985	3 268 364	494 768	544 327
1960	15 005 143	20 169 856	11 232 500	15 422 700	3 196 251	4 087 137	576 392	660 019
1961	15 597 308	19 275 147	11 620 100	14 268 800	3 355 649	4 281 669	613 559	724 678
1962	17 597 942	21 420 109	13 000 800	15 675 500	3 921 211	4 994 801	675 931	749 808
1963	19 889 463	25 191 860	14 853 600	18 567 100	4 293 625	5 816 930	742 238	807 830
1964	23 526 920	31 311 754	17 659 100	23 265 900	4 978 547	7 092 193	889 273	953 661
1965	26 614 212	37 234 793	20 394 300	29 759 100	5 203 766	6 411 178	1 016 146	1 064 515
1966	28 109 233	36 762 873	21 024 200	28 143 500	5 960 476	7 391 992	1 124 557	1 227 381
1967	31 989 389	40 794 230	24 346 000	30 902 100	6 409 486	8 583 910	1 233 903	1 308 220
1968 ¹	40 955 018	47 726 669	31 964 779	35 594 336	7 613 101	10 650 169	1 377 138	1 482 164
1969	46 201 087	57 747 539	36 144 947	43 407 764	8 505 983	12 562 384	1 550 157	1 777 391
1970	53 101 036	62 918 116	41 344 447	47 971 101	10 029 151	13 053 955	1 727 438	1 893 060
Tasa media 1965-1970			15.2%		14.0%		11.2%	

Relativos

Año	Total		Federales		Estatales		Municipales	
	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos	Ingresos	Egresos
1955	100.00	100.00	78.82	83.42	17.99	13.64	3.19	2.94
1956	100.00	100.00	77.80	78.90	18.98	17.76	3.22	3.34
1957	100.00	100.00	76.92	77.92	19.57	18.71	3.50	3.37
1958	100.00	100.00	76.60	79.65	19.72	17.00	3.68	3.35
1959	100.00	100.00	75.63	74.47	20.45	21.88	3.92	3.64
1960	100.00	100.00	74.86	76.46	21.30	20.26	3.84	3.28
1961	100.00	100.00	74.55	74.03	21.51	22.21	3.93	3.77
1962	100.00	100.00	73.88	73.18	22.28	23.32	3.84	3.50
1963	100.00	100.00	74.68	73.70	21.57	23.09	3.73	3.21
1964	100.00	100.00	75.06	74.30	21.16	22.65	3.78	3.05
1965	100.00	100.00	76.63	79.92	19.55	17.22	3.82	2.86
1966	100.00	100.00	74.79	76.55	21.20	20.11	4.01	3.34
1967	100.00	100.00	76.11	75.75	20.04	21.04	3.86	3.21
1968	100.00	100.00	78.05	74.58	18.59	22.31	3.36	3.11
1969	100.00	100.00	78.23	75.17	18.41	21.75	3.36	3.08
1970	100.00	100.00	77.86	76.24	18.89	20.75	3.75	3.01

1 A partir de este año las cifras se tomaron de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y corresponden los datos a los gastos e ingresos presupuestales efectivos.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Asuntos Hacendarios, Departamento de Estudios Económicos. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, 1965-1970, Dirección General de Estadística, SIC.

En el período 1965-1969 la inversión pública federal en obras de servicio urbano y rural fue de 2 479 millones de pesos, excluyendo al Distrito Federal; considerando esta entidad la cifra alcanzó 12 351 millones. Por su parte, el total de los municipios realizaban en el período 1965-1970 erogaciones en "obras públicas y fomento", por 2 038 millones de pesos; esto es, menos de lo que la Federación gastó en un período menor (1965-1969).

Debe mencionarse, no obstante, que la participación dentro del total de egresos municipales del renglón de "obras públicas y fomento" ha pasado del 21.2% en 1965 al 23.9% en 1970. Considerando la escasez de recursos que padecen los gobiernos municipales y los sistemas administrativos obsoletos que los caracterizan, es altamente significativo este incremento en los gastos de inversión.

Esta situación se ha visto favorecida por la acción del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos que a través de su programa de financiamiento de servicios públicos (incluye agua, alcantarillado, mercados, pavimentación, terminales de autobuses, rastos, embanquetados, alumbrado público y estacionamiento) ha financiado crecientes volúmenes de inversión estatal y municipal. La necesidad de que instituciones nacionales de crédito apoyen financieramente a los municipios es evidente al considerar que en el período 1965-1970, el ahorro corriente de los municipios permitió financiar sólo el 64.0% de la inversión municipal, ya en sí misma muy reducida.

Durante el período considerado, esta institución canalizó a los estados y municipios, 3 077 millones de pesos para financiamiento de obras y servicios públicos. Sin embargo, si bien el volumen del financiamiento es significativo, al analizar la distribución de los créditos entre las entidades federativas, se observa que los desequilibrios municipal y regional se agudizan con el financiamiento bancario. Así, el Distrito Federal que obtuvo sólo 2 créditos alcanzó el 16.8% del total del financiamiento; Puebla, por el contrario, que utilizó 32 créditos obtuvo el 1.7% de los recursos; Oaxaca, por su parte, se vio beneficiada con el 3.4% del volumen de créditos, mientras que el estado de Baja California, que como se vio tiene los municipios de mayor capacidad económica, recibió el 9.5% del total del financiamiento.

Se repite así, para los municipios, el drama de las personas pobres. Su baja capacidad de crédito les impide acudir en mayor medida a las fuentes de financiamiento, imposibilitándolos a realizar inversiones que eventualmente pudieran incrementar sus ingresos vía cobro de derechos; esta limitación provoca que sigan siendo pobres, cerrándose así un círculo vicioso. Podemos recordar las palabras de R. Nurkse, "los países pobres son pobres, porque son pobres". Este círculo vicioso se debe romper y para ello es necesario tener conciencia de los problemas del financiamiento municipal.

En términos generales podría decirse que los principales problemas que aquejan a las fuentes de financiamiento municipal, en especial a las impositivas, son los siguientes:

a) Irregularidad e inestabilidad de los ingresos fiscales debido a lo aleatorio y reducido de las actividades que gravan. Se dijo ya que las principales fuentes impositivas están en manos de la Federación y de los gobiernos estatales, dejando a los municipios fuentes irregulares y de baja rentabilidad fiscal. No obstante lo anterior, para el período 1965-1970 los impuestos representaron el 41% del total de los ingresos ordinarios municipales. Debe considerarse, sin embargo, que en esa cantidad están incluidas las participaciones en impuestos federales. En este

período, los impuestos municipales tuvieron un crecimiento medio, a precios corrientes, del 10.1% anual, menor al registrado por la Federación y los estados.

b) Un alto índice de evasión fiscal debido a sistemas administrativos inadecuados que impiden estimar, controlar y vigilar la recaudación.

c) Un sistema de participaciones en impuestos federales basado en que el municipio que las recibe es aquél en que se causa el impuesto. Lo anterior provoca una muy desigual distribución de las participaciones, pues si bien se supone que las zonas donde se encuentren los centros de trabajo y de consumo más importantes tienen una mayor necesidad de ingresos para hacer frente a necesidades colectivas crecientes, también es cierto que dicho sistema impide participar en los impuestos federales a los municipios más deprimidos, situación que agudiza su atraso. Se repite aquí el mencionado círculo vicioso.

Una situación distinta se percibe al analizar los derechos provenientes de la prestación de servicios públicos. En 1970, este renglón representó el 17.2% del total de los ingresos ordinarios. Sin embargo, lo realmente importante es que fue el de más rápido crecimiento de todos los que componen a los ingresos ordinarios. Su tasa media fue, en 1965-1970, del orden del 16.6% anual. Es conveniente hacer algunas reflexiones al respecto.

La principal diferencia entre los ingresos provenientes de impuestos y los que provienen de derechos, es que los primeros implican una transferencia unilateral y son contrapartida de los causantes hacia el fisco; los segundos, en cambio, están implicando el pago de un servicio público rendido por un nivel de gobierno determinado. Implica, además, el supuesto de que los ingresos provenientes de esta prestación de servicios serán suficientes para financiar su costo y, más aún, para proporcionar al gobierno ingresos adicionales que eventualmente puedan convertirse en recursos de capital. Son este tipo de ingresos sobre los que en el futuro deberá descansar la parte fundamental del financiamiento municipal.

Ahora bien, es imposible que con los recursos que actualmente cuentan los municipios se puedan prestar o incrementar los servicios públicos municipales; es necesario, en consecuencia, incrementar los ingresos de los ayuntamientos a fin de que, durante una primera etapa, puedan construir la infraestructura de servicios públicos que permita la posterior autogeneración de ingresos.

Existen desde nuestro punto de vista, dos formas de lograr este objetivo; la primera de ellas consiste en transferir a los municipios los recursos que actualmente la Federación invierte en forma directa en obras municipales y servicios públicos a fin de que sean éstos los que realicen las inversiones, con la ventaja adicional de que al estar en contacto directo con los ciudadanos que van a utilizar estos servicios públicos y al reconocer ampliamente las características de la comunidad, la planeación de los servicios será más adecuada y cercana a la realidad. Existe, no obstante, un problema de carácter técnico y administrativo; es sabido que los municipios no cuentan con el personal técnico requerido para la planeación, construcción y administración de servicios públicos modernos; en consecuencia, habría que apoyar a los gobiernos locales no sólo con recursos financieros sino también con tecnología.

Una segunda posibilidad consiste en ampliar el financiamiento que a través de las instituciones nacionales de crédito

CUADRO 3

Ingresos ordinarios municipales
(Miles de pesos)

Año	Total	Impuestos	% del total	Derechos	% del total	Productos	% del total	Aprovechamientos	% del total
1955	289 209	117 866	40.76	41 986	14.52	80 000	27.66	49 357	17.06
1956	334 045	142 652	42.70	47 163	14.12	82 719	24.76	61 511	18.42
1957	376 291	144 718	30.46	65 193	17.32	99 847	26.53	66 533	17.68
1958	432 919	164 805	38.07	72 724	16.80	119 376	27.57	76 014	17.56
1959	494 768	194 079	39.23	77 578	15.68	127 843	25.84	95 268	19.25
1960	576 392	229 217	39.77	90 762	15.75	141 601	24.56	114 812	19.92
1961	613 559	254 041	41.41	96 372	15.71	144 271	23.51	118 875	19.37
1962	675 931	278 285	41.17	98 073	14.51	172 027	25.45	127 546	18.87
1963	742 238	315 204	42.46	106 130	14.30	177 897	23.97	143 007	19.27
1964	889 273	369 471	41.55	129 529	14.57	211 411	23.77	178 862	20.11
1965	1 016 146	441 245	39.01	137 653	12.17	230 516	20.38	206 732	18.28
1966	1 124 557	471 056	41.89	159 160	14.51	253 676	22.56	240 665	21.40
1967	1 233 903	513 244	41.60	179 069	14.51	261 454	21.19	280 136	22.70
1968	1 377 138	573 401	41.64	187 944	13.65	292 800	21.26	322 993	23.45
1969	1 550 157	641 427	41.38	224 877	14.51	318 902	20.57	364 951	23.54
1970	1 727 408	714 754	41.38	296 239	17.15	346 785	20.07	369 630	21.40
Tasa media 1965-70		10.1%		16.6%		8.5%		12.3%	

Fuente: Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1965-1970, Dirección General de Estadística, SIC.

obtienen los municipios. Empero, como se mencionó, la corriente de recursos financieros que vía crédito se canaliza hacia obras municipales, si bien es de una magnitud considerable, no se ha utilizado como un instrumento de política económica que atenúe el desequilibrio regional. Mas aún, existen aspectos en el sistema de otorgamiento del crédito que inciden en forma negativa en la disponibilidad del mismo. Así, el hecho de que un municipio no sea capaz de contratar directamente con la institución nacional de crédito, sino que requiera del aval del gobierno del estado, plantea limitaciones, fundamentalmente de carácter político, que no siempre se resuelven en la forma más adecuada para los municipios.

Existen, finalmente, razones importantes de carácter social que hacen deseable que los municipios aumenten sus ingresos mediante la prestación de servicios públicos. El hecho de que una gran cantidad de ellos tengan características monopolísticas, fundamentalmente debido al capital, tecnología y tipo de administración que requieren, hace factible aumentar las tarifas o precios que se cobran por ellos. Además, el municipio puede aprovechar una ventaja relativa en la fijación de las tarifas de los servicios, pues si bien es obligación del Estado proporcionar servicios públicos baratos, existe la posibilidad de fijar las tarifas a un nivel tal que aseguren el autofinanciamiento de las inversiones y aun produzcan un remanente para una posterior acumulación de capital. Esto último tendría la ventaja adicional de que haría depender cada vez menos a los gobiernos locales de los ingresos impositivos que como se vió son en extremo inelásticos.

Los dos renglones adicionales de ingresos municipales, los productos y los aprovechamientos, si bien representan una parte muy importante del total —en 1970 el 41.4%— son ingresos en extremo aleatorios y cuyo manejo como instrumento de política económica es muy reducido. Se piensa que si bien pueden conservar su tendencia al crecimiento —para los aprovechamientos en el período 1965-1970 el 12.3% anual— no solucionarán a largo plazo los principales problemas municipales.

Existe, asimismo, como fuente potencial de ingresos, la posibilidad de crear un renglón de transferencias directas del Gobierno federal para el municipio. Esto implicaría un incremento sustancial de los recursos con que cuentan los municipios, pero eventualmente podría representar una pérdida aún mayor de la independencia de estos gobiernos. Aunque considerando la realidad actual, puede decirse que poco o nada tienen que perder.

Puede afirmarse, junto con un estudioso del problema, que "el futuro del municipio por lo que hace a su autonomía, depende del grado de descentralización que se juzgue conveniente imprimir a la planeación económica".⁴ Esto es, que si existe o parece existir la decisión del Ejecutivo de descentralizar una buena parte de sus funciones, el municipio representa uno de los canales más adecuados para lograrlo. En efecto, no solamente implicaría la posibilidad de atender los servicios públicos que pertenecen a la esfera de este tipo de gobierno, sino que, eventualmente, podría hacerse cargo de funciones que en algunas otras regiones del mundo han sido municipales y que en México no lo son, tales como la educación elemental y secundaria, la construcción y operación de aeropuertos, puertos marítimos, etcétera.

Por último, y ya en la esfera puramente administrativa, sería conveniente revisar los criterios para la delimitación y creación de municipios con el objeto de establecer lineamientos generales acordes con la realidad económica y social que vive el país. Estos estudios podrían concluir ya no en la creación de nuevos municipios, sino, por el contrario, en el reagrupamiento de ellos, a fin de contar con gobiernos locales capaces de realizar las funciones que justifican su existencia. De no ser así y continuar la situación que se ha descrito, cabría preguntarse, primero, cuál puede ser el futuro del municipio y segundo, si tiene sentido mantener una semi-ficción como la presentada por este tipo de gobierno.

4 M. A. Díaz Cerecer, *op. cit.*