



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLAS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“La dependencia financiera municipal como
limitante en el desarrollo económico y social
de los municipios de Michoacán”

T E S I S

QUE, PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO
CON OPCIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

PRESENTA:

ELIBETH REYES GUEVARA

ASESOR:

DOCTOR EN DERECHO CARLOS SALVADOR RODRÍGUEZ CAMARENA

Morelia, Michoacán Agosto del 2015



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
RESUMEN	II
ABSTRACT	III
INTRODUCCIÓN	IV

Capítulo 1

Nociones generales del municipio

1.1. El municipio	2
1.2. El municipio Libre	6
1.3 El presupuesto	8
1.4. Política tributaria.....	14
1.5. Coordinación fiscal	20
1.6. Hacienda pública	24
1.7. Hacienda municipal	26

Capítulo 2

Aspectos históricos de la dependencia financiera del municipio

2.1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.....	29
2.2. Antecedentes de la autonomía municipal en México	39
2.3. La Ley de Coordinación fiscal y su efecto en los municipios de Michoacán ..	49
2.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo..	53

Capítulo 3
Las finanzas municipales en Colombia

3.1. Organización territorial de Colombia	57
3.2. Marco legal de las Finanzas públicas.....	66
3.2.1. Constitución Política de Colombia	68
3.3. El presupuesto y su distribución en Colombia.....	72
3.4. Las finanzas municipales en Colombia	77
3.5. El municipio en el proceso de descentralización	82

Capítulo 4
La administración financiera de los municipios del estado de Michoacán

4.1. El municipio como unidad básica del desarrollo del país	89
4.2. El buen desarrollo de los municipios de Michoacán como resultado de una correcta administración financiera	92
4.3. Análisis de la dependencia financiera en los municipios.....	97
4.4. La autonomía financiera como impulsora de crecimiento municipal	105
4.5. El desarrollo en los municipios de Michoacán.....	107
 CONCLUSIONES.....	 120
 ANEXOS	 125
 FUENTES DE INFORMACIÓN	 140

AGRADECIMIENTOS

Mi mayor agradecimiento es al creador de todas las cosas, al forjador de mi camino, por darme la fortaleza necesaria cuando he estado a punto de caer, con toda la humildad de mí corazón dedico mi trabajo a dios.

A quienes me dieron la vida y han sabido formarme con valores que me han permitido estar en este momento y en este lugar, mis padres. A quienes estaré agradecida por el resto de mi vida, por el apoyo incondicional y la confianza que en mi han depositado, por demostrarme el valor del querer y las ganas de salir adelante, mejor ejemplo no pude tener.

A mi hermana, quien con su cariño me ha motivado a ser el mejor ejemplo para ella y quien con su inocencia me ha infundado el valor y el sentido de la vida.

A mi familia y amigos de manera general gracias a todos quienes han estado pendientes de mi crecimiento profesional y han creído en mí.

A mi asesor, Carlos Salvador Rodríguez Camarena, por impulsarme y guiarme en esta travesía, sin su apoyo nada de esto hubiese sido posible. Mi más grande agradecimiento y admiración.

A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por ser mi casa formadora y a quien le debo lo que el día de hoy he logrado.

Al ingeniero Marcos Camacho Gallardo, por ser parte importante en mi desarrollo profesional, por impulsarme a buscar nuevas metas y lograr triunfos, por estar al pendiente siempre de mis logros y fracasos. Con mucho cariño y respeto, gracias.

RESUMEN

El desarrollo de los municipios del estado de Michoacán se ha visto frenado en los últimos años, debido a la falta de capacidad financiera. El gobierno federal a través del sistema general de participaciones otorga recursos a los estados y municipios por concepto de las facultades que estos delegan a favor de la federación. De esta forma la federación puede recaudar impuestos que corresponderían a los gobiernos locales. Como consecuencia, los Estados y municipios prefieren ceder parte de su autonomía a cambio de recibir una parte de lo que el gobierno central recaude.

El municipio debe trabajar y realizar un esfuerzo fiscal, para mejorar sus condiciones, pero las condiciones de paternalismo tributario han llevado a empeorar el entorno actual de desarrollo en el municipio. Existe un fuerte grado de dependencia hacia la federación que limita el crecimiento de los municipios en Michoacán. El municipio debe ejercer sus facultades tributarias y exigir le sean otorgadas nuevas con la finalidad de que aumente sus ingresos propios; así mismo el gobierno federal debe incentivar al municipio para lograr un desempeño fiscal, ya que este es el camino para el desarrollo. Los mecanismos de la coordinación fiscal deben ser replanteados de tal manera que el municipio logre generar sus propios recursos, obteniendo con esto mayor grado de crecimiento y se cumpla con la independencia y autonomía que otorga la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Palabras clave: Municipio, dependencia financiera, autonomía municipal, crecimiento económico municipal, coordinación fiscal.

ABSTRACT

The development of the municipalities in the state of Michoacan has been restrained in the last years because of a lack of financial capacity that they show by themselves. Federal government by means of the financial investments general system provide monetary resources to States and Municipalities as a result of the delegation of faculties that they grant to the federal authorities. This way Federation is able to levy taxes that would belong to the local governments. Then, States and Municipalities prefer to cede part of their autonomy, getting part of the levied by the central government in return.

The Municipality must work and make a fiscal effort in order to improve its status, but the circumstances of a fiscal paternalism have gotten worse the current context of a municipal development. It exists a strong degree of dependence to the Federation that limits the growth of the municipalities in Michoacan.

Thus, the municipality must apply its fiscal faculties and demand new ones with the aim to boost the municipality to get a fiscal fulfillment, this is the path to get development. The fiscal coordination's mechanisms must be overhauled so that the municipality would generate its own resources, getting an improvement in its growth and fulfilling with the independency and autonomy granted by the Constitution.

Key words: Municipality, Financial dependency, municipal autonomy, municipal economic growth, Fiscal coordination.

INTRODUCCIÓN

El municipio es una pieza fundamental en la estructura territorial de la nación mexicana, esto debido entre otras cosas a su cercanía con la población y la facilidad de resolver los problemas que se presenten dentro de este ente territorial, además de considerarse como un puente entre la población con el gobierno estatal y federal, por esto es que el municipio es considerado como la célula básica para el bienestar social, de su crecimiento y desarrollo depende el del país.

En la búsqueda de mejorar y fortalecer la figura municipal, se han realizado una serie de acciones tendientes a lograrlo, así, tenemos que la constitución señala al municipio como la base de la organización del territorio mexicano.

Las reformas que se han hecho al artículo 115 constitucional, así como la introducción de la coordinación fiscal en nuestro país, sin duda vino a otorgar nuevas condiciones y alcances al municipio. El municipio como parte importante del estado mexicano, se ha pretendido fortalecer, sin embargo nos encontramos en condiciones de pobreza muy notorias que impiden la estabilidad económica primeramente del estado y posteriormente del país, tan es así que más de la mitad de los municipios en Michoacán son rurales y presentan un nivel considerable de pobreza.

El gobierno federal a través del sistema general de aportaciones y participaciones otorga recursos a los municipios, sin embargo con las primeras damos pie a la pérdida de nuestra autonomía, mientras que con las participaciones aumentamos la dependencia de los recursos de la federación.

La dependencia financiera es un problema que afecta el crecimiento económico y el bienestar de los integrantes del municipio, pues si la federación otorga recursos a los entes subnacionales, estos dejan de realizar esfuerzos para obtener mayores ingresos cayendo en pereza fiscal que se traduce en el poco esfuerzo por recaudar sus propios recursos.

México es un país que se rige por un sistema federal, debido a esta condición es que se cuenta con tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. Cada nivel de gobierno cuenta con sus respectivos poderes, ejecutivo, legislativo y judicial. Es importante mencionar que cada nivel de gobierno cuenta con potestades que la constitución le ha otorgado con la finalidad de que realicen un mejor desempeño en cuanto a sus funciones como directrices dentro del desarrollo y bienestar de su población.

Dentro de este contexto, en el estado de Michoacán la dependencia financiera afecta severamente el crecimiento, pues un alto porcentaje de los recursos con los que cuenta el municipio es otorgado por la federación. Por lo tanto no se está cumpliendo con el principio de federalismo que rige nuestra organización política.

Esta misma condición se encuentra presente en Colombia, para lo cual en esta investigación se realiza un análisis del grado de dependencia financiera que tiene dicho país.

La importancia de identificar estos problemas consiste en que una vez identificadas las condiciones de desarrollo, se puede dar seguimiento y medición para atender los rezagos y diferencias asociados al bajo nivel de recaudación por parte de los gobiernos locales, que impiden que el municipio logre fortalecerse en materia financiera.

En este trabajo se analiza la influencia de la subordinación financiera en el desarrollo económico de los municipios, entendiendo esta condición como punto clave en el desarrollo de los entes municipales.

Michoacán es un Estado donde se han elevado los niveles de pobreza en los últimos años; a pesar de los esfuerzos que se han realizado por cambiar las condiciones, la desigualdad persiste y todo como resultado de un aumento en la dependencia financiera hacia la federación.

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad determinar cuáles son las causas que generan el atraso y rezago económico de los municipios de

Michoacán, siendo la baja generación de recursos propios lo que propicia estas condiciones dentro de los municipios del Estado. El municipio por sí solo no genera los recursos que le permiten tener un nivel de bienestar social, por lo tanto se convierte en dependiente de los recursos otorgados de la federación, esto contrario a lo que podría creerse, ocasiona un daño en tanto que se reducen los esfuerzos para generar recursos.

En el desarrollo del trabajo, el primer capítulo tiene como finalidad, dar una noción de los conceptos básicos sobre el tema, el segundo capítulo está enfocado a conocer la evolución de la dependencia financiera en los municipios, así como aquellas acciones que se han implementado para mejorar las finanzas en los municipios. En el tercero da una visión de las finanzas municipales en Colombia y que resultados ha arrojado la implementación del federalismo fiscal en los gobiernos locales. Finalmente, en el último capítulo se analiza la situación de manera particular en los municipios de Michoacán, llegando a la conclusión de que la dependencia financiera es el motivo de estancamiento municipal y que la única manera de cambiar estas condiciones es que el municipio haga esfuerzos por mejorar su desempeño fiscal.

Capítulo 1

Nociones generales del Municipio

SUMARIO: 1.1. *El municipio*. 1.2. *El municipio Libre*. 1.3 *El presupuesto*. 1.4. *Política tributaria*. 1.5. *Coordinación fiscal*. 1.6. *Hacienda pública*. 1.7. *Hacienda municipal*.

La organización territorial de un país es necesaria para tener un orden respecto al espacio y la manera en que habrá de gobernarse. La república mexicana está compuesta de Estados y estos a su vez de municipios, esta característica es lo que hace que formemos parte de una república federal. La federación representa un todo, pero está conformada por los estados y municipios, cada uno con su territorio, facultades y gobierno.

A lo largo de la historia, la división de nuestro país ha cambiado, en el momento en que México se constituye como un gobierno propio, comenzaron a darse cambios dentro de la estructura, definiéndose los Estados y los municipios, estos últimos son los que se encuentran más cercanos a las necesidades de la población y por ende revisten una mayor importancia dentro de esta estructura.

Es así que el municipio es la parte de la organización más cercana a la población y su función principal es la de dotar de servicios y bienestar a su comunidad, esto con ayuda de sus propios recursos y los que le son otorgados por parte de la federación. Esta estructura es la más pequeña pero a su vez, la más importante ya que constituye los cimientos de nuestro país.

1.1. *El municipio*

El municipio como organización territorial se caracteriza por su importancia en cuanto a la cercanía que esta organización tiene con la población, este ente es el camino que los ciudadanos pueden seguir para tener contacto con sus gobernantes. A pesar de ser el núcleo más pequeño podemos decir que es la parte más importante dentro de la organización del país, es la base de la estructura del estado mexicano.

Cada una de las divisiones territoriales tiene como principal objetivo el solucionar los problemas existentes dentro de la población que les corresponda dirigir, en este tenor, tenemos que los municipios pertenecen a los estados y estos a su vez a la federación, todos representan un todo que es la nación mexicana.

Nuestro país presenta diferencias en cuanto al desarrollo de sus estados, existen algunos en los que su crecimiento económico es mejor que en otros, en el caso de los municipios la situación es aún más marcada ya que existen algunos que son muy pequeños y se encuentran en las zonas rurales, mientras que otros se encuentran en las zonas urbanas y por consiguiente su condición su condición es distinta ya que en estos sus necesidades satisfechas son mayores a diferencia de los municipios rurales.

El presente trabajo se enfoca en analizar las condiciones de los municipios del estado de Michoacán; sin embargo, antes de entrar en su estudio es necesario abordar conceptos básicos que serán tratados dentro de este trabajo.

Para empezar a hablar sobre el municipio es necesario tener una idea precisa de lo que ésta palabra implica. Nos encontramos con un problema al momento de iniciarnos en la investigación y es que los estudiosos del tema, al momento de abordarlo dan por hecho que se conoce el concepto, no solo este, sino cualquier otro y por lo tanto no se precisa, dando como resultado, en ocasiones, la confusión respecto de la idea central que se pretende transmitir.

En este caso voy a abordar el tema del municipio ya que es la base para conocer y entender el fondo del tema que en este trabajo se desarrollará. Así, inicio señalando aquellas definiciones que de manera simple conocemos y que nos

permite tener una idea de lo que trataremos.

El municipio no es más que la unidad básica de la organización territorial de nuestra Nación y que tiene como finalidad facilitar la solución de los problemas pues son las mismas personas del municipio quienes conforman el ayuntamiento. Es visto también como una de las divisiones de poder de nuestra sociedad, que permite que los problemas de la colectividad sean resueltos de una manera más eficaz ya que si su máxima autoridad está cerca, será más fácil que las voces sean escuchadas.

Se considera que el municipio es una entidad administrativa, legitimada por el Estado que permite que éste sea reconocido formalmente. Está integrado por un grupo de personas que comparten una cultura en determinado territorio y que a su vez forman parte de una entidad mayor.

A groso modo, se define como un espacio territorial integrado por un conjunto de habitantes, los cuales pueden estar asentados en la cabecera municipal o en las comunidades vecinas. Este tiene la capacidad de gobernarse ya que cuenta con su propio régimen, mismo que conducirá a sus habitantes en la medida posible a su desarrollo y bienestar.

Es considerado como una parte de nuestro territorio mexicano encargada de regir el funcionamiento de determinada zona geográfica, a través del ayuntamiento que será la máxima autoridad, quien para lograr sus objetivos tendrá que recurrir al Estado al que pertenezca y este a su vez a la Federación, pues los tres forman la organización del estado mexicano. De manera formal existen definiciones que nos facilitan el conocimiento del tema, en este nuestro caso de estudio, el municipio y así encontramos que, de acuerdo con Robles Martínez:

La voz municipio surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de *munus munare* que significa carga, gravamen o prestación, recordemos que a cambio del derecho de autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar tributo, esto es un *monus*. *Municipium* es el conjunto de los obligados a pagar el tributo.¹

En la época de los Romanos, se daba la conquista de los pueblos, estos,

¹ Robles Martínez, Reynaldo, *El municipio*, 6a Edición, México, Edit. Porrúa, 2003, p. 26.

tenían que pagar un tributo a Roma debido a la potestad que se les otorgaba de gobernarse a sí mismos, si bien es cierto que los Romanos tenían poder, también podemos afirmar que carecían de una organización administrativa, por lo tanto, esta definición nos hace referencia a como se presentaba esta situación en ese momento. El municipio era una ciudad principal que se gobernaba por sí misma y sus vecinos gozaban de privilegios y derechos en Roma.

Otro punto de vista nos dice que sus raíces etimológicas señalan que el municipio debería referirse a lo siguiente: “Etimológicamente, la palabra Municipio resulta de la conjunción *manus*, oficio y *capere*, tomar, la cual no tiene ninguna vinculación al municipio”.²

Este autor nos menciona su origen etimológico; sin embargo no se resuelve nada con esta definición. Podemos deducir que como el derecho Romano es la base de nuestro derecho, el municipio originalmente era concebido como una ciudad que tenía autonomía respecto de Roma y que se gobernaba por sí sola, así mismo tenía que pagar sus tributos y organizar a su población. En esta época la concepción del municipio se limitaba únicamente a designar a una ciudad principal, más no se refería a lo que conocemos actualmente del municipio visto como la base de nuestra organización territorial. Otra de las definiciones que nos ofrece el autor Robles Martínez es:

El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.³

El municipio está formado por las comunidades que están a su alrededor, por lo tanto, es este quien administra y dirige el desarrollo de dichos vecinos. Es entonces, la base de la organización territorial, pues aunque es la unidad más

² Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Edit. Porrúa, 1998, p. 16.

³ Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, p. 31.

pequeña, representa una vital importancia por ser la cédula estructural de la nación.

Quintana Roldán nos señala lo siguiente:

El vocablo Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios, entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades.⁴

En la actualidad vemos que no se cumple del todo la idea original del concepto, ya que la recaudación que realiza el municipio no es suficiente para satisfacer las necesidades de su población y debido a esto se incrementa la dependencia hacia los estados y la Federación, al requerir de sus aportaciones para cubrir sus demandas y resolver sus problemas.

No podemos ser independientes en ningún sentido, puesto que no hemos logrado esa autosuficiencia. Lo ideal sería que se crearan formas en las que el municipio realmente fuese autónomo, sin dejar de ser parte de la nación, pues pienso que ser parte de una misma nación, no implica dependencia y al ser dependientes llegamos a un grado de atraso.

Mencionaré a un autor más que define al municipio dentro de esta conceptualización:

El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (Entidades Federativas).⁵

Podemos darnos cuenta desde la definición, la dependencia que los

⁴ Roldán Quintana, Carlos F, *Derecho Municipal*, 7a Edición, México, Edit. Porrúa, 2003, p. 1.

⁵ Hernández Gaona, Pedro Emilio, *Derecho Municipal*, México, Edit. UNAM, 1991, p. 10.

municipios guardan hacia los Estados y la Federación. Es así que aunque se diga que el municipio es autónomo, realmente y en ciertos aspectos no lo es, como se verá en el desarrollo de la presente investigación. Poniendo un ejemplo, podríamos decir que nuestro país no es autónomo si dependemos en gran medida de las acciones y movimientos que realice nuestro vecino país, así en el caso de los municipios cómo podríamos hablar de una verdadera autonomía si en realidad dependemos de las decisiones y mandatos de un ente superior. Considero que no podemos tener autonomía plena porque entonces no formaríamos parte de la nación.

De acuerdo a lo señalado por los autores y el conocimiento general sobre este concepto podemos decir que el Municipio es la unidad más pequeña de la división territorial y que está formado por cierto número de habitantes que serán gobernados por sus propios organismos, que tiene la capacidad de administrar sus propios recursos pero que depende en cierto grado de las entidades superiores.

1.2. El municipio libre

Dada la importancia que el municipio tiene, es que ha sido tema de discusiones sobre las potestades que se le deben otorgar al mismo. Si bien es cierto desde la constitución de 1917 la figura del municipio siempre había quedado contemplada; también lo es el hecho de que siempre había tenido sus limitaciones en cuanto a su actuar ya que este era considerando como una parte de los Estados y por lo tanto como una mínima de la federación, esto a pesar que desde la antigüedad el municipio ya figuraba dentro de la organización de la sociedad, quizá no era llamado aún de esta manera pero ya formaba parte.

Con la puesta en marcha de la reforma de 1983 las condiciones cambiaron:

La octava modificación del Artículo en comento es la realizada en 1983 con la que se reforma y se adicionan cinco fracciones. En la primera de ellas se establecen reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; se extiende, además, el funcionamiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos para todos los municipios. La fracción III faculta a

los municipios para administrar algunos servicios públicos básicos, para realizar convenios con la Federación y los estados con el fin de prestar un servicio antes de competencia estatal o federal. La fracción V, por su parte, plantea la posibilidad de los municipios para participar en todo el proceso de urbanización para el municipio ya que se le otorgaron facultades que anteriormente no tenía. “⁶.

Es a partir de este momento donde el municipio empieza a ganar terreno fortaleciéndose cada vez más, de tal forma que actualmente el municipio es considerado la parte más importante de la organización territorial mexicana y además es considerado como un ente libre.

Ahora bien, partiendo de la idea de que se le ha otorgado al municipio una característica que permite que podamos diferenciarlo, tenemos que esta figura adquiere un grado de libertad.

Es así que en el año 2000, época muy reciente se hace una nueva reforma al artículo 115 constitucional donde modifica la fracción segunda y se le otorga el grado de municipio libre, debido a que cambian algunos aspectos.

Podemos entender de acuerdo al nombre que se le ha otorgado que el municipio libre es aquel que goza de cierta independencia en cuanto a su actuar, es el quien determina su manera de trabajar y como ha de regirse de manera interna.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo nos señala en su segundo artículo que el municipio libre es una entidad política y social investida de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su gobierno; se constituye por un conjunto de habitantes asentados en un territorio determinado, gobernado por un Ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes. Se llama municipio libre porque ya ha dejado de ser parte de la federación en cuanto a su actuar, pues constituye el tercer orden de gobierno, después del estatal y el federal.

Sin duda alguna el municipio a lo largo de la historia ha pretendido demostrar su importancia y se han logrado varios cambios en favor del mismo, cada vez se

⁶ Rodríguez Velasco, Carlos, “Reforma al Artículo 115 Constitucional: Fortalecimiento Municipal”, Cámara de Diputados, México, <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/articulo115/rodriguez3.htm>

otorga un grado mayor de autonomía lo que permite que sea el mismo quien actúe y decida sobre ciertos aspectos de su funcionamiento. Esta lucha por lograr su fortalecimiento está dirigida a reconocer al municipio como la principal forma de organización y de la cual depende el desarrollo y bienestar de la nación.

Uno de los grandes problemas que tiene el municipio es en cuanto a poca capacidad financiera con que cuenta para satisfacer sus necesidades. Existe cierta cantidad de recurso que se le otorga por parte de la federación a través de los estados, la cual ya se encuentra establecida en cifras y utilización, para lograr este control u orden, es necesario que el recurso quede establecido a través del presupuesto de la nación. Entendemos por presupuesto todo el recurso que habrá de usarse en las actividades derivadas del plan nacional de desarrollo. Es la cantidad precisa que será destinada a ciertos rubros como la educación, salud, empleo, entre otros. El presupuesto es de cierta manera la planeación sobre la manera en que se gastará el dinero del país.

En el caso de los municipios el presupuesto que se le otorga está determinado por ciertas características que tiene el mismo como la cantidad de habitantes o su grado de desarrollo. La idea de hacer llegar este dinero es que este sea una parte importante para cumplir con las metas establecidas que permitirán la estabilidad de la población.

1.3. *El presupuesto*

Existen diversas maneras de definir el presupuesto, pero por lo general todas coinciden en lo mismo. Este es entendido como el precio que se pagará en un futuro por la realización de cierta actividad, sea o no en beneficio propio. También se considera como la cantidad de dinero que se destina para concretar alguna meta en determinado sector de la sociedad, se entiende como una visión futura sobre lo que será necesario para conseguir un fin, nos permite planear de cierta manera nuestros eventos posteriores.

Otra manera de definirlo es entendiéndolo como la medida sobre un valor que se utiliza para adquirir un bien, un servicio o material o como la posibilidad de

hacer un proyecto o acción.

En palabras de los expertos tenemos que para Sáinz Bujanda “el presupuesto es el acto de previsión y autorización de todos los ingresos y gastos del Estado para un periodo determinado”.⁷

El presupuesto tiene la finalidad de planear en cierta medida los gastos futuros de la nación, estado o municipio. Al momento de elaborar el presupuesto se contemplan todas aquellas necesidades que se tienen y la cantidad de recurso que se destinará para su satisfacción.

De una correcta planeación y presupuestación dependerá que se logren las metas fijadas por el gobierno ya que si no se calcula de manera acertada, se recurre a deudas o recursos extraordinarios que repercutirán en el balance económico de la sociedad. A mayor deuda, mayor precio de los productos e impuestos. Esto ocasiona que haya un rezago que se trasmite de periodo en periodo gubernamental.

Otro punto de vista nos señala lo que se entiende por presupuesto: “El presupuesto sirve para prever en futuro, para controlar y evaluar la gestión de todos los responsables y tomar las medidas correctoras pertinentes para mejorar la gestión. Son una herramienta para conseguir la utilización más efectiva y provechosa de los recursos de la empresa”.⁸

Este concepto es visto desde el punto de vista económico y financiero; sin embargo, coinciden con la primera definición ya que el fin del presupuesto es la utilización mejor y efectiva de los recursos. Trasladando esta definición a la administración del Estado, podemos afirmar que el presupuesto pretende un mejor aprovechamiento del recurso que se dispone para obtener durante ese año resultados productivos que se reflejen en el bienestar de la sociedad.

Un estudio elaborado por la Universidad Abierta de la UNAM, señala su definición de presupuesto de la siguiente manera:

La palabra presupuesto se compone de dos raíces latinas: PRE=antes de o delante de, y SUPUESTO= hecho formado. Por lo tanto, presupuesto significa antes de lo

⁷ Sainz de Bujanda, Fernando, en De la Cueva, Arturo, Derecho Fiscal, México, Edit. Porrúa, 2003, p. 33.

⁸ Amat, Oriol y Moya, Sole, *Ejercicios resueltos para comprender la contabilidad y las finanzas*, Barcelona, Edit. Gestión 2000, 2002, p. 99.

hecho. El presupuesto es un conjunto de pronósticos referentes a un lapso o periodo precisado para la obtención de recursos de una entidad.⁹

Este concepto puede ser utilizado en muchos aspectos o ramas del conocimiento, pero para nuestro caso, referirse al mismo, nos permite entender el funcionamiento de los recursos del Estado, cada año el poder Ejecutivo presenta su presupuesto nacional, mismo que será aprobado por el Congreso. En el presupuesto se señala la totalidad de gastos que el Estado pretende realizar durante ese periodo fiscal, por lo tanto se planea antes de hacerlo, con la finalidad de obtener mejores resultados. Por último, sobre este concepto nos dice Ayala Espino que:

El presupuesto público de gastos e ingresos es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en toda la economía. En buena medida refleja el plan económico del gobierno y establece jerárquicamente el orden de prioridades que las finanzas públicas tienen sobre las principales políticas públicas. El presupuesto público es la expresión contable de los programas de gasto e ingreso públicos para un ejercicio económico, generalmente de un año de duración.¹⁰

De lo anterior podemos concluir que el presupuesto es el total de gastos que el gobierno contempla cada determinado periodo para solventar sus gastos y que le permite planear en que gastará y la forma en que los obtendrá.

Ahora bien, para que exista este recurso llamado presupuesto, antes debe existir una fuente de donde se obtiene el dinero que permite otorgar a los estados y municipios el monto que se considere suficiente para cubrir gran parte de sus necesidades. El estado mexicano obtiene recursos a través de distintas vías como los son los impuestos, los pagos de derechos, las ganancias obtenidas de los hidrocarburos y no podemos dejar de mencionar la facultad de endeudamiento que

⁹ Hernández Mendoza, Francisco (coord.), *Tutorial para la asignación de costos y presupuestos*, México, Edit. Fondo Editorial FCA, 2003, p. 5

¹⁰ Ayala Espino, José, *Economía del sector público mexicano*, 2ª Edic, México, Edit. Esfinge, 2001, p. 162.

posee el estado y que nos permite no caer en una crisis económica.

Al referirnos a los ingresos viene a nuestra mente varias ideas de las cuales podemos rescatar varias, por ejemplo entendemos por ingreso aquel recurso que recibimos ya sea como fruto del trabajo o por cualquier otra circunstancia. Puede ser visto también como lo que llega a determinado lugar con el fin de solventar algún gasto o cubrir alguna necesidad, también puede entenderse como todo aquello que entra al dominio de un sistema o administración, para un beneficio individual o colectivo.

Esta palabra puede analizarse no solo desde el punto de vista económico, en este tenor tenemos que el ingreso se entiende como la llegada o intromisión a cierto lugar, cuando alguien llega a una ciudad nueva se dice que ingresó a la misma.

En palabras de Gilpin Alan citado en la obra de De la Cueva, el ingreso se define en este sentido:

El ingreso en general consiste en la riqueza medida en dinero que se encuentra a disposición del individuo o de la comunidad, calculada anualmente o mediante otra medición temporal; debe ser contemplada como el poder de compra corriente que puede ser utilizado de inmediato en la adquisición de bienes o servicios o conservado por propósitos de acumulación de capital.¹¹

Cuando escuchamos la palabra ingreso, viene a nuestra mente algo que recibimos. Los ingresos son por lo tanto en materia económica todas aquellas entradas de dinero que recibimos, sea de manera individual o en conjunto.

Los ingresos en el terreno fiscal y administrativo, son los recursos económicos de los que se hace llegar el Estado para cubrir una parte de sus necesidades, esto, a través de los impuestos (IVA, ISR, IETU), el cobro de derechos a la llegada de barcos extranjeros, expedición de pasaportes, cobro de servicios en aeropuertos, venta de terrenos propiedad del gobierno federal, alquiler de espacios públicos, pago de recargos y multas, servicios de energía eléctrica, venta de petróleo (gasolina, diésel parafina), las contribuciones de trabajadores y patrones y

¹¹ Gilpin, Alan, en De la Cueva, Arturo, Derecho fiscal, México, Edit. Porrúa, 2003, p. 21,22.

finalmente de los préstamos adquiridos con instituciones financieras o gobiernos extranjeros.

Una vez que se han obtenido estos ingresos, el gobierno Federal programará sus gastos y sus metas a realizar durante dicho periodo anual, todo en base a la cantidad existente de recurso.

El autor Sánchez Gómez Narciso nos dice que es lo que se entiende por ingreso:

El dinero que año con año recibe el Estado en sus tres esferas de competencia es lo que comúnmente conocemos como ingresos públicos, ello como consecuencia del ejercicio de su potestad tributaria y por la realización de otra serie de actos o actividades de derecho público y privado.¹²

Esta palabra hace alusión a todo aquello que llega o se obtiene a través de diversas acciones o actividades, con la finalidad de solventar o satisfacer los requerimientos del Estado.

De acuerdo a este autor los ingresos se clasifican en dos: “Ordinarios son los que tienden a cubrir las necesidades fundamentales del Estado en cada uno de sus ejercicios fiscales y para ese efecto, se expide para la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios la ley de ingresos respectiva”.¹³

Esto quiere decir que los ingresos ordinarios, como su nombre nos lo indica son los otorgados en tiempo y forma de acuerdo a lo que se tiene contemplado. Los ingresos extraordinarios:

Son aquellos que percibe el Estado solo en épocas de crisis económicas, por alguna calamidad social producto de fenómenos naturales o de otras circunstancias que pongan al gobierno en una situación de emergencia financiera, o cuando haya un notable y contraproducente déficit presupuestal.¹⁴

¹²Sánchez Gómez, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 7ª Edic, México, Edit. Porrúa, 2009, p.11.

¹³ *Idem*.

¹⁴ Sánchez Gómez, Narciso, *op. cit.*, p.12.

Es más que obvio que este criterio no es aplicado al menos en nuestro país por nuestros representantes, pues lo ideal sería que se hiciera uso de los ingresos de manera moderada y equilibrada, evitando abusos y malas administraciones que beneficien a unos cuantos.

La definición de extraordinario hace referencia a causas exclusivamente forzosas y no por la mala administración que actualmente vivimos.

Por su parte Gabino Fraga nos señala que: “Los ingresos del Estado se originan normalmente por los impuestos que decreta, por los derechos, los productos y aprovechamientos que obtiene por sus actividades y excepcionalmente por los financiamientos que contrata fuera del país”.¹⁵

Quiere decir que los ingresos son todo aquello que el Estado percibe para atender sus gastos y que necesariamente tiene que procurarse para lograr su desarrollo y funcionamiento.

El Estado está facultado para determinar las contribuciones y pagos que debemos otorgar ya que esto es una obligación derivada de nuestra Carta Magna en su artículo 31 párrafo cuarto. Además existen otras actividades que generan recursos.

Una vez mencionadas estas ideas podemos afirmar que los ingresos son los recursos que el Estado obtiene a través de los impuestos y que le permite solventar en gran parte sus necesidades. Estos se pueden clasificar en ordinarios que son los que normalmente se obtienen y los extraordinarios que se obtiene de manera especial ante una causa de fuerza mayor. En párrafos anteriores hice la mención sobre la manera en que los recursos son adquiridos y reflexionando sobre lo mismo concluyo que los impuestos son la manera más efectiva de adquirir dinero ya que todos tenemos la obligación de contribuir para el desarrollo de nuestro país.

Ahora bien, es necesario que exista un instrumento que regule la carga impositiva, esto es, que exista quien determine la manera en que habrá de contribuirse y es aquí donde surge la política tributaria, disciplina que se encarga de hacer un balance en la adquisición del dinero.

¹⁵ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Edit, Porrúa, 1992, p. 316

1.4. *Política tributaria*

Dentro de nuestro país, existe una forma de organización que ya conocemos y que es la República Federal, en esta, las decisiones que son llevadas a cabo tienen que ser primero analizadas por el órgano a quien le corresponda decidir, en teoría, es el pueblo quien a través de sus representantes dirige el rumbo de la nación; sin embargo, el presidente de la República quien es nuestro jefe de gobierno será quien adopte ciertas políticas para el buen funcionamiento de la vida del país.

La política por tanto puede ser entendida como la manera en que se toman las decisiones que dirigen el rumbo de la nación.

Por política tributaria podemos entender lo siguiente, es un instrumento que utiliza el Estado para la toma de decisiones sobre la manera en que habrá de recaudarse los ingresos para el funcionamiento y desarrollo del país. Puede considerarse como un medio a través del cual se distribuye la carga impositiva en los diferentes grupos de la sociedad, permitiendo que se obtengan los recursos suficientes que nos lleven a mejorar la calidad de los servicios otorgados del Estado a la población o también como la herramienta de la cual se sirve el Estado para organizar las contribuciones que hace la sociedad de manera obligatoria al Estado, pero siempre y cuando no afecten la solvencia económica de los mismos contribuyentes, es decir, es la herramienta que permite decidir de manera racional el cumplimiento de la imposición contributiva.

Este concepto resulta importante ya que dentro de este trabajo se analiza el desarrollo de los municipios a través de las finanzas públicas, esto quiere decir que el nivel de desarrollo o atraso debe ser proporcional a los ingresos que el Estado recaude a través de los impuestos.

Ahora bien, he señalado de manera general lo que podemos entender por Política Tributaria, mas es importante conocer la voz de los especialistas, así tenemos que para Arturo Herrera: “La Política Tributaria puede ser un instrumento más eficiente para mejorar crecimiento económico, convergencia y distribución del

ingreso”.¹⁶

Por tanto coincidimos en ver a la política tributaria como un instrumento tendiente a mejorar las condiciones actuales de nuestro país.

El desarrollo de toda entidad depende de su aspecto económico, la política tributaria no es más que ese conjunto de actividades que el gobierno tiene diseñadas para obtener recursos que permitan el funcionamiento del Estado.

Como nación requerimos de un sistema tributario eficiente, ya que los impuestos tienen la estricta finalidad de obtener recursos que se verán posteriormente materializados en servicios que nos presta el Estado; sin embargo, que sucede cuando no vemos resultados en nuestro alrededor, cuando la obtención de recursos a través de los ya mencionados impuestos no están siendo eficientes ya que en lugar de beneficiar a los ciudadanos, representa únicamente una carga, surge un descontento que se ve reflejado en la evasión de impuestos y desde ese momento el sistema de recaudación presenta su primera ineficiencia.

Ahora bien, si el Estado adopta una política tributaria adecuada, esto nos podrá garantizar que tendremos acceso a servicios de calidad y que habrá los recursos suficientes que permitan hacer frente a las necesidades de nuestra vida actual, esto hablando a nivel federal, tomando como partida a México como nación, pero si vemos de cerca al Estado la situación parece complicarse de cierta manera y más aún cuando hablamos directamente de los municipios que son el tema central de esta investigación, entendamos que si para la federación resulta complicado lograr una estabilidad tributaria, más será para la célula mínima de esta organización territorial, el municipio.

Resulta difícil tener una política tributaria eficiente y de calidad en México ya que gran parte de los trabajadores se dedican a actividades informales, lo que limita la recaudación a este grupo, sumado a ella tenemos que la población ha perdido la credibilidad sobre los impuestos que otorgan al Estado pues generalmente no son devueltos de la manera en que se debe, es decir no son retribuidos a manera de

¹⁶ Herrera, Arturo, “Política Tributaria, ¿para qué?”, *Mejorando el desempeño del sector público*, Banco Mundial, América latina y el Caribe, Junio, 2013, p.5, <http://www.cefp.gob.mx/foro/2013/politicatributaria/presentaciones/tres.pdf>

servicios.

Esto agrava aún más la situación, si tomamos en cuenta que gran parte de los municipios del Estado de Michoacán carece de medios adecuados para recaudar y bien, si son puestos en práctica es difícil que se llegue a un buen resultado, pues en muchos casos la gente se dedica a actividades que como ya mencionaba son poco probables de ser controladas como en el caso de la agricultura y mucho más cuando esta es agricultura de sustento y auto abastecimiento.

La política tributaria no ha funcionado de la mejor manera ya que las condiciones de nuestro país no nos ha permitido lograrlo, “En los países en desarrollo, la política tributaria se basa con frecuencia en el arte de lo posible y no tanto en el logro de los fines óptimos”.¹⁷

Es decir, no contamos con las características que nos permitan formular una correcta política en materia tributaria, ya sea por la informalidad en la economía o por la disparidad entre los ingresos de la sociedad, existen muchos motivos que limitan el correcto funcionamiento de este rubro. “El objetivo del sistema fiscal debe ser ampliar la base de contribuyentes para así generar mayor recaudación, lo cual se traduce en un gasto público sólido que genere condiciones de crecimiento y estabilidad”.¹⁸

Ahora bien es necesario entender que es la política tributaria. Podemos definir a la política tributaria como el medio a través del cual se obtiene los recursos para satisfacer gran parte de las demandas sociales.

La política tributaria debe tener un fin esencialmente social, ya que es a la sociedad a quien beneficiará, a pesar de que esta es puramente de carácter económico, se debe orientar a lograr el beneficio de la colectividad.

La tributación bien dirigida es un ancho camino para que se desarrollen las

¹⁷ Tanzi, Vitto y Zee Howell, “La política tributaria en los países en desarrollo”, *Temas de economía*, Washington, no.27, Marzo 2001, pp. 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf>

¹⁸ Robles Valencia, Aturo y Huesca Reynoso, Luis, “Incidencia fiscal en México: ¿Es posible aumentar la recaudación sin afectar a la población?”, *Finanzas y Política Económica*, Bogotá Colombia, Vol.5 No. 1, Enero- Junio, 2013, pp. 73.

industrias, circule la riqueza equitativamente repartida e impongan los principios avanzados de la cultura. Los pueblos progresan cuando la hacienda pública es hábilmente manejada, pero cuando este manejo responde a intereses capitalistas, y no a intereses generales, entonces viene el estancamiento industrial y los males sociales.¹⁹

No existe una definición precisa de lo que es la Política tributaria; sin embargo, si podemos tener una noción clara al separar los conceptos. Tenemos así que el Diccionario de la Academia Española define a la Política como “Arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado. Orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”.²⁰

Y por tributaria define de la siguiente manera “Perteneiente o relativo al tributo, que paga tributo o está obligado a pagarlo”.²¹

Entendemos que:

Los tributos consisten en obligaciones pecuniarias de Derecho público, establecidas por las leyes de manera imperativa en favor de los entes públicos y cuyo objeto se traduce en la entrega a los mismos de una suma de dinero, como contribución al sostenimiento de los gastos públicos, por la realización de hechos normalmente reveladores de capacidad económica.²²

En este sentido podemos definir a la Política Tributaria como todos aquellos medios y herramientas que se utilizan para poner en práctica todo lo relativo al tributo, la manera de recaudar y la forma en que este recurso ha de emplearse.

La política Tributaria son las acciones que nuestros representantes

¹⁹ Jaramillo, Esteban, “Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública”, TESIS presentadas por los alumnos con ocasión de su grado, Colombia, ARGRA, 1946, pp. 19.

²⁰ Diccionario de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=>

²¹ *Idem*.

²² Martínez Lago, Miguel ángel, “Ingresos Tributarios. Concepto, finalidad y clases de tributos”, *Materiales de Derecho Financiero y Tributario*, Universidad Complutense de Madrid, Febrero 2012, <http://derechofinancieroyp tributario.wordpress.com/2012/02/16/ingresos-tributarios-concepto-finalidad-y-clases-de-tributos/>

implementan con la finalidad de establecer la carga impositiva dentro de la población, esto con la idea de mantener un equilibrio dentro de los ingresos que el Estado debe recopilar para solventar las necesidades y devolver a la sociedad estos mismos en forma de servicios de calidad.

Retomando el tema de los ingresos es necesario señalar que existen ingresos de dos tipos, estos son, los ingresos tributarios y los no tributarios.

Los niveles de gobierno requieren instrumentos que permitan la obtención de los recursos que habrá de permitirles solventar de las necesidades básicas de su población. Así, tenemos que la federación cuenta con mecanismos que le permiten allegarse de recursos, en este caso son los ingresos tributarios y los no tributarios.

Podemos entender de una manera sencilla lo que representan los ingresos tributarios. Tal como su nombre lo indica, el ingreso tributario es una herramienta que permite la recaudación de recursos a través de los impuestos, es decir es una obligación que tienen las personas físicas y morales con el Estado.

Un ingreso tributario es la entrada de dinero a manos del Estado, donde el individuo como persona física o moral tiene la obligación de entregarlo al Estado para solventar las necesidades del Estado. Es la obligación constitucional que tienen los ciudadanos de contribuir. Es un ingreso ya que es una cantidad que forma parte del dinero entrante y es tributario porque es una cantidad que se paga en dinero.

Los ingresos tributarios se refieren a “La prestación en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador de un crédito fiscal”²³

Nuestra Constitución Política señala en su artículo 31 fracción IV que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo tanto es una actividad que debemos hacer, pero existe renuencia por

²³ Cámara de Diputados, “El ingreso tributario en México” Centro de estudios de las finanzas públicas, CEFP/007/2005, México, 2005, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>

parte de una gran parte de la población ya que sus impuestos no se ven materializados, es decir, no son devueltos a manera de servicios.

De acuerdo con el autor Oscar Rebolledo Herrera, los ingresos tributarios son:

Aquellos que provienen de manera exclusiva de la relación jurídico-tributaria, lo cual implica que estamos ante aportaciones económicas establecidas por imperativos constitucionales y legales, a cargo de los gobernados, quienes se ven obligados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos para contribuir a los gastos públicos, como son los impuestos y los derechos, es decir, se trata de exacciones que constituyen obligaciones de pago por exigencia de la ley.²⁴

Al ser una obligación de los mexicanos, quiere decir que nuestro máximo ordenamiento la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece este deber en alguno de sus artículos, ahora bien, para compensar esta contribución el Estado por su parte asume otra para con sus ciudadanos, al realizar la contribución adquirimos un derecho y es el de recibirla como una contraprestación de los servicios públicos.

En palabras del doctor Jorge Álvarez Banderas, los ingresos tributarios son “el sostén económico de la nación mexicana son las aportaciones que realizan los particulares, personas físicas y jurídicas en atención al mandato constitucional de contribuir para sufragar el gasto público en los distintos niveles de gobierno a través de las contribuciones que por ley se encuentran afectos”²⁵

Efectivamente los ingresos tributarios son la base económica de la nación mexicana, es la manera en que el Estado se solventa y satisface las necesidades de los ciudadanos.

De esta manera podemos entender lo que los especialistas han señalado acerca de este vocablo. En ocasiones resulta complicado encontrar de manera

²⁴ Rebolledo Herrera, Oscar, “Principios de derecho fiscal en el estado de Tabasco”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, 2003, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1150/5.pdf>

²⁵ Álvarez Banderas, Jorge, “El derecho tributario en México, a la luz de la reforma constitucional a las bases del juicio de amparo”, Revista Internacional de Ciencias Jurídicas, México, núm, 3, agosto de 2013, <http://revistainternacionalcienciasjuridicas.org/article/el-derecho-tributario-en-mexico/>.

completa este término; es decir, al ser una expresión compuesta por dos palabras, resulta más conveniente analizar por separado las palabras que conforman este concepto para poder crear el nuestro. Por su parte los ingresos no tributarios, en palabras de Rebolledo Herrera:

Son aquellos que se establecen de manera obligatoria a cargo de los particulares, por disposición de ley, pero que no se encuentran relacionados con la materia impositiva o tributaria, es decir, también constituyen exacciones; la doctrina tributaria los denomina ingresos “no fiscales” pero la legislación fiscal, por su parte, los clasifica como aprovechamientos.²⁶

Estos ingresos son los recursos que se perciben por concepto distinto a los impuestos, son los que derivan del pago de derechos por parte del Estado, esto es, multas, derechos, servicios. Son aquellos que se obtienen por el pago de los servicios públicos que nos brinda el Estado.

Ahora bien, tanto los ingresos tributarios como los no tributarios son recursos que el Estado se encarga de administrar; sin embargo, debemos recordar que existen tres niveles de gobierno, mismos que recaudan impuestos y con el fin de evitar doble tributación surge la coordinación fiscal.

1.5. *Coordinación fiscal*

Esta herramienta tiene como finalidad regular la recaudación de los impuestos, dejando a los Estados y municipios solo algunos y otorgando a los mismos el porcentaje que corresponda de acuerdo a los que se recaudan de manera federal. Es necesario hablar sobre la coordinación fiscal a fin de clarificar su importancia.

El tema de la coordinación fiscal resulta interesante ya que tiene que ver con la manera en que se organizan los niveles de gobierno para obtener sus ingresos. En esta búsqueda de bienestar social, se presentan una serie de problemas, en primer lugar porque es bueno delegar funciones a los niveles de gobierno pues de

²⁶ Rebolledo Herrera, Oscar, *op. cit.*, p. 45

esto depende su autonomía y su poder de acción, más aún, esta acción deberá ser sumamente cuidadosa para evitar causar un daño a los contribuyentes, como el caso de la doble tributación, misma que se evita con la coordinación fiscal.

Podemos definir a la coordinación fiscal como sigue, de manera general que se entiende por coordinación y después por coordinación fiscal.

Si tomamos en cuenta las palabras de manera separada tenemos que coordinar es conjugar cierta actividad entre dos o más organismos con la finalidad de realizar dicha diligencia dentro de las mejores condiciones y esperando óptimos resultados. Si agregamos el término Fiscal, podemos deducir que se refiere a la unión de los organismo encargados de administrar recursos económicos.

La coordinación fiscal es entendida como la unión de fuerzas para realizar un trabajo y llegar a conseguir la meta esperada bajo los más benéficos resultados. La coordinación fiscal, es la unión de los gobiernos de la República Mexicana para que cada uno a través de su facultad de mando exija el cumplimiento de las contribuciones a su respectiva población, de acuerdo a lo señalado dentro del marco legal de la coordinación.

También podemos decir que la palabra coordinación hace referencia a la sincronización de acciones entre distintos grupos, con el fin de evitar la duplicidad de actividades y dejar que cada parte realice solo aquello que le corresponda para lograr con esto un mejor desempeño de las actividades correspondientes.

Hablar de coordinar, significa hacer las cosas en el mismo sentido para evitar que existan esfuerzos inútiles o poco fructíferos. En cuanto a la coordinación fiscal se trata de establecer a quien le corresponde demandar las contribuciones correspondientes y en qué cantidades, evitando con esto una arbitrariedad legal.

Para ahondar más sobre este análisis, es necesario consultar las opiniones de expertos en la materia. Para Venegas Álvarez,

La esencia del sistema de Coordinación Fiscal reside en la posibilidad de capitular la Federación y los Estados, así como los Municipios, celebrando convenios de coordinación en el ámbito tributario ya que tienen como fin por un lado que las entidades federativas limiten su potestad tributaria a favor de la Federación y, por otra parte, el que los estados, al aceptar ciertos límites, puedan percibir

participaciones derivadas de los ingresos fiscales federales.²⁷

La coordinación Fiscal es la unión de las tres divisiones de poder del Estado para participar de las mismas contribuciones. En materia tributaria anteriormente se dejaba que cada gobierno recabara su recurso a través de impuestos y cobro de derechos entre otros; sin embargo, se decidió conjuntar este aspecto, dejando la recaudación de la mayoría de impuestos a la Federación.

Se dice que hay coordinación ya que los Estados y municipios se ven beneficiados por estos recursos, es decir, que gozan de un porcentaje de los recursos que la federación recauda a que son entregados con la finalidad de que se realicen actividades en favor de su población, pero, será la misma Federación quien determine en que será gastado ese recurso, fracturando de esta forma la autonomía que constitucionalmente se le otorgó a los municipios.

Rodríguez Lobato define el término de la siguiente manera:

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a estas entidades en los ingresos federales, dar las bases para la distribución entre ellos de dichas participaciones y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.²⁸

Se trata de conjuntar esfuerzos y llevar un control que evite la doble recaudación de impuestos que genere inconformidades entre la sociedad. En ocasiones llegamos a inconformarnos de la cantidad de impuestos que tenemos que otorgar al Estado, a pesar de que ya existe la coordinación fiscal, es decir, todo aquello que cobre la Federación ya no lo hará el Estado o en su caso el municipio. Esta coordinación lo que logró fue la reducción de quejas sociales y el logro de una delimitación de acuerdo al campo de la federación, los estados y municipios.

²⁷ Venegas Álvarez, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Edit. Oxford, 2001, p. 647-648.

²⁸ Rodríguez Lobato, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Edit. Oxford, 2010, p. 141-143.

La autora Álvarez Alcalá nos indica desde su análisis del tema lo que la Coordinación implica y lo señala de la siguiente manera:

La Coordinación Fiscal es la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias [...] suele estar vinculada con la estructura Federal, como forma de organización del territorio de un Estado. En México, el sistema de Coordinación fiscal entre la Federación y las Entidades federativas surge con motivo de los gravámenes en los que hay coincidencia tributaria.²⁹

Básicamente consiste en que haya un control dentro de la aplicación de las contribuciones, se trata de armonizar el asunto de los impuestos tomando como base a la Federación quien tendrá una mayor potestad sobre la recaudación, quien posteriormente otorgará a los Estados y Municipios lo que les corresponda derivado de todo lo que haya reunido.

Es un trabajo que los tres poderes deben aceptar y concientizar ya que las entidades y los municipios deberán abstenerse de cobrar ciertos impuestos que la Ley de Coordinación Fiscal señale son potestad de la Federación, cediéndole con esto cierto grado de poder sobre los mismos, debiendo guardar respeto a las decisiones y disposiciones legales, aunque esto implique desde mi punto de vista la pérdida de la autonomía.

La Coordinación Fiscal surge a raíz de la coincidencia en el establecimiento de gravámenes sobre la misma fuente de riqueza, originando de esta manera consecuencias negativas tanto en la economía como en la sociedad directamente. La coordinación fiscal tiene su base legal en la ley de coordinación fiscal, documento en el que se encuentran plasmados los lineamientos que habrán de seguirse.

Por otro lado tenemos a Méndez Galeana Jorge, quien señala sobre el tema lo siguiente:

La Ley de Coordinación Fiscal marca las bases para el establecimiento del sistema de colaboración administrativa entre los tres niveles de gobierno...establece

²⁹ Álvarez Alcalá, Alil, *Lecciones de Derecho Fiscal*, México, Edit. Oxford, 2010, p. 43.

fórmulas y criterios generales para que el Ejecutivo Federal distribuya a los Estados los recursos de estos fondos, y, en su caso, a los municipios.³⁰

Es obligación del Estado de servir como enlace entre las dependencias de gobiernos estatales, municipales y el distrito federal, con el objetivo de coordinar la repartición de los ingresos y la captación de los impuestos federales correspondientes.

Una vez que se tiene el recurso, se busca la manera de cuidar del mismo y aplicarlo de tal forma que se den buenos resultados. La hacienda pública podemos decir que es la administradora de los recursos de la nación. Analicemos por tanto qué es y en qué consisten las funciones de la hacienda pública.

1.6. *Hacienda publica*

La hacienda pública es una institución pública federal creada para la captación de recursos del pago de impuestos, contribuciones y pago de aprovechamientos federales. Asimismo se encarga de la coordinación de la distribución de la riqueza del país hacia los estados, municipios y el distrito federal. Se le considera también como la encargada del pago de impuestos del país; y la distribución de los mismos hacia las entidades federativas. Es un organismo encargado de la adquisición de los ingresos que permitan satisfacer de manera plena los gastos del Estado.

Se entiende también como la parte de la administración del Estado, encargada de hacer llegar los recursos que esta misma obtiene a las dependencias y gobiernos del Estado.

La Hacienda Pública es definida de la siguiente manera: “La dependencia del gobierno Federal encargada de realizar la actividad financiera estatal se ha conocido tradicionalmente como Secretaría de Hacienda, agregándosele posteriormente la innecesaria expresión “y de Crédito Público”³¹

Tomando en cuenta la definición etimológica del concepto hacienda pública,

³⁰ Méndez Galeana, Jorge, Introducción al derecho financiero, México, Edit. Trillas, 2003, p. 32

³¹ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Fiscal*, 26ª ed., México, Edit. Porrúa, 2005, p. 81.

tenemos que esta deriva del latín *facera* y *este* a su vez del árabe *ckasena* y que tiene como significado cámara de comercio. Si agregamos el adjetivo de pública tenemos que la Hacienda Pública es el ente encargado de administrar el tesoro de la nación.

Su función abarca desde la recaudación de los ingresos hasta el movimiento y destino que se realiza con los mismos. Será este organismo el que esté autorizado para disponer y determinar el fin de los recursos económicos que el país posee, siendo por lo tanto el principal administrador del Estado.

La Hacienda Pública es la encargada de todos aquellos asuntos relacionados con el patrimonio de la nación.

Es importante señalar la etapa de la distribución de los recursos. Por medio de la Hacienda Pública es que los recursos otorgados por la Federación llegan a manos de los Estados y los municipios. La Hacienda Pública puede dividirse en municipal y estatal.

La autora Sonia Venegas Álvarez define el objetivo de la Hacienda Pública y posteriormente su clasificación como sigue:

El objetivo de la Hacienda Pública es el estudio de los propósitos que busca desarrollar el sector público cuando actúa como recaudador o como inversor de recursos presupuestales; procura la evolución del sector administrativo, ya que este constituye un enorme soporte de la actividad estatal. De ello se desprende que el objeto no se reduce solo al estudio de la provisión de los bienes colectivos, sino que además se ocupa de otros aspectos fundamentales como la redistribución, la estabilidad y el desarrollo económico.³²

Se puede entender que entre sus funciones se encuentra además de recaudar, la de estabilizar la economía del país.

En cuanto a la clasificación la misma autora divide a la Hacienda en Estatal y Municipal. La primera de ella se refiere a lo siguiente:

³² Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, p. 474.

La Hacienda Pública Estatal comprende la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos del gobierno en el ámbito de su competencia, que están conformados por las contribuciones, productos, aprovechamientos, bienes, propiedades y derechos, que pertenecen al gobierno federal, estatal o municipal, y son parte de su patrimonio.³³

Es decir, la Hacienda Pública es el máximo instrumento de administración con que cuenta el Estado, pues recauda, administra y aplica los recursos que forman parte del patrimonio del Estado. Esta se ocupa de conseguir los recursos financieros necesarios para mantener la infraestructura del estado. De ahí deriva su importancia, pues si no tenemos una estabilidad económica no tenemos un desarrollo como nación.

1.7. *Hacienda municipal*

En cuanto a la Hacienda Municipal, la menciona de la siguiente manera: “La Hacienda Pública municipal es el conjunto de recursos financieros patrimoniales con que cuenta el municipio para la realización de sus fines. Implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de los fines del municipio”.³⁴

Esto es, la Hacienda es el administrador cuyo fin último es el bienestar del municipio. A través de los pasos que sigue, se busca obtener recursos para satisfacer las necesidades de la población. Representa la plataforma que da soporte al patrimonio del municipio y evita que los recursos sean gastados de manera inadecuada, así como también la evasión de impuestos por parte de las personas tanto físicas como morales.

Resulta interesante conocer este aspecto sobre el municipio en particular debido al tema central de estudio. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tres ámbitos de gobierno, en donde cada uno cuenta con su

³³ *Ibidem*, p. 476.

³⁴ *Ibidem*, p. 477.

propia hacienda debido a la autonomía que esta les otorga; sin embargo, en la práctica vemos como existe en realidad subordinación de los Estados y municipios hacia la Federación principalmente en los aspectos financiero y político.

Continuando con las conceptualizaciones tenemos que Méndez Galeana sobre la Hacienda Pública al respecto nos dice: “Es la dependencia gubernamental encargada de realizar la actividad Financiera Estatal, de manejar las finanzas públicas”.³⁵

Los autores que ya se han mencionado coinciden sobre el punto central de la Hacienda que es la administración de las finanzas del Estado. Esta Hacienda se refiere a los ingresos y egresos de los entes públicos, esto es, administra los recursos en su totalidad desde cuánto dinero llega a manos del Estado hasta cuánto dinero se gasta y finalmente esta se encarga de repartir el recurso a las dependencias.

Otra de las funciones de la Hacienda Pública es la de estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación. Además de representar el interés de la Federación en controversias fiscales.

La Hacienda Pública es el órgano de la administración del Estado que tiene como finalidad cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales así como vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

No debe perderse de vista que en México existen más de 2 400 municipios, de los que solo unos cuantos, particularmente urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente.

La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. Incluso, en muchos casos los municipios rurales se ven obligados a firmar convenios con los gobiernos estatales por los cuales obtienen recursos para la prestación de servicios públicos indispensables a cambio de una mayor subordinación.

³⁵ Méndez Galeana, Jorge, *op. cit.*, p. 32.

Es muy importante tener una visión clara sobre los conceptos que nos permitirán llegar a entender el tema central de esta investigación que es el estudio del municipio en su aspecto de la dependencia financiera que guarda con la federación. Los conceptos abordados en este primer capítulo facilitan la comprensión del tema y nos dan una breve pincelada sobre el contenido que se analizará.

Dentro de este apartado se puede concluir la importancia de la figura del municipio, el cual ha sufrido muchos cambios a través de la historia y las luchas sociales, mismos que han permitido que ahora sea considerado como un ente autónomo, capaz de recaudar sus propios impuestos, donde se han creado instituciones que facilitan el trabajo en los mismos municipios como la coordinación fiscal que ha evitado la doble tributación y la hacienda Pública por su parte que ha sido el principal administrador de los recursos de nuestro país.

De la teoría a la práctica aún nos queda un arduo camino que recorrer ya que el municipio sigue dependiendo de la federación y por tanto la autonomía que se dice ha sido un logro, no es posible concretarse de manera plena porque no todos los municipios a pesar de estar facultados por la ley para cobrar sus propios impuestos y de esta manera fortalecerse, no ha sido posible debido a las condiciones de los mismos, por lo que, la única manera de solventar de una manera más o menos satisfactoria sus necesidades es a través de los recursos que le otorga el gobierno federal. Existe una gran dependencia financiera respecto a los recursos que la federación le otorga, creando con esto una figura de municipio frágil que es autónoma en cuanto a que la constitución así lo señala, pero que en la realidad estamos lejos de serlo.

Capítulo 2

Aspectos históricos de la dependencia financiera del municipio

SUMARIO: 2.1. *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.* 2.2. *Antecedentes de la autonomía municipal en México.* 2.3. *La Ley de Coordinación fiscal y su efecto en los municipios de Michoacán.* 2.4. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.*

2.1. Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el máximo ordenamiento que rige el comportamiento y dirige el funcionamiento del país.

Esta norma suprema es la guía del actuar de los mexicanos y sus instituciones, es el documento donde quedan establecidas formalmente normas que asegurarán el buen funcionamiento de la sociedad así como su convivencia, sin olvidar que es en este documento donde quedan asentadas las garantías de los ciudadanos, de igual manera las obligaciones, de tal forma que se cumpla con el objetivo central que es el de mantener la armonía del país.

La constitución ha sido el soporte ante los logros obtenidos de las luchas sociales, donde quedaron asentadas las condiciones que se lograron después de largas luchas.

El federalismo, se encuentra contemplado en el artículo 41 constitucional, mismo que a la letra dice:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos

de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.³⁶

Este artículo da origen a la forma de organización de nuestro territorio, señalando que habrá de ser federal. Entendiendo por federalismo el sistema político en el que las funciones del gobierno son llevadas a cabo a través del poder central y el poder de los Estados, mismos que cuentan con su propia autonomía y poder de acción y decisión. “El federalismo supone cierto grado de homogeneidad en sus partes componentes e interrelacionadas, que preserva la unidad en la diversidad y se expresa en un cuadro institucional de distribución policéntrica del poder”³⁷

Ahora bien la figura del municipio queda estipulada en el artículo 115 constitucional mismo que señala que “los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”³⁸

Entendiendo la importancia de este documento por lo que en él se plasma, procedamos a definirlo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es “La norma jurídica, que determina los modos de creación del derecho, y constituye el fundamento de validez de todo el resto del ordenamiento jurídico”³⁹

Esto es, todo aquello que se encuentre bajo las normas constitucionales será tomado como algo permitido y bien visto, por el contrario, todo lo que se encuentre fuera será en contra del bienestar del país. La constitución es la norma suprema, la ley de leyes, la base de todo el actuar mexicano.

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma

³⁷ Barbosa Cardona, Octavio y Alegría Guerrero, Álvaro, *Relaciones intergubernamentales y organización territorial del Estado de Colombia*, Colombia, Escuela Superior de Administración pública, 2010, p.39.

³⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. Cit.

³⁹ Monroy Cabra, Marco Gerardo, “Concepto de Constitución”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr3.pdf>

Nuestra constitución ha experimentado una serie de modificaciones que le han permitido llegar a lo que actualmente es. Cabe mencionar que dichos cambios se consideran de dos tipos, en primer lugar, se puede adicionar algo a la constitución o se puede reformar, se dice que sufre una adición de acuerdo con la doctrina constitucional mexicana cuando “A través de la actuación del poder constitucional reformador se le agrega un enunciado jurídico hasta entonces inexistente en su seno”⁴⁰

El peso de la adición o el efecto que provoque esto en la sociedad dependerá del aspecto social al que dicha añadidura este dirigida, el hecho de ser una adición no significa que sea algo que repercuta en mayor o menor magnitud todo dependerá del momento histórico y social, así por ejemplo en la Constitución de Cádiz se hizo una adición en su título IV titulado Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos, capítulo I, en donde se establece la figura del municipio. Este concepto es adicionado porque antes no existía, entonces fue agregado al documento.

Ahora bien, la reforma se refiere a un cambio dentro de lo ya establecido, el mismo autor señala que “Se reforma la Constitución cuando por la vía del poder constitucional reformador se suprime o modifica un enunciado constitucional ya existente”⁴¹

En este caso podemos poner como ejemplo la reforma que ha sufrido el artículo que contempla la religión, así en ese mismo documento, se señalaba en su artículo 12 que la religión de la Nación española era y sería perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protegía por leyes sabias y justas y prohibía el ejercicio de cualquiera otra.

Actualmente vemos que este mismo precepto ha tenido reformas que lo han llevado a consolidarse como actualmente se encuentra y dice lo siguiente, artículo 24: Toda persona tiene derecho a la libertad de convicciones éticas, de conciencia y de religión, y a tener o adoptar, en su caso, la de su agrado. Esta libertad incluye

⁴⁰ Patiño Camarena, Javier, “El mecanismo de reforma constitucional adoptado por la constitución federal de 1917”, *Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la constitución federal y a las constituciones de los estados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Número 1, 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/16.pdf>

⁴¹ *Idem*.

el derecho de participar, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, en las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

Con este ejemplo tenemos un panorama más amplio sobre como las modificaciones son importantes ya que se busca con ellas mejorar siempre algún aspecto del documento al igual que las adiciones, aunque muchas veces existen diferencias en cuanto a la forma de pensar de los grupos sociales y esto lleva a pensar para unos que estos cambios son ventajas mientras que para otros resulta ser una afectación.

Dentro de la historia de México, encontramos todos aquellos sucesos que han marcado el desarrollo del país, cambios que algunas veces han sido muy significativos y han modificado el rumbo de nuestra nación.

En el caso de nuestra Carta Magna, su historia se remonta al año 1812 con la constitución de Cádiz, donde se encuentran los antecedentes más remotos de nuestras leyes actuales, de tal forma que fue en este ordenamiento donde se estableció por primera vez la soberanía de la nación, es decir se dejó de lado la figura del rey para priorizar al pueblo, además de que es en este documento donde se dividieron los poderes y se insertó la figura del municipio, por lo tanto no podemos dejar de lado este escrito que aunque algunos le restan importancia, considero que fue una de las bases fundamentales para nuestra constitución.

La de Cádiz no es, como algunos creen, una ley extranjera que rigió nuestros destinos en apenas dos breves periodos de nuestra historia, sino una muestra de un nuevo espíritu que dio aliento a una España pisoteada por el enemigo francés, y que en cierta forma coincidió con nuestro periodo de revolución independentista y primeros años de independencia consumada.⁴²

A pesar de su importancia no podemos señalarla como la primera constitución del

⁴² Gómez Galvarriato Freer, Aurora, prologo en Gamas Torruco, José, México y la Constitución de Cádiz, México, Archivo General de la Nación, 2012.

país puesto que no fue dictada por el congreso constituyente de México.

Después de este escrito, tenemos la Constitución de Apatzingán, cuyo nombre en realidad es Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana y se puede considerar como otro de los antecedentes de nuestra constitución.

En 1814 José María Morelos y Pavón redactó estos principios políticos en el documento conocido como sentimientos de la nación, mismo que reflejaba la necesidad de cambiar el tipo de organización que teníamos en ese entonces, este también sirvió de base para recoger principios que actualmente tenemos en nuestro máximo ordenamiento, como la igualdad, la seguridad, libertad religiosa, entre otros. “Este documento contenía algunos principios políticos que posteriormente darían forma al Estado mexicano y fue expedido en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813”⁴³

Es el caso, que diez años después, en 1824 surge la primera constitución que podemos denominar constitución oficial pues fue creada por el constituyente mexicano. El panorama político y social de la época llevo a construir este nuevo documento. Recordemos que fue en el año 1821 cuando se consumó la independencia de México y fue en ese momento tan vulnerable que se buscó dar una base que respaldara los logros obtenidos de la lucha de 1810. Tenía que darse un giro a la política de la nación reconociendo los derechos y libertades, pero además estableciendo la forma de organización de la sociedad pero sin perderse en el camino, es decir, esta constitución fue el timón de esta gran embarcación llamada México.

Este año de 1824, fue un importante ya que se estableció en la constitución la libertad a los Estados para que fueran los mismos quienes decidieran su forma de organización interna, es decir, su régimen interior.

La penosa y trágica década que va de 1810 a 1821, maduró la inteligencia política de la clase dirigente. El fracaso del imperio de Iturbide reveló que había que eliminar

⁴³ Rabasa O, Emilio, “Constitución de Apatzingán”, Historia de las Constituciones Mexicanas, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 2014, P. 5, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/431/3.pdf>.

por siempre el sistema monárquico a que el mundo de occidente se había acostumbrado, y constituirse bajo otros moldes más novedosos, más participativos, más en relación con el desarrollo económico, político y social del mundo.⁴⁴

Todos los documentos que dieron paso a nuestra constitución son importantes, pero esta primera constitución oficial, representa la necesidad de organización federal que el país requería en ese momento y que hasta en la actualidad sigue siendo necesaria.

El federalismo es una condición esencial para el desarrollo de México, fue desde este momento, 1824 que ya se podía prever que no hay nada mejor que una organización donde todas sus partes tengan autonomía y poder de actuación, es decir, un gobierno formado por distintos organismos que se reparten el poder y se delegan facultades entre sí.

Es el caso actual del municipio y tema central de esta investigación donde vemos como a pesar de ser un país federalista, y el municipio tener la característica de autónomo carecemos de esta misma particularidad al depender de la federación en un alto porcentaje, esto hablando en materia financiera, donde seguimos requiriendo ayuda en gran cantidad por parte de la federación, pues de lo contrario muchos de nuestros municipios habrían desaparecido. “La Constitución de 1824 se estructura siguiendo la sistemática de la Constitución de Cádiz y establece un Estado Federal conforme a los principios constitucionales norteamericanos, pero de ninguna manera como copia irracional de aquella Constitución”.⁴⁵

Esta es la principal y más importante característica de esta constitución, la introducción del federalismo. Es claro que el constituyente sentía una admiración por Norteamérica pues estos ya tenían un desarrollo que México aún no había alcanzado; sin embargo, no quiere decir que este documento haya sido una reproducción de la norteamericana. En su artículo cuarto señala que “la Nación

⁴⁴ De la Torre Villar, Ernesto, “La Constitución de 1824”, en Valadés, Diego, Barceló, Daniel Armando (Coord), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*, México, UNAM, 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p.2, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/4.pdf>

⁴⁵ Universidad Nacional Autónoma de México, “Constitución de 1824”, Museo de las Constituciones, México, <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page3/page3.html>

mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal”. “Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial” (Artículo 6).”⁴⁶

Podemos notar como se le fue dando forma a la organización del país que en ese momento se encontraba con una gran necesidad de orden y distribución de poderes; sin embargo, continuaron las modificaciones a nuestra constitución.

Entendemos como República, “República es la forma de gobierno que se fundamenta en el principio de la soberanía popular, en la cual los gobernantes son libremente electos por los ciudadanos para un periodo determinado y son responsables jurídica y políticamente de sus actos, de acuerdo con la ley”⁴⁷

Por eso es importante conocer la historia de nuestra constitución porque nos permite ver desde donde se empezaron a mostrar las características que actualmente nos identifican como país y que nos han permitido vivir en la forma en que creemos es la idónea. Siguiendo al autor Emilio Rabasa, nos señala que México ha tenido diferentes documentos que han llevado a formar nuestra actual constitución; sin embargo, no podemos tomar todo eso como meras constituciones. Este autor realiza la siguiente clasificación:

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, las Bases y Leyes Constitucionales (1835-1836) y las Bases Orgánicas de 1843, El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.⁴⁸

Continuando con este importante paseo por la historia del constitucionalismo mexicano, tenemos que las bases y leyes constitucionales de 1835 y 1836 y las bases orgánicas de 1843, siguen en este orden de aparición.

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ Carpizo, Jorge, “La República Democrática en la Constitución Mexicana”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, UNAM, México, vol. XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre, 2011, <http://www.redalyc.org/pdf/427/42721148003.pdf>

⁴⁸ Kubli García, Fausto, “Reseña de Historia de las Constituciones mexicanas, de Emilio O. Rabasa”, Cuestiones Constitucionales, México, núm. 8, enero-junio, 2003, <http://www.redalyc.org/pdf/885/88500812.pdf>

Recordemos que en ese momento, al igual que en nuestra actualidad existen siempre diferencias entre grupos, pues la forma de pensar es un mar de ideas y existen corrientes que se contraponen entre lo que se hace y lo que se cree debería llevarse a cabo.

Por este motivo, fue entonces que una vez establecida la constitución de 1824 que recogía el federalismo, surgió un grupo en oposición que pugnaba por que se regresara al centralismo.

Justo en este momento cuando la nación requería de estabilidad, este movimiento anti federalista vino a alterar el funcionamiento que se había logrado hasta ese momento, pues ya había fungido la figura del presidente y del vicepresidente, el primero siendo Guadalupe Victoria y el segundo Nicolás Bravo.

Es importante mencionar que los centralistas eran aquellos que consideraban que el progreso del país podía darse únicamente si se mantenía la misma organización, es decir, el virreinato, argumentaban que no podía darse un cambio de manera drástica, que por el contrario el cambio debía ser bajo la misma modalidad y de manera gradual. “A inicios de los años treinta se expresaron voces disconformes con la ampliación y extensión de los derechos políticos establecidos desde Cádiz”.⁴⁹

Fue en estas elecciones de 1828, en las cuales los candidatos eran Gómez Pedraza y Guerrero, quedando oficialmente como ganador Manuel Gómez Pedraza; sin embargo, el congreso lo desconoció, ocupando su lugar Vicente Guerrero junto con Anastasio Bustamante a la vicepresidencia, este descontento permitió que se volviera a tener el deseo de adoptar el centralismo pues ante este desorden, se podía perfectamente señalar que el nuevo modelo no estaba funcionando, ya fuera por el exceso de poder o por algún otro motivo.

La inestabilidad política del país permitió esta separación entre federalistas y centralistas, con el consentimiento de Santa Ana se hizo una campaña en favor del centralismo y se terminó por adoptar las bases de esta constitución conocida como

⁴⁹ Galante, Mirian, “El primer liberalismo mexicano y la encrucijada de la representación. Reflejar la nación, gobernar el país”, Historia Crítica, UNAM, México, núm. 41, mayo-agosto, 2010, <http://www.redalyc.org/pdf/811/81114844010.pdf>

las siete leyes.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, conocidas también como Las Siete Leyes, promulgadas en 1836, conservaron la división de los poderes nacionales en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero transformaron los estados federados en departamentos subordinados al gobierno central. La libertad y la soberanía que la Constitución de 1824 concedió a los estados fueron suprimidas, por lo que desaparecieron las legislaturas estatales, sustituidas por juntas departamentales cuya función era servir como consejeras de los gobernadores, ahora nombrados por el Ejecutivo nacional. Otro cambio importante en la organización política fue la desaparición de un número considerable de ayuntamientos, pues sólo se conservarían los que tuvieran 8 000 habitantes.⁵⁰

Se le restó a la figura del Estado una característica muy importante, dejó de ser un estado federado para convertirse en Subordinado, además de la desaparición de algunos municipios. Imaginemos el peso de los Estados, ahora pensemos en el municipio que desde entonces ha tenido menor importancia para en la organización, los cambios que se dieron desde el Estado afectaría fuertemente al municipio.

Hubo debido a esto una regresión desde mi punto de vista, pues se había logrado un cambio y ahora solo se regresábamos a viejas prácticas.

Posteriormente, el documento que siguió en este orden son las bases orgánicas de 1843.

En este se dieron algunos cambios a lo señalado por las leyes de 1836, “Se mantenía el régimen centralista, desaparecía el Supremo Poder Conservador, se mantenía el sistema republicano representativo popular de corte presidencial, con la misma duración de ocho años en el cargo y que para su elección se descansaba en los departamentos”⁵¹

En este ordenamiento se estableció nuevamente la forma de gobierno, se

⁵⁰ Flores Olague, Jesús, de Vega, Mercedes, Et. al, “Las siete Leyes”, 1808-1867: DE NUEVA ESPAÑA A MÉXICO. Una historia política, Fondo de Cultura Económica México, 1996, http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/zacateca/html/sec_59.html

⁵¹ Rivera Pineda, Arturo, “Elecciones en México: ¿Un cambio en el espectro político nacional?”, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, núm. 18, 2006, <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222922003.pdf>

establece la división territorial y algo muy importante, se considera la división del municipio, dentro de los departamentos. Nótese que el municipio ya venía figurando desde los inicios pues forma parte de la organización, siendo esta igual de importante a los demás niveles, por tanto, como representan la misma importancia, debería dársele las mismas herramientas para lograr su desarrollo.

Continuando con este recorrido, hace presencia la constitución de 1857, la cual fue dictada el 5 de Febrero. Lo que resulta interesante en esta documento, además de acercarse cada vez a lo que actualmente tenemos, es el tema de la separación Estado- Iglesia, que en los documentos anteriores no se había corregido, por tanto considero que fue un aspecto muy interesante.

Es la primera de nuestras constituciones que establece la separación de la Iglesia y el Estado e incorpora el estado de excepción sujeto a un procedimiento, facultando al presidente de la República para decretarlo. Entre las prerrogativas del ciudadano se incorpora el sufragio indirecto y recoge la tesis de la soberanía popular.⁵²

Otro punto interesante es que el congreso que dio como resultado este escrito, fue una mezcla de tres grupos, los liberales puros, los liberales y los conservadores, lo interesante de este mezcla es que el resultado podemos decir que fue neutro, no hubo una sola tendencia que se inclinara de acuerdo a intereses de unos cuantos.

Finalmente el último antecedente de nuestro máximo ordenamiento, la constitución de 1917, misma que actualmente nos rige y que se dio ya en el siglo XX. Lo relevante de este documento en materia municipal fue que sentó las bases del municipio libre.

En esta Constitución, como en las anteriores también hay hechos o características que la marcan como diferente, es de entenderse que esta es mucho más completa que las preliminares porque como en todo suceso de la vida, se aprende de los errores que se cometen, por lo tanto en esta última se perfeccionaron varios aspectos que habían presentado inconvenientes o poca utilidad, además de

⁵² *Idem.*

agregarse un punto muy notable que fue la introducción de los derechos sociales.

La finalidad de hacer este recorrido histórico es para señalar la importancia que tiene los preceptos constitucionales ya que han sido esfuerzo de muchos años y de varias generaciones, por lo tanto, cuando una figura se encuentra contemplada en la constitución debe darse prioridad por que se cumpla a cabalidad lo en ella estipulado. En el caso del municipio se señala que es autónomo, por tanto entendemos esa autonomía en todos los sentidos, pero es el caso de que en materia de obtención de recursos, no aplica este principio de autonomía ya que no podemos a nivel municipal generar los recursos necesarios para cubrir al menos nuestras necesidades, existe dependencia financiera en un alto porcentaje.

2.2. Antecedentes de la autonomía municipal en México

La autonomía municipal tiene su fundamento en el artículo 115 constitucional, este al igual que la constitución ha tenido cambios a lo largo de la historia. Comenzando en la época prehispánica, el municipio es ubicado dentro de la cultura mexicana o azteca, no precisamente con el nombre de municipio sino de *calpulli*. Esta organización estaba formada por las familias que pertenecían a este grupo, donde las mismas trabajaban para sobrevivir y estaban regidas por un conjunto de personas mayores quienes debido a su experiencia podían dirigir al grupo y eran los encargados de solucionar las complicaciones que se presentaran en la misma organización.

Es importante destacar que en este grupo denominado *calpulli*, existían funciones repartidas entre los mismos habitantes y bajo diferentes nombres, por ejemplo, existía la figura encargada de administrar e impartir justicia, otra que preparaba a los jóvenes para la guerra, una más que cobraba los tributos y una figura facultada de preservar la cultura, aunque carecían de medios escritos como los que actualmente nos rigen, se encontraban sumamente constituidos y cobijaban aspectos relevantes de su organización que permitían su desarrollo.

Ahora bien, la importancia de esta figura es que fue la base para los municipios que formalmente se establecieron en la época de la conquista.

Un punto que resulta interesante es que “El *calpulli* era una unidad económica autosuficiente, sus miembros eran capaces de producir los bienes necesarios para su subsistencia”⁵³. Aquí encontramos un aspecto atractivo, resulta incongruente pensar que en sus inicios esta pequeña unidad era autosuficiente y no dependían de un ente superior, quizá porque no existía o por algún otro motivo, pero este dato me permite corroborar la idea de la necesidad que existe de poseer autonomía municipal e independencia financiera como factor determinante del desarrollo.

En la época de la conquista española, Hernán Cortez llega a tierras Veracruzanas lugar donde decide formar la figura del municipio bajo la influencia española en el municipio de la villa rica de la vera cruz, es así, que en 1519 se constituye el primer municipio. “Después de la consumación de la conquista, el municipio en la Nueva España es consolidado como la unidad básica de gobierno, tanto en las regiones indígenas como en las nuevas poblaciones de españoles, quienes hicieron del municipio su baluarte y forma primigenia de organización política”⁵⁴ Esta figura fue la más importante para la organización de la época.

Durante la época de la Independencia el municipio perdió fuerza, pero a pesar de esto al igual que las constituciones a lo largo de la historia, con la instauración del municipio se pretendía tener una estabilidad política dentro del país, ya que este representaba a la población y debido a su cercanía era quien podía resolver la problemática que se suscitara.

La sociedad atravesaba por un momento de desconfianza a las figuras ya existentes como el caso del mandato de Porfirio Díaz, quien llegó al poder por medio de los principios ganados en la independencia, pero esta concentración de autoridad en el ejecutivo conllevó al deterioro de los beneficios que se habían obtenido en la guerra de Independencia.

Sin embargo; esta situación llevó a la población a un descontento, a nivel federal, estatal y municipal, donde finalmente exigieron que hubiese un cambio en

⁵³ López Chavarria, José Luis, “El calpulli”, *Incidencias de derecho romano y el calpulli azteca en el municipalismo mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/21.pdf>

⁵⁴ Vallarta Plata, José Guillermo, “El municipio en la historia política de México”, *El municipio en México*, México, Biblioteca Jurídica de la UNAM, 1983, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>

esta figura tan importante que ya desde tiempos anteriores venía figurando dentro de la organización política. En el caso del municipio, “Se planteó y reclamó una institución municipal que real y eficazmente atendiera las necesidades locales, que el órgano político y administrativo denominado Ayuntamiento fuera autónomo y que defendiera el interés de la población”⁵⁵

Esta exigencia no es nueva, actualmente se busca que el municipio sea realmente autónomo, que logre obtener su bienestar aún sin contar con lo que la Federación tenga destinado para su desarrollo.

Es necesario que el municipio logre esta condición pues de lo contrario podemos equiparar la situación a un padre de familia que fracasa en la educación de sus hijos, pues en su afán de evitarle complicaciones, descarta la idea de enseñarlo a generar sus propios recursos, otorgándole de manera errada los que requiere para salir adelante, es parecida la situación Federación-Municipio donde no se le ha dado las armas al mismo para desarrollarse de manera independiente, por el contrario se le ha puesto en una situación de comodidad al dotársele de los recursos que requiere para que en determinado momento no desaparezca.

La siguiente fase que puedo tomar de referencia sobre esta figura es la Constitución de 1857. Veamos cómo se contempló en este documento.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica⁵⁶

En este momento ya se entendía que el gobierno tenía que recibir ingresos para poder devolverlos a la sociedad en servicios, se contempla ya la figura de los tributos, pero nótese que se tenía la finalidad que a través de estos impuestos el municipio fuera solvente por sí mismo. Esta idea de autonomía podemos notarla

⁵⁵ Mejía Pedraza, Nicolás, *200 años de la Administración Pública en México, T. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2013, p. 41

⁵⁶ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, “Historia del municipio mexicano”, México, p. 1 http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2

desde los inicios de este precepto, es desde mi concepción la característica que puede llevar al desarrollo del país.

La etapa que continúa es la de la Revolución, en este momento el constituyente de 1917 define la situación de los municipios en cuanto a la obtención de los recursos, señalando que estos mismos tendrán autosuficiencia, es decir que económicamente serían autónomos; sin embargo no se pudo hacer mucho al respecto.

Es importante mencionar cómo en esta constitución se habla del Municipio Libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.⁵⁷

En la constitución de 1917 se establecieron de manera ya mucho más precisa algunos aspectos sobre el municipio, en particular sobre su hacienda. Recordemos que la función de esta consiste en conducir el presupuesto con que cuenta el municipio, de igual manera se encarga de recaudar las contribuciones. Finalmente en este documento constitucional se determina que el artículo que regirá al municipio será el 115. “Los principios rectores de este artículo contemplaron lo siguiente: a) supresión de jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) otorgamiento de recursos para la hacienda municipal”⁵⁸

El punto más importante acerca del municipio en esta constitución es la autonomía que aunque fue en el ámbito de la política, fue la base para lograrla en todos los sentidos tiempo después con las modificaciones con que se ha venido trabajando.

Impulsar el desarrollo del municipio implica analizar cuáles son las competencias que el Estado y la Federación tienen respecto a esta célula territorial,

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Sandoval Forero, Eduardo (Coord.) A, et al, *El municipio Mexicano de cara al siglo XXI*, México, Colegio de Posgraduados del CIDE, A.C, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, P. 244

desafortunadamente el municipio no tiene un margen amplio en cuanto a la recaudación de los impuestos, de ser así, se tendría mayor posibilidad de que estos pudieran ser autosuficientes, lo que realmente se vive en los municipios del Estado de Michoacán es una severa crisis al tener un alto grado de dependencia financiera respecto de la Federación.

De esta manera el municipio quedo definido con algunas consideraciones que le permitían un actuar más amplio, más aún, somos una sociedad en constante cambio y requerimos hacer adecuaciones a todo lo que nos rodea de manera que la constitución no ha sido la excepción, infinidad de sus artículos han mostrado alteraciones, pero en esta ocasión me interesa conocer en particular las del artículo 115, que es el cimiento de la división territorial mexicana y del federalismo.

Fue a partir del constituyente de 1917 que el mencionado artículo cobró más fuerza, pero con el paso del tiempo se hicieron necesarias ciertas reformas con la intención de mejorar y brindar a este ente mayor grado de libertad y actuar, con la misma finalidad que se ha perseguido desde sus inicios y es la de brindar bienestar a todos sus habitantes partiendo de su fortalecimiento.

El Municipio, célula primigenia de la organización jurídica, política y social de nuestro país y piedra angular del organismo de Gobierno Republicano, ha sido objeto de carencias de índole financiera, así como de debilidad política y jurídica frente a los otros niveles de Gobierno –federales y de las entidades federativas–, que han frenado directa e indirectamente su desarrollo y funcionamiento autónomo y libre.⁵⁹

El municipio se encuentra en una situación de desventaja por muchas cuestiones, en primer lugar porque es la célula más pequeña de la organización, a diferencia de los Estados y la Federación que por tener un mayor número de población representan de cierta manera un mayor grado de importancia. En México existen diferencias muy marcadas dentro de los mismos municipios.

Tenemos por ejemplo el municipio de Ensenada Baja California que es el

⁵⁹ Rodríguez Velazco, Carlos, “Reforma al artículo 115 constitucional: Fortalecimiento municipal”, *Comisión de fortalecimiento municipal por la fracción del partido revolucionario institucional PRI*, <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/leer5.htm#ini>

más grande, mientras que en los otros Estados tenemos municipios de los más pequeños en cuanto a territorio y número de habitantes.

En México existen más de 2400 municipios, de los que solo unos cuantos, particularmente urbanos, están realmente en posibilidades de cumplir con el papel que el artículo 115 constitucional les reconoce correctamente. La subordinación del municipio se acentúa en áreas rurales donde la capacidad de los ayuntamientos se basa en una fuerte dependencia financieras respecto de las participaciones federales.⁶⁰

De esta cita se desprende que esa diferencia en cuanto a niveles de desarrollo en los municipios es bastante marcada. Cuando se miden los niveles de desarrollo se toman como referencia datos promedio; sin embargo, no podemos generalizar, ya que existen municipios realmente en condiciones de pobreza.

Ahora bien respecto a la riqueza y la cantidad de dinero que producen, existen también diferencias muy marcadas. Tenemos que “México padece una fuerte concentración económica y espacial en unos cuantos municipios. Sólo 115 (4.7 por ciento) de los dos mil 461 que tiene el país en sus 32 entidades, generan el 77 por ciento de la riqueza nacional” El nivel de desigualdad se ha dejado muy a la vista de todos y por tanto difícilmente se podrá llegar a un buen nivel de desarrollo del Estado si no tenemos al municipio en óptimas condiciones.

Ante estas circunstancias ha sido necesario reformar algunas partes del artículo para mejorar estas condiciones, tenemos que dentro de las reformas más importantes al artículo 115 constitucional se encuentran la de 1983 y la de 1999 que han tocado directamente el tema de la autonomía del municipio con la firme intención de fortalecerlo y hacer de este nivel de gobierno, la base del desarrollo nacional, desafortunadamente en la práctica no vemos siempre los mejores resultados.

La necesidad de realizar un cambio en el artículo 115, fue considerada por el

⁶⁰ Aguilar Villanueva, citado en Arcudia Hernández, Carlos Ernesto, “La descentralización en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución” *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, México, 2012, Núm. Especial: América Latina 2012, pp. 14.

presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) en el año 1982. Esta época presidencial estuvo marcada por una serie de cambios en materia de descentralización del país, durante este periodo se pretendió fortalecer al municipio otorgándole facultades como la planeación de desarrollo, se le devolvió el impuesto predial como una fuente de obtención de recursos, además se señaló cuáles serían aquellas actividades que serían exclusivas para recaudar fondos por parte del municipio.

Es importante mencionar que el municipio antes de 1982 se encontraba sumido en una situación que limitaba su desarrollo, esto se puede apreciar en las condiciones que se vivían en ese momento en cuanto a sus finanzas, pero que desafortunadamente son muy parecidas a las que hoy vivimos.

Justo en estas fechas, se da la apertura de la economía, pasando con la firma del TLCAN a una competencia desleal y desigual, generando con esto crisis económica principalmente en los municipios rurales. Ante esto el gobierno federal trata de compensar la crisis otorgando a este ente mayor cantidad de recursos; sin embargo como el país se encuentra sumido en estas condiciones no tiene la capacidad financiera para solventar todas estas necesidades.

Por tanto, vemos como esta dependencia financiera lo único que hace es agudizar la crisis a nivel nacional. Es momento de que la visión centralista cambie y que se le otorguen al municipio nuevas responsabilidades que permitan que el país mejore sus condiciones de vida ya que los ingresos que el municipio obtenía no le eran suficientes para solventar sus necesidades.

Dentro de las formas de mejora del municipio tenemos a la ley de ingresos, donde se establece la manera en que habrá de recaudarse, aunque podemos pensar si realmente nos sirve tener un presupuesto de ingresos que únicamente enliste actividades si no tomamos en cuenta la capacidad del municipio, no basta con señalar que habrán de recaudarse gran cantidad de impuestos si no tenemos una correcta medida para evitar la evasión fiscal, el problema va más allá, se trata de entender las condiciones del municipio, conocer sus debilidades y de esta manera luchar por su fortalecimiento para que esto sea la base de nuestro progreso.

Ahora bien, la reforma de 1983 es un parte aguas dentro de la lucha por mejorar las condiciones del municipio. De acuerdo con al autor Héctor Pérez

Partida, dentro de la reforma de 1983, se contemplan tres puntos relevantes.

- I. El fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.
- II. La vigorización de la Autonomía Política del Municipio.
- III. La realidad económica municipal y los Límites la Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Administrativa.⁶¹

Puntos que tienen la finalidad de mejorar las condiciones del municipio derivadas de lo anteriormente mencionado y con todo el ánimo de cambiarlas.

La reforma de 1983 trajo importantes cambios, dentro de los más significativos tenemos la de elegir libremente a sus gobernantes, el manejo de su propia hacienda pues a pesar de que esto ya se había establecido, en la práctica no sucedía siendo los Estados quienes decidían en que se aplicarían los recursos.

El tema de la dependencia financiera inicia desde la década de los ochenta con la coordinación fiscal, misma que agudizó esta condición.

A pesar de que se le otorgue recursos al municipio, no existe un desarrollo cuando este no hace un esfuerzo en generarlos y de esta forma no depender de la Federación.

Resulta claro que no puede existir una autonomía política si no tenemos una autonomía financiera, somos dependientes del gobierno central e incapaces de sobrevivir de manera independiente.

En cuanto al primer punto interesante de la reforma del artículo 115, tenemos que este consistió en facultar al municipio para el cobro del impuesto predial así como varios aspectos sobre el fortalecimiento de su hacienda.

De acuerdo con el autor José Guillermo Vallarta, el artículo se reformó de la siguiente manera:

Texto anterior: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que en

⁶¹ Pérez Partida, Héctor R, "El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional" *Fortalecimiento del Municipio*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 16-17 de Octubre 1984-Marzo Año 1985, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr19.pdf>

todo caso serán, las suficientes para atender a las necesidades municipales... Texto reformado: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”⁶²

La siguiente reforma importante al artículo 115 constitucional es la que se realizó en el año 1999 a su fracción primera, donde se señala que el municipio será considerado como orden de gobierno.

En esta reforma se cambia la idea de que el municipio es administrado por un ayuntamiento y se toma la nueva forma donde se señala que el municipio será gobernado por un ayuntamiento, esto le da un nuevo enfoque al municipio pues le otorga facultades, no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el estado.

Esta reforma es prácticamente un refuerzo de la llevada a cabo en 1983, únicamente se reafirmaron algunos contenidos; sin embargo no podemos dejarla de lado ya que ambas juntas con la coordinación fiscal iniciada en los años ochenta son pieza clave en el fortalecimiento municipal.

Con las modificaciones del artículo 115 producidas por la reforma del 23 de diciembre de 1999, nos encontramos ante la más ambiciosa reforma y adición que se ha dado en la historia del artículo 115 para el fortalecimiento legal de los municipios, la cual viene a concretar y complementar la reforma municipal de 1983, esta reforma es producto de la presión política de la oposición realizada desde los municipios.⁶³

Esta reforma tenía como objetivo fundamental el de fortalecer al municipio, es por esto que se implementaron una serie de cambios tendientes a lograr este objetivo.

De acuerdo con el autor Salvador Carmona Valencia esta reforma tiene

⁶² Vallarta Plata, José Guillermo, op.cit.

⁶³ Arcudia Hernández, Carlos Ernesto, “La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la constitución”, Nómadas, 2012, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, <http://www.redalyc.org/pdf/181/18126163011.pdf>

puntos esenciales y son los siguientes:

Las modificaciones que por las reformas de 1999 experimentó el artículo 115, pueden condensarse en los siguientes puntos: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno; autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales; modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva; asociación de municipios más amplia; precisiones respecto de los ingresos municipales, y reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional.⁶⁴

Esta reforma de 1999 se considera como una de las más importantes junto con la de 1983 ya que son las que tocan puntos más importantes respecto al municipio. Resulta muy grato hablar sobre independencia financiera y mayor grado de autonomía, pero debemos antes recordar las diferencias que existen dentro de nuestra nación. México es un país con marcadas asimetrías, por tanto, no es lo mismo hablar de nivel de crecimiento y desarrollo económico en Baja California que en Oaxaca o Michoacán.

Ahora bien, con estas diferencias es correcto pensar que el impulso de la autonomía también se ha dado en diferente grado dependiendo de los municipios de los cuales se traten.

Sumado a estas diferencias internas de los municipios del Estado, tenemos que existen complicaciones en cuanto a la recaudación de los impuestos por varias razones, en primer lugar porque existen municipios en los que las condiciones económicas no dan para cubrir este tipo de gastos, otro aspecto que generaba un descontento era la doble o múltiple tributación, si ya de por sí pagar un solo impuesto resulta difícil, el pago de dos del mismo tipo parecía una falta de respeto por parte de las autoridades y una falta de organización, ya que lo que se espera al pagar un impuesto es que se nos devuelva a manera de mejoras sociales, aunque es difícil

⁶⁴ Valencia Carmona, Salvador, "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, núm. 4, enero - julio, 2001, <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>

creer que si se pagaban dos veces un mismo impuesto el beneficio otorgado sería de igual manera duplicado.

Ante esta situación de crisis y doble tributación surge la coordinación fiscal, misma que no tenía como objetivo impedir la dependencia financiera, sino evitar la doble tributación y con esto impedir un perjuicio al ciudadano; sin embargo esta acción de gobierno si afectó las condiciones municipales.

Todo pareciera indicar que una vez que se iniciara con la coordinación, así como su nombre lo indica, todo sería mejor debido a ese acoplamiento que se estaba implementando en los niveles de gobierno; sin embargo debemos analizar los resultados que esta nueva característica de la administración trajo consigo, especialmente para el crecimiento de los municipios del Estado de Michoacán, objeto de estudio de esta investigación.

2.3. La Ley de Coordinación fiscal y su efecto en los municipios de Michoacán

La pobreza puede ser entendida como la insatisfacción de una o más necesidades dentro de determinado grupo social. De acuerdo con un estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en el Estado de Michoacán, la pobreza se divide en tres tipos, pobreza de manera general que es cuando se tiene al menos una carencia social dentro de los indicadores como educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación. Por otra parte, la pobreza extrema, se presenta cuando la persona tiene dos, tres o más carencias, y la pobreza moderada se considera está presente en aquellas personas que son pobres pero no alcanzan el rango de pobreza extrema.

Hablar de pobreza es un término muy relativo, ya que para dar las cifras de pobreza en Michoacán se toman en cuenta elementos que no influyen en el cambio de tipo de pobreza, como en el caso del piso firme, programa que se implementó en el Estado y sirvió como un elemento atenuante al momento de clasificar un municipio como pobre o no. Considero que este criterio debería ser cambiado para mediar los niveles de pobreza, pues una vivienda con piso puede tener las mismas carencias que una que no lo tiene. Ahora bien, la pobreza a nivel nacional se

encuentra presente aún en estos tiempos, a pesar de todos los esfuerzos que se han realizado con el fin de erradicarla.

Existe pobreza a nivel nacional, pero de manera particular en los estados de la República algunos cuentan con mayor o menor grado de esta condición. En el caso de Michoacán, objeto de estudio de esta investigación, los resultados señalan que para el año 2012, “el 54.4 % del total de la población se encuentra en pobreza, un 39.9% se encuentra en pobreza moderada y un 14.4% está en condiciones de pobreza extrema”⁶⁵

Debido a estas características, resulta interesante estudiar el caso de los municipios michoacanos y ver como las reformas encaminadas a fortalecer el municipio, han colaborado al mejoramiento de estas condiciones, o sencillamente no han dado los resultados esperados, esto porque el municipio es la base de todo crecimiento económico.

Toda reforma está encaminada a generar un cambio y las que se han realizado al artículo 115 no son la excepción, los cambios que en ellas se plantean van encaminados a mejorar la autonomía del municipio, a fortalecerlo en su aspecto financiero, esto de acuerdo a la ampliación que se le otorgó en cuanto a su libre funcionamiento y su libertad para actuar y recaudar por su propia cuenta.

Es importante mencionar que el artículo 115 constitucional, es la base del municipio dentro de nuestra constitución política; sin embargo, para fortalecerlo existen otros ordenamientos que regulan el actuar del municipio o cierta parte de este.

Así tenemos que, la coordinación fiscal viene a constituir un elemento fundamental en la búsqueda de la independencia y autonomía financiera de los niveles de gobierno.

En este tenor, tenemos que la década de los ochenta representó un cambio dentro de la recaudación, debido a la creación de la ley de coordinación fiscal, misma que ha tenido por objeto armonizar el sistema tributario así como la

⁶⁵ CONEVAL, Pobreza estatal Michoacán, México, 2012,
<http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT%20Michoac%C3%A1n.pdf>

coordinación del cobro de los impuestos, con la finalidad de una distribución equitativa de los recursos que otorga la federación.

La coordinación fiscal buscó la conexión entre los niveles de gobierno para mejorar los ingresos, pues en ocasiones los gobiernos locales no cuentan con formas eficientes de exigir el cumplimiento de ciertas contribuciones, mientras que la federación tiene mayor grado de coerción.

La Ley de Coordinación fiscal da origen al Sistema Nacional de Coordinación que consiste en un acuerdo que celebran los niveles de gobierno donde los estados y municipios ceden a la federación parte de sus facultades para obtener un beneficio posterior, ya que de manera individual sería más complicado obtenerlo.

Este proceso permitió que los estados y municipios recibieran cantidades mayores de recurso; sin embargo, se agudizó la dependencia y el bajo esfuerzo por parte de los gobiernos locales, lo que finalmente se vio reflejado en un retroceso en las finanzas y bienestar municipal.

En el año 2009, último para el cual se dispone de información definitiva, las participaciones y aportaciones federales representaron alrededor del 83.7% de los ingresos totales de las entidades federativas, mientras que los ingresos propios representan sólo 6.6% del total. La situación es parecida en las finanzas municipales, que dependen en promedio en 66.4% de las transferencias federales, frente a 19.6% que representan en promedio, los ingresos propios directos en el total de sus ingresos⁶⁶

El proceso de coordinación fiscal agudizó la dependencia financiera, siendo de esta manera como a pesar de los intentos realizados para fortalecer al municipio como una célula básica y autónoma, no se le ha dotado de los medios para que realmente se convierta en un ente capaz de sobrevivir y ofrecer mejores condiciones de vida a sus habitantes, convirtiendo dicho bienestar en prosperidad a nivel nacional.

⁶⁶ Peña Ahumada, José Antonio y Wence Partida Luis Armando, "Perspectivas de las participaciones Federales a municipios en 2012", La Hacienda Municipal, Indetec, octubre-diciembre de 2011, http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federales_para_municipios.pdf

La situación de crisis en los municipios del Estado de Michoacán, atraviesan un momento difícil ya que esto es un problema no solo municipal, sino un problema en la economía nacional. El municipio no está trabajando realmente como se debe y la federación no se encuentra en posibilidades de solventar estas deficiencias. Lo ideal es que busquemos el bienestar partiendo de la célula mínima, que se logre la independencia financiera y sea el municipio quien al adquirir nuevos compromisos logre el bienestar que se persigue. Requerimos de unas finanzas municipales estables y municipios que tengan la capacidad de generar, de lo contrario, no tiene sentido que dicho municipio exista cuando no genera los recursos necesarios para sobrevivir.

Sanear las finanzas no significa reducir el gasto, por lo que desde esta perspectiva la crisis es una oportunidad para pensar alternativas y resolver los problemas estructurales por los que atraviesa el estado, los cuales solo se pueden reducir incrementando los recursos propios, dado que el 92 por ciento de los ingresos del estado dependen de la federación.⁶⁷

De esa cita se desprende que existe un problema serio en cuanto a la dependencia financiera, en este caso se nos habla de los Estados y son entidades mayores, ahora bien, en el caso de los municipios resulta aún más grave el asunto, esto debido a su magnitud, ya que si como país tenemos rezagos económicos, como Estado lo presentamos aún más y el municipio señala los problemas en su máximo esplendor.

Para la mayor parte de los ayuntamientos del país, las posibilidades de consolidar una situación financieramente sana están muy lejos. Su capacidad de generar recursos propios es más bien escasa y los provenientes de las participaciones federales terminan por convertirse en el elemento más importante de las finanzas

⁶⁷ Secretaria de finanzas y administración, “Expone gobierno del estado el escenario económico 2015”, Noticias, marzo de 2015, <http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/expone-gobierno-del-estado-el-escenario-economico-2015/>

municipales”⁶⁸

Existen varios aspectos que limitan el desarrollo municipal, tenemos por ejemplo que las transferencias del gobierno federal evitan que los gobiernos locales hagan un esfuerzo en recaudar sus recursos, puesto que tienen asegurado un porcentaje que servirá para mantener las necesidades básicas parcialmente cubiertas, dando con ello cierta comodidad y conformismo.

Por otro lado tenemos que los gobiernos municipales no han trabajado intensamente, de tal forma que hagan valer sus potestades sobre recaudación de impuestos que se les han otorgado, dejando siempre al gobierno superior el trabajo, esto a través del convenio que se realiza, donde el gobierno superior recauda y posteriormente devuelve determinado porcentaje.

Para evitar la dependencia financiera se debe trabajar en el cumplimiento de las potestades tributarias con que el municipio cuenta, es decir se debe explotar al máximo su capacidad de cobrar impuestos, también sería importante implementar todas las medidas necesarias para evitar la evasión fiscal y la exigibilidad del cobro.

De manera general se le debe dar un margen de actuación fiscal más amplio al municipio y de esta manera cumplir con la característica de autonomía e independencia que se ha proclamado a lo largo del tiempo.

Nuestra constitución política contempla la figura del municipio, pero de manera más cercana, el Estado de Michoacán a través de su constitución política también otorga un lugar a este ente que sin duda es la base del crecimiento del país.

2.4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

El municipio tiene la tarea de solventar las necesidades de la población, es el nivel de gobierno encargado de satisfacer las carencias cotidianas de su localidad; sin

⁶⁸ García del Castillo, R, citado en Ibarra Salazar, Jorge, “Dependencia financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales e institucionales”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 54, Núm. 8, Agosto de 2004, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/72/5/RCE5.pdf>

embargo, para que esta figura tenga validez y sus mandatos sean acatados en mayor grado, debe contemplarse dentro de la constitución política del Estado, pues a pesar de que ya se encuentra en la constitución federal, este ente debe ser fortalecido y entre mayor sea el grado de legalidad, mayor será la aceptación de la población.

De acuerdo al federalismo, esta figura debe estar contemplada dentro de la constitución del Estado.

Por este motivo, la constitución política del Estado de Michoacán de Ocampo al constituir el ordenamiento legal supremo a nivel interior, reviste una especial importancia en cuanto a las funciones que corresponden al municipio dentro de la organización territorial.

La figura del municipio, se encuentra contemplada en el título V, artículo 111, donde se establece que la base de la división territorial en el estado es el municipio libre. Este precepto no se aleja de lo ya señalado a nivel federal. Cabe mencionar que la constitución del Estado tiene preceptos muy parecidos a la federal, que es de donde emana todo lo plasmado en la constitución local.

Para que el municipio cumpla con su objetivo fundamental que es el de ofrecer servicios básicos de calidad, debe contar con un mayor número de ingresos propios, ya que hemos visto como las transferencias de la federación, han sido una aportación negativa pues desde el momento en que se abre paso a las coordinación fiscal, una vez que se cedieron facultades, aumentaron los ingresos por parte de la federación a estados y municipios, sin embargo esto ha disminuido el esfuerzo que el propio municipio realiza para obtener una cantidad mayor de recursos, lo que acarrearía bienestar a la población y por ende se aumentaría la calidad de los servicios y la satisfacción de necesidades.

Existen muchos factores que limitan el aumento en la generación de recursos propios en los municipios, tenemos por ejemplo el desconocimiento de las facultades con las que cuenta el municipio, esto debido a la falta de profesionalización de los servidores públicos, si se desconocen las facultades, difícilmente se van a aprovechar al máximo, todo esto nos lleva al aumento de la dependencia financiera.

Debido a esta condición de desconocimiento por parte del municipio, las potestades que le corresponden pueden fácilmente ser absorbidas por el gobierno estatal o federal, dejando al municipio un margen muy pequeño en cuanto a la capacidad de recaudación, esto es, de ser autosuficiente una vez que genere sus propios recursos. "Desde el año 2003, la SHCP reconoció que según se ha observado en la dinámica y estructura tributaria de las haciendas locales (los recursos canalizados al orden de gobierno municipal), se han convertido en un incentivo negativo para el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos"⁶⁹

La descentralización ha evolucionado en los municipios en el transcurso del tiempo. Una vez ganadas las luchas de independencia, se buscaba un gobierno centralista que pudiese controlar cualquier anomalía surgida dentro de la sociedad; sin embargo eso solo fue al inicio, ya que con el tiempo la misma sociedad se ha percatado de la necesidad de lograr una federalización, pues esta una vez que se ha alcanzado permite que las entidades territoriales logren un grado de estabilidad financiera, pero a pesar de esto, no se ha conseguido dicho fin. Una clara muestra de que no se ha logrado una centralización de manera plena es la situación de desigualdad y falta de crecimiento que experimentan algunos municipios de Michoacán.

Vale la pena hacer mención de la constitución del Estado; ya que no podemos omitir en este estudio ningún ordenamiento legal de los niveles de gobierno, así, tenemos que el Estado depende de la federación pero a su vez tiene su propio ordenamiento jurídico. Sucede lo mismo con el municipio quien depende del Estado y a su vez de la federación, pero cuenta con su propio ordenamiento legal. A pesar de que cada ente es autónomo e independiente, sus ordenamientos son similares, ya que tiene como base a la constitución federal.

No existe realmente una enorme diferencia dentro de los preceptos que se enuncian para la constitución de Michoacán y para la federación, pues en ambos casos, la base de nuestra organización territorial será el municipio libre, mismo que

⁶⁹ Pérez Esquer, Marcos, "Iniciativa Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN", Gaceta Parlamentaria, Número 3455-IV, Febrero 2012, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/feb/20120221-IV/Iniciativa-10.html>

será autónomo e independiente con la capacidad suficiente para solventar por si solo sus necesidades.

Por lo tanto se menciona la constitución del estado para comprobar como a pesar de los intentos que se han realizado por mejorar las condiciones de los municipios, en la práctica vemos como este precepto constitucional, no ha logrado su objetivo al cien por ciento, si se han logrado cambios y se le han otorgado a esta figura tan importante varias potestades que aumentan su autonomía, pero no se ha logrado erradicar la dependencia que existe en el aspecto financiero de los municipios hacia la federación.

Capítulo 3

Las finanzas municipales en Colombia

SUMARIO: 3.1. *Organización territorial de Colombia.* 3.2. *Marco legal de las Finanzas públicas.* 3.3. *El presupuesto y su distribución en Colombia.* 3.4. *Las finanzas municipales en Colombia.* 3.5. *El municipio en el proceso de descentralización.*

3.1. Organización territorial de Colombia

Este término es utilizado para señalar la estructura interna de un país, es por esto que hablar de organización territorial nos permite conocer la distribución de determinado territorio. En otras palabras, es la manera en que determinada área se encuentra fragmentada para su mejor control tanto en los aspectos sociales como en la búsqueda de una mejor distribución y administración de la riqueza. Todo este conjunto territorial se puede dividir en regiones comunes con la intención de crear un sentimiento de identidad. Por lo tanto, un país puede estar dividido en una federación, estados y municipios, o de la forma en que considere conveniente, de acuerdo a su cultura, régimen legal o costumbres, pero con el objetivo de llevar un control sobre el actuar de su población.

Este control va desde la vigilancia del respeto a las garantías sociales e individuales, hasta las sanciones en caso de incumplimiento de alguna obligación

de los ciudadanos, pero sobre todo la vigilancia que habrá de hacerse en materia administrativa, es decir, cómo es que los recursos tendrán que hacerse llegar a cada una de las partes del país. “La organización territorial se entiende como un conjunto de relaciones articuladoras del espacio nacional dentro de un sistema jerarquizado, que condiciona la asignación de los recursos públicos y orienta los procesos de asentamiento de la población determinando el desarrollo del territorio”⁷⁰

Los países están compuestos por una población, un territorio y un gobierno. Esta característica se encuentra presente y es necesario comprender su importancia. El valor de esta condición radica en que al existir una gran cantidad de habitantes, las relaciones se tornan conflictivas cuando no existe una delimitación de actuación y competencia, cuando existe una división territorial, los problemas son atacados de manera más eficiente ya que cada entidad o separación tiene una manera más concreta de solucionarlo; sin embargo, si no existiera esta disgregación sería mucho más complejo para nuestros representantes o autoridades dar una salida al problema por la gran extensión del territorio.

Ahora bien, dentro de este capítulo pretendo realizar un estudio sobre el caso Colombia, con el objeto de determinar cómo son sus entornos financieros, partiendo del municipio y poder tomarlo como un modelo en caso de que las condiciones superen a las de nuestro país, ya que existen indicios de que las condiciones financieras de los municipios colombianos han mejorado considerablemente en los últimos años, esto debido a que se han implementado leyes y estrategias que van encaminadas a fortalecer a este ordenamiento territorial.

Colombia al igual que muchos de los pueblos de América, fue conquistada por los españoles quienes extendieron su dominio por todo el continente. Recordemos que fueron estos los que realizaron el viaje por el nuevo mundo y eran mucho más fuertes que las culturas a las que llegaban a conquistar, primero por que poseían instrumentos de guerra y condiciones que les permitían apoderarse de los lugares a los que llegaban, cosa que los conquistados no tenían.

⁷⁰ Barbosa Cardona, Octavio y Alegría Guerrero, Álvaro, Relaciones intergubernamentales y organización territorial del Estado de Colombia, Bogotá, Colombia, Escuela Superior de Administración pública, 2010, p. 34.

Como este viaje fue financiado por los Reyes Católicos, todas aquellas tierras descubiertas pasaron a manos de los españoles quienes lograron apoderarse de grandes extensiones, entre ellas Colombia y México.

Cuando los españoles llegan a territorio colombiano, este se encontraba poblado por los chibchas o muiscas, cultura pequeña pero asentada en la mayor parte del territorio, abarcando lo que actualmente son los departamentos de Boyacá y Cundinamarca.

Una vez que los Españoles se apropiaron de este territorio y cambiaron esta cultura, surge la primera modificación dentro de la misma y fue la de cambiarle el nombre, denominándole Tierra Firme, en un inicio este territorio fue dirigido por los mismos conquistadores; sin embargo, poco después empezaron a establecerse las gobernaciones.

Fue hasta la época de 1821 que la República de Colombia empezó a dividirse en departamentos, provincias, cantones y parroquias; sin embargo con el paso de los años esta característica se fue modificando adaptándose cada vez más a las necesidades de la época, desapareciendo los departamentos o volviendo a aparecer, según las circunstancias del momento.

Toda modificación debe responder a los cambios de la sociedad y eso fue lo que ocurrió dentro de la historia de la división territorial de Colombia, debido a las necesidades que la misma población fue experimentando, se fue perfeccionando su segmentación territorial.

En el año 1991 se da la modificación más reciente a la constitución política, donde quedan establecidas las nuevas divisiones territoriales. “En la actualidad el país cuenta con 32 departamentos, 4 distritos consagrados por la actual Constitución, 1.098 municipios, 20 corregimientos departamentales, San Andrés, que sin ser municipio al tenor de la Ley 1 de 1972, es una entidad territorial más, y 8.384 centros poblados que incluyen caseríos, corregimientos e inspecciones de policía municipales y departamentales”⁷¹

Este dato otorgado por el departamento administrativo nacional de

⁷¹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “División Político Administrativa- Divipola”, Bogotá, <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/divipola/divipola.pdf>

estadística; nos deja clara la división y composición territorial. A diferencia de nuestro país, en Colombia existe una división más especializada, esto es, la misma va desde los departamentos, municipios y territorios indígenas, hasta las provincias, las áreas metropolitanas, corregimientos, comunas, distritos, etcétera.

Estos datos son otorgados por una entidad que nos señala la forma de división territorial. Esta entidad es responsable de emitir las estadísticas en Colombia y lleva el nombre de DANE, mismo que se le da ya que es el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y de acuerdo a los datos emitidos por el mismo ente “Según la Constitución Nacional de 1991, para la administración del Estado y la representación política, el territorio nacional se dividirá para fines administrativos en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, que es lo que se conoce como División político-administrativa”⁷²

A pesar de que existe diferencias en cuanto a la división territorial con nuestro país, esto en cuanto a algunos términos utilizados o a la forma de la misma división, coincidimos en un aspecto respecto del municipio, pues al igual que para México, en Colombia también se considera al municipio como un célula básica dotada de autonomía fiscal, política y administrativa, siempre y cuando no contravenga a lo establecido en su máximo ordenamiento legal que es la constitución. El artículo primero de la Constitución Política de la República de Colombia señala que

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.⁷³

Este precepto nos conduce a entender que en este país la forma de gobierno tiene la característica de ser un gobierno centralista y que si en algún momento

⁷² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “División político-administrativa de Colombia, Divipola”, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/divipola/olddivipola2007.pdf>

⁷³ Constitución Política de la República de Colombia, 1991.

existe descentralización será en cuestiones administrativas, pero no en los demás asuntos, pues esto se reserva al gobierno central, quien dirige desde su lugar el actuar del país.

Con la última reforma que sufrió la constitución política de este país, se hicieron varios cambios, pero entre estos se tocó la división política administrativa.

El número de departamentos se elevó a 32, divididos en 1.059 municipios. También consagró la Constitución la organización de las áreas metropolitanas de Santafé de Bogotá como Distrito Capital, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. La carta también permitió el nacimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, la posibilidad de crear provincias y regiones administrativas como entidades territoriales y abrió la posibilidad para que los municipios se dividieran en comunas y corregimientos.⁷⁴

De ahí que, actualmente el territorio Colombiano se divide en tres partes importantes que son los Departamentos, los municipios y los territorios indígenas. Los primeros son considerados como la organización más grande y por lo tanto representan mayor peso dentro del territorio colombiano.

Los municipios siguen en rango de importancia ya que al igual que en nuestro país es la forma de organización más cercana a la población. No podemos dejar de lado los territorios indígenas que ocupan el tercer lugar en importancia dentro de la división territorial y quieren dar un trato especial a estos grupos que muchas veces se encuentran desprotegidos.

El grupo de los indígenas, fue fuertemente reconocido a partir de la modificación de la constitución en 1991, y además se les permitió organizarse internamente y conservar sus costumbres y tradiciones.

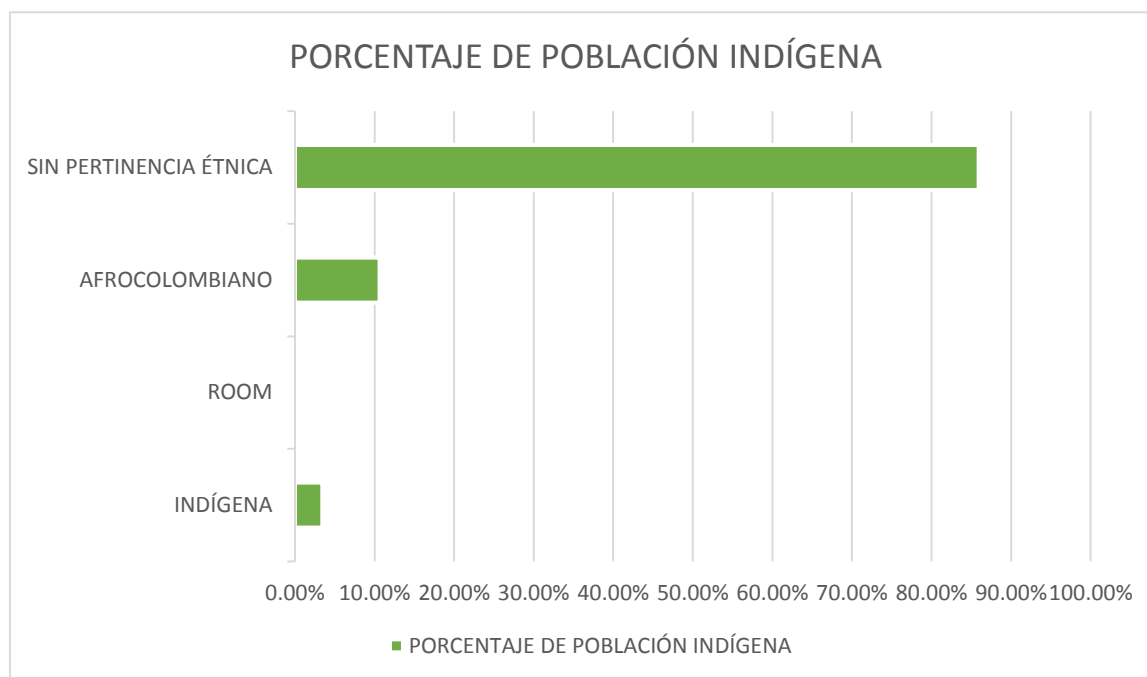
Resulta interesante que a los grupos indígenas se les dé una división territorial diferente, ya que en nuestro país no ocurre.

Considero que este trato especial se debe a que los indígenas representan una parte de la población vulnerable y por lo tanto esa división con rango

⁷⁴ Aguilera Peña, Mario, "División Política Administrativa de Colombia", Credencia Histórica, Bogotá, Edición 145, Enero 2002, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/division.htm>

constitucional pretende brindarles un mejor trato y una fácil solución a sus problemas.

Las estadísticas oficiales del DANE señalan que un 3.43% de la población pertenece a un grupo indígena, esto en el censo realizado en el año 2005.⁷⁵



Este dato nos muestra una clara diferencia con nuestro país ya que en México se estima que hay “un total de 10’185,060 indígenas, y representan el 10.45 por ciento del total nacional”⁷⁶ Es increíble que a pesar de que en Colombia sea un porcentaje más reducido se les dé un lugar exclusivo dentro de su división territorial y caso contrario en nuestro país a pesar del porcentaje, aún nos encontramos en vías de reconocimiento de estos grupos y no damos un espacio especial como sucede en este país. Los grupos indígenas en México no han logrado tener un trato

⁷⁵ Hernández, Astrid y Pinilla, David A, “Visibilización de la población étnica en el censo general 2005: análisis comparativo de los principales indicadores demográficos”, Revista de la información básica (ib), Bogotá, Colombia, Vol. 4, No. 2, 2005, https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo5.html

⁷⁶ INEE, “Porcentaje de población indígena, porcentaje de población hablante de lengua indígena y porcentaje de monolingües”, *Indicadores del sistema educativo nacional, Panorama Educativo de México 2005*, México, 2006, http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2005/panorama2005.pdf

especial ya que si bien es cierto que la constitución política reconoce sus derechos, también es verdad que no existe una división territorial específica para los mismos, además existen límites en cuanto a lo que señala la constitución sobre sus derechos, “La constitución reconoce a los sistemas normativos indios, pero al mismo tiempo los limita, ya que solo tiene aplicabilidad cuando no contradicen al derecho producido por el Estado”⁷⁷ Actualmente seguimos teniendo problemas y a pesar de esto, los grupos indígenas no tiene un trato diferenciado como en el caso Colombia que les otorga un territorio específico dentro de su organización territorial.

Ahora bien, continuando con la división territorial, cuando se menciona que la República de Colombia también se divide en distritos es porque esta palabra se utiliza para designar a algunos municipios que se destacan por su crecimiento y su importancia económica. Tenemos por ejemplo el distrito de Bogotá, que ha sido llamado así, ya que constituye uno de los más importantes municipios por su importancia histórica, cultural y económica ya que aporta una gran cantidad de capital que da estabilidad al país.

Sumado a este término de distrito tenemos que también, existen las provincias, estas son divisiones entre el departamento y el municipio, es una manera en que se divide el departamento e incluye el conjunto de algunos municipios. Se menciona también la existencia de las comunas y corregimientos, estos forman parte del mismo municipio y es como su división interna. Muchos de los corregimientos no alcanzan el grado de municipios, por lo tanto son considerados de esta manera.

Respecto a los territorios indígenas, es importante mencionar que pueden abarcar uno o varios municipios e incluso hasta un departamento, lo cual no significa que el departamento o municipio pueda desaparecer, sigue conservando cada uno su calidad, pero el territorio indígena abarca un todo.

De acuerdo con la información oficial ofrecida por el Departamento

⁷⁷ Aragón Andrade, Orlando, “Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico”, México, UNAM, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril de 2007, <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex118/BMD000011801.pdf>

Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la división territorial queda de la siguiente manera:

Código	ENTIDADES TERRITORIALES (Artículo 286 de la Constitución Nacional)				Centros Poblados ⁴
	Departamentos (Orden alfabético)	Municipios	Distritos ²	Corregimiento Departamental ³	
91	Amazonas	2		9	37
05	Antioquia	125			709
81	Arauca	7			67
88	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	1			8
08	Atlántico	22	1		67
11	Bogotá, D. C.		1		6
13	Bolívar	45	1		468
15	Boyacá	123			194
17	Caldas	27			194
18	Caquetá	16			106
85	Casanare	19			77
19	Cauca	42			608
20	Cesar	25			214
27	Chocó	30			437
23	Córdoba	30			609
25	Cundinamarca	116			442
94	Guainía	1		8	12
95	Guaviare	4			28
41	Huila	37			209
44	La Guajira	15			142
47	Magdalena	29	1		262
50	Meta	29			160
52	Nariño	64			837
54	Norte de Santander	40			228
86	Putumayo	13			96

Código	ENTIDADES TERRITORIALES (Artículo 286 de la Constitución Nacional)				Centros Poblados ⁴
	Departamentos (Orden alfabético)	Municipios	Distritos ²	Corregimiento Departamental ³	
63	Quindío	12			44
66	Risaralda	14			160
68	Santander	87			269
70	Sucre	26			358
73	Tolima	47			328
76	Valle del Cauca	41	1		649
97	Vaupés	3		3	9
99	Vichada	4			25
Total país⁵	32	1,096	5	20	8,059
Total municipios + Distritos+ Corregimientos Departamentales		1,121			
Contando la isla de San Andrés ⁶		1,122			

78

De este recuadro podemos rescatar que Colombia cuenta con un total de 32 departamentos, figura que en nuestro país equivale a los Estados, en este aspecto tenemos similitud ya que nuestra república mexicana cuenta con 31 Estados y un distrito federal. Colombia tiene un total de 1096 municipios, en este aspecto si diferimos ya que México tiene un total de 2440 municipios pero si consideramos que nosotros no contamos más que con un distrito y que no tenemos corregimientos, la división es parecida.

Aunque en el número de habitantes si tenemos una marcada diferencia, ya que Colombia tiene de acuerdo con cifras del DANE al mes de julio de este año,

⁷⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), "División Político Administrativa- Divipola", Bogotá, 2013, http://buscador.dane.gov.co/search?q=DIVISI%C3%93N+TERRITORIAL&btnG.x=0&btnG.y=0&client=DANE_FrontEnd&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=DANE_FrontEnd&proxyreload=1&sort=date%3AD%3AL%3Ad1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&exclude_apps=1&site=danegovco&getfields=*&filter=0

una población de 48 248 108 habitantes⁷⁹, mientras que la población para el año 2010 en nuestro país fue de 112 millones 336 mil 538 habitantes en México.⁸⁰

Los entes territoriales con más peso en Colombia son en primer lugar la república Colombiana, misma que se divide en departamentos y estos en municipios, sin olvidar el espacio que tiene los territorios indígenas.

Una vez identificada la organización territorial dentro de este país, es necesario conocer los instrumentos legales con que se rigen las relaciones entre la población que se encuentra dentro de estos entes. Para lo cual cada territorio deberá contar con su ordenamiento legal que le permite regular las relaciones, logrando con ello la armonía y la mejor convivencia.

En el aspecto económico, el marco legal es una condición necesaria para el crecimiento de las naciones, y debido a esta importancia se hace necesaria la regulación en el plano económico ya que permite una mejor organización y un mejor desarrollo del país.

3.2. Marco legal de las Finanzas públicas

Todas las acciones realizadas por el Estado y la sociedad deben estar basadas en el ordenamiento legal que da base a la colectividad de la que se esté hablando.

La Constitución política es el máximo ordenamiento que dirige la vida de un país, esto debido a que en este se plasman los deseos de la sociedad, se deja claro en esta el camino que la sociedad y su gobierno deben seguir para lograr el desarrollo justo y pleno del conjunto social, de acuerdo con lo que en el documento se señaló y que representa los deseos de todos los habitantes.

Por tanto, tenemos que, todo lo que se pretenda impulsar y que afecte directa o indirectamente a los ciudadanos, debe antes ser revisado para cerciorarse que no está violando alguna de las garantías que en la constitución se establece y que por el contrario dicho cambio traerá cierto beneficio para los que en ese territorio

⁷⁹ DANE, <http://www.dane.gov.co/>, Julio, 2015

⁸⁰ INEGI, "Población en México", Cuéntame, México, 2010
<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>,

habitan.

Las finanzas públicas tienen como finalidad estudiar la manera en que el Estado a través de los medios que su poder le permite, reúne los recursos necesarios para dar a sus habitantes los servicios que necesitan. Es decir estudian este círculo donde el Estado recauda y devuelve a la ciudadanía, transformando lo obtenido en beneficios.

Cuando hablamos de finanzas públicas hacemos referencia a la manera en que el Estado obtiene sus recursos y cómo es que estos serán aplicados.

En el momento de recoger sus ingresos, como también al emplearlos, el Estado afecta las posibilidades de empleo e influye en los tipos de ocupaciones que serán ofrecidos y en quienes tendrán acceso a ellos; favorece o descuida el desarrollo de ciertas actividades en el agro, en la industria o en los servicios; interviene decisivamente en las disponibilidades de vivienda, de víveres, de educación y de atención médica; establece las posibilidades de acción de los departamentos y de los municipios y modifica las relaciones de estos con la administración central.⁸¹

Este es el campo de acción de las finanzas públicas, entender desde la recaudación hasta la utilización de los recursos, así como los efectos de esto sobre la sociedad hablando en términos de bienestar y desarrollo.

Las finanzas públicas tienen un fundamento que las respalda, este aspecto se encuentra regulado dentro de un documento legal que permite el accionar de las mismas a través de las actividades realizadas por el Estado, pero con la intención de que no existan inconformidades o se afecte a terceros, es necesario que todas las decisiones tomadas estén dentro de un marco legal, que garantice la búsqueda del bienestar de la sociedad en general. El hecho de que exista este marco permite que la marcha de las instituciones sea en pro del bienestar social y no de unos cuantos, aunque en la realidad existan aspectos que logran escaparse generando desconfianza de nuestros representantes e incluso de las mismas instituciones.

Colombia es un Estado de Derecho, esto quiere decir que su constitución

⁸¹ Alviar Ramírez, Oscar y Rojas Hurtado, Fernando, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, Colombia, 1985, p.2

regula las actividades tanto de los particulares como del Estado. En cuanto a los particulares señala que estos podrán actuar libremente siempre que no incurran en lo estipulado en este documento, mientras que el Estado debe someterse a realizar aquellas acciones que este mismo documento le permite realizar.

Una vez que nos introducimos a este tema, es importante ubicar cual es el marco legal que permite la actuación del Estado para recaudar y posteriormente devolver en servicios a los integrantes de su país. Tenemos en primer lugar a la constitución política del país.

3.2.1. Constitución Política de Colombia.

Es el documento más importante y en este se encuentra plasmado el fundamento de la intervención del Estado en las finanzas públicas. Es sin duda el único y más importante ya que en este quedan forjados todos los preceptos que permiten el actuar del Estado dentro de las finanzas públicas.

La Constitución Política de Colombia es un documento amplio, con un total de 380 artículos y 59 transitorios, consta de 8 capítulos y XIII títulos, donde quedan instaurados muchos aspectos, desde la estructura del Estado, el régimen económico y de hacienda pública, los planes de desarrollo, hasta el presupuesto; sin embargo, en cuanto a lo que a este punto nos compete podemos afirmar que la constitución es el máximo ordenamiento donde se encuentran establecidos todos los puntos tendientes a alcanzar el desarrollo y crecimiento del país.

Existen apartados que hablan específicamente de nuestro tema de interés. Por ejemplo el Título XII del régimen económico y de la hacienda pública. Dentro del cual sus artículos 334 y 335 ubicados en el mismo nos dan una clara pauta sobre la participación del Estado en los asuntos de la economía nacional y su administración.

El primero de los artículos establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para

racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Por lo tanto el Estado está facultado a través de las finanzas públicas para llevar a cabo todas las actividades que tengan que ver con el desarrollo de la economía, entre estas la de recaudación y distribución de los recursos. Por su parte el artículo 335 establece:

Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

Este segundo numeral señala la intervención del Estado en las actividades de carácter económico y además no indica que el Estado será el rector en este tipo de actividades.

La constitución en muchos sentidos puede ser tomada como el marco legal de las finanzas públicas puesto que en varios de sus artículos o preceptos se señalan cuestiones en las que el Estado interviene dentro de las finanzas, así por ejemplo tenemos que, cuando se señala que el legislativo podrá modificar la división territorial estamos en presencia de un acto que influye en la política fiscal. “Esta facultad incide en la política fiscal a través del debilitamiento o fortalecimiento y del empleo más racional de los recursos de estas entidades”⁸²

Otro punto que nos señala como es que la constitución es el marco legal más

⁸² Op. Cit., p.208.

amplio es el de la dirección de relaciones internacionales, la celebración de contratos administrativos, la regulación del crédito público, así como los planes de desarrollo económico. En el punto relativo a la dirección de las relaciones internacionales y siguiendo a los autores Alviar Ramírez y Rojas Hurtado, quienes no señalan que “Esos compromisos internacionales suelen consistir en acuerdos de desgravación o reducción de impuesto de aduanas o en mecanismos de conciliación de las legislaciones internas”⁸³ Recordemos que todo lo que tenga que ver con la intervención de Estado en la estabilidad económica del país es considerado como finanzas públicas. En cuanto a la celebración de contratos administrativos nos dicen que son instrumentos principales de la política del gasto público, la regulación del crédito público, actualmente la ley fija los cupos de crédito del gobierno del banco central y finalmente estos autores nos hacen mención de los planes de desarrollo económico mismos que la constitución regula y que son el eje rector de desarrollo de la nación.

El segundo apartado que forma parte de este marco jurídico es el capítulo II de los planes de desarrollo. Estos, como su nombre lo indica, son el proyecto a desarrollar durante cualquier gestión administrativa.

En cualquier actividad de nuestra vida cotidiana un plan nos permite organizar lo que pretendemos alcanzar, sin que dejemos de lado algo importante ya que estamos considerando los tiempos y la importancia de los asuntos.

Dentro de la administración pública ocurre algo similar, el gobierno debe crear su plan de desarrollo que permitirá cumplir con los objetivos planteados generalmente durante su campaña política y que tiene como objetivo final el crecimiento y la mejora de la nación. La constitución política al momento de establecer este rubro en su contenido está fortaleciendo jurídicamente al plan de desarrollo y todos aquellos reglamentos que posteriormente surgieren tendrán que adaptarse a lo aquí establecido.

En el artículo 339 queda determinado que habrá un plan nacional de desarrollo, pero que también habrá uno por cada entidad en el cual se asentarán las metas a lograr y el plazo para cumplirlas.

⁸³ *Ibidem*, p.2

El tercer apartado que sirve de marco legal es el contenido en el capítulo III del presupuesto. Es en esta parte donde se estipulan los tiempos y formas en que se podrá recaudar y gastar. Los artículos 345 al 347 señalan las disposiciones pertinentes para recaudar dinero así como la forma en que habrá de gastarse.

El cuarto apartado importante para este tema de investigación es el Capítulo IV de la distribución de recursos y de las competencias.

Es dentro de los artículos contenidos en este apartado que se señala específicamente el porcentaje que la nación habrá de otorgar a sus departamentos y como estos harán las transferencias correspondientes a los niveles inferiores, jerárquicamente hablando.

En los artículos 356 y 357 se indica de donde provienen los recursos y hacia donde han de dirigirse. La ventaja de conocer la legislación es que el ciudadano puede tener mayor certeza en cuanto a los impuestos que paga y lo que el gobierno aporta, y como ya se había señalado anteriormente toda actividad que afecte el desarrollo de cualquier nación, deberá estar contemplada y regulada en un ordenamiento legal. Así, el primer artículo señala los rubros en que el recurso habrá de aplicarse en la sección que le corresponda y el segundo nos dice los porcentajes que habrán de aplicarse.

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales. Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen.

Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Vemos como claramente se explica la forma en que los recursos habrán de

otorgarse a cada una de las divisiones territoriales. Estos dos importantes artículos indican la manera en los recursos se entregaran de la federación a los departamentos y posteriormente a los municipios.

Ahora bien, la constitución es la carta magna, la ley de leyes y el fundamento principal de las finanzas públicas; sin embargo, derivado de estas bases existen leyes y reglamentos que permitirán el correcto funcionamiento del actuar gubernamental en esta búsqueda del bienestar de la sociedad.

La manera en que habrá de repartirse el dinero dentro del grupo adquiere vital importancia, pues esto es una manera de planear y se estima que a mayor grado de planeación, mejores resultados se obtendrán.

3.3. El presupuesto y su distribución en Colombia

Como ya se ha señalado dentro de esta investigación, Colombia es un país que tiene un división territorial muy específica dependiendo de las características del territorio, teniendo así que, puede existir desde un departamento hasta un corregimiento o una provincia y el nombre se dará de acuerdo a si reúne o no ciertas particularidades; sin embargo la constitución política señala que se divide esencialmente en tres partes consideradas las más importantes y son, los departamentos, municipios y territorios indígenas.

Ahora bien recordemos que en México contamos con una división más sencilla, esto es, tenemos en primer lugar a la federación como un todo, siguen los estados y finalmente pero no con menor importancia los municipios.

En cuanto a la distribución de recursos en México, esta se hace a través del sistema de aportaciones y participaciones, mismo que señala el porcentaje de recursos que habrá de entregarse a los Estados y estos a sus municipios, así como en algunos casos el rubro en el que habrán de gastarse.

Las aportaciones federales en México, también conocidas como ramo 33, son el recurso que la federación otorga a los estados y municipios con la finalidad de que estos puedan dar solución a los problemas que la sociedad presente.

Cabe mencionar, que este sistema de aportaciones en México es relativamente

nuevo, pues es en el año 1998 que se establece como ordenamiento legal dentro del presupuesto de egresos. Este ramo en particular contiene etiquetas sobre el uso de dicho recurso, lo que limita al municipio, ya que es este quien debería decidir la manera en que habrá de utilizarlo y no como sucede que es la federación quien determina su uso y finalmente es esta misma la que se encuentra más alejada de esta célula básica del ordenamiento territorial, es decir, el municipio.

Las participaciones federales conocidas también como ramo 28, son los recursos que la federación debe entregar a los estados y municipios derivados de la Ley de Coordinación fiscal y los convenios de adhesión al sistema de coordinación fiscal.

Las participaciones, podemos decir que son aquellas asignaciones que debe hacer la federación en favor de los estados y sus municipios debido a que son recursos que esta adquiere a través de la recaudación de impuestos que el estado y municipios se abstienen de cobrar de acuerdo con el convenio de coordinación fiscal que estos firman con la federación con la intención de evitar la doble tributación; sin embargo, si estos no los recaudan, lo justo es que un porcentaje les sea entregado.

En el caso de Colombia, este reparto de recursos opera de manera similar, esto se hace a través del sistema general de participaciones.

El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001.⁸⁴

Es importante mencionar que la constitución señala en su artículo 356 que los distritos serán tratados de la misma manera que los departamentos y municipios. Recordemos que los distritos son aquellas entidades territoriales que se destacan

⁸⁴ Alcaldía mayor de Bogotá, “Sistema general de participaciones SGP”, *Secretaría distrital de hacienda*, Bogotá, Colombia, 2010, http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos_tes/SGP

por alguna característica que los hace especial del resto del territorio, entre estas podemos mencionar su cultura, peso económico, número de habitantes o importancia turística.

Continuando con la manera de transferir recursos, mediante el sistema general de participaciones, los departamentos, distritos y municipios tendrán que otorgar los servicios que les corresponda siempre y cuando den prioridad a dos puntos medulares, en primer lugar a la salud y en segundo lugar a la educación.

El tema de la salud ha cobrado importancia ya que desde 1993 que se creó la ley 100 surge el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en lugar de Sistema Nacional de Salud (SNS). La finalidad de esta ley fue la de mejorar la prestación de este servicio. Esta inquietud de mejora se despertó a raíz de la reforma constitucional de 1991 que estableció como prioridad el asegurar la universalidad en la cobertura de salud de la población colombiana.

El tema de la educación al igual que en México, en este país ha tenido rezagos, tan es así que en Bogotá capital colombiana particularmente, el tema de la educación es algo que se deja reservado para aquellas personas que tienen capacidad de pagarla, más en concreto en los niveles superior o media superior, funcionando mucho mejor las escuelas privadas. De acuerdo con un artículo periodístico, existen problemas con la educación en este país, tan es así que “solo 30 de las 286 instituciones de educación superior (10 %) tengan acreditación de alta calidad y que de 10.253 programas académicos solo 798 (8 %) cuenten con acreditación”.⁸⁵

Considero que México a pesar de sus deficiencias, ha trabajado en este sector de manera más fuerte, tan es así que, podemos decir que la oportunidad de estudiar esta presente para todo aquel que tenga deseos de hacerlo, y que cuando una persona no estudia es porque realmente no tiene el interés, las escuelas públicas están abiertas para todos. Nuestro problema radica más en la cuestión de empleo, pues profesionistas existen, el inconveniente sale en el momento de querer

⁸⁵ Silva Martínez, Marcos, “Reforma educativa integral”, Opinión, El tiempo, Colombia, 12 de Enero 2015, <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/reforma-educativa-integral/15085703>

emplearlos, todo tiene que ver con la cuestión de influencias y compadrazgos, que si en algún momento logramos erradicar estaremos en la posibilidad de no desear de otro país ninguna característica, pues considero que la educación es un punto clave para el crecimiento de la nación.

Una vez entendida la situación de la importancia de la educación y la salud, sabemos de dónde deriva la prioridad en cuanto la asignación dentro de los recursos a los departamentos, municipios y distritos y por lo tanto, se da prioridad a estos puntos en específico.

La ley 715 en particular señala las normas en materia de recursos y competencias. Es mediante este ordenamiento que se determina la utilización de la riqueza que se encuentra disponible y de las cantidades que habrán de repartirse, de igual manera se establece la forma en que habrán de ser utilizados. Tenemos por otro lado la Ley 1176 de 2007 cuyo punto central es el sistema general de participaciones.

En el caso del municipio, es importante entender la manera en que se hace de sus recursos y que con la idea de lograr la descentralización, se pretende que sea el mismo municipio quien se encuentre en condiciones de solventar sus necesidades independientemente de las aportaciones centrales. Es así que esta célula de organización obtiene sus recursos a través de:

Los ingresos propios (tributarios y no tributarios específicamente locales), los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN); el situado fiscal, los recursos con carácter de cofinanciación; las regalías, el crédito, los recursos de cooperación internacional; los apoyos del sector institucional y organizaciones no gubernamentales, los aportes departamentales; otros recursos ocasionales o que obedecen a situaciones particulares, como ayudas excepcionales de la Nación, en casos fortuitos, y los demás que el municipio esté en disposición de alcanzar, de conformidad con su capacidad de gestión.⁸⁶

⁸⁶ Devia Ruiz, Sandra Patricia, "La descentralización en Colombia: un reto permanente", DANE, revista de la información básica (ib), Bogotá, Colombia, vol.1, no. 2, diciembre, 2006, https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm

Podemos observar como el municipio en Colombia tiene mucho material para alcanzar la descentralización, esto a diferencia de México donde los municipios tienen un margen de actuación muy reducido en cuanto al cobro de impuestos dejando solo a este la recaudación de los menos fuertes y a la federación los de mayor peso dentro de la economía, y si tomamos en cuenta que los impuestos son una de las más eficientes maneras de obtener recursos, el municipio mexicano no tiene muchas posibilidades de ser autosuficiente a diferencia del municipio Colombiano. “Los ingresos tributarios corresponden fundamentalmente a lo proveniente por impuesto predial, por industria y comercio, impuesto sobre vehículos automotores y otros variados”⁸⁷

En México a pesar de que el predial es un impuesto que corresponde al municipio, este no siempre lo cobra, tan es así que solo algunos estados de la República lo exigen, siendo este uno de los impuestos fuertes a los que el municipio tiene derecho, no lo hacen muchas veces por falta de desconocimiento por parte de los representantes municipales.

Un análisis interno de la Secretaría de Hacienda muestra además que existe una gran asimetría en la recaudación del predial entre los estados. Así, el líder en recaudación por habitante de este gravamen asociado al catastro local es Quintana Roo, donde en el año 2009 ingresaron unos 790 pesos por persona. Mientras, en entidades como Tlaxcala, Oaxaca y Chiapas, la recaudación de predial per cápita genera ingresos por menos de 50 pesos por persona. La media nacional, refiere, es de 247 pesos por habitante⁸⁸.

Son muchas las cosas que limitan el desarrollo de esta entidad territorial; sin embargo, la falta de profesionalización de los servidores públicos es también una de las principales, junto con las carencias en el sistema administrativo, la corrupción, y muchas condiciones que desafortunadamente limitan el crecimiento de México.

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ Morales, Yolanda, “Municipios no cobran predial”, *El Economista*, México Df., Octubre, 2010, <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2010/10/22/municipios-no-cobran-predial>

3.4. *Las finanzas municipales en Colombia*

El término de finanzas municipales es usado mucho en materia económica y es utilizado para hacer referencia al conjunto de recursos en materia financiera que el gobierno utiliza para obtener por cuenta propia o a través de un organismo, el dinero que le permite cumplir con sus fines que son primordialmente velar por el interés y la solución de la problemática de su población, logrando así, el fin primordial del Estado que es la satisfacción de las necesidades públicas.

Las finanzas municipales no son más que todos estos medios a través de los cuales el nivel de gobierno del que se trate ya sea municipal, estatal o federal recauda lo suficiente para resolver sus necesidades.

Los recursos financieros son los medios que permiten la obtención de bienes, es decir a través de estos se hacen presentes las entradas de dinero que permitirán que se adquieran obligaciones y gastos que han de cubrir con este recurso.

En este orden de ideas tenemos que las finanzas públicas son muy importantes para conocer el motivo del desarrollo de un país, el factor económico es un punto determinante que se encuentra presente en nuestra vida diaria incluso en las mínimas decisiones. Ahora bien, cuando la organización territorial no está recaudando lo suficiente o bien cuando a pesar de eso no se ven buenos resultados, quiere decir que algo no está funcionando correctamente y resulta interesante conocer el por qué.

Es muy importante dar un panorama general de las finanzas nacionales antes de entrar de lleno al tema de mi interés que es el municipio. Por lo tanto, a partir de la reforma de 1991, "Por vía constitucional se consignaron nuevos compromisos de la nación con los territorios, según lo indicado en los artículos 360 y 361 de la carta política. A los recursos de las transferencias se adicionaron los generados por concepto de regalías petrolíferas y los originados en los fondos de cofinanciación,

creados con el fin de apoyar programas sociales y de inversión en las regiones.”⁸⁹

Cuando se tomó esta medida de carácter constitucional, no se consideraron las condiciones sobre el recurso del que disponía la nación, ocasionando de esta manera que existiera un desajuste dentro de las finanzas nacionales.

Por tanto, otorgar mayor cantidad de recurso a los territorios no fue la mejor opción para salir del problema económico, ya que dar implica una mala costumbre que se traduce en dependencia hacia el gobierno central. La mejor opción para los municipios tanto de México como de Colombia es su independencia financiera, esto es, que por sí solos puedan generar sus propios recursos y que lo otorgado por el gobierno central en el caso de Colombia y federal en el caso de México sea solo una parte que realmente le permita solventar necesidades extras y no que sea este recurso lo que le de sustento.

En Colombia las últimas décadas han representado una lucha constante por lograr una descentralización financiera, mismo que se ve reflejado en las reformas acontecidas. “En Colombia, la descentralización inició en 1985 como un proceso que trasladó responsabilidades, competencias y recursos a los municipios. De hecho, puede afirmarse que hasta 1991 el país operó con dos niveles territoriales, la nación y los municipios”⁹⁰.

La ventaja de la descentralización de manera general es que las decisiones no dependen de un superior sino que pueden ser tomadas por el gobierno local que es más cercano a las necesidades de la población, descentralizar significa delegar poder a otro órgano, con la intención de mejorar las condiciones del territorio que se gobierna. En el caso de la descentralización fiscal los departamentos y en particular los municipios adquieren un grado de autonomía, lo que les permite alcanzar un mayor grado de desarrollo.

Cuando existe dependencia financiera, se llega incluso a caer en la pereza fiscal, esto es, que la célula más pequeña de la organización territorial cae en un

⁸⁹ Restrepo Quintero Gonzalo y Álvarez Villa Daphne, “Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial”, Ensayos sobre economía regional, Centro Regional de Estudios Económicos CREE Medellín, Colombia, Junio, 2005, http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/2005_junio_0.pdf

⁹⁰ Perry, Guillermo, Gonzalo Zapata, Juan, et al., “Las finanzas territoriales en Colombia”, Colombia 2010-2014: Propuestas de política pública, Bogotá, 2010, <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Colombia-2010-2014.-Propuestas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%ABblica-Final.pdf>

estado de conformismo, pues finalmente genere o no genere el recurso tendrá quien solvente sus necesidades a través de las aportaciones que el gobierno central le transfiera.

En cambio sí hay descentralización se logra mayor fortaleza en el territorio “En general, entre más alta sea la capacidad fiscal de los territorios para financiar su gasto, más fuerte y autónomos serán estos gobiernos. Así, en muchos casos los recursos propios son inclusive más importantes que las transferencias intergubernamentales”⁹¹.

Retomando la situación de las finanzas, en Colombia durante los últimos años se han visto estables, tan es así que ha disminuido en el periodo 2010-2013 el financiamiento externo, no quiere decir que no exista, solo que se redujo, esto es un aspecto muy relevante puesto que si tomamos en cuenta que de acuerdo con un artículo publicado por el Banco de la República que dice lo siguiente “En los años veinte del siglo XIX, Colombia, entonces Gran Colombia, fue el mayor deudor internacional”⁹², podemos entender porque es relevante mencionarse este dato.

En otras palabras, fue sorprendente el crecimiento de Colombia durante este periodo, ya que recordemos que durante esta misma época se dio una fuerte crisis en la Unión Europea, particularmente en España y también en Estados Unidos, potencias muy fuertes.

Lo especial de Colombia radica en esa fuerza para sobresalir a pesar de no ser un país de primer mundo y además de que todas las economías se vieron afectadas por esta crisis, un claro ejemplo lo tenemos en México quien sufrió las consecuencias ante esta crisis Estadounidense.

La economía colombiana, por su parte, registró una fase de recuperación y mayor ritmo de actividad, que inició en el último trimestre de 2009 y culminó en 2011 con un crecimiento del 6,6% anual, para dar paso a una ralentización plasmada en tasas de crecimiento del 4% y 4,3% en 2012 y 2013, respectivamente. Por tanto, en

⁹¹ *Idem.*

⁹² Avella, Mauricio, “El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX 1820-1920”, Borradores de Economía, Banco de la República, Colombia, Número 477, Diciembre, 2007, <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra477.pdf>.

promedio, la actividad económica nacional registró un crecimiento del 5% para el período 2010-2013, que resultó ser superior en cien puntos básicos al presentado entre 2006-2009.⁹³

Ahora bien, después de esta breve pincelada de la situación de este país, conviene hacer mención de la situación de sus municipios, en el caso mexicano, no podemos decir que nos encontramos tan estables como Colombia y por lo tanto sus municipios son los más desfavorecidos, es hasta este momento que los mismos no han alcanzado ese grado de independencia y desarrollo que les permitiría salir adelante dejando atrás ese grado de desarrollo en el que se encuentran sumergidos.

Para el caso de los municipios Colombianos, podemos decir que las condiciones apuntan a ser distintas, teniendo así que para estas mismas fechas los ingresos percibidos fueron superiores a los gastos realizados, dando como resultado un superávit que contribuyó al bienestar de los mismos.

Es importante destacar que de este estudio realizado por la contraloría general de la República hace un balance para los municipios que son capitales y otro para aquellos que no lo son y por lo cual los resultados serán diferentes.

En cuanto a los primeros, “Por obligaciones, las capitales, incluyendo a Bogotá, obtuvieron un superávit de \$1,05 billones en 2013, frente a los \$1,86 billones obtenidos un año antes, debido a que los gastos agregados aumentaron más (20%) que los ingresos (15%)”⁹⁴

A pesar de que en esta cita se nos menciona que el superávit disminuyó, lo importante es que existe ese superávit, es decir los ingresos han sido superiores a los gastos y por lo tanto esto les permite tener una solvencia económica.

Ahora bien, este mismo análisis se hizo para los municipios que no son capitales, arrojando los siguientes resultados, “La Contraloría General de la República incluyó 993 municipios no capitales en los cálculos del balance fiscal .Por

⁹³ Contraloría General de la República, “Situación de las Finanzas del Estado Colombiano 2013”, Bogotá, julio, 2014, <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/186962495/Informe+sobre+la+Situaci%C3%B2n+de+las+Finanzas+del+Estado+2013.pdf/b06afc9f-a599-4956-ba4e-1427d860e87d>

⁹⁴ *Idem.*

obligaciones, 2013 cerró con un superávit de \$1,86 billones, que fue un poco superior que el observado en 2012 (\$1,57 billones). Esto es, con una variación de \$296.807 millones, resultante de la mayor variación absoluta de los ingresos (\$4,75 billones) frente a los gastos (\$4,48 billones)⁹⁵. El balance fiscal nos permite comprender la situación económica del municipio ya que si existe un déficit entonces nos encontramos en una posibilidad mayor de recurrir al endeudamiento externo con tal de solventar las necesidades presentes, por el contrario cuando existe un superávit, podemos decir que esta necesidad disminuye y la entidad territorial de que se trate ya sea nivel departamental, gobierno central o municipal puede prescindir de los recursos de crédito tanto a nivel externo como interno, por lo tanto hablar de superávit en materia económica es una clara muestra de que las condiciones son estables.

Estos datos nos dan esa noción de estabilidad, pero habría que analizar qué sucede con los municipios más pequeños, existen artículos que mencionan que a pesar de que las condiciones no son pésimas, aún no se ha logrado alcanzar ese grado de descentralización, por varios factores, en primer lugar por el mandato constitucional que a la letra dice: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Existe poca claridad en su redacción, pues por un lado tenemos que es una República unitaria, lo que nos deja el indicio de que hay un poder central que es el que ejerce el control y por el otro lado señala que es descentralizada, por lo tanto, considero que se contradicen los preceptos en el artículo señalado, ahora bien, a pesar de ser descentralizada, sus entidades territoriales no han alcanzado plenamente esa independencia y mucho menos en el aspecto financiero.

Esta estabilidad económica se debe principalmente a la descentralización que se ha venido combatiendo en este país en sus divisiones territoriales. El intento por lograr esta descentralización ha sido una lucha a lo largo de décadas y sin

⁹⁵ *Idem.*

embargo aún no se puede concluir con este objetivo.

3.5. El municipio en el proceso de descentralización

La organización territorial no es solo una forma de dividir el territorio, toda división tiene un objetivo en particular. Así cuando en Colombia se decide organizar en departamentos, municipios, territorios indígenas, distritos, etcétera, es con la finalidad de mejorar su desempeño en la solución de los problemas sociales.

El municipio es de vital importancia dentro del desarrollo ya que es la organización que está más cercana a la población y quien conoce de manera más inmediata la situación que se vive, ya se ha mencionado a lo largo de esta investigación; sin embargo no está por demás aludir que es la célula básica de la organización territorial y que por lo tanto su estabilidad económica genera una estabilidad a nivel macro o nacional.

Ahora bien, uno de los principales problemas que ha enfrentado el municipio es el de la centralización o dependencia del poder ejecutivo, misma que se traduce en una falta de autonomía financiera y poco poder de actuación, se ha considerado al municipio como una organización territorial más, pero no como el camino para lograr el desarrollo total de la nación.

Los puntos básicos que persigue la descentralización se pueden englobar en los siguientes:

- a) Mejorar el acceso de la población a servicios sociales, públicos a infraestructura, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico;
- b) Focalizar la asignación de recursos hacia la población más pobre, con lo cual la descentralización debe contribuir a la reducción de la pobreza medida por diferentes indicadores y a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- c) Disminuir las desigualdades territoriales;
- d) Contribuir a promover procesos productivos que mejoren los ingresos y empleo de la población;
- e) Mejorar y profundizar la

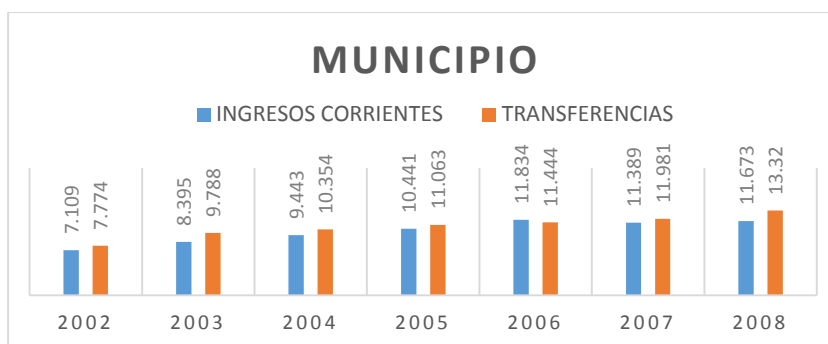
democracia representativa y participativa.⁹⁶

En Colombia, la situación de descentralización ha dado muy buenos resultados, tan es así que en las últimas dos décadas se han aumentado las transferencias, pero no se ha caído en pereza fiscal puesto que también los municipios y los departamentos han incrementado considerablemente su recaudación de impuesto y por tanto, tiene mucha más solidez económica.

Colombia, al igual que en nuestro país, ha logrado importantes batallas en sus luchas sociales, tan es así que, hasta antes de la década de los ochentas, en 1988 para ser precisos los representantes de gobierno eran elegidos por los mismos que se encontraban en el poder; sin embargo, es hasta esta fecha cuando se instaura el precepto que señala que los gobernantes serán electos de manera popular pues anteriormente el gobernador era elegido por el presidente de la República y los presidentes municipales por el mismo gobernador, dejando a un lado la participación de la ciudadanía.

Este aspecto fue muy importante ya que, significó el comienzo para dar un giro a la situación de los entes territoriales, no solo en el aspecto de gobierno, sino en la condición que se otorgó al municipio en particular. Esto suceso en especial marca el inicio de un proceso de descentralización que permitió comprender que el centralismo era una práctica que no beneficiaba en nada, por el contrario limitaba el desarrollo del país. La siguiente gráfica muestra cómo ha evolucionado la situación de los ingresos en relación a las trasferencias en los municipios de Colombia.

⁹⁶ Maldonado Copello, Alberto, "Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política", Friedrich Ebert Stiftung EN Colombia, Fescol, Colombia, julio, 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>



Cuadro 1. Consolidado Principales Fuentes de Recursos Departamentales y municipales (2002-2008, Miles de Millones- \$2008) ⁹⁷

En la tabla anterior se muestran los números respecto de los propios ingresos del municipio y las transferencias que hace el gobierno central, donde si bien es cierto que los ingresos corrientes no han alcanzado a superar al monto de las transferencias, estamos hablando de cifras muy cercanas, lo que quiere decir que ambas partes están colaborando en el crecimiento del país.

Por un lado tenemos al gobierno municipal que está generando sus propios recursos y por el otro, está el papel del gobierno del centro quien funge como un apoyo en la búsqueda del bienestar social.

Esto resultados han sido el producto del trabajo que se ha venido realizando en este país, con la finalidad de lograr el fortalecimiento del nivel municipal, desde los años ochenta se planteaba ya la idea de descentralizar y los puntos más importantes se nos mencionan en la siguiente cita que nos otorga la autora Devia Ruiz.

La descentralización de los años ochenta tuvo dos principales objetivos:

Los esquemas que se ha manejado en materia de descentralización fiscal durante los últimos años en Colombia, en particular las efectuadas durante los años ochenta que tuvieron dos objetivos fundamentales: el primero hizo referencia al deseo del gobierno de descongestionar el presupuesto en algunas de las responsabilidades de gasto territorial, en un momento de crisis y deterioro de las finanzas nacionales

⁹⁷ Gonzalo Zapata, Juan, "Las finanzas territoriales en Colombia", Debates presidenciales, <http://www.caf.com/media/3782/FinanzasTerritoriales.pdf>

y, por otra parte, el deseo de ampliar la cobertura y el mejoramiento de la calidad y eficiencia del gasto público.⁹⁸

Es lo que se pretende con el proceso de descentralización, que las obligaciones sean no solo del gobierno central sino que sea un trabajo conjunto, que sea el municipio y el departamento de igual manera responsables en la solución de problemas y que enfrenten los retos de desarrollo que exige la población.

La descentralización fiscal representa una vital importancia porque es a través del dinero donde se inicia con el desarrollo, las grandes obras, los grandes cambios y la solvencia económica se expresa a través del dinero que pueda poseerse.

Sin duda, el momento de la historia de Colombia que marcó el camino hacia la descentralización fue cuando inicia la vigencia de la constitución de 1991, en la cual se menciona que el país será una República descentralizada y con entes territoriales autónomos.

El bienestar de los municipios depende del grado de independencia que tengan respecto del gobierno central. En Colombia la situación de los entes territoriales ha mejorado debido a los esfuerzos que se han realizado tendientes a lograr esta característica. Con la creación de algunas leyes las condiciones de los municipios han mejorado.

Los logros alcanzados en el manejo de las finanzas públicas locales, son de cierto modo el reflejo de los avances en materia de descentralización fiscal y administrativa; al tiempo que también contemplan el apego a la normatividad vigente. Ciertamente, la ley 358 de 1997, la ley 819 de 2003 y, en especial, la ley 617 de 2000; han determinado en gran medida la evolución de las finanzas públicas de los municipios colombianos, permitiendo alcanzar positivos resultados en materia de ingresos y mejorando la destinación de los gastos, en especial los dedicados a inversión.⁹⁹

⁹⁸ Devia Ruiz, Sandra Patricia, *op. Cit.*

⁹⁹ López González, Mauricio, *Descentralización y Eficiencia Fiscal: ¿Origen de Nuevas Disparidades Regionales? Un Análisis para los Municipios Colombianos*, CEPAL, Universidad de Antioquia, Colombia, http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio_Lopez_Finanzas_locales.pdf

Ley 358 de 1997 tiene como principal objetivo regular el endeudamiento público, estableciendo límites que no permitan que determinado ente se comprometa aun y cuando no tenga la manera de cubrir ese recurso, además en ministerio de hacienda y crédito público tendrán que dar autorización para que el préstamo se lleve a cabo. El municipio o departamento no podrán adquirir deudas que se encuentren dentro de su capacidad de pago.

Con esta ley se pretende que las finanzas territoriales sean estables, e impedir que debido a una mala decisión de una persona o de un grupo minoritario, el conjunto territorial sufra las consecuencias de las malas decisiones.

En cuanto al segundo precepto legal que se menciona en la pasada cita, tenemos que la Ley 819, conocida como la ley de responsabilidad fiscal, pretende alcanzar la estabilidad económica de los municipios, ya que esta ley obliga a la administración a publicar a su consejo municipal, informes cada determinado tiempo, donde se establece la capacidad de endeudamiento, la manera en que habrá de sostenerse la deuda, así como la forma de sostener los gastos del municipio.

Estas leyes no son más que un complemento para lograr el bienestar del municipio, pues en conjunto buscan las maneras de que se tenga estabilidad económica en esta célula territorial.

De la misma manera la ley 617 de 2000, busca fortalecer la figura municipal. En primer lugar esta ley categoriza las entidades territoriales, en segundo lugar limita los gastos de funcionamiento dependiendo de la categoría a que pertenecen, sin que los municipios puedan gastar más de lo debido evitando con ello un derroche. El punto más importante de esta ley consiste en un acuerdo de reestructuración y ajuste fiscal, donde aquellos municipios que presenten graves problemas en sus finanzas y un mal desempeño fiscal, están en posibilidades de desaparecer y ser absorbidos por uno que si tenga la capacidad suficiente. Esta medida debería ser implementada en México y así evitaríamos derroche de dinero en pagos de salarios innecesarios cuando finalmente existen municipios que no tiene un buen desempeño fiscal y lo que sucede es que representan una carga más

para la federación.

El municipio en Colombia ha mejorado sin duda en los últimos años esto como producto del trabajo que se ha venido realizando, además de la búsqueda de la descentralización, se han implementado otras leyes tendientes a la mejora del mismo.

Para lograr el mejoramiento y desarrollo de las finanzas en Colombia se buscó lograr la descentralización “El proceso de descentralización partió del supuesto que los gobiernos locales y regionales complementan el esfuerzo fiscal e interactúan de manera más cercana con las comunidades y la ciudadanía. A su vez la ciudadanía es beneficiaria directa de la prestación de los servicios.” Con el paso del tiempo nos damos cuenta de que los resultados del proceso de descentralización han sido de manera general buenos porque se han dado mejoras en la calidad de vida de los colombianos.

En síntesis, podemos inferir de lo anterior que, la Descentralización sí ha sido eminentemente productiva para las regiones, en la medida que les ha permitido consolidarse como entes autónomos desde el punto de vista político y en algunos aspectos administrativos y financieros. Existen latentes un cúmulo de situaciones que generan, a la postre, ineficiencia en la inversión social e inequidad en la asignación del gasto que se traducen en una baja capacidad de gestión de las Entidades Territoriales. En aras del fortalecimiento, la política que se está promoviendo en la actualidad por parte del Gobierno Nacional, se circunscribe a tres líneas estratégicas: fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública, profundización de la descentralización administrativa y fiscal y, por último, lo referente al ordenamiento territorial. Analizaremos, a continuación, los avances más significativos sobre estos dos últimos tópicos.¹⁰⁰

No se ha logrado ganar del todo el objetivo de la descentralización ya que en Colombia existe una gran heterogeneidad que impide que el crecimiento sea el mismo en todas partes; sin embargo dentro de lo rescatable encontramos que la

¹⁰⁰ Devia Ruiz, Sandra Patricia, op. Cit.

descentralización si ha sido buena y a ha aportado grandes beneficios en cuanto al crecimiento y la autonomía municipal.

Capítulo 4

La administración financiera de los municipios del estado de Michoacán

SUMARIO: 4.1. *El municipio como unidad básica del desarrollo del país.*
4.2. *El buen desarrollo de los municipios de Michoacán como resultado de una correcta administración financiera.* 4.3. *Análisis de la dependencia financiera en los municipios.* 4.4. *La autonomía financiera como impulsora de crecimiento municipal.* 4.5. *El desarrollo en los municipios de Michoacán*

4.1. *El municipio como unidad básica del desarrollo del país*

Desde la antigüedad el municipio representa una vital importancia, es la organización más cercana a la población y por tanto la inmediata para resolver los conflictos que se presenten. La Constitución Política de Colombia nos hace la referencia sobre la figura del municipio, donde se señalan algunas de sus funciones y debido a su amplio margen de actuación, resalta su importancia dentro de la vida del país.

El artículo 311 de la Constitución de Colombia, hace referencia al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y a quien le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Resulta importante el carácter que se le da como entidad fundamental. Esta peculiaridad consiste en señalarlo como la división territorial que sirve de base para el desarrollo de la nación, es decir, que es imprescindible para conseguir el buen

funcionamiento nacional, si no existiera el municipio resultaría muy complicado administrar al Estado. Podemos entender como entidad fundamental, a la forma de organización de la cual depende el buen o mal funcionamiento de un ente superior y que su existencia es parte principal en la división territorial del Estado.

De ahí que resulte que esta célula tiene gran importancia, considero que aún más que el mismo Estado o la nación, pues nuevamente afirmo si existen bases sólidas, estamos en condiciones de tener un desarrollo pleno en todo el país.

En el artículo 311 de la Carta Suprema, le agrega al municipio un calificativo más, el de fundamental: es decir, además de las prerrogativas que le otorga el hecho de compartir el carácter de entidad territorial, se le pretende destacar dentro del conglomerado de entidades, como la primera entre ellas. Esta adjetivación no es más que el reconocimiento al antiguo postulado municipalista, que pretendía encontrar en la institución el vínculo directo entre el Estado y los ciudadanos. El punto de encuentro primario, inmediato o más cercano entre la población y sus instituciones. El lugar inevitable de todo ser humano en todos los instantes de su existencia. No existe persona que no habite un municipio y, por lo tanto, que dicho ente, como institucionalización inmediata del poder público, deba ofrecerle respuestas permanentes a sus necesidades como miembro de dicha comunidad.¹⁰¹

El municipio representa una amplia importancia por todo lo que implica, además podemos afirmar que el municipio fue la primera organización que conoció la sociedad, por lo cual constituye la base de la creación del Estado mexicano. “En Estados Unidos, por el contrario, puede decirse que el municipio fue organizado antes que el condado, el condado antes que el Estado y este antes que la Unión”.¹⁰²

Aun no existe un criterio definido que explique el origen del municipio, es decir, los estudiosos del tema no han logrado ponerse de acuerdo sobre qué fue primero, si el estado o el municipio. Existen dos corrientes que señalan el origen del mismo, por un lado la corriente iusnaturalista o sociológica y la positiva o jurídica, la

¹⁰¹ Torres Alzate, Hernán, *Aspectos básicos del régimen municipal*, Caracas, Venezuela, DIKE, 2011, p. 35.

¹⁰² Alexis Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 41, citado en Henao Hidrón, Javier, *El poder Municipal*, Décimo tercera edición, Medellín Colombia, Vieco E hijas LTDA, 2008, p. 15

primera nos indica que el municipio surgió como su nombre lo indica de un hecho natural, donde la necesidad de agrupación y asociación del ser humano dio paso a la formación de este núcleo de organización, donde tuvieron que reunirse con el fin de mejorar su desarrollo y crear a su vez reglas de comportamiento y actuación dentro del grupo, por otro lado tenemos al segundo grupo que el positivista o jurídico quien señala que el municipio fue creado por la ley una vez que el grupo ya se encontraba reunido como una manera de facilitar la convivencia.

Considero que el origen del municipio es como lo afirma la corriente iusnaturalista: “Según la teoría llamada sociológica o iusnaturalista, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y administrarlas”¹⁰³

El ser humano por su naturaleza empezó a reunirse, pero hacía falta algo que mejorara su convivencia y es ahí donde surge el derecho, que posteriormente dio paso al Estado.

Existen varios autores que coinciden en la importancia sobresaliente de esta entidad, en voz de Pachón Lucas podemos entender esta importancia de acuerdo a lo siguiente:

El municipio es el depositario natural de la gestión de los asuntos públicos de interés para la comunidad local, pues atiende servicios que le son vitales. La importancia del gobierno municipal surge de su relación próxima, inmediata, directa, con los habitantes. Ninguna otra forma de organización política le debe pertenecer tanto a los ciudadanos. Digamos que el municipio es el condominio por excelencia”¹⁰⁴

¹⁰³ Anaya Cadena, Vicente, “Marco teórico del gobierno y gestión municipal”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, núm. 64, Biblioteca jurídica de la UNAM, 2002, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr4.pdf>

¹⁰⁴ Pachón Lucas, Carlos, *Gobierno municipal. Guía temática de programas de gobierno y planes de desarrollo legislación. Jurisprudencia. Comentarios*, Segunda Edición, Bogotá, Colombia, Ediciones doctrina y ley LTDA, 2007, p. 31.

Sin duda la importancia radica en la cercanía que este núcleo tiene con la población, entre más cercano, mayor será la posibilidad de solución de necesidades y conflictos.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que “Los Estados adoptarán para su régimen interno la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre...”.

El municipio representa la base de toda la organización territorial y es muy importante esta organización en cuanto a la materia administrativa ya que el municipio es la estructura más cercana a la sociedad y tiene el conocimiento más correcto sobre cómo resolver los problemas, además si el Estado tuviese más relevancia que el municipio, entonces la constitución señalaría que es el Estado la base de la organización, este es un precepto constitucional y por lo tanto ese es su grado de importancia.

Esta investigación no alcanzaría para enumerar el valor y la utilidad que representa esta figura, pero podemos decir que un aspecto que motiva a su estudio es la búsqueda del mejoramiento de nuestro país, donde el municipio es el principal espacio para iniciar alcanzar la autonomía, donde a los ciudadanos se les satisfaga de los servicios que les permitan alcanzar un grado de bienestar

Actualmente se busca que las condiciones de México sean mejores y en esta búsqueda se pretende impulsar a la independencia financiera como la principal arma ante la crisis en que se encuentran los municipios mexicanos.

4.2. El buen desarrollo de los municipios de Michoacán como resultado de una correcta administración financiera

El factor económico ha tenido desde épocas antiguas una vital importancia, la economía es la responsable del grado de desarrollo de la sociedad en general, cuando existe una economía estable podemos decir que una sociedad es capaz de resolver la problemática que pudiese suscitarse dentro de su población. Una

sociedad desarrollada es aquella que tiene una cantidad de recursos económicos suficientes y por lo tanto un nivel económico elevado.

El dinero es un factor importante a lo largo de la historia, tan es así que inicialmente en las relaciones de comercio era utilizado el trueque como medio para satisfacer las necesidades de la sociedad pero perdió vigencia en el momento en que se optó por la utilización del dinero. Una de las desventajas del trueque y motivo de su desaparición, era que debía existir coincidencia entre la oferta y la demanda de las partes, esto es, que una de las partes debía requerir de cierto producto que el otro tenía interés de vender.

El dinero por su parte vino a revolucionar las formas de adquisición de los productos, de tal forma que si tu prestas un servicio tendrán que pagarte con dinero y este a su vez podrá ser utilizado de la manera en que tu decidas de acuerdo a tus necesidades y en la forma en que les des prioridad. El dinero constituye un medio que nos permite adquirir nuestros satisfactores y por lo tanto obtener bienestar.

Es así que, este recurso ha adquirido tal relevancia en nuestra sociedad actual que se han implementado medidas que permiten vigilar la administración del mismo en favor de la sociedad. La administración financiera no es más que la forma en que se utilizan de manera correcta los ingresos del país o de la división territorial en concreto de la que se esté hablando.

Durán Restrepo nos define a la administración financiera como “El proceso de programar, gerenciar, ejecutar, evaluar y controlar la obtención y aplicación eficiente de los recursos financieros de la entidad para el ejercicio de la gestión del desarrollo municipal”¹⁰⁵

La administración financiera es la encargada de conducir los recursos que posee una organización con la finalidad de obtener el máximo potencial de los recursos con los que cuente el Estado. La función de la administración financiera va desde la adquisición de los bienes hasta su utilización y correcto manejo para lograr de esta manera el desarrollo y el beneficio colectivo.

Es necesario entender lo que este concepto implica para poder pasar a las

¹⁰⁵ Duran Restrepo, Darío, *Administración financiera municipal*, Santa fe de Bogotá, Colombia, DURAN EDITORES, 1997, p. 14.

condiciones actuales del desarrollo municipal. Con la administración financiera se pretende mejorar las condiciones de la sociedad a través de la organización de los gastos y los ingresos; administrar las finanzas implica hasta cierto punto realizar una planeación por parte del alcalde y su equipo de trabajo, donde se puedan prever las condiciones futuras y de esta manera poner en práctica las mejores estrategias de tal forma que se cumplan con los objetivos del plan de desarrollo establecido al inicio del periodo de gobierno.

El municipio existe como la principal forma de organización territorial pero con un claro y principal objetivo que es el de brindar servicios a los ciudadanos y mejorar las condiciones de vida, esto a través de la correcta aplicación de los recursos económicos que obtiene por si solo o a través del Estado.

Cuando existe una mala administración, se refleja en las condiciones de poco desarrollo, rezago y pobreza de los municipios. Ahora bien, existen maneras de medir el desarrollo de estos, como por ejemplo las condiciones de nivel educativo, satisfacción de los servicios de salud, vivienda, servicios básicos como electricidad, drenaje, agua potable, etc. “Los gobiernos municipales deben orientar sus esfuerzos a garantizar los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, recreación, cultura y deporte, entre otros, tanto para la población de las zonas urbanas como de las zonas rurales, operando con criterios de focalización hacia la población más pobre”¹⁰⁶.

Es muy importante resaltar lo que esta cita nos señala, cuando se dice que se debe dar prioridad a la población más pobre, significa que uno de los objetivos más importantes es lograr condiciones de igualdad y equilibrio en todos los municipios del Estado, el gobierno municipal debe velar por aquellas zonas más vulnerables con la intención de mejorar las condiciones de su estado partiendo de la consolidación de la base de la organización.

En base a las funciones del municipio es que podemos identificar los logros o deficiencias que se han tenido, así, cuando un municipio ha alcanzado estos

¹⁰⁶ Dirección de desarrollo territorial sostenible, “Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios”, Colombia, DNP, 2005,
<https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=s%2BqUIF%2BCw/o%3D&tabid=387>

satisfactorios podemos decir que su nivel de desarrollo es bueno.

Entendemos por desarrollo aquellas condiciones que presenta una sociedad que tiene un nivel económico alto o también puede ser entendido como el grado de crecimiento que presenta determinado grupo y que le permite tener condiciones de vida óptimas que se reflejan en la cobertura amplia de servicios prestada a los integrantes de municipio. El autor Méndez Morales señala lo siguiente:

El desarrollo es un nivel socioeconómico alcanzado por algunos países. El desarrollo económico implica algunas características que se refieren tanto a cambios cuantitativos como, sobre todo, a cambios cualitativos. El desarrollo económico representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto, e implica que estos mejoran día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos.”¹⁰⁷

Cuando una sociedad está desarrollada quiere decir que su población satisface sus necesidades básicas y que las mismas van aumentando en la medida en que sigue desarrollándose. El desarrollo nos dice el autor de manera general se refiere al cambio tanto de manera cuantitativa como cualitativa, se presentan cambios que en la materia que nos ocupa se refieren a un bienestar de la población. No puede existir desarrollo si las condiciones económicas no son óptimas y por lo tanto la economía juega un papel muy importante en este aspecto.

La Gran Enciclopedia de Economía nos señala que el desarrollo es: “Proceso de crecimiento de una economía caracterizado por innovaciones tecnológicas, aumentos en la productividad y cambios sociales que suele ir acompañado por un mejor reparto de la renta y riqueza”¹⁰⁸ Esta definición nos da un punto de vista económico, pero, considero que también en el campo del derecho, el desarrollo se caracteriza por un grado de crecimiento en las condiciones de la sociedad. El desarrollo es lo que todos como integrantes de una nación deseamos, una vez que

¹⁰⁷ Méndez Morales, José Silvestre, *Fundamentos de economía para la sociedad del conocimiento*, 5ª ed., México, Edit. Mc Graw Hill, 2009, p. 55

¹⁰⁸ La Gran Enciclopedia de Economía, Desarrollo Económico, 2012, <http://www.economia48.com/spa/d/desarrollo-economico/desarrolloeconomico.htm>

este es alcanzado, la vida se torna mucho más cómoda en el aspecto económico, los salarios aumentan, los precios disminuyen, adquirir productos básicos es más accesible, en fin, todo mejora.

Para alcanzar este grado de desarrollo es necesaria la independencia financiera por parte de los municipios, esto es, que sean los mismos municipios quienes generen sus propios recursos y las aportaciones que haga la federación sean como un ingreso extra que les permita tener fondos para solventar aquellas necesidades que surjan de improvisto.

El desarrollo no es otra cosa más que el crecimiento favorable que presenta alguna cosa. Generalmente el desarrollo se ve reflejado en el crecimiento económico de la sociedad. Existe desarrollo cuando los niveles son óptimos en todos los sectores sociales, concluyo este apartado diciendo que el desarrollo de nuestro país dependerá del crecimiento y bienestar de los municipios y Estados primeramente. Los tres niveles de gobierno forman una sola parte, por tanto, no pueden estar bien una si alguna de las otra fallan. El crecimiento debe ser en conjunto, desde la base de la organización territorial que es el Municipio.

Antes de hacer un análisis de los municipios de Michoacán, es importante señalar que México es uno de los países más desiguales en cuanto a las condiciones que imperan en sus estados, tan es así que tenemos que existen algunos estados con las mejores condiciones mientras que otros se encuentran en las peores. El nivel de desigualdad en los mismos no permite tener una visión clara sobre las condiciones del país ya que las estadísticas muestran un promedio de la situación vivida en México.

Tenemos entonces que en nuestro país existe un organismo encargado de medir la pobreza en México y evaluar la situación de la política social. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza una estimación sobre las condiciones del país y nos permite tener un panorama de las circunstancias actuales en base al desarrollo o estancamiento del país. El estudio más reciente de este organismo es del año 2014 y en este se señalan datos importantes sobre el nivel de pobreza en México. “A nivel nacional el número de personas en situación de pobreza se incrementó en medio millón de personas entre

2010 y 2012 llegando a 53.3 millones en 2012 (45.4 por ciento).”¹⁰⁹

En el estado de Michoacán en particular, se vive una situación difícil, no solo en el aspecto económico sino en el ámbito político y social, sumado a esto tenemos que las irregularidades dentro del periodo de gobierno del poder ejecutivo del Estado, han ocasionado severos problemas en cuanto al seguimiento de las metas planeadas para lograr el desarrollo del Estado, si bien es cierto que durante la transición del poder de un sujeto a otro, no se ha dejado la rectoría del Estado a la deriva, si es verdad que en esos cambios se retrasan los planes y metas establecidas para alcanzar un óptimo nivel de desarrollo estatal.

Las condiciones en que se encuentra el Estado propician que el avance económico en el mismo se vea afectado; sin embargo otro de los principales problemas para que Michoacán alcance un buen nivel de desarrollo es el aspecto de la mala administración con la que cuentan los municipios y el grado de dependencia financiera.

4.3. Análisis de la dependencia financiera en los municipios

La dependencia financiera de los entes territoriales, en particular los municipios en México ha sido motivo de estancamiento en los mismos. Con la Ley de Coordinación Fiscal que se puso en marcha en el año 1980, se buscó evitar la doble tributación ya que esto implicaba una afectación a las entidades de gobierno, pues sus personas físicas o morales, en ocasiones tenían que pagar dos veces por el mismo concepto pero en diferentes niveles de gobierno, o bien, dos impuestos sobre una misma fuente.

Como su nombre lo indica, coordinar de manera general, significa realizar un trabajo en conjunto de las partes que integran un gobierno, para obtener un mismo fin, que en este caso es la mejora en las condiciones de la sociedad. Coordinar con el objetivo de evitar la doble tributación, donde sean definidas las acciones que les corresponden a cada parte, en pro siempre de la población.

¹⁰⁹ CONEVAL, “Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014”, México, 2014, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf

Hablar de coordinación es hablar de un trabajo donde participan los administradores, en la recaudación de los impuestos sin perjudicar al contribuyente, procurando llegar a acuerdos donde se evite la doble tributación.

Esta actividad pretende sentar las bases para que la recaudación de impuestos se haga de la mejor manera, de tal forma que el ciudadano contribuya con su aportación y el Estado se beneficie con la misma y a su vez la devuelva en servicios, se trata de colaborar para recibir a cambio un beneficio por parte del gobierno.

La coordinación fiscal surge como una forma de solución a los problemas derivados de la doble tributación, que se presentaron debido a una mala organización en este aspecto, por la poca claridad que se plasma dentro de las leyes. La constitución otorga a los niveles de gobierno el poder de recaudación en su territorio, más aun, no señaló limitaciones en cuanto a la coincidencia sobre las mismas tributaciones, no delimitó la competencia federal o estatal para cobrar impuestos, trayendo consigo una serie de problemas que la coordinación vino a resolver.

La doble tributación se presenta cuando a una fuente, acto u objeto se le asigna más de un impuesto, ya sea por la misma autoridad o por autoridades de diferentes niveles de gobierno.

Antes de la coordinación fiscal, era frecuente que esta situación se presentara, debido a la poca claridad que se encuentran dentro de la ley, al no especificar las competencias delimitadas de cada nivel.

Esta situación tiene que ver con lo siguiente, en primer lugar, tenemos que derivado del federalismo, cada ente de gobierno tiene la obligación de dotar de bienestar a su población y dentro de este compromiso, tiene la facultad de realizar todas aquellas actividades que le permitan conseguir este objetivo. Por tanto, la principal fuente de ingresos en nuestro país son los impuestos, mismos que son el objeto materia de dicho conflicto.

La constitución política de nuestro país señala en su artículo 73 fracción VII, que el congreso tiene la facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, por lo que se entiende que no habrá límites de acuerdo a este

señalamiento en cuanto aquello de donde se pretendan obtener ingresos, este precepto no indica que habrá potestades exclusivas del estado, municipio o federación, dejando de esta manera el principal hueco que motiva a la doble o múltiple tributación. “La facultad de imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto implica que la federación puede gravar cualquier fuente de ingresos, además de las que la Constitución le reserva en forma exclusiva y que las entidades federativas no pueden gravar”¹¹⁰ es por esto que existe la posibilidad de que esto suceda ya que será la federación quien tenga la opción de crear los impuestos que considere convenientes y probablemente si no están expresamente prohibidos para los estados, estos también gravaran sobre la misma fuente.

De acuerdo con el autor H. B Villegas, para la mayoría de la doctrina, la múltiple imposición existe “cuando el mismo destinatario legal tributario es gravado dos (o más) veces, por el mismo hecho imponible, en el mismo período de tiempo, y por parte de dos (o más) sujetos con poder tributario”¹¹¹ Actualmente solo habrá doble tributación si una de las partes viola el convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal, ya que a través de este se busca subsanar estas deficiencias dentro de las tributación, que al existir violan el principio de justicia e igualdad, ya que no existen las mismas condiciones para todos. Un claro ejemplo de la doble tributación es en el impuesto sobre la renta (ISR), donde las sociedades pagan un impuesto sobre las ganancias obtenidas, pero a su vez también lo hacen sus integrantes por separado.

Es importante destacar que la Coordinación fiscal en México es un instrumento que ha beneficiado a la nación pero también la ha perjudicado. Por un lado tenemos que vino a regular el problema de la concurrencia tributaria, es decir, dio orden a la fiscalización del Estado, señalando la forma en que han de conjuntarse los niveles de gobierno para recaudar los tributos, generando con esto, certeza al contribuyente quien no se verá obligado a aportar más de lo necesario,

¹¹⁰ Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1972, p. 114

¹¹¹ Villegas, H.B, citado en Cofone, Ignacio, *La Economía de la doble imposición tributaria*, Universidad de la Sabana, Vo. 20, núm. 2, Diciembre, 2011, Cundinamarca Colombia, Sistema de Información Científica Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.redalyc.org/pdf/720/72021402007.pdf>

respetando el principio constitucional que hace referencia a la capacidad contributiva que deberá ser aplicado y respetado en beneficio de la ciudadanía. Por otro lado, este mismo instrumento, vino a deteriorar la autonomía de los estados y municipios, ya que agudizó la dependencia de las transferencias del gobierno federal. Actualmente ningún nivel de gobierno cuenta con los recursos suficientes para satisfacer todas sus necesidades.

La coordinación fiscal ha creado un alto grado de dependencia por parte de los gobiernos locales respecto del federal, que viene a ser un perjuicio para los mismos. Los estados y municipios no pueden tener los suficientes ingresos debido a que es la federación quien recauda los impuestos más fuertes, siendo los impuestos que se recaudan por parte del municipio de los más débiles en cuanto a valor económico.

Los impuestos se clasifican por materia de competencia, así tenemos que corresponden a la federación “el Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto sobre Depósitos en Efectivo (IDE), Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU).”¹¹²

En este orden de ideas tenemos que para los Estados corresponden el cobro de los siguientes impuestos “Impuesto sobre actividades mercantiles e industriales, Impuesto sobre remuneraciones al trabajo personal, Impuesto sobre diversiones y espectáculos públicos, Impuesto sobre compraventa y operaciones similares, Impuesto sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos, Impuesto sobre nóminas, Impuesto sobre honorarios por actividades profesionales y ejercicios lucrativos no gravados por la ley del IVA, Impuesto por la prestación de servicios de hospedaje, Impuesto sobre traslado de dominio de bienes muebles usados, Impuesto sobre actos, contratos e instrumentos notariales”¹¹³. Es necesario recalcar que la federación y los estados tiene una ventaja sobre el municipio y es que en la constitución política de los estados unidos mexicanos artículo 73 en particular señala para la federación que esta tiene la facultad de imponer las contribuciones

¹¹² Secretaría de relaciones exteriores, “Pago de Impuestos en México”, Consulado de México en Francfort del Meno, México, Febrero de 2015, <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/index.php/es/impuestos>

¹¹³ *Idem*.

que considere necesarias, en el caso del Estado, la misma constitución señala en su artículo 124 que todas aquellas facultades que no estén señaladas en la constitución como propias de la federación serán materia de los estados; sin embargo para el municipio no existe más opción que las contribuciones que le corresponden y las contribuciones que el estado haga en su favor.

Ahora bien , corresponden a los municipios la recaudación de los impuestos de Impuesto predial, Impuesto sobre adquisición de inmuebles y transmisión de dominio, Impuesto para el fomento deportivo y educacional, Impuesto para el fomento turístico, desarrollo integral de la familia y promoción de la cultura, Impuesto sobre asistencia a juegos permitidos y espectáculos públicos, Impuesto para el mantenimiento y conservación de las vías públicas, Impuesto por alumbrado público, Impuesto de plusvalía”¹¹⁴.

Una vez que señalo los diferentes impuestos y las competencias de cada nivel de gobierno, podemos entender la diferencia que existe entre la recaudación de los distintos impuestos, no es lo mismo el impuesto sobre la renta (ISR) que cobra la federación al impuesto sobre alumbrado público que recauda el municipio, tampoco es equivalente el impuesto empresarial a tasa única con el impuesto sobre espectáculos públicos, el resultado del dinero que se obtiene es muy diferente, sumado a ellos tenemos que el municipio muchas veces no cobra impuestos de los que le corresponden.

Considero que los términos de la Coordinación Fiscal deben ser replanteados, otorgándoles más facultades tributarias a los gobiernos estatales y municipales, y que además se establezcan verdaderos controles de vigilancia en cuanto a la distribución que la federación debe hacer por medio de las participaciones y aportaciones a los gobiernos locales.

El municipio presenta desventajas en comparación con el Estado y la federación, como ya he mencionado, este es el único nivel que no tiene la potestad de cobrar impuesto de mayor peso y por tanto los únicos que tiene a su disposición no le son suficientes para solventar sus necesidades, por tanto, es más fácil esperar

¹¹⁴ *Idem.*

a que el recurso llegue, adhiriéndose al convenio de coordinación fiscal, creando de esta manera la dependencia financiera.

El sistema tributario ha sido incapaz de generar por sí mismo los niveles óptimos de recaudación de ingresos en los tres órdenes de gobierno, debido a que existen restricciones constitucionales en el caso de las haciendas estatales y municipales. El tema de competencia de la Federación en materia de impuestos ha sido debatido ampliamente, específicamente en el supuesto de la Federación, si tiene ésta facultad exclusiva en algunas materias o actos, o que si la facultad para legislar no limita a los estados a crear impuestos sobre los mismos actos.¹¹⁵

Los términos de la coordinación deben ser replanteados para poder llegar a mostrar cierto grado de desarrollo en nuestra nación, pues si el municipio recibe realmente los apoyos y además se permite que estos mismos al igual que el Estado recauden tributos importantes, se podrá mejorar, tomando en cuenta que el municipio es la base de nuestra organización territorial.

Lo anterior no significa que se tengan que aumentar los tributos a la población, sino que se distribuyan las facultades en los niveles de gobierno, evitando con esto la dependencia hacia la federación, fortaleciendo así lo que conocemos como Federalismo.

El federalismo es una forma de gobierno que rige a varios países, entre estos México y consiste en una organización cuya unidad radica en la federación pero que reparte el poder entre los diferentes modelos del Estado. En nuestro caso, México forma parte de un gobierno de este tipo. El federalismo es entendido como una autoridad descentralizada con un grado de libertad que poseen los estados y los municipios, donde se tiene un mayor grado de independencia en cuanto a su actuar dentro de los problemas que se susciten en su territorio, siempre y cuando se sujeten a lo establecido en nuestra carta magna.

¹¹⁵ Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, “El ingreso tributario en México”, Centro de estudios de finanzas públicas, México, Febrero 2005, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>

El federalismo es concebido también como el principio organizador del poder, se trata de que cada entidad se autogobierne, de tal forma que exista un punto en común y cada parte pueda ejercer sus derechos y tomar sus decisiones de acuerdo a lo establecido por sus propios principios. México es un país federalista porque la república está conformada por estados que mediante un pacto, forman una unión y porque estas entidades son estados libres y soberanos. Las entidades federativas por disposición constitucional tienen la facultad de crear su propia constitución que regirá su funcionamiento interno, siempre y cuando no contravenga a lo establecido por la constitución federal.

Los estados y municipios poseen autonomía respecto a su organización y funcionamiento, pero dependen de un ente superior que es la federación, a la cual se sujetan y le otorgan facultades pues finalmente es a quien pertenece su soberanía, es decir, delegan competencias a un estado federal central. “El federalismo supone la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por si mismos normas jurídicas” ¹¹⁶

Cabe mencionar que uno de los beneficios del federalismo, consiste en la tenencia de poder representado en los tres órdenes de gobierno. Esto lleva a los estados y municipios a mantener cierto equilibrio en relación a las facultades que los mismos pueden poseer, pues el hecho de que sean autónomos no significa que no habrá un cuerpo superior que los restrinja.

“La Federación es la asociación, o agrupación de individuos que tienen entre sí un vínculo cultural, social, político, o económico cuya finalidad es obtener fines comunes y superiores que sólo juntos pueden alcanzar”.¹¹⁷ En nuestra República Federal, cada uno de los estados es soberano, esto quiere decir que, tienen su

¹¹⁶ Carbonell, Miguel, “El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UMAN, México, 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>.

¹¹⁷ Velazco Lozano, Néstor, “El Federalismo Fiscal en México”, Comisión Fiscal, Colegio de contadores públicos de Guadalajara Jalisco, México, 2013, <http://www.ccpq.org.mx/blog/comision-fiscal/275-el-federalismo-fiscal-en-mexico>.

propia constitución que está elaborada de acuerdo a la Constitución federal y tienen su propio gobierno, además en los estados también existe una división de los poderes al igual que en la federación.

Como objetivos principales, el federalismo pretende distribuir el poder a cada nivel de gobierno, esto para que pueda actuar de la mejor manera ante determinadas circunstancias, sin que tenga que intervenir siempre la Federación que finalmente no está involucrada directamente en las necesidades de la población.

Ahora bien, el federalismo fiscal resulta ser esa descentralización en cuanto a los egresos e ingresos de las Haciendas de los diferentes niveles de gobierno que trabajan en un mismo sistema federal. Es en sí, la distribución de potestades facultades y responsabilidades en cuanto a ingresos y egresos en los distintos niveles de gobierno.

El federalismo pugna por una descentralización del gobierno. En el caso del federalismo fiscal se busca que los Estados y Municipios tengan la potestad de recaudar sus propios ingresos. La principal idea es descentralizar la labor fiscal, donde no solo la federación recaude, sino que lo hagan también los otros niveles de gobierno. La federación tiene autoridad tributaria pero también debido al federalismo fiscal, la tendrán los estados y municipios. “El federalismo Fiscal implica una definición de competencias entre los niveles de la administración federal para llevar a cabo la recaudación de impuestos y el gasto público”¹¹⁸

A través del federalismo fiscal se pretende que los Estados y Municipios lleguen a ser autosuficientes, es decir que en la medida en que puedan obtener sus propios recursos, dejen de ser dependientes de la federación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la federación tiene potestad tributaria, al igual que los estados. Es importante agregar que dicha potestad no solo abarca a los ya mencionados, sino que también lo hace para los municipios, de lo que se desprende que existe este federalismo fiscal en los tres niveles de gobierno y que es avalado por nuestra Constitución.

¹¹⁸ Pliego Moreno, Iván H, *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 94, 2010, p. 4.

Por todo lo señalado, podemos concluir que el desarrollo de los municipios tiene una relación directa en cuanto a su independencia financiera, en el momento en que estos sean capaces de recaudar por sí solos y con esto satisfacer sus necesidades, estaremos en presencia del inicio del auge municipal y como consecuencia alcanzaremos el desarrollo como país, partiendo de una base sólida y fortalecida.

4.4. *La autonomía financiera como impulsora de crecimiento municipal*

Para entender la autonomía financiera es necesario remitirse a conceptualizaciones de la misma palabra. Entendemos por autonomía, de acuerdo con Torres Estrada lo siguiente “La Autonomía es el atributo de toda agrupación social, la que por la misma naturaleza de su creación nace con ella, como una forma de identidad y de independencia ante las demás comunidades”.¹¹⁹ Entendemos que la autonomía es la característica de cualquier grupo social que le permite separarse de los otros grupos, es decir, tener sus propios órganos y decidir libremente su funcionamiento respecto de los otros.

Existen algunas definiciones etimológicas como la siguiente: “Autonomía, siguiendo la etimología griega *autos*: propios; y *nomos*: ley, es la posibilidad de darse normas a sí mismo.”¹²⁰ Queda muy claro con su definición etimológica lo que este concepto significa, teniendo así que, la autonomía quiere decir, aquel poder que tienen las entidades, organizaciones, grupos y hasta los sujetos de manera particular de regirse por sí mismos.

Se trata de crear normas de manera interna y con la finalidad de gobernarse así mismo sin depender en su totalidad de un órgano supremo. Me permito afirmar que ser autónomo, de manera muy simple, es no tener subordinación alguna. Ahora bien, entendamos que nuestros municipios no poseen autonomía en todos los sentidos, si bien es cierto que tiene su propio reglamento y ciertas cualidades

¹¹⁹ Torres Estrada Pedro, *La autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2005, p.26

¹²⁰ *Ibidem*, p.27

que le permiten actuar de manera interna, no podemos decir que existe autonomía o independencia financiera, pues dependemos en un alto grado de las transferencias que nos hace el gobierno federal, limitando de esta manera el precepto de autonomía que constitucionalmente se otorga al municipio.

Si se les da mayor grado de recaudo tributario a los Estados y municipios, la responsabilidad financiera ya no sería solamente de la federación, sino que los tres niveles de gobierno realizarían un esfuerzo por mejorar sus niveles de recaudación, evitando con esto la llamada pereza fiscal el municipio por si solo es fuerte, solo que se le ha dejado como un ente que depende necesariamente de la federación y que está imposibilitado de resolver sus problemas y solventar sus propias necesidades.

Si el municipio fuera capaz de cubrir sus necesidades por sí solo, la misma sociedad tendría más certeza sobre sus aportaciones ya que las mismas se verían reflejadas en un aumento en la prestación de servicios y mejora de las condiciones de vida.

Los bajos niveles de recaudación propia se traducen en un escaso grado de autonomía financiera. Esto genera una gran dependencia de las transferencias financieras (tributarias y no tributarias) provenientes del ámbito nacional y/o provincial y condiciona la ejecución de las distintas políticas que involucran gasto municipal.¹²¹

Cuando existe este grado de dependencia, el municipio experimenta limitaciones para la concreción de actividades contempladas dentro del plan nacional de desarrollo, es por esto, que si se logra la independencia financiera municipal, este abra iniciado el camino hacia el crecimiento con miras a fortalecer nuestro Estado en primer lugar y como consecuencia la nación.

Los municipios son piezas clave dentro de nuestra estructura territorial, ahora bien para lograr su bienestar es necesario que sean considerados como municipios con una autonomía financiera aceptable y esta se logra al tener una situación de

¹²¹ Trapé, Alejandro, et, al, *Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza*, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp12.pdf>

superávit, misma que se traduce en la superación de los ingresos sobre los gastos. Se debe realizar un trabajo donde se busque la estabilidad municipal para conseguir el crecimiento del país.

4.5. El desarrollo en los municipios de Michoacán

Vivimos en una sociedad que experimenta grandes cambios, el uso de las tecnologías nos permiten medir nuestro nivel de crecimiento en relación a otros países, los convenios y tratados internacionales nos exigen involucrarnos cada vez más a una competencia principalmente de carácter económico donde el mejor es quien logra tener una alta posición y un sobresaliente nivel de vida.

La sociedad en sí es una sociedad dinámica y como tal el Estado debe crear las condiciones que nos permitan alcanzar un mejor nivel de vida, esto se logra en el momento en que se adecuen las normas y la forma tradicional en que se ha venido gobernando en materia económica y administrativa.

México se encuentra atravesando una situación difícil, la crisis que vivimos actualmente no solo es a nivel local, es una crisis a nivel Estatal. Michoacán se encuentra en una compleja situación de violencia, inseguridad y pocas oportunidades de desarrollo, el ambiente político no es el mejor, ya que las inconformidades respecto a nuestro representante del poder ejecutivo, se ven reflejadas en la falta de coordinación y empuje de los niveles locales, cuando el ejecutivo del Estado no comparte intereses e ideologías con el federal, es difícil que lleguen a concretarse los planes de trabajo y se impulse el crecimiento social, lo mismo sucede a nivel municipal, a pesar de que formalmente esto no debería suceder.

Es una serie de circunstancias que se viven actualmente en nuestro Estado que nos han llevado a retroceder en las mejorías que ya se habían logrado, Michoacán se caracteriza por tener un bajo crecimiento económico, somos un Estado que no cuenta con muchas oportunidades en materia económica, carecemos de industria que pudiese generar empleos, a pesar de contar con profesionistas, resulta complicado obtener un buen empleo, por lo tanto, la

población emigra a ciudades más grandes, en busca de un mejor nivel de vida.

Michoacán es uno de los Estados del país cuyo desarrollo ha sido lento y ha presentado niveles de pobreza considerables. “La pobreza en Michoacán alcanza al 54.4 por ciento de la población, mientras que este mismo indicador es de 45.5 por ciento a nivel nacional (Coneval, 2012). La pobreza extrema afecta a casi 15 por ciento de los michoacanos, lo que implica que miles de familias del campo y la ciudad no cuentan con los elementos mínimos de supervivencia”.¹²²

Para ese año 2012, la mitad de la población alcanzaba el rango de pobreza, y el 15 % de la población se encontraba en situación de pobreza extrema, lo que significa que más de la mitad de la población tiene carencias dentro de sus condiciones de vida.

La principal causa que motiva este desajuste económico, aparte de las ya mencionadas es la falta de concretización de la descentralización financiera, pues el hecho de que la coordinación fiscal pretenda que las condiciones cambien, señalando la participación de los ingresos federales que corresponden a las haciendas públicas locales y armonizando las facultades tributarias de los diferentes niveles de gobierno, no significa que esto coadyuve en el logro de la independencia financiera.

Más que recibir apoyos por parte de la federación y que los municipios se adhieran al sistema nacional de coordinación fiscal, lo que realmente se requiere es que el municipio sea autónomo en materia fiscal, que el mismo obtenga los recursos que le permitan mejorar sus condiciones actuales, que se le dote de facultades en la creación de impuestos que considere pertinentes, ya que si bien es cierto que las transferencias y aportaciones son de gran utilidad, no podemos olvidar que estas últimas son etiquetadas de tal manera que se viola la autonomía que se le ha pretendido otorgar al municipio y respecto a las participaciones, estas provocan que los Estados y municipios se mantengan o en el peor de los casos disminuyan la generación de sus ingresos propios.

¹²² Dimas Huacuz, Bertha, *Pueblos de Michoacán*, ¿Una nueva cosecha de promesas?, ¿P'ikunskua eiátspekuecheri?, Ojarasca, La Jornada, Núm. 219, Julio. 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/11/ojaportada.html>

Al mismo tiempo, las transferencias desde mi punto de vista, se contradicen con el objetivo del federalismo fiscal que pretende dotar de herramientas capaces que ayuden a los Estados y municipios para que sean autosuficiente.

Lo que sucede es que estos recursos limitan el potencial de búsqueda de nuevos ingresos e impiden que estos entes territoriales exploten su potencial de autonomía y capacidad de conducción, cabe mencionar que no solo las transferencias, pues las aportaciones generan también esa condición de confort entre los niveles de gobierno; sin embargo estas últimas, están encaminadas a fortalecer ámbitos que se consideran esenciales dentro de las prioridades de los territorios, como lo es la salud, la educación entre otros.

El objetivo principal es que los gobiernos subnacionales inicien un proceso que reactive la economía local, si el municipio pone en práctica el grado de autonomía y descentralización que le otorga la constitución, estará en condiciones de buscar sus propios recursos, identificar sus necesidades y aplicarlo en el rubro indicado.

En esta sociedad, coexisten muchos aspectos que influyen en el desarrollo de la nación como ya se mencionó anteriormente, por lo que erradicar la dependencia financiera no será el remedio que permita a los municipios salir adelante en todos los aspectos; sin embargo sería un gran avance, también es verdad que la independencia financiera no es la solución a todos los problemas existentes; sin embargo si al municipio se le transfieren competencias, poder de toma de decisiones y además se le permite recabar una mayor cantidad de recursos, así como ampliar su margen de fuentes de obtención de los mismos, este podrá fortalecerse, una vez que el municipio defina sus propias prioridades y a la vez sus soluciones.

El aspecto económico va de la mano con el desarrollo en general, el desarrollo no es más que un proceso que reactiva y moviliza la economía local, buscando a través de la explotación eficiente de los medios con los que cuenta la mejora de las condiciones de sus habitantes, creando empleo, aumentando sus ingresos, mejorando su autonomía y por consiguiente logrando mejorar la calidad de vida.

Sin duda alguna, el desarrollo local está fuertemente influenciado por la descentralización fiscal, tan es así que las condiciones actuales de los municipios a pesar de que se han implementado medidas para corregir el problema siguen en retroceso.

Al implementarse la coordinación fiscal, se agudizó el problema de la dependencia ya que las facultades fiscales de los Estados y municipios fueron cedidas al gobierno federal y como es sabido este es quien tiene las principales fuentes de ingreso fiscal. Si el municipio no genera sus propios recursos, su libertad y soberanía se encuentran coartadas, además se agudizan las asimetrías regionales y finalmente se cae en la pasividad y conformismo fiscal, al considerar que a pesar de que no se haga un esfuerzo por recaudar, será la federación la encargada de solventar este tipo de necesidades.

Adicionalmente, recordemos que la nación no se encuentra en óptimas condiciones y que la dependencia de las autoridades subnacionales lo único que hace es agravar la situación y que estos en lugar de trabajar y hacer un esfuerzo por cambiar sus condiciones económicas y de desarrollo, han caído en pereza fiscal, dejando todo el trabajo a la federación quien no se encuentra en condiciones para solventar las carencias de los 113 municipios con los que cuenta. Debemos dejar que cada nivel gubernamental lleve a cabo todas aquellas actividades que considere necesarias para cubrir sus necesidades, que cada parte se haga responsable y cumpla con sus funciones.

La situación en nuestro Estado no es del todo favorable como ya se ha mencionado, pero si tomamos en cuenta que la responsabilidad no solo es del gobierno federal sino que es un trabajo conjunto y cada parte hace la labor que le corresponde estaremos probablemente en condiciones alentadoras en poco tiempo que harán que los municipios de Michoacán cambien la situación en la que viven. “Consideramos que la reducción de la dependencia financiera puede promover la eficiencia en la administración pública, la responsabilidad fiscal y rendición de

cuentas del gobierno; además de propiciar una mejor capacidad de respuesta de los gobiernos estatales hacia las necesidades de la ciudadanía”¹²³

El problema de la dependencia financiera radica en que es la federación quien recauda un alto porcentaje de todos los impuestos del país y el municipio no tiene los recursos necesarios para hacer frente a sus necesidades. “De acuerdo a cálculos propios del INAFED –considerando los datos definitivos de los ejercicios fiscales de 2004 a 2008 publicados por el INEGI sobre finanzas municipales– en promedio, los municipios mexicanos dependen en un 81.1% de los recursos federales, frente al 10.1% que representan en promedio los ingresos propios directos en el total de sus ingresos”¹²⁴.

El desarrollo de los municipios está ligado al proceso de la descentralización, ya que si el municipio logra ser realmente autónomo será como una reactivación a la economía local, sin duda la coordinación fiscal tuvo efectos buenos y malos, pues evitó la doble tributación peor se aumentó la dependencia financiera.

Desafortunadamente esta situación va más allá de la cuestión económica, es un criterio arraigado de la cultura de los mexicanos, donde se tiene la idea de que el gobierno debe proveer lo necesario para la estabilidad de los municipios y esto es verdad; sin embargo como ciudadanos debemos trabajar en busca de esta firmeza económica, no todo es responsabilidad de nuestros gobernantes, debe haber un cambio en el pensamiento de muchas personas, este también es un punto clave para el desarrollo nacional.

Las estadísticas muestran datos que a lo largo del tiempo han variado, la situación en el Estado de acuerdo con cifras oficiales otorgadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en conjunto con datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística INEGI indican que el estado ha mejorado en cuanto a ciertos rubros de su desarrollo en los últimos años, lo cierto es que Michoacán por presentar tantas diferencias entre las condiciones de

¹²³ Ibarra Salazar, Jorge, “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, México, vol.22, no. 1, Enero, 2013, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000100001&script=sci_arttext

¹²⁴ Secretaría de gobernación, “Manual de Transferencias Federales para Municipios”, *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*, México, 2011, http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf

sus municipios arroja cifras poco creíbles pues estas estadísticas muestran un promedio de las condiciones económicas, pero cuando hay municipios en buenas condiciones y otros en pésimas, no podemos sencillamente creer en estos datos, sino que por el contrario hay que verificar la información.

Esto es lo que se conoce como el índice *Gini*, que es la medida que nos permite conocer las condiciones dentro de determinada zona respecto a la desigualdad en los ingresos. Esta medida nos señala la diferencia entre los sujetos que tienen la posibilidad de tener todo y los que carecen totalmente de esta. “El índice de concentración de Gini, también conocido como coeficiente de desigualdad es una medida de la distribución del ingreso cuyos valores van de 0 a 1. Un índice igual a 0 significa perfecta distribución del ingreso, mientras que un índice igual a 1 nos indica total desigualdad en la distribución del ingreso”¹²⁵

Bajo estas circunstancias, resulta incorrecto generalizar una etapa de bienestar cuando sabemos que solo los grandes municipios que tienen la capacidad económica suficiente son los que se encuentran en condiciones estables, tampoco es correcto señalar a todos los municipios estableciendo que todos se encuentran en malas condiciones. Las cifras por lo tanto, no siempre son acordes con la realidad.

Por municipios en el 2005, destacan de manera general por sus menores niveles de concentración del ingreso y de pobreza extrema: Morelia, Lázaro Cárdenas, Uruapan, Zamora, Sahuayo, Jacona y Peribán. En el otro extremo, es decir, con la concentración más alta de la riqueza y el porcentaje más elevado de pobres respecto al total de su población sobresalen: Nocupétaro, Chucándiro, Carácuaro, Tiquicheo y Susupuato.¹²⁶

En general las condiciones del Estado no son las mejores, las circunstancias por las que atravesamos como entidad en general y que finalmente son el resultado

¹²⁵ Navarro Chávez, José Cesar Lenin. Et al., *Distribución del ingreso y pobreza en el estado de Michoacán, 1980-2005*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/16/05.pdf>

¹²⁶ *Idem.*

de las malas condiciones en las que se encuentran los municipios. Por tanto, recordando la importancia del municipio, cuando el municipio es fuerte, lo será el estado y por ende el país, cuando existen fallas a nivel municipal se ve reflejado en el deterioro y rezago de la nación.

El consejo nacional de población también emite sus estadísticas en cuanto al grado de marginación que presenta el Estado de Michoacán. La marginación puede ser entendida como una separación que se da dentro de la sociedad debido a que determinado grupo no reúne características que el otro sí.

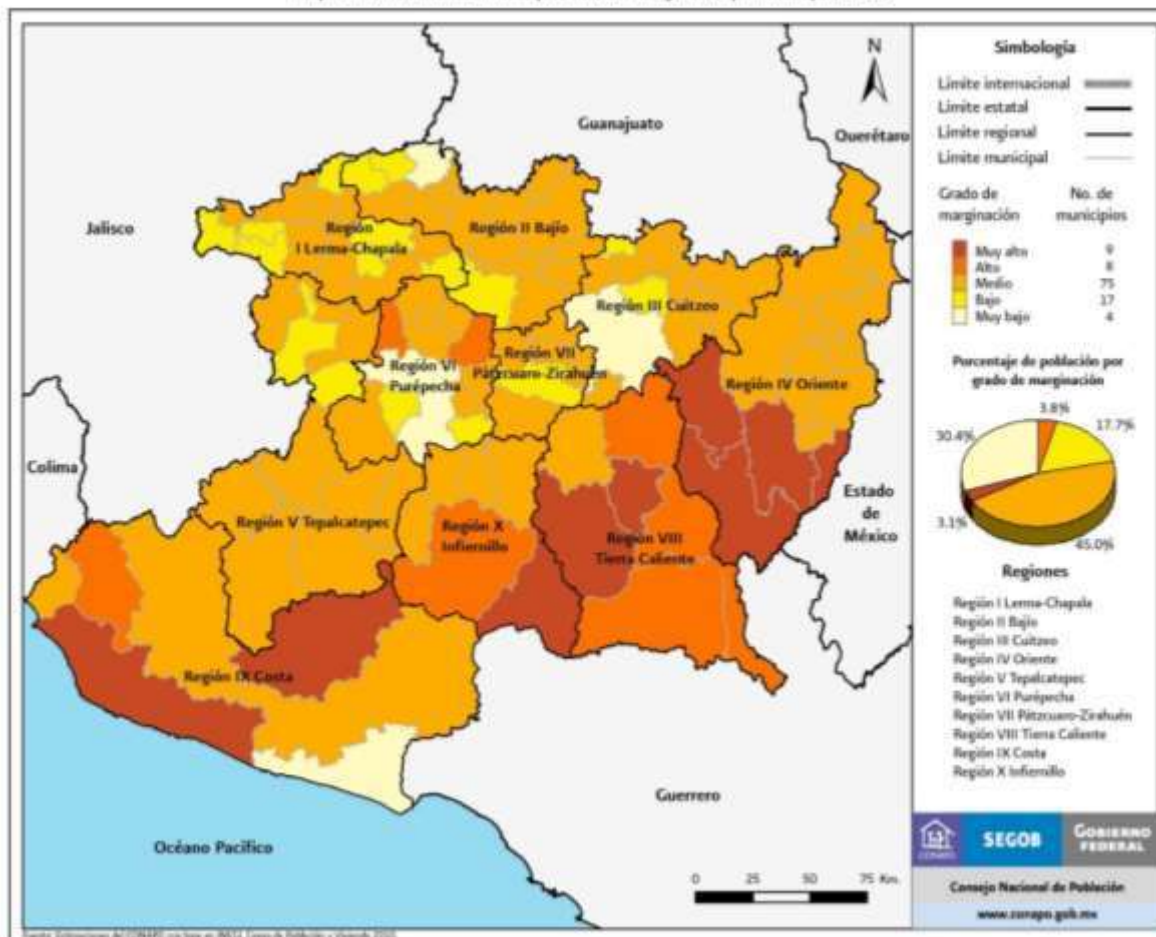
La CONAPO se refiere a los ingresos, tomando en cuenta aquellas personas que tienen un ingreso en el municipio de por lo menos dos salarios mínimos. En la imagen de abajo se muestra la situación en cuanto al grado de marginación en Michoacán.¹²⁷

Tenemos en este mapa que para el año 2010, el total de los municipios presenta un grado de marginación, el 45 % de los municipios, que equivale a 75 municipios, tiene un nivel de marginación medio, 17 municipios del total tiene un nivel bajo de marginación, mientras que nueve municipios que representan un 3.1 % del Estado se encuentra en un muy alto grado de marginación, ocho con nivel de marginación alta y solo cuatro municipio tienen un nivel de marginación muy bajo.

De acuerdo a este dato otorgado por el consejo nacional de población, todos los municipios en Michoacán presentan marginación, entendida esta como la situación de aislamiento en que se encuentran los municipios michoacanos.

¹²⁷ Consejo nacional de población (CONAPO), Estimaciones con base a los datos aportados por INEGI, 2010, "Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación", Índice absoluto de marginación 2000- 2010, México, julio, 2013, <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>

Mapa B.16. Michoacán de Ocampo: Grado de marginación por municipio, 2010



En el aspecto económico podemos decir que la marginación es una desventaja que tienen algunas regiones del país o concretamente del estado donde los individuos no pueden acceder a las condiciones de estabilidad económica.

Marginación es sinónimo de atraso, de carencias e inestabilidad, donde esto impide que se puedan adquirir productos necesarios para el desarrollo, como una adecuada alimentación, vivienda, salud, educación, etcétera.

Este mismo organismo CONAPO señala que la marginación puede ser determinada a través de cuatro rubros y son la educación, vivienda, distribución de la población y los ingresos monetarios.

En la educación se toma en cuenta la cantidad de personas que tiene grado de analfabetismo, que por diversos motivos o han podido asistir a la escuela, en el tema de la vivienda se analizan datos sobre las condiciones de la misma, pues el

hecho de tener una vivienda no garantiza que las condiciones sean óptimas además de que generalmente existe hacinamiento. En cuanto a la distribución de la población, generalmente existe un alto grado de marginación en municipios pequeños, donde los recursos otorgados por el Estado no llegan a tiempo además de que existe un mal manejo en la administración. Es de notarse que el Estado de manera general muestra niveles de pobreza, solo que en mayor o menor grado dependiendo de la zona de la que estemos hablando.

La imagen señala el grado de marginación entendido de acuerdo al mismo ente que emite este dato como:

La marginación es un fenómeno multidimensional y estructural originado, en última instancia, por el modelo de producción económica expresado en la desigual distribución del progreso, en la estructura productiva y en la exclusión de diversos grupos sociales, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo.(CONAPO 2011) De esta manera, la marginación se asocia a la carencia de oportunidades sociales y a la ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar. En consecuencia, las comunidades marginadas enfrentan escenarios de elevada vulnerabilidad social cuya mitigación escapa del control personal o familiar (conapo, 2011 y 2012), pues esas situaciones no son resultado de elecciones individuales, sino de un modelo productivo que no brinda a todos las mismas oportunidades”¹²⁸

La causa de la presencia de marginación en el estado de Michoacán se debe principalmente a la dependencia financiera que tiene los municipios respecto del gobierno federal en cuanto a la cantidad de recursos que este le otorga a través del sistema de participaciones y aportaciones que forma un alto porcentaje de los recursos con los que cuenta el municipio para alcanzar su desarrollo. Alcanzar un grado de independencia es complicado en tanto que “El Presidente Municipal y los Regidores se percatan de las carencias reales que padecen en el municipio, sin

¹²⁸ Consejo nacional de población, “Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación”, *Índice absoluto de marginación 2000-2010*, México, julio, 2013, <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>

embargo poco harán para resolver dichos problemas. O no saben cómo cobrar impuestos a los posibles contribuyentes o, a pesar de saber cómo, el acto de cobrar impuestos es poco popular y si lo hacen, terminará con consecuencias electorales adversas en la siguiente elección. Es un juego un tanto cuanto perverso, entre ciudadanos de una circunscripción territorial y sus autoridades municipales”¹²⁹

No solo se trata de dotar de mayores facultades a los municipios, es un todo complejo donde interviene no solo las leyes, sino aspectos de la misma cultura.

Continuando con los niveles de crecimiento y desarrollo en los municipios, tenemos que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) emite informes de pobreza y rezago social en los Estados de la República, datos que son de gran utilidad para conocer el desarrollo regional, los avances y atrasos, pero sobre todo nos permite hacer un comparativo sobre las condiciones que actualmente se viven.

En el caso de Michoacán se elaboran cuadros comparativos donde se toman en cuenta servicios con los que aparentemente los habitantes deben contar y sin embargo, se nos muestra como en varios casos carecen de los mismos.

Empezando a hacer el análisis de dichos datos nos damos cuenta que en el sector educativo hasta el año 2010, la entidad presenta condiciones desfavorables desde la cobertura educativa hasta las instalaciones donde se debería impartir este derecho fundamental. El anexo número 1 nos muestra cifras de acuerdo con las gráficas, donde los municipios que más alumnos tienen en nivel bachillerato son Apatzingán, Hidalgo, Maravatío, Huetamo, Lázaro Cárdenas, Morelia, Uruapan y Zamora. El municipio que tiene el mayor número de habitantes cursando este nivel escolar es Morelia, con una cantidad de 21,933, y los demás señalados oscilan en cantidades similares, mientras que los municipios que menor cantidad de alumnos tienen cursando este nivel de educación son Zinaparo, Ocampo, Nuevo Urecho, Jiménez, Huaniqueo, Chinicuila, Briseñas y Susupuato. Briseñas no tiene ninguna persona estudiando este nivel, muy probablemente porque no tengan escuelas donde asistir. Vemos cómo las diferencias entre los municipios es bastante

¹²⁹ Ripoll Gómez, José Luis, “El dilema de la Federación en relación a los municipios. Análisis desde la óptica Constitucional”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/art/art14.pdf>

marcada y las condiciones de los mismos no pueden equipararse, mientras que unos tiene la posibilidad de cubrir de manera regular o buena sus necesidades, hay otros que no cuentan con estos satisfactores, como los que se indican en los anexos, esto en el terreno del sector educativo.

El anexo número 2 muestra la infraestructura. Nuevamente podemos destacar entre los mejores a Apatzingán, Hidalgo, Maravatío, Morelia, Lázaro Cárdenas, Penjamillo, Uruapan, Zamora, donde el que se encuentra a la delantera con mayor estructura es Morelia con 880 planteles, 7759 aulas, 74 bibliotecas, 115 laboratorios y 78 talleres. Mientras que los que tienen menos infraestructura y por lo tanto mayor complicación para continuar con estudios son los municipios de Aporo, Briseñas, Charapan, Chavinda, Cherán, Tanhuato, Santa Ana Maya, en los cuales el número es parecido, pero el más bajo es Aporo con 13 planteles, 58 aulas, 0 bibliotecas, 0 laboratorios y 0 talleres. La situación parece ser muy favorable para algunos pero no para otros, existen diferencias muy marcadas.

Podemos continuar analizando el anexo número 3, donde se habla sobre el número de personal médico que existe en los municipios, en este apartado nuevamente le municipio que tiene las mejores condiciones es la capital Morelia que cuenta con un total de 2165, La piedad con 222, Apatzingán con 193, Pátzcuaro con 137, mientras que en el otro extremo ubicamos a Aporo con 5, Briseñas con 8, Chavinda con 5, e Ixtlán con 4. Cifras como esta son las que nos permiten determinar que las condiciones no son las idóneas para el desarrollo de los municipios, con contrastes tan marcados en cuanto al grado de posibilidad de acceso a servicios es imposible que seamos un Estado desarrollado.

Ahora veamos la posibilidad que los habitantes de los municipios tienen para acceder a servicios prácticamente básicos y que actualmente son una herramienta de suma importancia, como el uso de computadoras y el acceso al internet. Sobre este aspecto, al igual que en los anteriores se hace una comparación de los 113 municipios; sin embargo tomo como ejemplos solo aquellos que desde mi punto de vista tiene números mucho más significativos que dejan ver claramente las diferencias. El anexo número 4 proporciona datos sobre las personas en los municipios que cuentan con una computadora y tiene acceso al internet. Morelia,

Pátzcuaro, Sahuayo, Puruándiro y Uruapan con los municipios que tiene mayor número de viviendas que cuenta con un equipo de computación. Morelia encabeza esta lista con total de 76,866 y de estas 54,036 tiene acceso a internet. El otro extremo está Susupuato: ocupa el nivel más bajo en cuanto a la adquisición de estas herramientas: un total de 62 viviendas tienen computadora y de éstas solo 8 tiene acceso al internet; después están Aporo con 65 viviendas con computadora y 21 con internet; Chucándiro, Chinicuila con 71 y 72 viviendas que tiene computadora y solo 15 en el primero tienen internet y 20 en Chinicuila.

Definitivamente las fuentes de empleo en cada municipio son diferentes, lo que ocasiona que el poder adquisitivo tenga variantes. Es importante mencionar que en los municipios más pequeños los recursos con los que se cuenta son los provenientes de Estados Unidos, lugar a donde emigran los mexicanos que no soportan las condiciones de pobreza en que se vive y se van en busca de mejorar las de su familia y que estos generalmente trabajan en malas condiciones. El fenómeno de la migración es también un dato que nos permite identificar que las condiciones en general a nivel país no son las mejores, de ser así no habría tantos desplazamientos al país vecino, Estados Unidos.

Estas cifras son obtenidas del año 2010, pero, tenemos que la pobreza ha ido evolucionando, así que desde entonces hasta 2014, el consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social, emitió un documento donde se indican los porcentajes de la población que se encuentran bajo esta condición, obteniendo los siguientes datos, para el año 2010, de acuerdo con esta instancia Michoacán presenta un porcentaje de 54.7% de pobreza, para el año 2012 presentaba un total de 54.4 % lo que indica una mejoría, pero para el año 2014 dato más reciente, Michoacán presentó un aumento teniendo un 59.2, prácticamente la mitad de la población está en condiciones de pobreza. En cuanto a la pobreza extrema, la cifra también presentó un aumento en lugar de disminuir, teniendo así que para 2011, se tuviera un 13.5 %, un 14.4 y 14 % para 2012 y 2014 respectivamente.¹³⁰

¹³⁰ CONEVAL, “Medición de la pobreza Estados Unidos Mexicanos 2014”, Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010,2012 y 2014, http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx.

Así pues tenemos que, las cifras nos muestran que no hemos tenido un avance considerable en cuanto al crecimiento de nuestros municipios michoacanos, que la falta de dependencia financiera ha frenado nuestro desarrollo y agudizado el aumento de las necesidades no satisfechas, que es urgente y necesario que se reconsideren las potestades del municipio así como su importancia.

El único camino que puede llevarnos al desarrollo y crecimiento como nación, parte del municipio que es la base de nuestra organización, cuando el municipio sea generador de sus propios recursos y decida la manera en que habrá de aplicarlos, siempre y cuando cuente con niveles de control que vigilen que esto suceda, entonces daremos un giro a nuestros municipios, fortaleciéndolos y generando el desarrollo, mismo que se dará de manera gradual pero firme.

El municipio tiene un nivel de poder impresionante debido a su cercanía con la población, por tanto su bienestar representa el bienestar no solo del Estado sino del país entero.

CONCLUSIONES

1.- El municipio tiene una gran importancia como ente territorial, ya que desde la antigüedad fungió como la organización más eficiente en la solución de problemas y actualmente se considera si no la más eficaz, si la más cercana a la sociedad, por lo tanto, es la base de nuestra organización y el cimiento del país.

2.- Podemos decir que de acuerdo a la constitución, el municipio es un ente autónomo e independiente, con la capacidad de solventar las necesidades de su población; sin embargo, continuamos siendo parte esencial de la federación, y la autonomía e independencia que se propugnan no han dejado de ser únicamente pragmatismos.

3.- El municipio a pesar de tener el grado de ente territorial, no tiene las herramientas necesarias que le permitan serlo, tan es así que es autónomo y no tiene las mismas facultades que el estado, a diferencia de este, el municipio tiene un margen reducido en cuanto a su actuar, ejecutar acciones y programas encaminados a mejorar las condiciones de la población que de este depende. El municipio es visto como parte del estado, mas no como un ente independiente. Actualmente, estamos en manos de la federación quien provee la mayoría de los recursos económicos que permiten al municipio sobrevivir.

4.- Al municipio, a pesar de la importancia que tiene, no se le ha dado el trato que merece, se ha descuidado su desarrollo. Un claro ejemplo que tenemos son los programas sociales que se ponen en marcha, siempre son iniciados desde el centro, siendo la capital del país la que mejores condiciones de bienestar en general presenta.

5.- Más de la mitad de los municipios michoacanos son considerados rurales, lo que significa que un alto número de población tiene bajos índices de desarrollo en sectores esenciales como la salud, la educación y oportunidades laborales, propiciando que la población deje su lugar de origen en busca de condiciones estables, situación que posteriormente lleva a maximizar el deterioro y malas condiciones en los municipios.

6.- La figura del municipio tiene tal importancia que la misma Constitución Política

de los Estados Unidos Mexicanos, señala dentro de su contenido un lugar para esta figura política, ya que juega un rol primordial en el desarrollo de la nación. Este nivel de gobierno es considerado como un eje central de progreso.

7.- Han sido varios los esfuerzos por consolidar al municipio como un ente independiente; sin embargo, estas ideas solo se han quedado plasmadas dentro de los documentos legales, sin trascender más allá.

8.- El factor económico y administrativo es determinante en el crecimiento municipal. Estas entidades tienen un gran potencial económico, si se le delegan potestades y se impulsa para que trabaje y obtenga sus propios recursos, daremos un gran paso en el fortalecimiento, donde la federación otorgue apoyos, mas no sea el único medio para subsistir.

9.- Existe una limitación por parte de la federación hacia los municipios ya que a este último no se le asignan espacios tributarios que permitan el crecimiento de sus ingresos propios. Por lo tanto, no podemos decir que existe un fortalecimiento financiero, pues como ya se mencionó, no sirve de mucho que se plasme en un documento, cuando no se dará seguimiento.

10.- El diseño de la coordinación fiscal agravó la situación de dependencia, pues con la puesta en marcha de la coordinación, se otorgaron más recursos a los municipios, ocasionando un fuerte paternalismo tributario debido a que no se incentiva a los gobiernos locales para tener independencia financiera.

11.- El papel de las haciendas es importante en tanto que vigilen que los recursos se asignen de manera adecuada y se exija transparencia dentro de las cuentas públicas, si a pesar de los esfuerzos no se logra encaminar al municipio en una etapa de trabajo y desempeño financiero, tendríamos que optar por desaparecer al municipio que finalmente solo representa una carga para la nación.

12.- Colombia, a partir de 1991, ha logrado cambios en cuanto al fortalecimiento de sus entidades territoriales. Al igual que el caso mexicano, esto ha sido resultado de una lucha constante. Si bien no se ha fortalecido por completo, si se han tenido resultados favorables en cuanto a la generación de sus propios recursos.

13.- Este país, no solo se ha conformado con lo que establece la constitución sobre el municipio, se ha trabajado en la creación de leyes que protegen al municipio y

fomentan su esfuerzo financiero.

14.- Lo municipios en Colombia han tenido un grado de mejoría. En los últimos años, los ingresos propios han aumentado y han dado como resultado una disminución dentro de las necesidades básicas insatisfechas.

15.- Las finanzas municipales se encuentran regidas principalmente en la constitución política de la nación, misma que al igual que en nuestro país otorga un lugar privilegiado en cuanto a su influencia en el desarrollo de la nación.

16.- Colombia ha tenido mejorías dentro de sus finanzas y su situación municipal ya que no han dejado de dar seguimiento a sus preceptos legales, se ha trabajado fuertemente por alcanzar el federalismo dentro de sus finanzas, este esfuerzo se ha visto reflejado en una mejora de las condiciones municipales, que si bien no son las mejores, si han presentado una mejoría en cuanto a la obtención de sus propios recursos y por lo tanto se ha ganado independencia financiera.

17.- La reforma en México debe ir más allá de las buenas intenciones: deben crearse los medios que permitan alcanzar el bienestar, a través de herramientas que faciliten el proceso de descentralización financiera.

18.- Lo que México requiere es un federalismo enfocado a lograr un sistema tributario donde cada orden de gobierno genere los recursos suficientes que le permitan hacer frente a sus necesidades.

19.- La diferencia que existe entre los diferentes municipios impide que se logre concretar el federalismo fiscal, debido a la disparidad de desempeño fiscal; no son las mismas condiciones para un municipio rural que para uno urbano. Por esto la dependencia financiera se ha agudizado a pesar de los esfuerzos que se ha realizado por cambiar la situación.

20.- Los municipios tiene una gran desventaja en cuanto a los impuestos que recaudan y la federación recauda las contribuciones de mayor importancia.

21.- La situación de desigualdad de los municipios es un factor importante, pues no todos tiene la misma capacidad fiscal. Por tanto, a pesar de los esfuerzos que se hagan, no se podrá dar el mismo nivel de vida en un municipio urbano a uno rural, pues en las zonas rurales, pese a los esfuerzos por recaudar, difícilmente se logrará un cambio total.

22.- Todos los extremos son malos, no debe existir una posición radical, sería malo que existiera un completo federalismo pero también un total centralismo sería dañino. Por lo tanto se debe mediar, la federación debe otorgar recursos a través de las aportaciones que son condicionadas pero debe ceder mayores potestades recaudatorias al propio municipio, para que este tenga un buen desempeño fiscal que apoye al desarrollo y bienestar del mismo.

23.- Es un hecho que las facultades recaudatorias son mínimas, sumado a esto tenemos que las que se tiene no son ejercidas.

24.- La excesiva dependencia que tienen los municipios de los recursos que viene de la federación a través de las transferencias, así como la falta de incentivos que promuevan la independencia financiera, dan como resultado un problema en el desarrollo municipal que se transfiere en irresponsabilidad del gobierno municipal.

25.- Derivado de la insatisfacción de las demandas, la ciudadanía pierde la confianza respecto a su gobierno local, lo que se traduce en una presión financiera dentro del municipio, condición que limita el buen funcionamiento del mismo ente.

26.- Como resultado de la presente investigación, podemos afirmar que, a mayor nivel de desempeño fiscal, menor nivel de necesidades insatisfechas, que se traduce en mejores condiciones de vida de los ciudadanos.

27.- El origen de la dependencia financiera tiene que ver con los recursos que otorga la federación al gobierno local, una vez que el municipio tiene el recurso, no considera necesario realizar algún esfuerzo fiscal propio.

28.- El problema de los municipios de Michoacán tiene que ver con las participaciones en nuestro sistema fiscal. En la práctica no se rigen por criterios de igualdad, sino más bien obedecen a cuestiones de políticas e intereses de ciertos grupos, lo que entorpece el desarrollo de los municipios.

29.- Ante este panorama, el camino que debemos seguir para mejorar las condiciones municipales, consiste en disminuir al máximo la dependencia financiera, esto a través de la generación de sus propios recursos, así como un mayor control y evaluación de las finanzas municipales, ya que de nada sirve que se tengan mayores recursos si la aplicación no será la correcta. Además puede existir la posibilidad de desaparición de los municipios, cuando estos no tengan la

capacidad se convierten únicamente en una carga más para la federación, por lo que podrían ser absorbidos por otros que tengan capacidad y solvencia.

ANEXOS

ANEXO 1
ALUMNOS EN EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA SUPERIOR MODALIDAD ESCOLARIZADA 2010

ESTADO	MUNICIPIO	TOTAL	PRESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROF. TEC.	BACHILLERATO
Michoacán	Acuitzio	2973	473	1630	576	0	294
Michoacán	Aguililla	4718	733	2853	789	0	343
Michoacán	Álvaro Obregón	5215	920	2940	1108	0	247
Michoacán	Angamacutiro	3405	625	1868	674	0	238
Michoacán	Angangueo	3406	484	1646	765	0	511
Michoacán	Apatzingán	30619	4564	17145	5662	967	2281
Michoacán	Aporo	1033	290	496	155	0	92
Michoacán	Aquila	7446	1358	4344	1358	0	386
Michoacán	Ario	8581	1687	4762	1630	0	502
Michoacán	Arteaga	6733	1071	3454	1393	0	815
Michoacán	Briseñas	1812	435	1083	294	0	0
Michoacán	Buenavista	9671	1615	5782	1716	0	558
Michoacán	Carácuaro	3157	507	1703	666	0	281
Michoacán	Coahuayana	3640	727	1867	748	0	298
Michoacán	Coalcomán de Vázquez Pallares	4842	781	2859	893	0	309
Michoacán	Coeneo	4285	831	2323	936	0	195
Michoacán	Contepec	9036	1594	4957	1847	0	638
Michoacán	Copándaro	2157	336	1212	483	0	126
Michoacán	Cotija	4821	858	2655	893	0	415
Michoacán	Cuitzeo	7305	1118	4061	1307	0	819
Michoacán	Charapan	3388	446	1627	819	0	496
Michoacán	Charo	4774	791	2456	1253	0	274
Michoacán	Chavinda	2213	388	1323	385	0	117
Michoacán	Cherán	5193	1058	2442	893	0	800
Michoacán	Chilchota	8669	1608	4859	1653	0	549
Michoacán	Chinicuila	1443	208	859	285	0	91
Michoacán	Chucándiro	1212	173	702	216	0	121
Michoacán	Churintzio	1033	195	595	243	0	0
Michoacán	Churumuco	4629	728	2379	1036	0	486
Michoacán	Ecuandureo	2764	447	1559	537	0	221
Michoacán	Epitacio Huerta	4109	792	2079	864	0	374
Michoacán	Erongarícuaro	2788	544	1649	595	0	0
Michoacán	Gabriel Zamora	5466	809	2982	1189	0	486
Michoacán	Hidalgo	31641	5162	16577	6175	251	3476
Michoacán	La Huacana	9520	1619	4694	2164	0	1043

ESTADO	MUNICIPIO	TOTAL	PRESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROF. TEC.	BACHILLERATO
Michoacán	Huandacareo	2563	425	1339	618	0	181
Michoacán	Huaniqueo	1532	272	819	343	0	98
Michoacán	Huetamo	12347	2154	6481	2385	0	1327
Michoacán	Huiramba	2171	346	1137	449	0	239
Michoacán	Indaparapeo	3795	671	2327	581	0	216
Michoacán	Irimbo	3802	706	2087	761	0	248
Michoacán	Ixtlán	2767	480	1624	527	0	136
Michoacán	Jacona	13635	2273	8222	2519	0	621
Michoacán	Jiménez	2835	625	1459	664	0	87
Michoacán	Jiquilpan	8581	1421	4377	1672	0	1111
Michoacán	Juárez	3739	565	1931	794	0	449
Michoacán	Jungapeo	5067	920	2956	940	0	251
Michoacán	Lagunillas	1412	272	746	235	0	159
Michoacán	Madero	4945	653	2919	953	0	420
Michoacán	Maravatío	22929	3821	11743	4699	0	2666
Michoacán	Marcos Castellanos	3124	541	1658	645	0	280
Michoacán	Lázaro Cárdenas	47353	7474	23580	9961	1012	5326
Michoacán	Morelia	181226	29995	89372	36893	3033	21933
Michoacán	Morelos	2100	373	1081	444	0	202
Michoacán	Múgica	11496	1665	6237	2192	0	1402
Michoacán	Nahuatzen	6827	1253	3810	1273	0	491
Michoacán	Nocupétaro	2548	459	1289	542	0	258
Michoacán	Nuevo Parangaricutiro	4717	755	2608	908	0	446
Michoacán	Nuevo Urecho	2100	306	1176	467	0	151
Michoacán	Numarán	2783	430	1688	455	0	210
Michoacán	Ocampo	5796	786	3662	1198	0	150
Michoacán	Pajacuarán	4430	739	2602	915	0	174
Michoacán	Panindícuaro	4113	820	2121	807	0	365
Michoacán	Parácuaro	6509	1003	3608	1368	0	530
Michoacán	Paracho	8863	1591	4603	2022	0	647
Michoacán	Pátzcuaro	24452	3859	12256	5288	ND	3049
Michoacán	Penjamillo	4861	522	2346	852	737	404
Michoacán	Peribán	6791	1226	3523	1456	0	586
Michoacán	La Piedad	25534	3572	12868	5241	812	3041
Michoacán	Purépero	3364	520	1797	702	0	345
Michoacán	Puruándiro	17324	3001	9547	3514	0	1262
Michoacán	Queréndaro	3538	509	1906	801	0	322

ESTADO	MUNICIPIO	TOTAL	PRESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROF. TEC.	BACHILLERATO
Michoacán	Quiroga	6365	1113	3349	1354	0	549
Michoacán	Cojumatlán de Régules	2672	577	1486	441	0	168
Michoacán	Los Reyes	15550	3077	9043	2468	0	962
Michoacán	Sahuayo	16866	2698	8783	3338	442	1605
Michoacán	San Lucas	4254	810	2047	980	0	417
Michoacán	Santa Ana Maya	3265	491	1744	727	0	303
Michoacán	Salvador Escalante	11747	2252	6350	2403	0	742
Michoacán	Senguio	5527	1094	3102	1045	0	286
Michoacán	Susupuato	2252	289	1324	478	0	161
Michoacán	Tacámbaro	18504	3344	9835	3683	0	1642
Michoacán	Tancítaro	7623	1284	4494	1497	0	348
Michoacán	Tangamandapio	7591	1219	4221	1457	0	694
Michoacán	Tangancícuaro	7344	1387	4182	1357	0	418
Michoacán	Tanhuato	3532	633	1906	611	0	382
Michoacán	Taretan	3599	673	1831	740	0	355
Michoacán	Tarímbaro	13136	2789	6825	2326	0	1196
Michoacán	Tepalcatepec	6142	1287	3169	1125	0	561
Michoacán	Tingambato	3478	543	1795	719	0	421
Michoacán	Tingüindín	3340	708	1693	671	0	268
Michoacán	Tiquicheo de Nicolás Romero	4280	588	2328	1012	0	352
Michoacán	Tlalpujahuá	7853	1354	3735	1779	0	985
Michoacán	Tlazazalca	1481	221	813	189	0	258
Michoacán	Tocumbo	2868	420	1150	648	286	364
Michoacán	Tumbiscatío	2311	276	1373	452	0	210
Michoacán	Turicato	9108	1625	4775	1992	0	716
Michoacán	Tuxpan	6863	1446	3640	1380	0	397
Michoacán	Tuzantla	3990	726	2062	857	0	345
Michoacán	Tzintzuntzan	2853	581	1569	567	0	136
Michoacán	Tzitzio	2705	315	1702	493	0	195
Michoacán	Uruapan	76511	11938	40704	15413	955	7501
Michoacán	Venustiano Carranza	5201	879	2891	874	0	557
Michoacán	Villamar	4164	900	2180	794	0	290
Michoacán	Vista Hermosa	4207	761	2420	768	0	258
Michoacán	Yurécuaro	7202	1297	3981	1394	0	530
Michoacán	Zacapu	18868	2960	9118	3732	804	2254
Michoacán	Zamora	44129	6818	23018	7803	591	5899

ESTADO	MUNICIPIO	TOTAL	PRESCOLAR	PRIMARIA	SECUNDARIA	PROF. TEC.	BACHILLERATO
Michoacán	Zináparo	615	68	396	108	0	43
Michoacán	Zinapécuaro	11876	2060	6285	2615	0	916
Michoacán	Ziracuaretiro	4093	669	2312	858	0	254
Michoacán	Zitácuaro	41937	6229	22379	9284	829	3216
Michoacán	José Sixto Verduzco	5969	1038	3107	1288	0	536

131

ANEXO 2
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA POR MUNICIPIO 2009

ESTADO	MUNICIPIO	PLANTELES	AULAS	BIBLIOTECAS	LABORATORIOS	TALLERES
Michoacán	Acuitzio	56	154	1	3	2
Michoacán	Aguililla	79	266	1	1	1
Michoacán	Álvaro Obregón	55	304	1	1	1
Michoacán	Angamacutiro	51	220	1	2	0
Michoacán	Angangueo	44	191	1	3	2
Michoacán	Apatzingán	241	1,526	8	21	9
Michoacán	Aporo	13	58	0	0	0
Michoacán	Aquila	203	468	2	3	1
Michoacán	Ario	160	485	2	5	4
Michoacán	Arteaga	117	430	4	2	1
Michoacán	Briseñas	10	82	0	0	0
Michoacán	Buenavista	100	496	1	4	1
Michoacán	Carácuaro	95	252	1	1	1
Michoacán	Coahuayana	48	232	1	3	3
Michoacán	Coalcomán de Vázquez Pallares	163	346	1	1	1
Michoacán	Coeneo	80	396	1	4	1
Michoacán	Contepec	111	441	1	2	2
Michoacán	Copándaro	24	120	0	0	0
Michoacán	Cotija	80	271	3	5	2
Michoacán	Cuitzeo	50	381	1	3	2
Michoacán	Charapan	20	197	1	3	1
Michoacán	Charo	78	270	0	0	0
Michoacán	Chavinda	23	138	0	0	0
Michoacán	Cherán	27	245	1	3	2
Michoacán	Chilchota	52	456	1	2	3
Michoacán	Chinicuila	71	118	0	0	0
Michoacán	Chucándiro	34	93	0	0	0
Michoacán	Churintzio	32	112	0	0	0
Michoacán	Churumuco	100	294	2	1	1
Michoacán	Ecuandureo	41	176	1	2	1
Michoacán	Epitacio Huerta	79	222	1	2	1
Michoacán	Erongarícuaro	38	205	0	0	0
Michoacán	Gabriel Zamora	52	272	1	3	1
Michoacán	Hidalgo	338	1,533	4	6	6
Michoacán	La Huacana	191	614	3	5	1
Michoacán	Huandacareo	27	154	1	1	1
Michoacán	Huaniqueo	43	150	1	1	0

ESTADO	MUNICIPIO	PLANTELES	AULAS	BIBLIOTECAS	LABORATORIOS	TALLERES
Michoacán	Huetamo	220	874	2	5	5
Michoacán	Huiramba	31	116	1	3	1
Michoacán	Indaparapeo	47	212	0	0	0
Michoacán	Irimbo	56	196	1	1	1
Michoacán	Ixtlán	32	178	0	0	0
Michoacán	Jacona	54	526	2	3	0
Michoacán	Jiménez	48	226	2	2	2
Michoacán	Jiquilpan	56	438	1	7	2
Michoacán	Juárez	47	203	1	2	2
Michoacán	Jungapeo	90	285	0	0	0
Michoacán	Lagunillas	21	75	0	0	0
Michoacán	Madero	149	298	1	2	1
Michoacán	Maravatío	268	1,190	2	6	3
Michoacán	Marcos Castellanos	28	137	1	3	5
Michoacán	Lázaro Cárdenas	261	2,450	8	32	19
Michoacán	Morelia	880	7,759	74	115	78
Michoacán	Morelos	58	182	1	3	0
Michoacán	Múgica	73	548	4	5	5
Michoacán	Nahuatzen	35	305	0	0	0
Michoacán	Nocupétaro	89	197	1	2	2
Michoacán	Nuevo Parangaricutiro	56	229	1	1	1
Michoacán	Nuevo Urecho	49	135	0	0	0
Michoacán	Numarán	24	115	0	0	0
Michoacán	Ocampo	62	259	0	0	0
Michoacán	Pajacuarán	32	258	2	2	0
Michoacán	Panindícuaro	60	247	1	2	2
Michoacán	Parácuaro	85	369	4	2	1
Michoacán	Paracho	47	405	0	2	2
Michoacán	Pátzcuaro	167	1,118	5	20	12
Michoacán	Penjamillo	69	276	1	0	1
Michoacán	Peribán	65	287	1	2	0
Michoacán	La Piedad	96	731	6	9	8
Michoacán	Purépero	25	163	1	1	1
Michoacán	Puruándiro	132	944	6	4	3
Michoacán	Queréndaro	46	158	1	1	1
Michoacán	Quiroga	39	317	2	3	1
Michoacán	Cojumatlán de Régules	28	125	0	0	0
Michoacán	Los Reyes	116	711	3	3	2

ESTADO	MUNICIPIO	PLANTELES	AULAS	BIBLIOTECAS	LABORATORIOS	TALLERES
Michoacán	Sahuayo	75	711	3	6	3
Michoacán	San Lucas	84	346	1	2	2
Michoacán	Santa Ana Maya	37	177	2	3	0
Michoacán	Salvador Escalante	144	567	1	0	0
Michoacán	Senguio	96	310	1	1	1
Michoacán	Susupuato	69	164	1	0	0
Michoacán	Tacámbaro	218	891	7	15	9
Michoacán	Tancítaro	141	417	1	1	2
Michoacán	Tangamandapio	47	340	2	3	0
Michoacán	Tangancícuaro	70	417	1	1	0
Michoacán	Tanhuato	28	158	1	1	1
Michoacán	Taretan	43	197	1	2	2
Michoacán	Tarímbaro	107	626	2	4	1
Michoacán	Tepalcatepec	89	331	2	2	4
Michoacán	Tingambato	18	153	2	1	1
Michoacán	Tingüindín	36	169	0	1	1
Michoacán	Tiquicheo de Nicolás Romero	133	327	1	2	0
Michoacán	Tlalpujahuá	86	395	1	1	1
Michoacán	Tlazazalca	29	124	1	2	1
Michoacán	Tocumbo	30	165	2	6	5
Michoacán	Tumbiscatío	57	158	2	1	0
Michoacán	Turicato	231	595	3	3	0
Michoacán	Tuxpan	107	375	1	2	0
Michoacán	Tuzantla	154	339	1	1	1
Michoacán	Tzintzuntzan	51	201	0	0	0
Michoacán	Tzitzio	104	215	1	1	1
Michoacán	Uruapan	362	3,126	18	35	30
Michoacán	Venustiano Carranza	40	273	1	3	1
Michoacán	Villamar	54	243	1	1	2
Michoacán	Vista Hermosa	21	170	1	1	1
Michoacán	Yurécuaro	41	283	2	3	2
Michoacán	Zacapu	125	934	6	13	9
Michoacán	Zamora	224	1,898	12	40	26
Michoacán	Zináparo	20	61	0	0	0
Michoacán	Zinapécuaro	148	667	3	7	3
Michoacán	Ziracuaretiro	37	178	1	3	2
Michoacán	Zitácuaro	337	1,869	5	27	24
Michoacán	José Sixto	55	387	1	3	2

ESTADO	MUNICIPIO	PLANTELES	AULAS	BIBLIOTECAS	LABORATORIOS	TALLERES
	Verduzco					

132

ANEXO 3

PERSONAL MÉDICO POR MUNICIPIO 2010

ESTADO	MUNICIPIO	No.	MUNICIPIO	No.
Michoacán	Acuitzio	11	Nuevo Parangaricutiro	4
Michoacán	Aguililla	19	Nuevo Urecho	11
Michoacán	Álvaro Obregón	21	Numarán	12
Michoacán	Angamacutiro	16	Ocampo	10
Michoacán	Angangueo	11	Pajacuarán	15
Michoacán	Apatzingán	193	Panindícuaro	16
Michoacán	Aporo	5	Parácuaro	20
Michoacán	Aquila	37	Paracho	16
Michoacán	Ario	59	Pátzcuaro	137
Michoacán	Arteaga	32	Penjamillo	22
Michoacán	Briseñas	8	Peribán	23
Michoacán	Buenavista	30	La Piedad	226
Michoacán	Carácuaro	11	Purépero	21
Michoacán	Coahuayana	31	Puruándiro	79
Michoacán	Coalcomán de Vázquez Pallares	44	Queréndaro	11
Michoacán	Coeneo	17	Quiroga	23
Michoacán	Contepec	18	Cojumatlán de Régules	8
Michoacán	Copándaro	10	Los Reyes	102
Michoacán	Cotija	17	Sahuayo	130
Michoacán	Cuitzeo	32	San Lucas	16
Michoacán	Charapan	16	Santa Ana Maya	13
Michoacán	Charo	22	Salvador Escalante	25
Michoacán	Chavinda	5	Senguio	16
Michoacán	Cherán	39	Susupuato	10
Michoacán	Chilchota	24	Tacámbaro	96
Michoacán	Chinicuila	10	Tancítaro	19
Michoacán	Chucándiro	9	Tangamandapio	19
Michoacán	Churintzio	5	Tangancícuaro	28
Michoacán	Churumuco	10	Tanhuato	15
Michoacán	Ecuandureo	10	Taretan	26
Michoacán	Epitacio Huerta	15	Tarímbaro	38
Michoacán	Erongarícuaro	7	Tepalcatepec	24
Michoacán	Gabriel Zamora	24	Tingambato	16

ESTADO	MUNICIPIO	No.	MUNICIPIO	No.
Michoacán	Hidalgo	71	Tingüindín	9
Michoacán	La Huacana	44	Tiquicheo de Nicolás Romero	15
Michoacán	Huandacareo	20	Tlalpujahua	28
Michoacán	Huaniqueo	7	Tlazazalca	10
Michoacán	Huetamo	66	Tocumbo	10
Michoacán	Huiramba	12	Tumbiscatío	10
Michoacán	Indaparapeo	15	Turicato	31
Michoacán	Irimbo	17	Tuxpan	50
Michoacán	Ixtlán	4	Tuzantla	38
Michoacán	Jacona	36	Tzintzuntzan	12
Michoacán	Jiménez	13	Tzitzio	19
Michoacán	Jiquilpan	29	Uruapan	494
Michoacán	Juárez	11	Venustiano Carranza	16
Michoacán	Jungapeo	19	Villamar	30
Michoacán	Lagunillas	8	Vista Hermosa	22
Michoacán	Madero	24	Yurécuaro	27
Michoacán	Maravatío	107	Zacapu	136
Michoacán	Marcos Castellanos	8	Zamora	336
Michoacán	Lázaro Cárdenas	330	Zináparo	3
Michoacán	Morelia	2,165	Zinapécuaro	40
Michoacán	Morelos	15	Ziracuaretiro	19
Michoacán	Múgica	46	Zitácuaro	186
Michoacán	Nahuatzen	25	José Sixto Verduzco	16
Michoacán	Nocupétaro	28		

133

ANEXO 4

VIVIENDAS QUE DISPONEN DE COMPUTADORA Y CON ACCESO A INTERNET, 2010

ESTADO	MUNICIPIO	VIVIENDAS HABITADAS	TIENEN COMPUTADORA	TIENEN INTERNET
Michoacán	Acuitzio	2,676	245	124
Michoacán	Aguililla	4,098	392	227
Michoacán	Alvaro Obregón	4,971	451	211
Michoacán	Angamacutiro	3,743	297	79
Michoacán	Angangueo	2,331	207	85
Michoacán	Apatzingán	29,975	6,034	3,814
Michoacán	Aporo	726	65	21
Michoacán	Aquila	4,939	256	62
Michoacán	Ario	8,734	876	419
Michoacán	Arteaga	5,076	803	382
Michoacán	Briseñas	2,660	387	215
Michoacán	Buenavista	10,513	1,184	505
Michoacán	Carácuaro	2,236	205	87
Michoacán	Charapan	2,787	149	33
Michoacán	Charo	4,635	453	180
Michoacán	Chavinda	2,745	316	169
Michoacán	Cherán	4,105	446	146
Michoacán	Chilchota	8,632	776	374
Michoacán	Chinicuila	1,272	72	20
Michoacán	Chucándiro	1,458	71	15
Michoacán	Churintzio	1,654	213	116
Michoacán	Churumuco	3,065	259	126
Michoacán	Coahuayana	3,610	501	303
Michoacán	Coalcomán	4,252	577	333
Michoacán	Coeneo	5,461	483	122
Michoacán	Cojumatlán	2,637	219	112
Michoacán	Contepec	7,723	427	152
Michoacán	Copándaro	2,198	159	68
Michoacán	Cotija	5,155	869	646
Michoacán	Cuitzeo	6,673	601	251
Michoacán	Ecuandureo	3,532	433	277
Michoacán	Epitacio Huerta	3,992	190	41
Michoacán	Erongarícuaro	3,441	320	92
Michoacán	Gabriel Zamora	5,390	562	261

ESTADO	MUNICIPIO	VIVIENDAS HABITADAS	TIENEN COMPUTADORA	TIENEN INTERNET
Michoacán	Hidalgo	27,355	3,515	2,245
Michoacán	Huandacareo	3,182	493	243
Michoacán	Huaniqueo	2,368	155	36
Michoacán	Huetamo	11,033	1,468	928
Michoacán	Huiramba	1,782	156	40
Michoacán	Indaparapeo	3,789	274	154
Michoacán	Irimbo	3,468	278	56
Michoacán	Ixtlán	3,584	337	176
Michoacán	Jacona	15,603	3,022	2,060
Michoacán	Jiménez	3,848	450	98
Michoacán	Jiquilpan	9,036	2,131	1,548
Michoacán	José Sixto Verduzco	6,489	654	255
Michoacán	Juárez	3,346	276	56
Michoacán	Jungapeo	4,614	357	111
Michoacán	La Huacana	7,824	634	334
Michoacán	La Piedad	24,983	7,007	4,718
Michoacán	Lagunillas	1,362	156	54
Michoacán	Lázaro Cárdenas	44,871	13,569	9,207
Michoacán	Los Reyes	14,894	3,290	2,256
Michoacán	Madero	3,845	217	134
Michoacán	Maravatío	18,758	2,062	984
Michoacán	Marcos Castellanos	3,554	744	557
Michoacán	Morelia	184,515	76,866	54,036
Michoacán	Morelos	2,123	148	24
Michoacán	Múgica	10,821	1,380	717
Michoacán	Nahuatzen	6,193	290	95
Michoacán	Nocupétaro	1,856	141	25
Michoacán	Nuevo Parangaricutiro	4,360	471	204
Michoacán	Nuevo Urecho	2,110	123	24
Michoacán	Numarán	2,252	310	167
Michoacán	Ocampo	4,808	229	79
Michoacán	Pajacuarán	4,813	530	332
Michoacán	Panindícuaro	4,236	290	104
Michoacán	Paracho	8,194	1,201	666
Michoacán	Parácuaro	6,021	420	175
Michoacán	Pátzcuaro	20,405	3,966	2,475
Michoacán	Penjamillo	4,617	391	172
Michoacán	Peribán	5,841	944	579
Michoacán	Purépero	4,068	784	512

ESTADO	MUNICIPIO	VIVIENDAS HABITADAS	TIENEN COMPUTADORA	TIENEN INTERNET
Michoacán	Puruándiro	16,538	2,229	1,122
Michoacán	Queréndaro	3,278	354	189
Michoacán	Quiroga	6,167	840	447
Michoacán	Sahuayo	18,090	4,355	3,269
Michoacán	Salvador Escalante	10,278	648	251
Michoacán	San Lucas	5,068	482	241
Michoacán	Santa Ana Maya	3,126	333	164
Michoacán	Senguio	4,152	264	49
Michoacán	Susupuato	2,000	62	8
Michoacán	Tacámbaro	16,656	2,313	979
Michoacán	Tancítaro	6,581	490	176
Michoacán	Tangamandapio	6,055	633	309
Michoacán	Tangancícuaro	8,442	1,103	620
Michoacán	Tanhuato	3,764	551	338
Michoacán	Taretan	3,454	407	183
Michoacán	Tarímbaro	19,283	4,852	2,453
Michoacán	Tepalcatepec	6,164	909	573
Michoacán	Tingambato	3,247	370	91
Michoacán	Tingüindín	3,566	601	388
Michoacán	Tiquicheo de Nicolás Romero	3,254	162	82
Michoacán	Tlalpujahuá	6,590	530	248
Michoacán	Tlazazalca	2,037	160	77
Michoacán	Tocumbo	3,191	574	413
Michoacán	Tumbiscatío	1,796	110	62
Michoacán	Turicato	7,705	415	74
Michoacán	Tuxpan	6,325	701	429
Michoacán	Tuzantla	3,901	170	43
Michoacán	Tzintzuntzan	3,162	266	80
Michoacán	Tzitzio	2,046	64	8
Michoacán	Uruapan	75,795	19,848	13,791
Michoacán	Venustiano Carranza	6,110	947	620
Michoacán	Villamar	4,489	446	130
Michoacán	Vista Hermosa	4,782	633	345
Michoacán	Yurécuaro	7,026	1,068	711
Michoacán	Zacapu	18,943	4,411	2,378
Michoacán	Zamora	47,328	12,571	8,657
Michoacán	Zináparo	947	129	73
Michoacán	Zinapécuaro	11,607	1,341	660

ESTADO	MUNICIPIO	VIVIENDAS HABITADAS	TIENEN COMPUTADORA	TIENEN INTERNET
Michoacán	Ziracuaretiro	3,400	343	118
Michoacán	Zitácuaro	35,802	5,905	3,522

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFICAS

- 1.- AGUILAR VILLANUEVA, citado en ARCUDIA HERNÁNDEZ, Carlos Ernesto, “La descentralización en México: Nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art. 115 de la Constitución”, *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, México, 2012, Núm. Especial: América Latina 2012, pp. 17.
- 2.- ÁLVAREZ ALCALÁ, Alil, *Lecciones de Derecho Fiscal*, México, Edit. Oxford, 2010, pp. 371.
- 3.-ALVIAR RAMÍREZ, Oscar y ROJAS HURTADO, Fernando, *Elementos de finanzas públicas en Colombia*, Bogotá, Colombia, Editorial Temis Librería 1985, pp.584.
- 4.- AMAT, Oriol y MOYA, Sole, *Ejercicios resueltos para comprender la contabilidad y las finanzas*, Barcelona, Edit. Gestión 2000, 2002, pp. 121.
- 5.- AYALA ESPINO, José, *Economía del sector público mexicano*, 2ª Edic, México, Edit. Esfinge, 2001, pp. 815.
- 6.- BARBOSA CARDONA, Octavio y ALEGRÍA GUERRERO, Álvaro, *Relaciones intergubernamentales y organización territorial del Estado de Colombia*, Colombia, Escuela Superior de Administración pública, 2010, pp.152.
- 7.- CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Problemas derivados de la múltiple imposición interestatal e internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1972, pp. 203
- 8.- Constitución Política de la República de Colombia, 1991, pp. 108

- 9.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma
- 10.- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Edit. Porrúa, 1998, pp. 431.
- 11.- DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Fiscal*, 26ª ed., México, Edit. Porrúa, 2005, pp. 1025.
- 12.- DURAN RESTREPO, Darío, *Administración financiera municipal*, Santa fe de Bogotá, Colombia, DURAN EDITORES, 1997, pp. 200.
- 13.- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Edit, Porrúa, 1992, pp. 316
GILPIN, Alan, en De la CUEVA, Arturo, *Derecho fiscal*, México, Edit. Porrúa, 2003, pp. 337.
- 14.- GÓMEZ GALVARRIATO FREER, Aurora, prologo en GAMAS TORRUCO, José, *México y la Constitución de Cádiz*, México, Archivo General de la Nación, 2012, pp. XI.
- 15.- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emilio, *Derecho Municipal*, México, Edit. UNAM, 1991, pp.77.
- 16.- HERNÁNDEZ MENDOZA, Francisco (coord.), *Tutorial para la asignación de costos y presupuestos*, México, Edit. Fondo Editorial FCA, 2003, pp. 88.
- 17.- JARAMILLO, Esteban, “Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública”, TESIS presentadas por los alumnos con ocasión de su grado, Colombia, ARGRA, 1946, pp. 19.

- 18.- MEJÍA PEDRAZA, Nicolás, *200 años de la Administración Pública en México, T. VIII: Balance y perspectivas del desarrollo municipal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2013, pp. 212
- 19.- MÉNDEZ GALEANA, Jorge, *Introducción al derecho financiero*, México, Edit. Trillas, 2003, pp. 154.
- 20.- MÉNDEZ MORALES, José Silvestre, *Fundamentos de economía para la sociedad del conocimiento*, 5ª ed., México, Edit. Mc Graw Hill, 2009, pp. 738
- 21.- PACHÓN LUCAS, Carlos, *Gobierno municipal. Guía temática de programas de gobierno y planes de desarrollo legislación. Jurisprudencia. Comentarios*, Segunda Edición, Bogotá, Colombia, Ediciones doctrina y ley LTDA, 2007, pp. 465.
- 22.- PLIEGO MORENO, Iván H, *El federalismo fiscal en México: entre la economía y la política*, México, Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, núm. 94, 2010, pp. 28.
- 23.- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, *El municipio*, 6a Edición, México, Edit. Porrúa, 2003, pp. 446.
- 24.- ROBLES VALENCIA, Aturo y Huesca Reynoso, Luis, "Incidencia fiscal en México: ¿Es posible aumentar la recaudación sin afectar a la población?", *Finanzas y Política Económica*, Bogotá Colombia, Vol.5 No. 1, Enero- Junio, 2013, pp. 73.
- 25.- RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª ed., México, Edit. Oxford, 2010, pp. 309.

- 26.- ROLDÁN QUINTANA, Carlos F, *Derecho Municipal*, 7a Edición, México, Edit. Porrúa, 2003, pp. 655.
- 27.- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, en De la Cueva, Arturo, *Derecho Fiscal*, México, Edit. Porrúa, 2003, pp. 337.
- 28.- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Fiscal Mexicano*, 7ª Edic, México, Edit. Porrúa, 2009, pp.637.
- 29.- SANDOVAL FORERO, Eduardo (Coord.) A, et al, *El municipio Mexicano de cara al siglo XXI*, México, Colegio de Posgraduados del CIDE, A.C, Universidad Autónoma del Estado de México, 1993, pp. 305.
- 30.- TOCQUEVILLE, Alexis, *La democracia en América*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 41, citado en Henao Hidrón, Javier, *El poder Municipal*, Décimo tercera edición, Medellín Colombia, Vieco E hijas LTDA, 2008, pp. 46
- 31.- TORRES ALZATE, Hernán, *Aspectos básicos del régimen municipal*, Caracas, Venezuela, DIKE, 2011, pp. 808.
- 32.-TORRES ESTRADA, Pedro, *La autonomía Municipal y su garantía constitucional directa de protección*, México, Instituto de investigaciones jurídicas, UNAM, 2005, pp.326.
- 33.- VENEGAS ÁLVAREZ, Sonia, *Derecho Fiscal*, México, Edit. Oxford, 2001, pp. 796.
- 34.- VILLEGAS, H.B, citado en COFONE, Ignacio, *La Economía de la doble imposición tributaria*, Universidad de la Sabana, Vo. 20, núm. 2, Diciembre, 2011, Cundinamarca Colombia, Sistema de Información Científica, pp. 347-362

CIBERNETICAS

- 1.- AGUILERA PEÑA, Mario, "División Política Administrativa de Colombia", *Credencia Histórica, Bogotá*, Edición 145, Enero 2002, <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/revistas/credencial/enero2002/division.htm>
- 2.- Alcaldía mayor de Bogotá, "Sistema general de participaciones SGP", *Secretaría distrital de hacienda, Bogotá, Colombia*, 2010, http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/tesoreria/ingresos_tes/SGP
- 3.- ÁLVAREZ BANDERAS, Jorge, "El derecho tributario en México, a la luz de la reforma constitucional a las bases del juicio de amparo", *Revista Internacional de Ciencias Jurídicas, México*, núm, 3, agosto de 2013, <http://revistainternacionalcienciasjuridicas.org/article/el-derecho-tributario-en-mexico/>
- 4.- ANAYA CADENA, Vicente, "Marco teórico del gobierno y gestión municipal", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México*, núm. 64, Biblioteca jurídica de la UNAM, 2002, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/64/pr/pr4.pdf>
- 5.- ARAGÓN ANDRADE, Orlando, "Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México. Una defensa del pluralismo jurídico", México, UNAM, nueva serie, año XI, núm. 118, enero-abril de 2007, <http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex118/BMD000011801.pdf>
- 6.- ARCUDIA HERNÁNDEZ, Carlos Ernesto, "La descentralización municipal en México: nuevas relaciones intergubernamentales a partir de las reformas al art.

115 de la constitución”, *Nómadas*, 2012, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, <http://www.redalyc.org/pdf/181/18126163011.pdf>

- 7.- AVELLA, Mauricio, “El financiamiento externo de Colombia en el siglo XIX 1820-1920”, *Borradores de Economía*, Banco de la República, Colombia, Número 477, Diciembre, 2007, <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra477.pdf>
- 8.- Cámara de diputados, H. Congreso de la Unión, “El ingreso tributario en México”, *Centro de estudios de finanzas públicas*, México, Febrero 2005, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0072005.pdf>
- 9.- CARBONELL, Miguel, “El Federalismo en México: principios generales y distribución de competencias”, *Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UMAN*, México, 2003, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>
- 10.- CARPIZO, Jorge, “La República Democrática en la Constitución Mexicana”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, México, vol. XLIV, núm. 132, septiembre-diciembre, 2011, <http://www.redalyc.org/pdf/427/42721148003.pdf>
- 11.- CONEVAL, “Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México 2014”, México, 2014, http://www.coneval.gob.mx/Informes/Evaluacion/IEPDS_2014/IEPDS_2014.pdf
- 12.- CONEVAL, “Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos 2014”, Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y en entidades federativas, 2010, 2012 y 2014, http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx.

- 13.- CONEVAL, “Pobreza estatal Michoacán”, México, 2012, <http://www.coneval.gob.mx/coordinacion/entidades/Documents/Michoacan/pobreza/PPT%20Michoac%C3%A1n.pdf>
- 14.- Consejo nacional de población (CONAPO), Estimaciones con base a los datos aportados por INEGI, 2010, “Capítulo 1. Concepto y dimensiones de la marginación”, *Índice absoluto de marginación 2000- 2010*, México, julio, 2013, <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1755/1/images/01Capitulo.pdf>
- 15.- Contraloría General de la República, “Situación de las Finanzas del Estado Colombiano 2013”, Bogotá, julio, 2014, <http://www.contraloriagen.gov.co/documents/10136/186962495/Informe+sobre+la+Situaci%C3%B2n+de+las+Finanzas+del+Estado+2013.pdf/b06afc9f-a599-4956-ba4e-1427d860e87d>
- 16.- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto, “La Constitución de 1824”, en VALADÉS, Diego, Barceló, Daniel Armando (Coord), *Examen retrospectivo del sistema constitucional mexicano. A 180 años de la Constitución de 1824*, México, UNAM, 2005, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1671/4.pdf>
- 17.- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “División Político Administrativa- Divipola”, Bogotá, <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/divipola/divipola.pdf>
- 18.- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “División político-administrativa de Colombia, Divipola”, <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/divipola/olddivipola2007.pdf>

- 19.- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), “División Político Administrativa- Divipola”, Bogotá, 2013, http://buscador.dane.gov.co/search?q=DIVISI%C3%93N+TERRITORIAL&btnG.x=0&btnG.y=0&client=DANE_FrontEnd&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=DANE_FrontEnd&proxyreload=1&sort=date%3AD%3AL%3Ad1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&exclude_apps=1&site=danegovco&getfields=*&filter=0
- 20.- DEVIA RUIZ, Sandra Patricia, “La descentralización en Colombia: un reto permanente”, *DANE, revista de la información básica (ib)*, Bogotá, Colombia, vol.1, no. 2, diciembre, 2006, https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm
- 21.- Diccionario de la Real Academia Española, <http://lema.rae.es/drae/?val=>
- 22.- DIMAS HUACUZ, Bertha, *Pueblos de Michoacán, ¿Una nueva cosecha de promesas?, ¿P'ikunskua eiátspekuecheri?*, Ojarasca, La Jornada, Núm. 219, Julio. 2015, <http://www.jornada.unam.mx/2015/07/11/ojaportada.html>
- 22.- Dirección de desarrollo territorial sostenible, “Medición y Análisis del Desempeño Integral de los Municipios”, Colombia, DNP, 2005, <https://pwh.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=s%2BqUIF%2BCw/o%3D&tabid=387>
- 23.- FLORES OLAGUE, Jesús, de Vega, Mercedes, Et. al, “Las siete Leyes”, 1808-1867: DE NUEVA ESPAÑA A MÉXICO. Una historia política, *Fondo de Cultura Económica* México, 1996, http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/estados/libros/zacateca/html/sec_59.html
- 24.- GALANTE, Mirian, “El primer liberalismo mexicano y la encrucijada de la representación. Reflejar la nación, gobernar el país”, *Historia Crítica*, UNAM,

México, núm. 41, mayo-agosto, 2010,
<http://www.redalyc.org/pdf/811/81114844010.pdf>

- 25.-GARCÍA DEL CASTILLO, R, citado en IBARRA SALAZAR, Jorge, “Dependencia financiera de los municipios mexicanos: determinantes regionales e institucionales e institucionales”, *Comercio Exterior*, México, Vol. 54, Núm. 8, Agosto de 2004, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/72/5/RCE5.pdf>
- 26.- GONZALO ZAPATA, Juan, “Las finanzas territoriales en Colombia”, *Debates presidenciales*, <http://www.caf.com/media/3782/FinanzasTerritoriales.pdf>
- 27.- HERNÁNDEZ, Astrid y Pinilla, David A, “Visibilización de la población étnica en el censo general 2005: análisis comparativo de los principales indicadores demográficos”, *Revista de la información básica (ib)*, Bogotá, Colombia, Vol. 4, No. 2, 2005, https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r8/articulo5.html
- 28.- HERRERA, Arturo, “Política Tributaria, ¿para qué?”, *Mejorando el desempeño del sector público*, Banco Mundial, América latina y el Caribe, Junio, 2013, <http://www.cefp.gob.mx/foro/2013/politicatributaria/presentaciones/tres.pdf>
- 29.- IBARRA SALAZAR, Jorge, “Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos”, *Gestión y Política Pública*, México, vol.22, no. 1, Enero, 2013, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792013000100001&script=sci_arttext
- 30.- INEE, “Porcentaje de población indígena, porcentaje de población hablante de lengua indígena y porcentaje de monolingües”, *Indicadores del sistema educativo nacional, Panorama Educativo de México 2005*, México, 2006, http://www.inee.edu.mx/images/stories/Publicaciones/Panorama_educativo/2005/panorama2005.pdf

- 31.- INEGI, “Población en México”, *Cuéntame*, México, 2010
<http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- 32.- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, “Historia del municipio mexicano”, México, 1995, p. 1 http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2
- 33.- KUBLI GARCÍA, Fausto, “Reseña de Historia de las Constituciones mexicanas, de Emilio O. Rabasa”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 8, enero-junio, 2003, <http://www.redalyc.org/pdf/885/88500812.pdf>
- 34.- La Gran Enciclopedia de Economía, “Desarrollo Económico”, 2012,
<http://www.economia48.com/spa/d/desarrollo-economico/desarrolloeconomico.htm>
- 35.- LÓPEZ CHAVARRIA, José Luis, “El calpulli”, *Incidencias de derecho romano y el calpulli azteca en el municipalismo mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/21.pdf>
- 36.- LÓPEZ GONZÁLEZ, Mauricio, “Descentralización y Eficiencia Fiscal: ¿Origen de Nuevas Disparidades Regionales?, Un Análisis para los Municipios Colombianos”, CEPAL, Universidad de Antioquia, Colombia, http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/35065/Mauricio_Lopez_Finanzas_Locales.pdf
- 37.- MALDONADO COPELLO, Alberto, “Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política”, *Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL)*, Colombia, julio, 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08286.pdf>

- 38.- MARTÍNEZ LAGO, Miguel ángel, “Ingresos Tributarios. Concepto, finalidad y clases de tributos”, *Materiales de Derecho Financiero y Tributario*, Universidad Complutense de Madrid, Febrero 2012, <http://derechofinancieroymtributario.wordpress.com/2012/02/16/ingresos-tributarios-concepto-finalidad-y-clases-de-tributos/>
- 39.- MONROY CABRA, Marco Gerardo, “Concepto de Constitución”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2005, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2005.1/pr/pr3.pdf>
- 40.- MORALES, Yolanda, “Municipios no cobran predial”, *El Economista*, México Df., Octubre, 2010, <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2010/10/22/municipios-no-cobran-predial>
- 41.- NAVARRO CHÁVEZ, José Cesar Lenin. Et al., *Distribución del ingreso y pobreza en el estado de Michoacán, 1980-2005*, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/16/05.pdf>
- 42.- PATIÑO CAMARENA, Javier, “El mecanismo de reforma constitucional adoptado por la constitución federal de 1917”, *Consideraciones en torno al mecanismo de reforma a la constitución federal y a las constituciones de los estados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Número 1, 2011, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2955/16.pdf>
- 43.- PEÑA AHUMADA, José Antonio y Wence Partida Luis Armando, “Perspectivas de las participaciones Federales a municipios en 2012”, *La Hacienda Municipal*, Indetec, octubre-diciembre de 2011, http://www.inafed.gob.mx/work/dso/la_distribucion_de_transferencias_federales_para_municipios.pdf

- 44.- PÉREZ ESQUER, Marcos, "Iniciativa Que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Marcos Pérez Esquer, del Grupo Parlamentario del PAN", *Gaceta Parlamentaria*, Número 3455-IV, Febrero 2012, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/61/2012/feb/20120221-IV/Iniciativa-10.html>
- 45.- PÉREZ PARTIDA, Héctor R, "El municipio y la reforma al artículo 115 constitucional", *Fortalecimiento del Municipio*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 16-17 de Octubre 1984-Marzo Año 1985, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/16/pr/pr19.pdf>
- 46.- PERRY, Guillermo, Gonzalo Zapata, Juan, et al., "Las finanzas territoriales en Colombia", *Colombia 2010-2014: Propuestas de política pública*, Bogotá, 2010, <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2012/08/Colombia-2010-2014.-Propuestas-de-Pol%C3%ADtica-P%C3%BAblica-Final.pdf>
- 47.- RABASA O, Emilio, "Constitución de Apatzingán", *Historia de las Constituciones Mexicanas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 2014, P. 5, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/431/3.pdf>
- 48.- REBOLLEDO HERRERA, Oscar, "Principios de derecho fiscal en el estado de Tabasco", *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 2003, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1150/5.pdf>
- 49.- Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, <http://www.redalyc.org/pdf/720/72021402007.pdf>
- 50.- RESTREPO QUINTERO, Gonzalo y Álvarez Villa Daphne, "Ley 617 de 2000 y su impacto fiscal territorial", *Ensayos sobre economía regional*, Centro Regional

de Estudios Económicos CREE Medellín, Colombia, Junio, 2005,
http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/2005_junio_0.pdf

51.- RIPOLL GOMEZ, José Luis, “El dilema de la Federación en Relación a los municipios. Análisis desde la óptica Constitucional”, *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*,
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/art/art14.pdf>

52.- RIVERA PINEDA, Arturo, “Elecciones en México: ¿Un cambio en el espectro político nacional?”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, México, núm. 18, 2006, <http://www.redalyc.org/pdf/2932/293222922003.pdf>

53.-RODRIGUEZ VELAZCO, Carlos, “Reforma al Artículo 115 Constitucional: Fortalecimiento Municipal”, *Cámara de Diputados*, México,
<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/articulo115/rodriguez3.htm>

54.-RODRÍGUEZ VELAZCO, Carlos, “Reforma al artículo 115 constitucional: Fortalecimiento municipal”, *Comisión de fortalecimiento municipal por la fracción del partido revolucionario institucional PRI*,
<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont8/leer5.htm#ini>

55.- Secretaria de finanzas y administración, “Expone gobierno del estado el escenario económico 2015”, *Noticias*, marzo de 2015,
<http://www.secfinanzas.michoacan.gob.mx/expone-gobierno-del-estado-el-escenario-economico-2015/>

56.- Secretaría de gobernación, “Manual de Transferencias Federales para Municipios”, *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México*, 2011,
http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/331/1/images/Manual_Transferencias.pdf

- 57.- Secretaría de relaciones exteriores, "Pago de Impuestos en México", *Consulado de México en Francfort del Meno*, México, Febrero de 2015, <http://consulmex.sre.gob.mx/frankfurt/index.php/es/impuestos>
- 58.- SILVA MARTÍNEZ, Marcos, "Reforma educativa integral", *Opinión, El tiempo*, Colombia, 12 de Enero 2015, <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/reforma-educativa-integral/15085703>
- 59.- TANZI, Vitto y Zee Howell, "La política tributaria en los países en desarrollo", *Temas de economía*, Washington, no.27, Marzo 2001, pp. 2, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/esl/issue27s.pdf>
- 60.- TRAPÉ, Alejandro, et, al, *Autonomía financiera municipal: Aspectos metodológicos y aplicación al caso de los municipios de la provincia de Mendoza*, Maestría en Finanzas Públicas Provinciales y Municipales, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/mfinpub/estufp12.pdf>
- 61.- Universidad Nacional Autónoma de México, "Constitución de 1824", *Museo de las Constituciones*, México, <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page3/page3.html>
- 62.- VALENCIA CARMONA, Salvador, "La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115", *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 4, enero - julio, 2001, <http://juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>
- 63.- VALLARTA PLATA, José Guillermo, "El municipio en la historia política de México", *El municipio en México*, México, Biblioteca Jurídica de la UNAM, 1983, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>

64.- VALLARTA PLATA, José Guillermo, “El municipio en México”, México, Biblioteca Jurídica de la UNAM, 2002, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/22.pdf>

65.- VELAZCO LOZANO, Néstor, “El Federalismo Fiscal en México”, *Comisión Fiscal*, Colegio de contadores públicos de Guadalajara Jalisco, México, 2013, <http://www.ccpq.org.mx/blog/comision-fiscal/275-el-federalismo-fiscal-en-mexico>