

FINANZAS PÚBLICAS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS, 1989-2005.

Lic. Heriberto Cajigal Rodríguez

*Lic. Elvia Campos Avilés**

El tener unas **Fianzas públicas** “sanas” –más bien legales y legítimas- y que la información de su aplicación circule y llegue a todo individuo integrante de un Estado-Nación. Es un tema social, político y económico recurrente, que se hacen ver desde la Revolución Francesa¹, lo cual se puede apreciar con las luchas de poder; además es considerado por teóricos políticos, como Lassalle, que los factores reales del poder de una nación son: las **Finanzas**; el Ejército y la policía; y la administración de justicia (LASSALLE; 1957, 19).

Además siempre se debe tener en cuenta que el Estado debe buscar la cohesión social, por lo que se afirma que la forma más eficiente es a través del Estado de Derecho. Dicho Estado de Derecho se cumple al observar que la Constitución abarca la formación y organización internas de los diferentes poderes públicos, su necesaria correspondencia y su independencia recíproca (FAURÉ; 1995, 88), es decir, que dicho mandato legal delimita las atribuciones y funciones de los poderes públicos. La Constitución es, en otras palabras, el status del poder político convertido en instituciones estatales, es decir la Constitución es la *Institucionalización del Poder*, por lo tanto el poder se administra al vigilar y/o controlar los factores reales del poder antes señalados.

El objetivo de este ensayo es el proporcionar una luz a la reconsideración crítica de evitar la incertidumbre e inequidad que producen los impuestos indirectos y señalar que existen propuestas de establecer un impuesto directo y único (aspecto teórico²). También se verá la estructura general de las finanzas públicas del estado de Morelos y sus principales componentes. Además se buscará señalar la vinculación de los aportes de Smith con el texto constitucional y leyes secundarias, y finalmente, se buscará dar demostración empírica de la teoría del ciclo económico-político con respecto a los gastos en obras públicas en los periodos de campaña electoral.

* Maestros en Maestría en **estudios de población y desarrollo regional** de la **Facultad de Arquitectura- UAEM y del CRIM-UNAM**.

¹ Basta comparar el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos del hombre de 1789, el principio de **Igualdad y justicia** de Smith y el artículo 31 de la Constitución Política de México; lo anterior, esencialmente, evocan a la idea del impuesto progresivo y directo, y a la transparencia fiscal y presupuestal.

² En el aspecto teórico es importante señalar las aportaciones de Quesney ya que establece la idea del impuesto único, progresivo y por tal directo.

Antecedentes históricos

En una jugada irónica de la historia, en 1982 (comienzo del modelo neoliberal), se comenzó con la des-incorporación de Paraestatales que eran rematadas al sector privado (**Constitución real**)³; mientras que la **Constitución escrita** el **Artículo 25**⁴ dividió a la actividad económica Mexicana en tres sectores⁵ y se estableció que “Corresponde al Estado la **Rectoría del Desarrollo Nacional** para garantizar que éste sea integral y *sustentable*⁶, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”.

También el **Artículo 26** atribuye al Estado la función de organizar un **Sistema de Planeación Democrática** del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación⁷.

Dichas reformas no sólo son resultado de la buena disposición del Gobierno y de la eficiencia de las Instituciones; sino que, son resultado del proceso histórico de reivindicación de los sectores de la sociedad. En el periodo post-bélico de la 2da Guerra Mundial, los bolcheviques salvaron al comunismo al nacionalizaban, y los movimientos fascistas advirtieron que solamente podían contar con la simpatía de las mayorías si se comprometían a dar protección contra las inseguridades de la crisis económica (THOMSON 1991: 157), lo cual sólo se podía garantizar con un sistema que previera el comportamiento de la actividad económica y que contrarrestará en lo posible las adversidades, como: el desempleo, cierre de fabricas, despidos masivos, cambio de centros productivos de una nación a otra, entre otros. En todas partes los hombres tenían que saber por qué y para qué peleaban, si se quería que siguieran peleando; y aunque el motivo fundamental invocado seguía siendo el nacionalismo, se advirtió que por sí sólo no era suficiente. Se le completo cada vez más, invocando el **socialismo**, de manera que la **Socialización del Nacionalismo** recibió un gran impulso con motivo de la guerra (THOMSON 1991: 187); lo cual se reflejo en varios documentos redactados por círculos del poder internacional, entre los que reasaltan: La Carta del Atlántico redactada por Churchill y Roosevelt

³ Ver LASSALLE (1957).

⁴ **Diario Oficial de la Federación (D. O. F.)** reforma 03-02-1983.

⁵ Sector público (artículo 28, párrafo cuatro de la Constitución), Sector social (de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores) y Sector privado (sociedades mercantiles).

⁶ D. O. F. reforma 28/06/1999.

⁷ D. O. F. reforma 03/02/1983.

el 04/09/1941; el Art. VII del Convenio de Ayuda Mutua entre Gran Bretaña y los EE.UU. en sep de 1941; y, la Declaración de Filadelfia (1944).

De acuerdo a la anterior perspectiva histórica y al marco constitucional mexicano se entiende que las **Finanzas públicas** tienen como fin el promover el **Sistema de Planeación Democrática** con miras a propiciar el Pleno Empleo; pero contrario a ello se generó una brecha mayor entre la **constitución escrita** y la **real** lo cual genera ingobernabilidad (LASSALLE; 1957, 38) gracias a la implementación del modelo neoliberal.

Crítica a los impuestos indirectos

En 1947, en el marco de la **Tercera Convención Nacional Fiscal**, Se analizó la propuesta de establecer un **impuesto general sobre ventas de consumo** que se presumía tenía tres inmejorables ventajas: liberar a la industria de un gravamen que necesariamente forma parte del costo de producción; es suficiente, eficaz y elástico; y, es posible que al dar datos de las actividades sujetas a él, se podrán ir desgravando adquisiciones que suponen la reventa o transformación de materias primas (FLORES 1989: 385). Pero, de acuerdo a la Teoría económica neoclásica, representada por autores como **Ferguson**, el impuesto indirecto sólo es una forma de limitar las ganancias del monopolio, es decir, al gravar a las mercancías (**impuesto específico ó unitario**), trasladando al consumidor el gravamen (FERGUSON 1975: 298-303). Con este enfoque se busca que el monopolista, podrá trasladar una parte de la carga tributaria a los consumidores en forma de un precio más alto y una producción menor del artículo, los consumidores no se benefician puesto que el nivel de producto es menor y el precio es más alto (SALVATORE 1974: 238); pero todo lo anterior, finalmente, dañara al monopolista ya que bajarán sus ganancias. Finalmente, dicho impuesto unitario tiene efectos no deseados en una industria competitiva, que son:

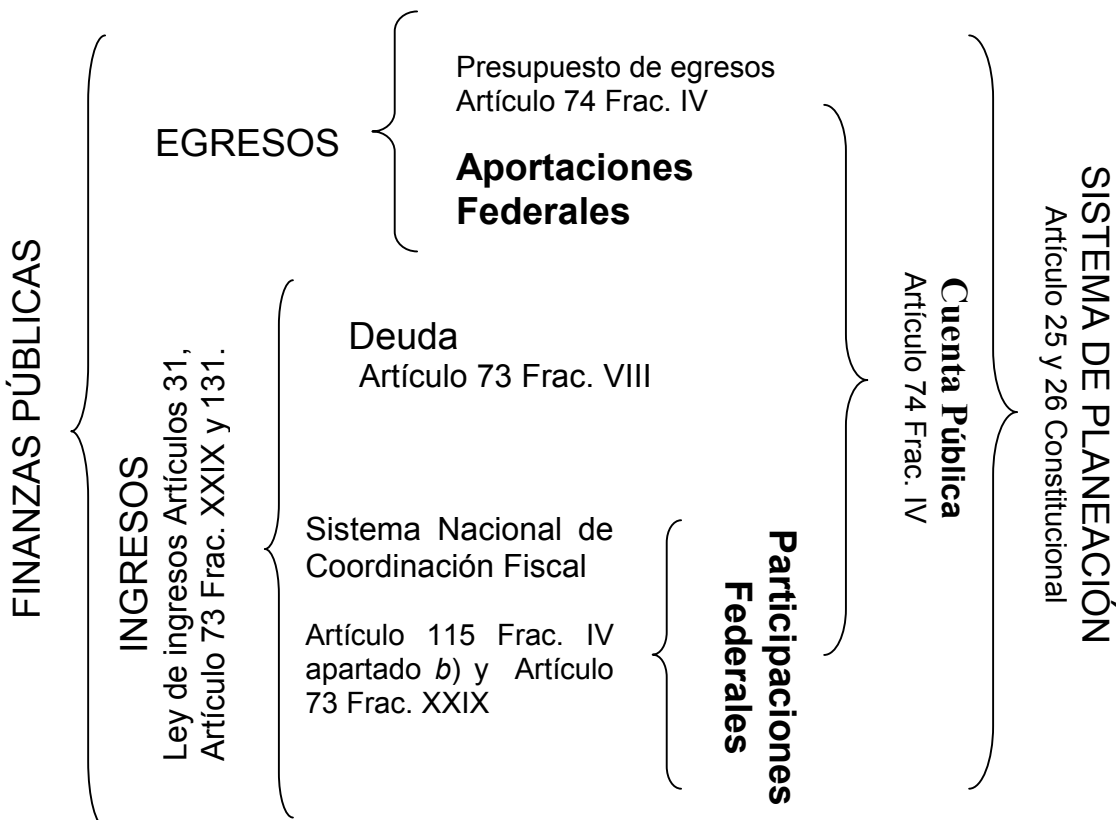
Efecto sobre	Corto plazo	Largo plazo
Precio	Aumenta, pero menos que el impuesto	Aumenta lo mismo que el impuesto
Producción de la empresa	Disminuye	No cambia
Producción de la industria	Disminuye	Disminuye (más que la de corto plazo)
Numero de empresas	No cambia	Disminuye

Fuente: Elaboración propia con base a (FERGUSON 1975: 298-303) y (SALVATORE 1974: 238)

En la actualidad, dichos impuestos indirectos y regresivos (actualmente el I. V. A.), violan el principio de **igualdad y justicia** de SMITH ya que al aplicar éste tipo de impuesto, termina por

contribuir más que proporcionalmente al erario público las clases con menores recursos económicos que los otros agentes económicos⁸.

Estructura general de las Finanzas Públicas Nacionales



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de México y Leyes secundarias.

De acuerdo a este esquema se puede interpretar que, dentro de los ingresos a las arcas del gobierno las participaciones Federales son las que tienen un respaldo Constitucional, a diferencia de las Aportaciones. Pero para ambas fuentes de financiamiento se plantean como uno de sus objetivos centrales, al hacer uso de estos recursos, para Fomentar y propiciar el cumplimiento del SISTEMA DE PLANEACIÓN. Además en atención a la teoría económica los aportes de Smith siguen siendo vigentes, lo cual se puede apreciar al compararlos con el texto constitucional y leyes secundarias como se ve a continuación:

⁸ Véase: GUETIÉRREZ. Impuesto único. <http://www.elcato.org/node/2251>

Máximas de los impuestos (SMITH 1776: 726-727)

Las máximas de Smith son un punto de referencia obligado para señalar la eficacia de la Constitución (Escrita) con respecto al Sistema Fiscal Mexicano ya que mantienen una estrecha relación, a saber:

1) Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno (Artículo 31 constitucional⁹), en una proporción a las respectivas aptitudes y niveles de ingreso (**igualdad y justicia**). El incumplimiento puede ocasionar la inconformidad social y el descontento del afectado, lo cual genera una desconfianza sobre las finanzas públicas y el mismo gobierno.

2) El impuesto no debe ser arbitrario, por lo tanto debe ser entendible por el recaudador y el gravado (**certidumbre**). Los puntos más importantes a considerar son: tiempo de cobro, forma de pago y cantidad. La falta de este principio facilita o abre brecha a la corrupción o al abuso de los encargados de recaudar, también puede originar la evasión fiscal.

3) El impuesto debe cobrarse en el tiempo y de la manera que sea más cómoda para el contribuyente (**comodidad del pago**); lo cual se relaciona con el hecho de que sea la federación la encargada de cobrar impuestos (CONSTITUCIÓN, 2010: Art. 155).

4) Percibir la contribución de la forma en que haya la menor diferencia posible entre la suma de que sale del contribuyente y lo que llega al Tesoro público (**economía en la recaudación**¹⁰).

Plan Sexenal

El ***Plan Sexenal***, antes que como instrumento de gobierno, aparecía como una reivindicación triunfante de los principios reformistas de la Revolución Mexicana, hechos Ley; que anteriormente eran letra muerta a pesar de la Constitución de 1917 (CÓRDOVA, 1981: 43). Además, el ***Plan Sexenal*** no fue un simple programa de gobierno sino más bien un programa *reivindicativo*; debido a que, lo primero que se proponía era que el Estado (gobierno en sentido estricto) pudiera regimenterar la vida social, restaurando su capacidad jurídica y política para intervenir en las ***Relaciones Sociales de Producción***. En otras palabras, el Estado Mexicano debería asumir y mantener una política de intervención reguladora de las actividades económicas de la vida nacional (CÓRDOVA, 1981: 46).

⁹ Son obligaciones de los Mexicanos; Fracción IV: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que rescindan, *de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes*.

¹⁰ Artículo 115 Frac. IV apartado b) y Artículo 73 Frac. XXIX; y la Ley de Coordinación Fiscal y Convenio de Adhesión al sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La Ley de Planeación establece que los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo (PND) que correspondan a las dependencias y **Entidades de la Administración Pública Federal** se llevarán a cabo, en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las *Unidades administrativas* que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades (Ley de Planeación, 2009: Artículo 12). Por su parte el Artículo nueve de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que las dependencias y **Entidades** (Estados y Municipios) de la administración pública centralizada y paraestatales conducirán sus actividades de forma **programada**.

Lo anterior argumenta jurídica e históricamente el Proyecto Nacional debe sujetarse obligatoriamente al PND que debe elaborarse con base en las aspiraciones y demandas de los diversos sectores que integran nuestra sociedad, así como todos los programas de la Administración Pública Federal (SAYEG, 1988: 85). De acuerdo a todo lo anterior es por más evidente que El Sistema de Coordinación Fiscal (Participaciones y Aportaciones Federales) son uno de los principales ejes de las **Finanzas Públicas** para buscar cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo que, a su vez, Contiene y da los lineamientos generales para que el proceso de urbanización sea eficiente y sustentable. Por todo lo anterior la propuesta a recomendar es: Destinar la Mayor parte del gasto, de esas partidas presupuestales, al Cumplimiento del PND (BURGOA, 2003: 201-226).

Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Considerando que el pacto Federal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere una mejor distribución entre la Federación, Estados y Municipios; pues sólo fortaleciendo las haciendas públicas de los diversos niveles de gobierno se puede aspirar a sustentar en realidades la Soberanía de los Estados y la autonomía política y administrativa de los Municipios (DOF 1979: 9). EL Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebró convenios con las Entidades Federativas a fin de crear el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y mejorar la recaudación fiscal al disminuir el costo social por dicha acción del gobierno.

Se celebró el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (CASNCF), con el objetivo que la Ley de Coordinación Fiscal establezca un **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal**. La cláusula tercera del CASNCF establece que, de acuerdo al artículo

tercero de la Ley de Coordinación Fiscal, son Impuestos Federales, los siguientes: Al valor agregado; Sobre producción y consumo de cerveza; Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas; Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos; Sobre tabacos labrados; Sobre venta de gasolina, enajenación de vehículos nuevos y tenencia o uso de vehículos; Impuesto sobre la venta, al ingreso global de las empresas y erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

Con lo anterior Los Municipios y los Estados se obligan a no mantener en vigor impuestos anteriormente señalados, ya que sólo Federación los puede recaudar. La Ley de Coordinación Fiscal de 1979; esta ley secundaria establecerá la forma en que son repartidos, así como los mecanismos que determinan la proporción de los ingresos con respecto a la Recaudación Federal Participable, ha sido modificada constantemente lo cual hace necesario analizar dichas reformas para saber como se calculan estos fondos, de donde provienen y como variaron año con año, con el fin de entender como se han realizado los cálculos de la Secretaría de Hacienda.

Las Participaciones Municipales en Ingresos Federales derivan de la recaudación Federal Participable, la que obtiene la Federación por los impuestos coordinados, así como por los derechos de extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos (DOF, 1978: Artículo 2).

Los fondos mediante los cuales se reparte la recaudación Federal Participable son los siguientes:

- 1.- Fondo General de Participaciones.
- 2.- Fondo Financiero Complementario.
- 3.- Fondo de Fomento Municipal.
- 4.- Impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos, ITUV.
- 5.- Impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN.
- 6.- Derecho adicional sobre extracción de petróleo.
- 7.- Comercio exterior.
- 8.- Impuestos especiales sobre producción y servicios, IEPS.

En lo que respecta para el estado de Morelos, cabe aclarar que su Ley de coordinación fiscal local sólo comenzó a ser publicada a partir el año 2000 a través de un decreto que apenas copiaba el artículo 3 de la Ley Federal de la misma materia. En la actualidad, el diagrama de distribución de Participaciones Federales se acerca a los términos de eficiencia y transparencia

lo cual cumple con dos principios de Smith. En cuanto a la intervención de problemas y su grado de autonomía municipal, los Ayuntamientos son el principal actor político para propiciar el Desarrollo Económico Local. Los municipalistas reclaman la descentralización política-administrativa y que a cada unidad territorial se le devalúa su capacidad de autodeterminarse, y para cumplirlo se necesita de una descentralización (ARROYO: 1996, 119).

Acercamiento a la demostración empírica de la teoría del ciclo económico-político

En atención a la teoría del **Ciclo económico político** se entiende que el **Estado** es un sistema de agentes individuales que se hace más extenso en relación directa al nivel de democracia de dicha entidad. El **Estado** asigna recursos en una forma análoga al sistema de precios, pero con la diferencia es que el Estado o caudillo -a diferencia de la empresa- busca el voto electoral en lugar de la utilidad o ganancia (HAVEMAN 1983: 150 & (SCHUMPETER 1950: 341). Para Schumpeter la democracia es un sistema institucional en donde los actores políticos toman decisiones políticas –más que por criterios de planificación- de acuerdo a la competencia por el voto del pueblo (SCHUMPETER 1950: 343), en el sentido estricto electoral. La competencia por el caudillaje u obtención del voto esta determinada por motivaciones comparables con las económicas debido a que en la competencia política se busca el poder y se cumple una función social y en la económica se desea el lucro realizando una producción para satisfacer necesidades de la comunidad (SCHUMPETER 1950: 359).

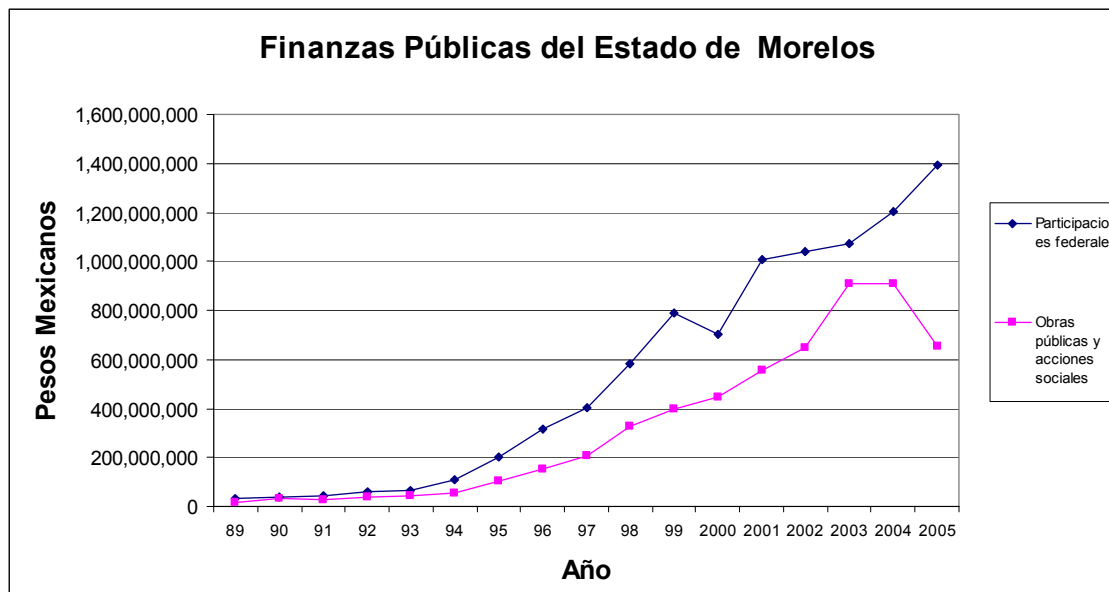
En México existen 2 periodos electorales cada 3 años en los cuales se dan a elección Municipalidades y Diputaciones (locales y Federales); y cada 6 años Ejecutivo Federal junto a los Senadores son elegidos por el voto libre y directo. De lo cual se obtiene la siguiente tabla:

Año	Elecciones
1991	Municipales
1994	Presidenciales
1997	Municipales
2000	Presidenciales
2003	Municipales
2006	Presidenciales

Fuente: Elaboración propia con base al Instituto Estatal Electoral; ver en: www.ieemorelos.org.mx

De acuerdo a lo anterior, el objetivo de esta apartado será el buscar la relación entre estos periodos de elección y las gráficas resultantes de la Cuenta Pública del Estado y principales

Municipios. Se tomará en cuenta a las Participaciones Federales no sólo por los términos jurídicos ya explicados; también se atenderá al criterio de que los ingresos netos para cada una de estas unidades administrativas se ven compuestos en un considerable porcentaje por este apartado (del 50 al 90% de los ingresos esta dado por Las Participaciones)¹¹.



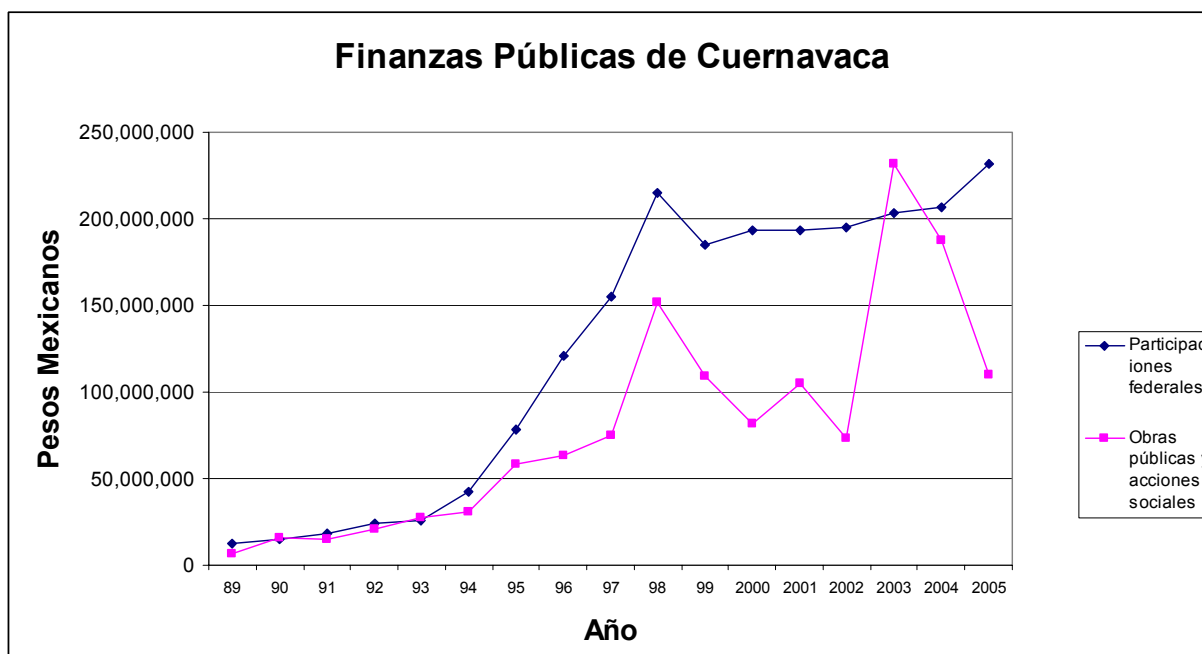
Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Partiendo del hecho de que, por lo menos, la mitad de los Ingresos de Morelos derivan de las *Participaciones Federales*; y que las *Obras públicas y acciones sociales (OPAS)* responden más a la búsqueda del voto que a la propuesta de desarrollo urbano o a cumplir el PND.

Podremos apreciar en la gráfica que para el año 2000 decayeron fuertemente las Participaciones pero las **OPAS** siguieron creciendo; en el 2003 se presentó un considerable incremento en **OPAS** mientras que los ingresos por la coordinación Federal se mantuvieron casi en el mismo nivel del año anterior. Lo anterior da evidencia de que a nivel estatal se cumple, en dos periodos, la teoría del Ciclo económico-político.

¹¹ Véase: MOCTEZUMA, David. Las finanzas municipales en Morelos. Edita UNAM-CRIM, México, 2001. p. 68-71, 101 y Anexos

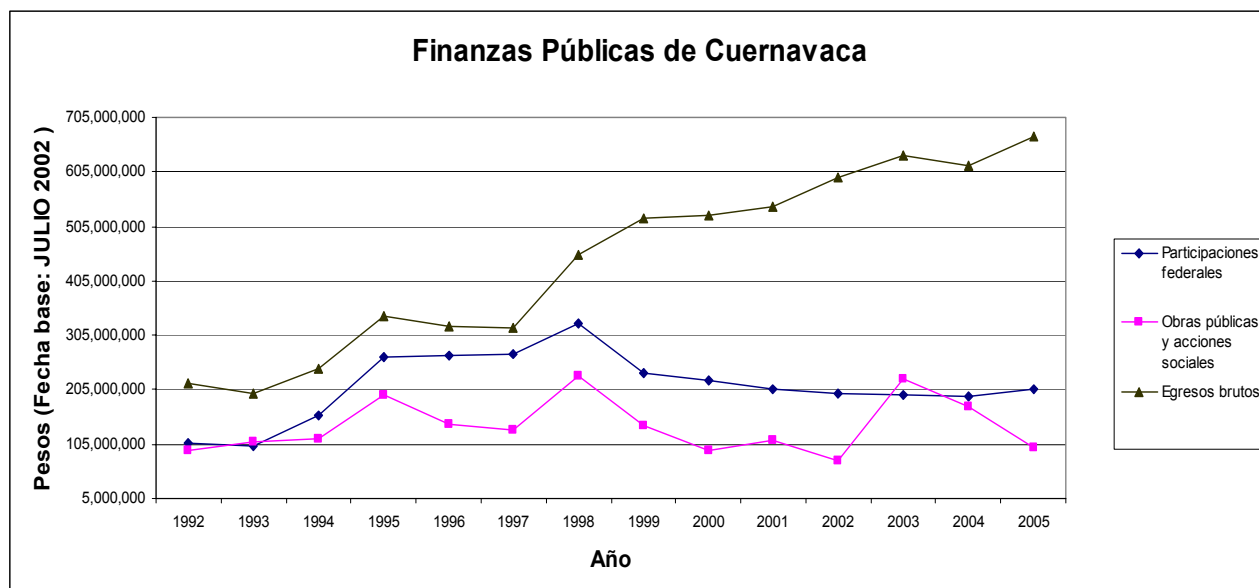
Municipios metropolitanos del Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

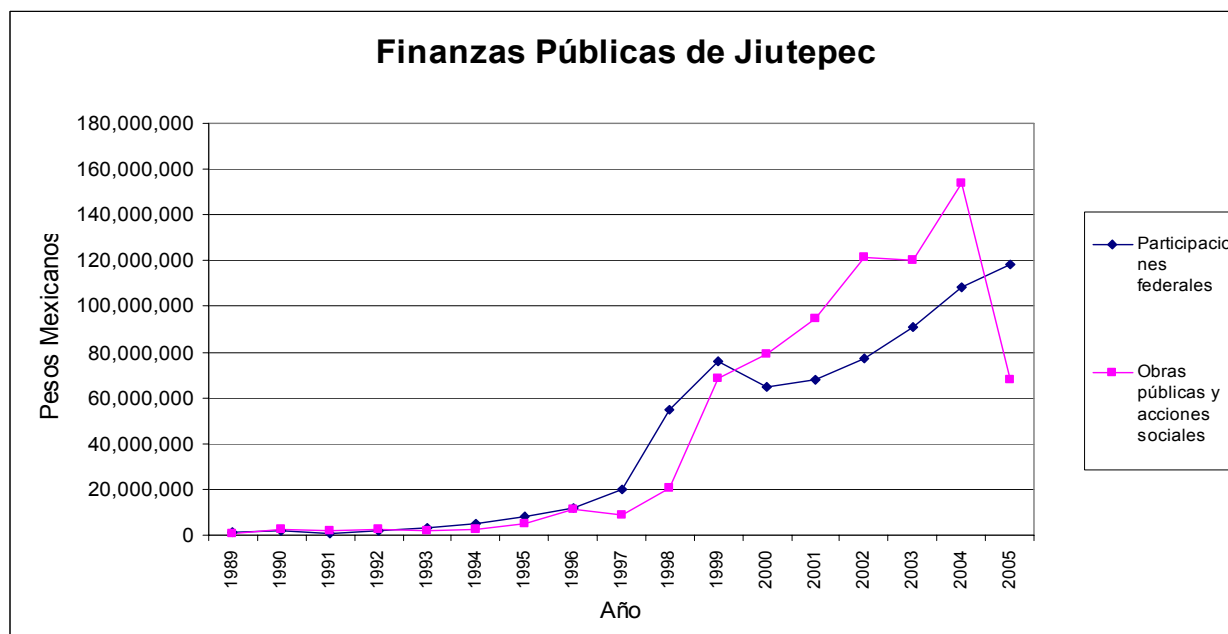
Cuernavaca es el municipio que demuestra de manera más explícita la relación entre el ciclo económico (propiciado por el incremento de Demanda Efectiva de los gastos del Gobierno) y el ciclo político (ajustado a los procesos electorales). Para el 2003 se rebasaron las participaciones como principal fuente de ingresos con respecto a la Obra pública, lo cual apunta a una deuda. Y para que una deuda pueda prosperar –de acuerdo al art. 74 de la Constitución Federal- el legislativo debe discutir y aprobar el monto y términos de cada empréstito.

El poder legislativo también compite por el caudillaje (su incidencia puede ser mayor porque es cada 3 años y se da en dos niveles: Federal y local) y por eso las Leyes que cumplen una función Administrativa y que son trascendentes para la vida económica del país se coordinan con criterios de Temporalidad electoral más que a otra cuestión; la más evidente e importante es el Presupuesto, llámese ley de ingresos o presupuesto de egresos (SCHUMPETER (1950) p. 354). El electorado no sólo instala al gobierno en el poder, sino que también fiscalizan a través del voto, ya sea no reeligiéndolos (en casos como EE. UU.) o negándoles el voto a los integrantes de su corriente política (El voto de castigo al gobierno “ineficiente o ilegítimo”), para con ello evitar que se logre una mayoría parlamentaria que apoye al supuesto “leader” (SCHUMPETER, 1950: 374) en nuestro caso el representante del poder Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

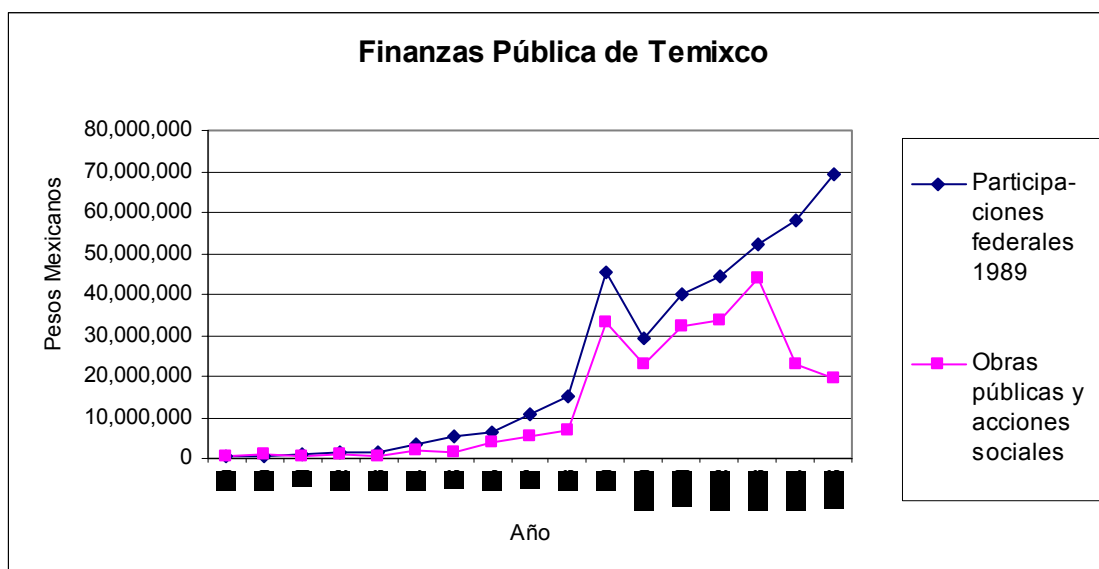
De acuerdo a los hechos de que partimos y viendo esta gráfica se presume que hay una suerte de tendencia de endeudamiento por parte del Municipio de Cuernavaca en los años: 94-95, 97-98 y 2003¹². Dicho endeudamiento Bruto marca una tendencia que se ve repunta en el 2003 como resultado del incremento en los gastos en obras públicas y acciones sociales.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

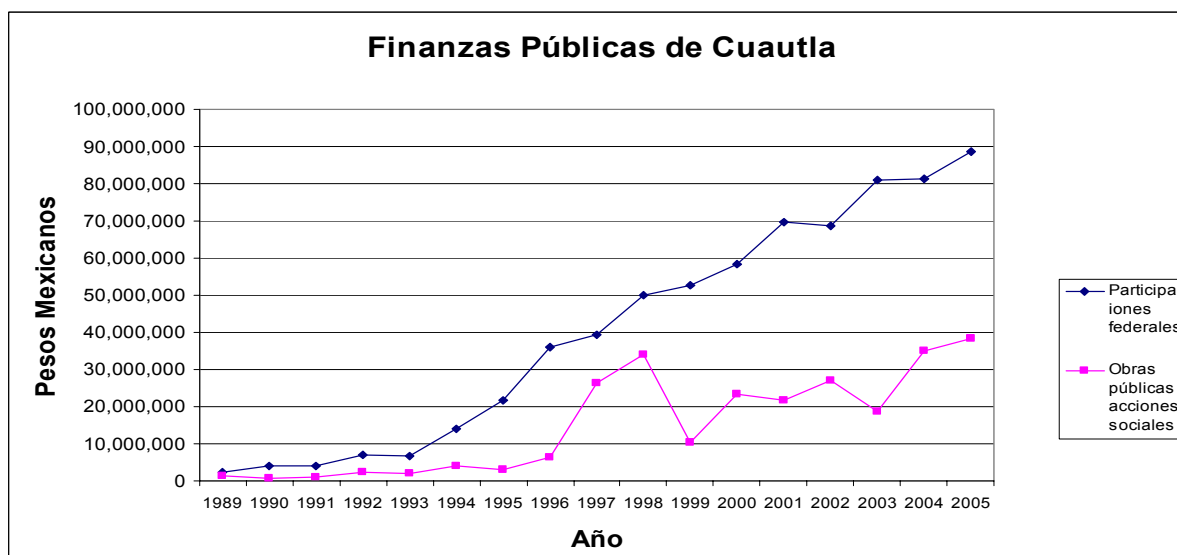
¹² En el anexo se expondrán las graficas de los siguientes municipios que mayor participan a la población, PIB interno y cuya atribución de recibir Participaciones Federales acumula del 45 al 60 % de lo repartido en Todos los municipios del Estado.

Se pueden ver dos correspondencias con la idea del Ciclo económico-político, 1999-2000 y 2003-2004. Es importante señalar que se puede plantear la hipótesis de que existe una fuerte participación pública a través del Déficit o que se apoya de otras formas de ingreso diferentes a las de la Coordinación fiscal participable.



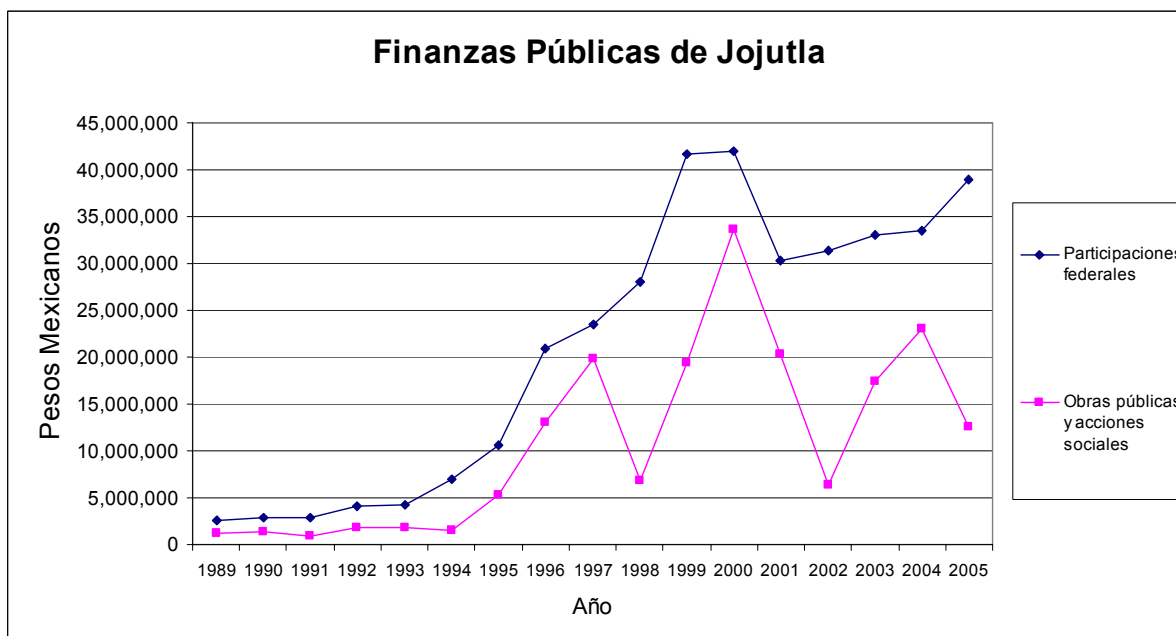
Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Se pueden ver dos correspondencias con la idea del Ciclo económico-político, 1999 y 2003; dichas puntas o cimas son muy precisas y puntuales para un solo año, en donde el gran incremento de participaciones para el 99 y su eventual retroceso tal vez se deban a que el mismo partido político administraba a los 2 niveles de gobierno implicados (el PAN).



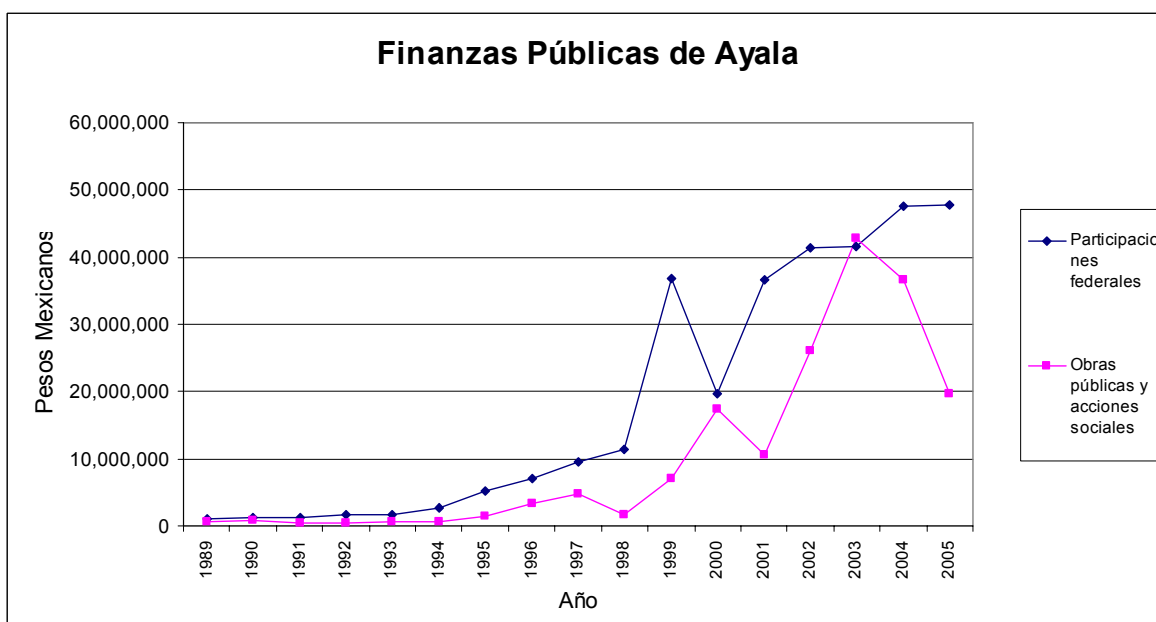
Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Sólo presenta una correspondencia con la idea del Ciclo económico-político, 1997-98.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Se pueden ver tres correspondencias con la idea del Ciclo económico-político; 97, 1999-2000 y 2003-2004.



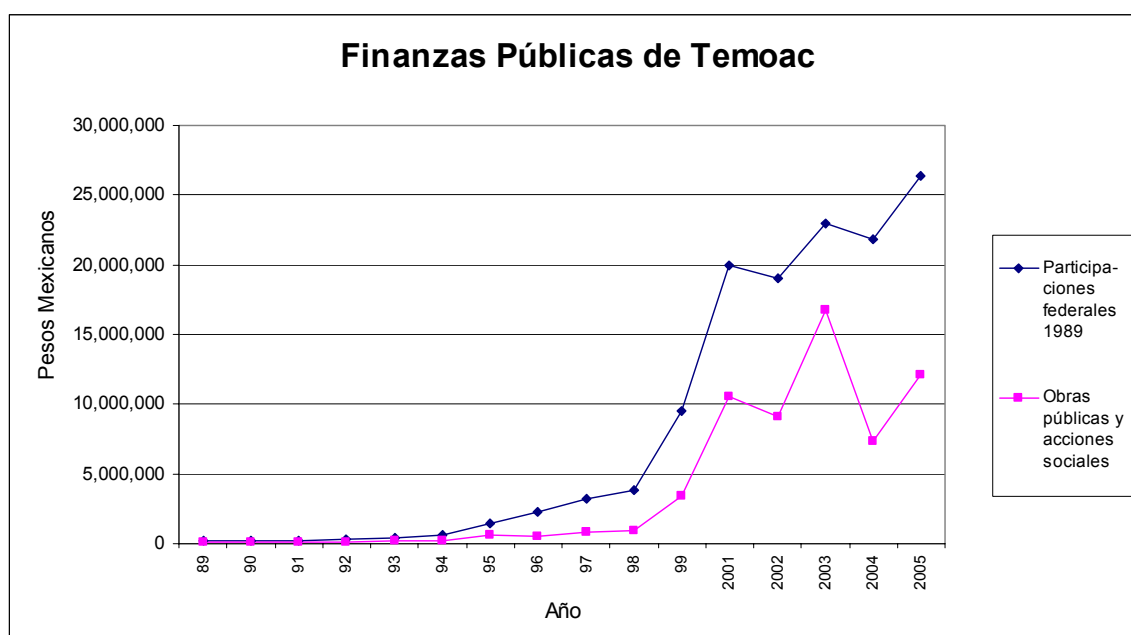
Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Se pueden ver dos correspondencias con la idea del Ciclo económico-político; 1999-2000 y 2003-2004.

Municipios con mayor grado de marginación según CONAPO-2000

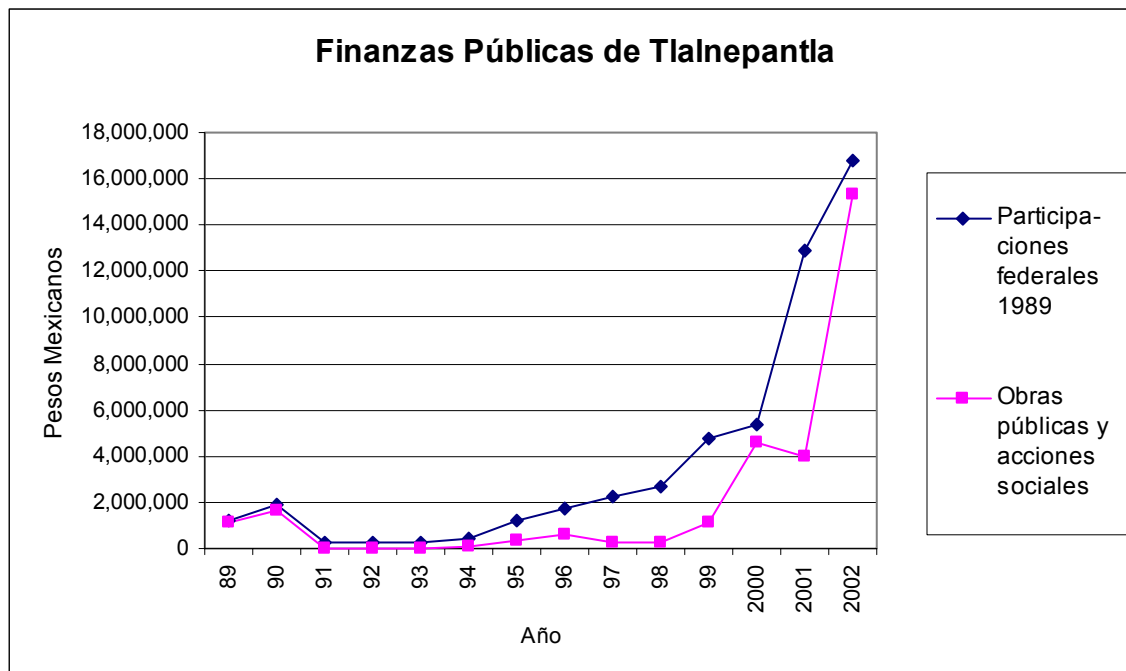
Es importante señalar que los municipios con mayor marginalidad también presentan una mayor dependencia a lo que la Federación y el Estado puedan contribuir con las participaciones. Es decir que la hipótesis de que el igualar los gastos de obras públicas y acciones sociales contribuiría a explicar más eficiente y acertadamente la idea del ciclo económico-político que en los Municipios ricos o con una solvencia fiscal mayor en los apartados que no entran dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Entendido lo anterior se presentaran a los municipios del más marginado hasta el 4 municipio con las peores condiciones socio-económicas personales y en su vivienda. El municipio con mayor rezago es Temoac, del cual a continuación se presenta su gráfica:



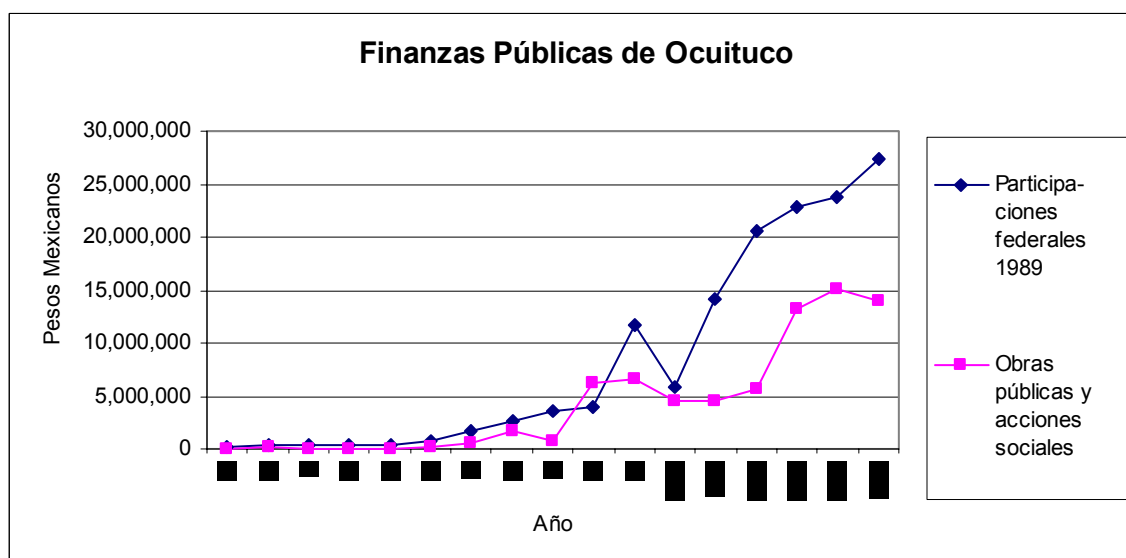
Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Con la salvedad de que no existen datos en SIMBAD-INEGI para el 2000 se presenta una correspondencia con la idea del Ciclo económico-político en el 2001 después acontece un descenso en el 2002 para repuntar considerablemente en el 2003 en donde se observa la menor brecha entre las dos variables.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

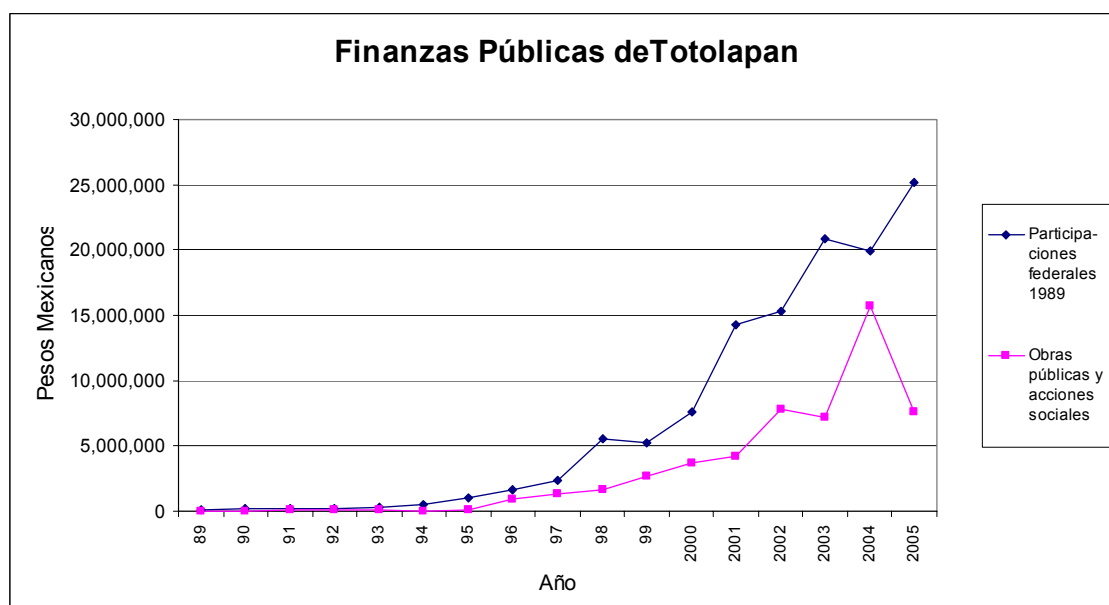
En el 2000 los gastos que son más factibles de prestarse al clientelismo casi se igualan el monto de Participaciones percibidas; para 2002 se ve un gran incremento en ambas variables pero es grato en obras es más que proporcional a los ingresos adquiridos por estar dentro del SNCF, lo cual da muestra de un posible decisión del gasto con miras electorales¹³.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

¹³ Cabe señalar que el SIMBAD no presenta información del 2003 al 2005

En el 98 los gastos en obras públicas rebasaron el monto de las Participaciones, lo cual es grave dado que la dependencia de este Municipio con respecto a sus finanzas por el ramo 23 (participaciones) es de casi el 94% para los últimos 20 años. La evidencia empírica más firme del Ciclo económico-político se aprecia para el 2003 ya que el crecimiento del gasto en obras vio un incremento muy significativo.



Fuente: Elaboración propia, con base al SIMBAD-INEGI.

Este es el municipio que menos aporta evidencia empírica para apuntalar la existencia de un Ciclo económico-político con miras electorales.

Conclusiones

La ineficiencia del Sistema Fiscal Mexicano fue corregida en gran parte a partir de que la Ley de Coordinación Fiscal que se comenzó a aplicara, de manera progresiva, a partir de 1980. Además a decir de MOCTEZUMA (2001) En 1998 la federación logro incrementar significativamente la entrada de recursos a los municipios al incorporar a la LCF el apartado de Aportaciones Federales (ramo 33). Tomando en cuenta lo anterior y reconsiderando al SNCF como un mecanismo, del Estado de Derecho y política pública, para centralizar la

recaudación¹⁴; y descentralizar el ejercicio de dichos ingresos al Erario Público (Participaciones Federales). Y por otro lado, el control y fiscalización de los *egresos Federales* que benefician a los Municipios (Aportaciones Federales). Por lo anterior la principal propuesta es que realmente se cumplan los fundamentos de estas leyes de manera puntual y cabal.

En cuanto al ciclo económico-político es necesario superar lo que describe Shumpeter, a saber: el electorado se limitará a respetar la división del trabajo que ya establecieron con su voto hasta que haya la oportunidad de volverlo a establecer o elegir a otro de su mismo partido o corriente (SCHUMPETER, 1950: 374). Este sistema democrático ha resultado ser cada vez más eficiente a pesar de sus fallas e inequidades. Pero, a final de cuentas, no se puede perder de vista o dejar a un lado la posibilidad del cambio de tipo de Gobierno, debido a que el principio rector –además de su fortaleza legítima- de la Democracia es la incorporación de la mayoría de una manera propositiva y que los mandos jerarquizados de manera vertical viertan su poder a los de abajo superando los esquemas de poder de “*Arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba*” para favorecer a un esquema de gobierno más horizontal e incluyente de los intereses de grupo más legítimos. Atendiendo a lo anterior se debe reconocer lo dispuesto en el Artículo 39 Constitucional:

“La Soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”¹⁵.

El ciclo económico-político solamente se da en democracias, lo suficientemente legítimas (MOLINA, 2001: 69), con base a los tiempos electorales, más que ceñido a un Plan Nacional de Desarrollo. Dicho problema es necesario y prioritario irlo cambiando progresivamente, y el primer gran paso sería que la **participación ciudadana** y la **rendición de cuentas** sean requisito indispensable. Para que, finalmente, en palabras de Lasalle (1957) se acorten las distancias, lo mejor posible, entre la *Constitución real y la escrita*.

Por otro lado el juego de poderes es un punto clave que se debe relacionar y abordar junto con el SNCF y el PND. Ya que los partidos políticos y la distribución del poder jugaba un papel importante para propiciar la inequidad y la distribución discriminatoria con respecto a los

¹⁴ Principio de Economía en la Recaudación.

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, texto vigente (ultima reforma 2004)

Municipios de Morelos; hasta 1997 existía un **gobierno unido** (El Ejecutivo y el Legislativo estaban acaparados por el PRI), lo cual propiciaba que el estado se adoptara una especie de sistema presidencialista en donde el Gobernador dirigía sin oposición ni reconsideraciones (de otras instituciones o actores políticos) las políticas públicas de toda la entidad y por ende la Distribución de las participaciones (MOCTEZUMA, 2001: 100).

Los resultados de esta nueva distribución de atribuciones fueron que los Municipios que recibían más Participaciones (en términos absolutos y relativos) vieran una pérdida proporcional en su ingreso por este concepto, lo cual se hizo atendiendo el hecho de que se consideran más autosuficientes; por otro lado, los municipios que percibían menos Participaciones recibieron una mayor proporción en los siguientes periodos¹⁶.

Pero, después de este cambio de composiciones y la transición de ciertos Municipios y legisladores locales, que fueron electos en el 97 tuvieron que pasar otros 3 años para que los dos poderes correspondientes sacaran su 1er Ley de Coordinación fiscal Estatal.

Finalmente, se debe considerar que el nivel de ocupación esta determinado por los gastos del: sector público y el privado (FLORES, 1985: 64-65); yo agregaría al sector social. Además cabe señalar que sin un aumento de gasto (incrementar la demanda agregada) es imposible generar más empleos.

Las formas de incrementar la demanda agregada por parte del gobierno son: inversión productiva y social, subsidios al consumo popular o a la reducción de impuestos al consumo. Además es indispensable, tener siempre presente que los gastos que haga el gobierno aumentaran la demanda agregada en la medida en que sean deficitarios de lo contrario sólo será una especie de transferencia de gasto del sector privado al público (FLORES, 1985:63-65). Los gastos del gobierno deben ir encaminados en cumplir el PND, propiciar un Desarrollo económico y urbano sustentable (FLORES, 1985:64-65). No se debe olvidar que la participación de los actores sociales es indiscutible, y por ende se deben aproximar al **desarrollo local** en donde la voluntad de actores sociales, políticos y económicos intervienen de manera activa en los procesos de desarrollo más urgentes y prioritarios de sus territorios; además de buscar influir en la reconversión de estos a la nueva economía, es decir a la economía del conocimiento (KLEIN, 2005: 25-26). Todo ello con la finalidad de que los mayores gastos en obras públicas y acciones sociales no respondan a tiempos electorales sino más bien a los

¹⁶ Véase: MOCTEZUMA (2001). p. 68-71, 101 y 148.

pasos y programas de los planes encaminados a solventar la mejor calidad de vida de los habitantes y encaminados a hacer más eficiente el sistema económico-espacial.

La búsqueda de control de las **Finanzas públicas** por parte del partido en el poder es difícilmente evitable y parece ser que la tentativa de solución más cercana sería a través de la participación ciudadana mediante programas semejantes al del Desarrollo Económico Local como los que se han aplicado en Europa y no a la Mexicana como el caso de Zapopan¹⁷. Lo anterior en cuanto a la fiscalización y al seguimiento de los recursos ejercidos en un intento de evitar que el Ciclo económico-electoral (con mayor sentido estricto) no afecte los intereses de la Nación o perjudique a terceros al ayudar solo al partido en el poder.

Atendiendo al seguimiento académico y a los acercamientos previos a este tipo de análisis es imperante resaltar la contribución de MOLINA (2001) en su artículo sobre el ciclo electoral en Costa Rica ya que señala lo fértil y poco estudiado como fenómeno en los países subdesarrollados.

¹⁷ Vease: MEJÍA, Jorge Antonio (2003).

Bibliografía

ARROYO, Jesús y Sánchez, Antonio (1996). Federalismo fiscal y condiciones de las fianzas públicas municipales. Edita Revista Mexicana de Sociología, vol., 58, #3, julio-sep., 1996.

BLANCO, Roberto (1972). Tata Lázaro: Vida, obra y muerte de Cárdenas, Múgica y Carrillo Puerto. Edita Diana, México, 1972.

BURGOA Orihuela, Ignacio (2003). Derecho Constitucional Mexicano. Edita Porrúa, 13ª. Edición, México 2003.

Bustamante Lemus, Carlos (2008). Actores urbanos y políticas públicas. Edita Porrúa, México. Cap. 1 “Percepciones y expectativas del gobierno, versus las respuestas de los actores sociales”. Pp.. 7-44.

FAURÉ, Christine. Las declaraciones de los derechos del hombre de 1789(1992). Trad. Diana Sánchez y José Luis Núñez Herrejón. Edita FCE, México, 1995.

FERGUSON, C. E.; Gould, J. P. Microeconomic theory (1975). Trad. Eduardo L. Suárez, Edita FCE, México, 1978.

FLORES Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Edita Porrúa, Vigésimo primera edición, México, 1979.

FLORES, Horacio. Teoría y practica del desarrollo. Edita FCE. México, 1985.

GIL Valdivia, Gerardo. El Federalismo y la Coordinación Fiscal. Edita UNAM, México, 1991.

GUETIÉRREZ, Adolfo. Impuesto único: Introducción a una reforma tributaria en México. Edita Cato Institute, Washington, E. E. U. U. 2007. www.elcato.org

Hacienda Municipal. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Edita Indetec, Revista trimestral, n. 82 Junio de 2002.

HAVEMAN, Robert; Margolis, Julius. Un análisis del gasto y políticas gubernamentales. Titulo original: *public expenditure and policy anilysis* (1983), Traductor: Eduardo L. Suárez, Edita FCE, México, 1992

KLEIN , Juan-Luis. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. Edita Revista eure (Vol. XXXI, Nº 94), pp. 25-39, Santiago de Chile, diciembre 2005

MEJÍA, Jorge Antonio (2003). “Competitividad sistémica y liderazgo empresarial en Zapopan”. Pp. 197- 215. En: Víctor Antonio Acevedo y José César Lenin Navarro (Coord.). GLOBALIDAD, DESARROLLO Y REGIÓN. Edita Universidad Michoacana de San Nicolás de

Hidalgo, IIEE, Universidad de Guadalajara, Academia Mexicana de Ciencias Económicas y CEDEN.

MOCTEZUMA, David. Las finanzas municipales en Morelos. Edita UNAM-CRIM, México, 2001.

MOLINA, Iván (2001). Ciclo electoral y políticas públicas en Costa Rica (1980-1948). Edita Revista Mexicana de Sociología, Vol. 63, # 3, 2001.

LASSALLE, Fernando. ¿Qué es una Constitución?. Argentina, Edit. COLCIENCIAS , 1957.

SAYEG, Jorge. Las reformas y adiciones Constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Edit. Porrúa, México, 1988.

THOMSON, David. Historia Mundial de 1914 a 1968. Traducción: Edmundo O'Gorman, Edit. FCE, México, 1991.

Leyes

Ley de Planeación, 2009.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Edit. Porrúa, 39ª Ed., México, 1999.

Diario Oficial de la Federación (D. O. F.) de 1979 al 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009.