

CICLO ECONÓMICO-ELECTORAL, MORELOS (1989-2011)

*Heriberto Cajigal**

Las Finanzas Públicas “sanas” se utilizaron para varios años como la bandera ideológica para buscar la desregulación (Cajigal & Campos: 2010, 1); la caída de los impuestos progresivos y directos, mientras que se favoreció el ascenso de los impuestos regresivos e indirectos, dentro de los que destacan el Impuesto al Valor Agregado (IVA); además de la descentralización. Mas, en cambio, de acuerdo a la ley y atendiendo el Estado de Bienestar como sistema conciliador de los intereses contradictorios entre capitalistas y trabajadores; las finanzas públicas deben atender los conceptos de legalidad y legitimidad. La legalidad, en cuanto el marco jurídico vigente y en obediencia a la pirámide de Kelsen, mientras que la legitimidad atiende al interés de la mayoría o de un grupo social significativo al cual se le vulneren sus derechos.

Para asegurar que la legitimidad y legalidad del Estado se asume que la Cuenta Pública debe estar al alcance de cualquier ciudadano, en otras palabras, se debe procurar mediante instituciones, que la información de la aplicación del erario público circule libremente y pueda llegar a todo individuo integrante de un Estado-Nación. Bajo estas premisas se plantea la hipótesis de que el gobierno ha desconocido, de manera sistemática, al estado de derecho (artículos 25, 26, 27 y 115 de la constitución) que da fundamento al estado de bienestar mientras se implementa un modelo económico-electoral que sólo responde a la búsqueda de ejercer gasto social y obra pública en la búsqueda del voto.

Con base a datos censales se observara la distribución poblacional en los municipios y zonas metropolitanas de Morelos, dichos datos tienen que ver con el índice de marginación y los

* Universidad Autónoma del Estado de Morelos. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
hcajigal79@hotmail.com
Colectivo de Estudios Urbano Ambientales (CEUA).

ingresos públicos, en especial las participaciones. Con base al Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) se analizara por series de tiempo las variables relacionadas con el gasto social y obra pública; con los ingresos del erario y participaciones federales a fin de observar su relación de acuerdo a los tiempos electorales.

Se encontró una concentración poblacional en los municipios cabecera de las dos zonas metropolitanas más importantes de Morelos, además de ser los municipios que reciben más participaciones federales, reciben más impuestos y ejercen más gasto social y obra pública. Existen aumentos significativos en el gasto e ingreso del erario público en los años que hay comicios electorales y se presentas caídas importantes después de los comicios electorales; es decir en los años con campaña electoral, tendencialmente, se gasta más recursos públicos lo cual nos habla de un ciclo económico-electoral.

Palabras clave: Concentración poblacional, índice de marginación, ciclo económico-electoral, participaciones federales y gasto social.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En una jugada irónica de la historia o en una práctica de cinismo político, dentro del comienzo del modelo neoliberal (1982), se dio la reforma Constitucional que cambio al Art. 25 (referente a la inviolabilidad de la correspondencia) y del Art. 26 (referente a la inviolabilidad del domicilio privado). El Presidente Miguel de la Madrid y el Congreso de la Unión de aquel entonces lograron incorporar al texto Constitucional las garantías sociales teñidas con sangre de la Segunda Guerra Mundial y que también fueron respaldados durante la campaña del Ex Presidente Cárdenas.

En los hechos, la Constitución real, se comenzó con la des-incorporación de Paraestatales que eran rematadas al sector privado, mientras que la Constitución escrita el Artículo 25 (Diario Oficial de la Federación D.O.F., 03-02-1983) dividió a la actividad económica mexicana en tres sectores:

- 1) El Sector público, según el artículo 28, párrafo cuatro de la Constitución, consta de las instituciones de gobierno y organismos desconcentrados
- 2) Sector social, son los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores, y
- 3) Sector privado conformado por las sociedades mercantiles. Sin dejar de considerar otras formas, es decir el sector extranjero.

Finalmente, se estableció que “Corresponde al Estado la Rectoría del Desarrollo Nacional¹ para garantizar que éste sea integral y sustentable (D.O.F. reforma 28/06/1999), 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, cuya seguridad protege esta Constitución” ya que el Estado Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica Nacional. Por su parte 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 Nación (D.O.F. 03/02/1983). Es importante señalar que se crea una garantía social que sustituye a una individual ya que se de la

¹ 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.

planificación como un medio para lograr el proyecto nacional, finalmente el contenido previó del artículo paso a la parte final del artículo 16 constitucional (Sayeg, 1988: 85).

Dichas reformas no sólo son resultado de la disposición del gobierno o del desarrollo de las Instituciones; debido a que también participaron procesos históricos de reivindicación de los sectores de la sociedad. En este sentido es necesario señalar dos ejemplos, el periodo post-bélico de la Segunda Guerra Mundial, los bolcheviques apreciaron que el comunismo era más viable si lo 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: desempleo, cierre de fabricas, despidos masivos, cambio de centros productivos de una nación a otra, entre otros. En este sentido se advirtió que no bastaba con invocar el nacionalismo, la independencia o la autonomía, no era suficientes esos recursos de 'cohesión social' o forma de legitimar una postura política por ello se recurrieron a políticas de corte socialista (Thomson, 1991: 187) lo cual se reflejo en varios documentos redactados por círculos del poder internacional y firmados por diversos países:

- 1) La Carta del Atlántico redactada por Churchill y Roosevelt el 04/09/1941.
- 2) Art. VII del Convenio de Ayuda Mutua entre Gran Bretaña y los EE.UU., elaborado por 10 Estados Nación en Londres en septiembre de 1941.
- 3) Declaración de Filadelfia (1944).

La Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) en consecuencia con la Declaración de Filadelfia se compromete a fomentar programas que permitan alcanzar la plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida (O.I.T., 1950: 157), dicha política es cercada al concepto

keynesiano de pleno empleo el cual no sólo se refiere a la fuerza de trabajo sino que también se refiere a la capacidad productiva del capital y la disponibilidad y uso de materias primas.

Bajo ese contexto la O.I.T. promovió que la fuerza de trabajo cubriera los empleos más aptos para poder aportar el mayor beneficio a la sociedad; fomentar el suministro de posibilidades de formación profesional y la transferencia de trabajadores, incluyendo colonos y empleo para migrantes; fomentar una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo; fomentar el reconocimiento efectivo del derecho al contrato colectivo; y , fomentar la extensión de medidas de seguridad social para proveer un ingreso básico y asistencia médica, y la garantía de iguales oportunidades educativas y profesionales(O.I.T., 1950: 157-158).

LOS IMPUESTOS REPRESENTATIVOS DE LOS MODELOS ECONÓMICOS

Es necesario elaborar una reconsideración crítica de evitar la incertidumbre e inequidad que producen los impuestos indirectos; en este sentido el 4 de octubre de 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, con lo cual se tiende a reducir dicho costo, es suficiente y elástico y, es posible que al dar datos de las actividades sujetas a él, se podrán ir desgravando las adquisiciones que suponen la reventa o transformación de materias primas o semielaboradas (Flores, 1989: 385).

De acuerdo a la teoría económica neoclásica, el impuesto indirecto es una de las tres formas para 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. En el mismo sentido Ferguson (1982: 303) lo llama impuesto unitario y señala los efectos que tiene en una industria competitiva, de acuerdo cuadro 1:

Cuadro 1. Efectos económicos del impuesto al consumo

Variables	Corto plazo	Largo plazo
Precio	Aumenta en menor proporción que el impuesto	Aumenta lo mismo que el impuesto
Producción de la empresa	Disminuye	No cambia
Producción de la industria	Disminuye	Disminuye (mayor que la del corto plazo)
Numero de empresas	No cambia	Disminuye

Fuente: Cajigal y Campos (2010, 3); con base a Ferguson (1975: 299) y Salvatore (1974: 238).

La Secretaría de Hacienda no consideró conveniente el establecimiento del impuesto sobre ventas y, en cambio, propuso el Impuesto sobre Ingresos en función de ventas comerciales. Pero 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 económicos².

Los aportes de Smith son vigentes en cuanto responde a un interés de evitar la evasión fiscal o el que los contribuyentes busquen los mecanismos de poder incumplir sus obligaciones fiscales; además se parte de la hipótesis de que la perspectiva teoría de Smith es cercana a la legislación fiscal mexicana, lo cual se puede apreciar al compararlos con el texto constitucional y leyes secundarias a continuación se ven las máximas de Smith (1776: 726-727) 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:

² Véase: GUETIÉRREZ, Adolfo. Impuesto único: Introducción a una reforma tributaria en México. <http://www.elcato.org/node/2251>

1) Los ciudadanos deben contribuir al sostenimiento del Gobierno (Artículo 31 constitucional³), 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 (certidumbre⁴). 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).

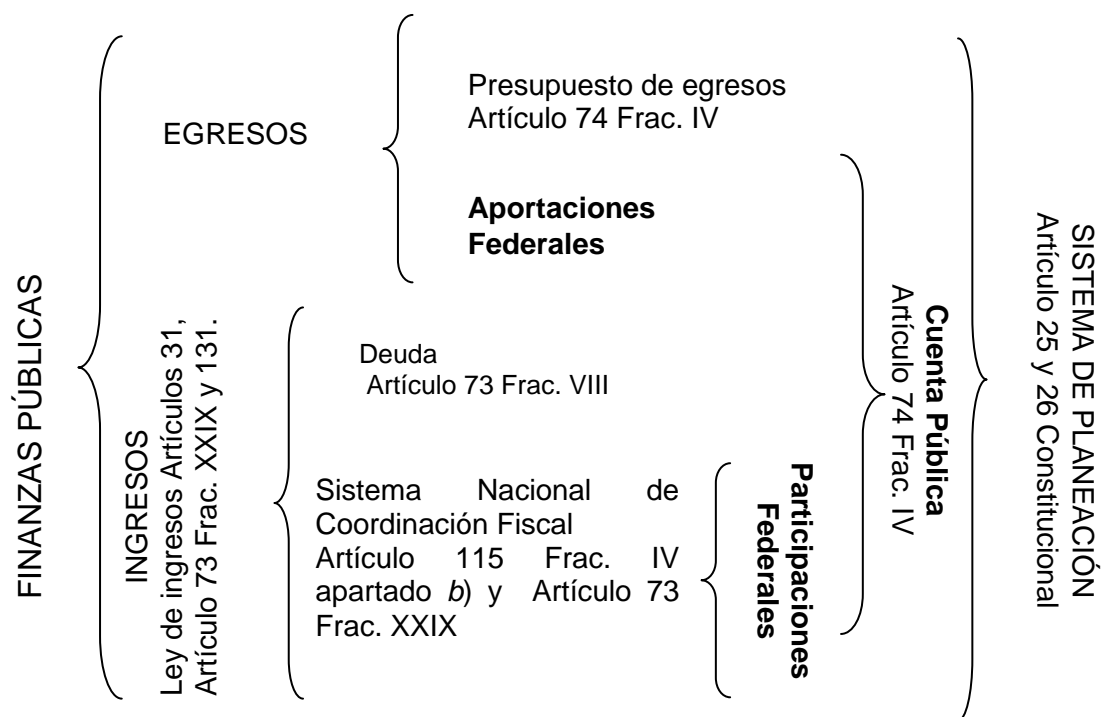
4) Percibir la contribución de la forma en que haya la menor diferencia posible entre la suma de que sale del contribuyente y lo que llega al Tesoro público (economía en la recaudación). Es importante señalar que dicho principio tiene como referente jurídico al Artículo 115 constitucional en su fracción IV, apartado b; en el mismo sentido el artículo 73 Frac. XXIX; y la Ley de Coordinación Fiscal y Convenio de Adhesión al sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El sistema jurídico que asigna las funciones de los poderes legislativo y ejecutivo establece cuáles serán los mecanismos por los que la ley de ingresos y el presupuesto de egresos deben estar encaminados para que el estado pueda ser rector de la economía a través del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual se puede apreciar en el cuadro 2.

³ 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.*

⁴ No se conoce la base gravable debido a que fue en 1980 cuando se publicó, con rigor científico, la *matriz insumo-producto* pero sin los acervos de capital, lo cual la hace con instrumento económico menos efectivo que la que se elaboró en 1970.

Cuadro 2: Estructura general de las Finanzas Públicas Nacionales



Fuente: (Cajjal & Campos: 2010, 4).

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 esto en estricto apego a la ley; pero en los hechos se aprecia una especie de búsqueda del voto a través de la obra pública y gasto social que tiende a incrementarse en épocas electorales mientras que presenta tendencias a la baja cuando no hay jornadas electorales.

Es necesario señalar que 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. 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 restar el derecho del estado de la Revolución a regimenter 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. El estado es una agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público (Córdova, 1981: 46).

La Ley de Planeación establece que los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo (PND) que deberán ejecutar las dependencias de gobierno y las Entidades de la Administración Pública Federal deberán llevarse a cabo a través del Sistema Nacional de Planeación Democrática de acuerdo a misma Ley de Planeación. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte de dicho sistema, a través de las Unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades (Córdova, 1981: 43).

De acuerdo al 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 (Córdova, 1981: 46). La participación social⁵ en la planeación es intrínseca ya que la Constitución establece que debe ser democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales, el Ejecutivo recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los

⁵ La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo.

programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

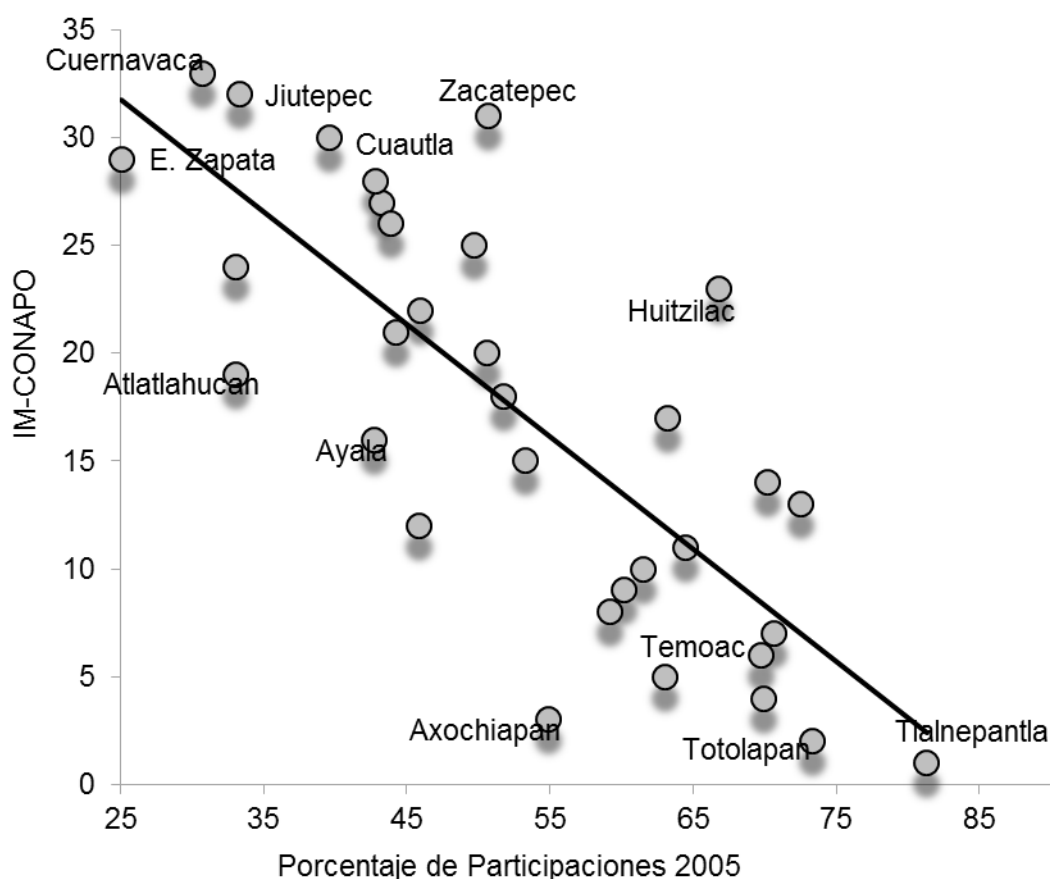
Lo anterior argumenta jurídica e históricamente el Proyecto Nacional debe sujetarse obligatoriamente al PND que debe elaborarse con base en las aspiraciones y demandas de los diversos sectores que integran nuestra sociedad, así como todos los programas de la Administración Pública Federal (Sayeg, 1988: 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).

MUNICIPIO LIBRE

En 1983 se desarrolló una reforma constitucional al 115 que habla de la libre administración hacendaria del municipio, la cual no se tradujo en materia de impuestos debido a que la autonomía financiera del municipio está sujeta a decisiones del congreso local (Sayeg, 1988: 64). La producción del orden jurídico de un municipio descansa sobre la base de su Autonomía, dentro del régimen federal y estatal buscando, cumplir con: promover el desarrollo económico sustentable; cuidado del medio ambiente y recursos naturales; y prestar los servicios públicos básicos (Arroyo & Sánchez, 2003: 91); en el sentido jurídico el municipio debe establecer sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda Entidad Federativa impone la Constitución Nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente (Burgoa, 2003: 902). Por lo tanto los Estados "...como personas morales del

Derecho Público, no son soberanos, ni libres, ni independientes, sino simplemente autónomos...”; entendiendo por autonomía la (Burgoa, 2003: 902). En atención a las funciones económicas y jurídicas de la autonomía municipal es importante señalar que existe una tendencia en la que a medida que el municipio es más marginado respecto a los demás municipios del estado su nivel de dependencia con respecto a las participaciones es mayor, lo cual se aprecia en las gráficas 1 y 2.

Gráfica 1. Porcentaje de las participaciones municipales y lugar de marginación, Morelos 2005

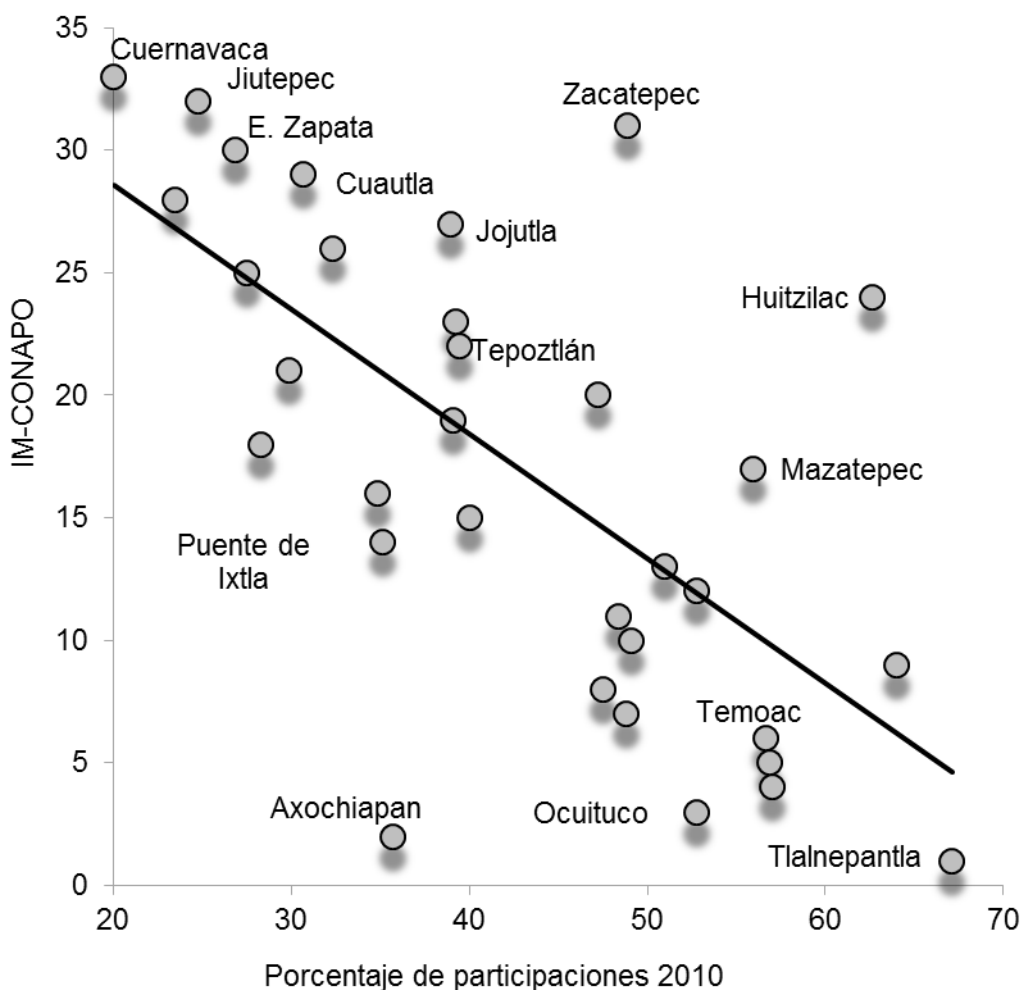


Fuente: Elaboración propia con base al censo poblacional del 2005, INEGI.

La asociación entre el porcentaje de participaciones respecto a los ingresos totales por municipio y el lugar de marginación de los municipios de Morelos de acuerdo a la prueba de correlación es de un 78%. Respecto a la regresión lineal presentan una asociación de un 61% además de presentar un valor de Durbin-Watson fue de 2.005. Pero el gran inconveniente de

este estudio de regresión es que se sustituyó el indicador del porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos por el porcentaje de cuantas personas sin refrigerador, bajo este cambio de indicadores es necesario señalar para los mexicanos en situación de pobreza extrema cuya dieta básica es tortilla, sal y chile el tener o no refrigerador no les significara un beneficio significativo debido a los requerimientos de su dieta.

Gráfica 2. Porcentaje de las participaciones municipales y lugar de marginación, Morelos 2010



Fuente: Elaboración propia con base a la muestra censal del 2010, INEGI.

La asociación entre el porcentaje de participaciones respecto a los ingresos totales por municipio y el lugar de marginación de los municipios de Morelos de acuerdo a la prueba de correlación es de un 45%. Respecto a la regresión lineal presentan una asociación de un 43%

además de presentar un valor de Durbin-Watson 1.66. Esta regresión tiene peores resultados estadísticos que la gráfica 2 pero tiene mayor solides teórica debido a que el indicador es el porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos.

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 (D.O.F. 28/12/1979, 9). EL Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebro 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) (D.O.F. 28/12/1979), 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:

- 1) Al valor agregado.
- 2) Sobre producción y consumo de cerveza.
- 3) Sobre envasamiento de bebidas alcohólicas.
- 4) Sobre compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos.
- 5) Sobre tabacos labrados.
- 6) Sobre venta de gasolina.
- 7) Sobre enajenación de vehículos nuevos.

8) Sobre tenencia o uso de vehículos.

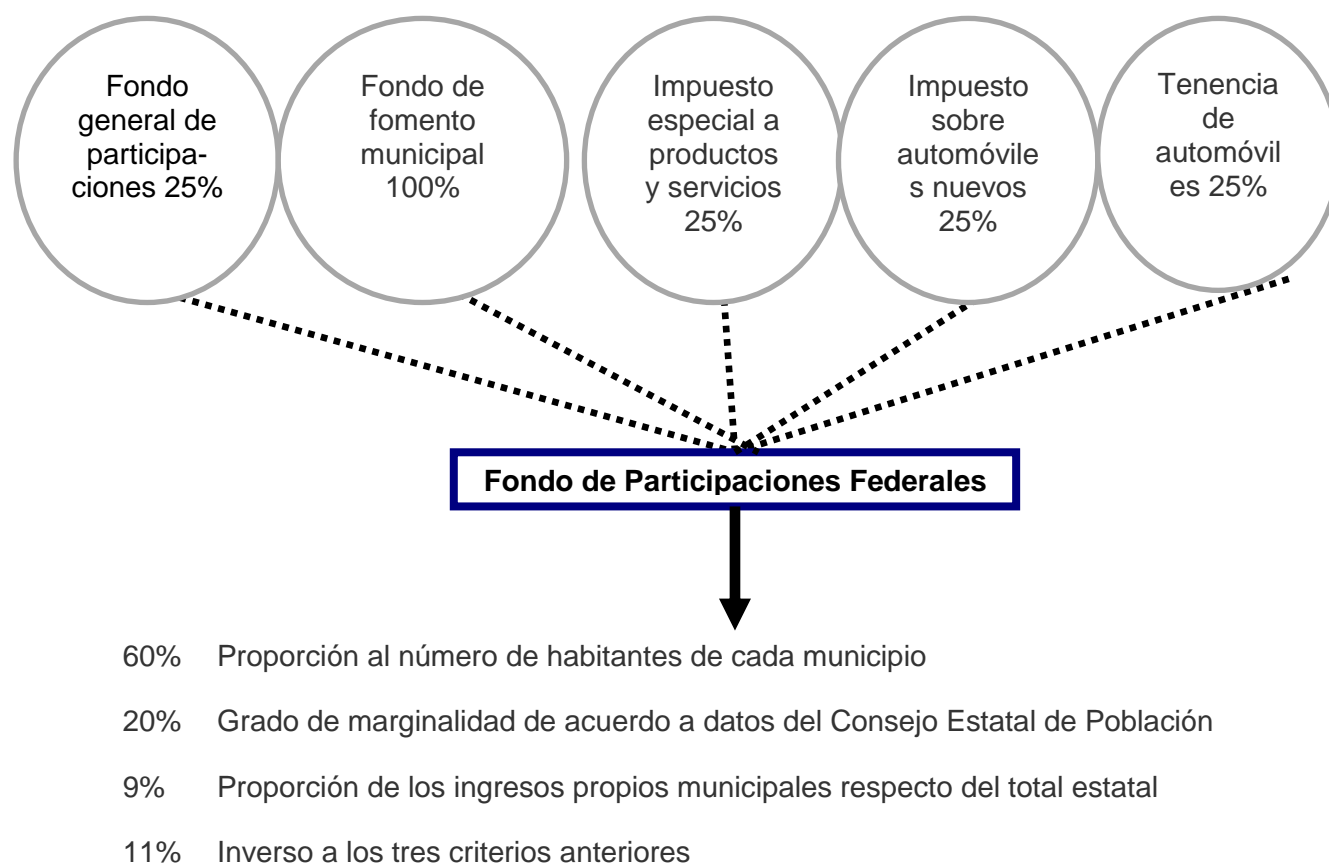
9) Impuesto sobre venta, ingreso global de las empresas y erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

Con lo anterior los Municipios y los Estados no cobran impuestos como los 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 cómo 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 de acuerdo a la ley de coordinación fiscal de acuerdo a su artículo 2, párrafo 2 (D.O.F. 27/12/1978). Los fondos mediante los cuales se reparte la recaudación Federal Participable son los siguientes: Fondo General de Participaciones, Fondo Financiero Complementario, Fondo de Fomento Municipal, Impuesto Federal sobre tenencia o uso de vehículos, ITUV; Impuesto sobre automóviles nuevos, ISAN; Derecho adicional sobre extracción de petróleo; Comercio exterior; y, 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, existen estudios de caso a través de encuestas, Arroyo (1996), que dan cuenta de cómo 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 cumplir lo anterior se plantea la necesidad de una reforma de descentralización (Arroyo, 1996: 119).

Cuadro 3. Sistema de repartición de las Participaciones Federales para el Estado de Morelos



Fuente: Elaboración propia con base a Leyes de Hacienda Pública de Morelos.

En este diagrama se aprecia el como se han distribuido las participaciones federales que son administradas y distribuidas por el legislativo y ejecutivo estatal de Morelos. Es importante apreciar el componente demográfico (60%) al cual se le da mayor peso en comparación al de la llamada auto-solvencia fiscal municipal (9%), se puede argumentar que el primero responde al hecho de que las comunidades con mayor concentración poblacional tienen más demanda de

servicios y que el 9% es una especie de premio y estímulo para que las haciendas municipales mejoren sus bases gravables de forma eficiente, pero siempre basándose en el criterio de Equidad y el 31 Constitucional.

ACERCAMIENTO A LA DEMOSTRACIÓN EMPÍRICA DE LA TEORÍA DEL CICLO ECONÓMICO-POLÍTICO

Una hipótesis central del ciclo económico político es 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 en que el Estado o caudillo -a diferencia de la empresa- busca el voto electoral en lugar de la utilidad o ganancia Haveman (1983).

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, en el sentido estricto electoral (Schumpeter, 1950: 343). 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 del cuadro 4:

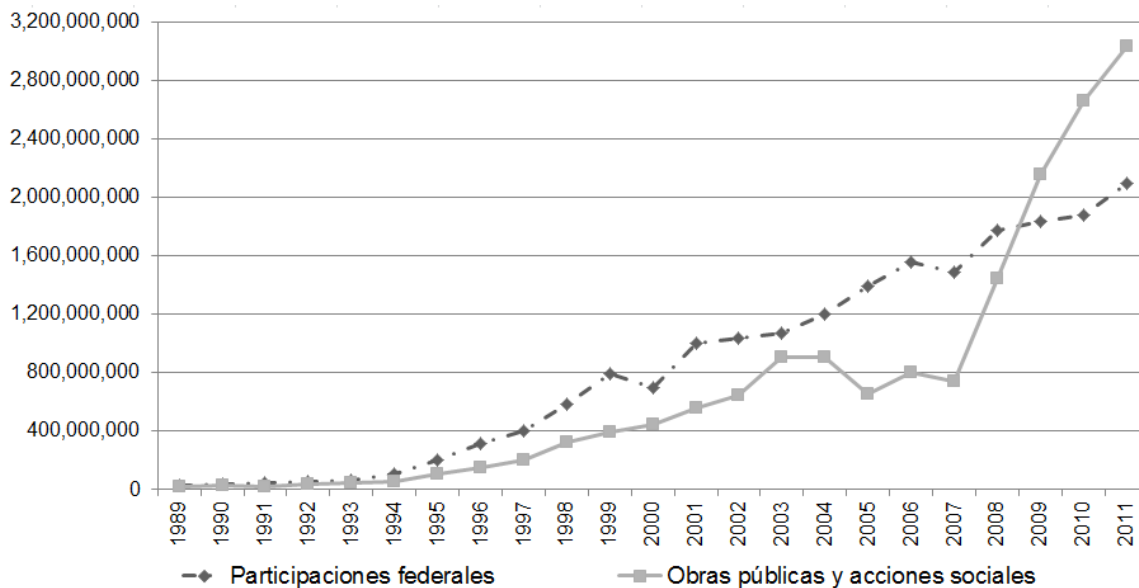
Cuadro 4. Elecciones en Morelos

Año	Elecciones	Año	Elecciones
1991	Municipales	1994	Presidenciales
1997	Municipales	2000	Presidenciales
2003	Municipales	2006	Presidenciales
2009	Municipales		

Fuente: Elaboración propia con base al Instituto Estatal Electoral.

El objetivo de este apartado será el buscar la relación entre estos periodos de elección y las los gastos en obra y acciones sociales además de las Participaciones Federales⁶.

Gráfica 3. Ciclo electoral del estado de Morelos



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

Es importante señalar que, generalmente, la mitad de los Ingresos del estado de Morelos derivan de las Participaciones Federales, en el mismo sentido las obras públicas y acciones sociales responden más a la búsqueda del voto que a la propuesta de desarrollo urbano o a cumplir el PND debido a que aumentan en época de elecciones y disminuyen después de esta.

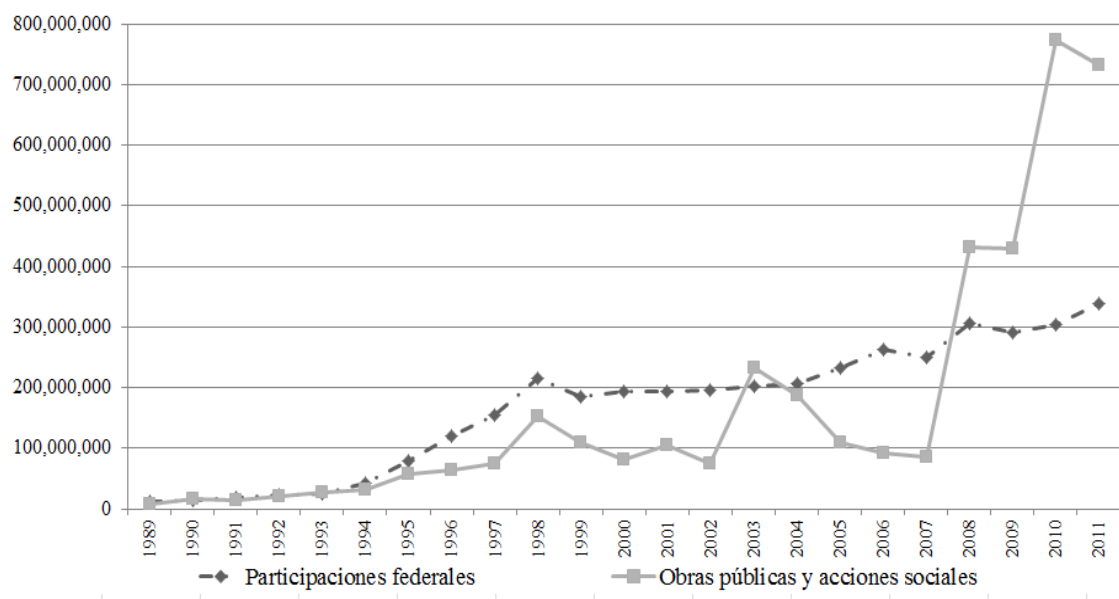
⁶ Véase: Moctezuma, David. Las finanzas municipales en Morelos. UNAM-CRIM, México, 2001. Pp. 68-71, 101.

En el 2000 decayeron participaciones pero los gastos en obras crecieron, en 2003 se presentó un considerable incremento de gasto en obras mientras que los ingresos por la coordinación Federal se mantuvieron casi en el mismo nivel, finalmente en 2009 el gasto supero las participaciones lo cual se acentuó para los siguientes años. Lo anterior da evidencia de que a nivel estatal se cumple, en tres periodos, la teoría del Ciclo económico-electoral.

MUNICIPIOS METROPOLITANOS DEL ESTADO DE MORELOS

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 la Ley de ingresos y el Presupuesto de egresos (Schumpeter, 1950: 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” (Ejecutivo Federal) (Schumpeter, 1950: 374). Para el caso de la capital de Morelos esto se puede ejemplificar ya que además en una especie de trampolín político para buscar ganar la gubernatura, ver gráfica 4.

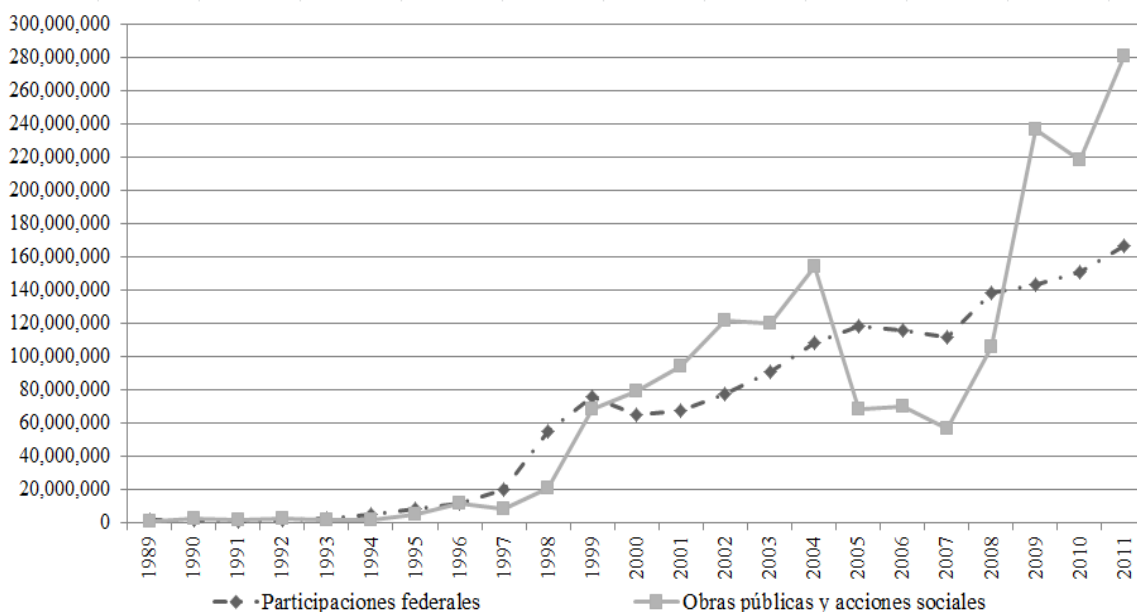
Gráfica 4. Indicadores para el municipio de Cuernavaca



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

Hay una suerte de tendencia de incremento en el gasto público y acciones sociales en Cuernavaca en: 94-95, 97-98, 2003 y 2009-2010. El ciclo económico (sector público) y el político (elecciones) en Cuernavaca en los años 2008-2010 podrían ofrecer una pregunta de investigación para otros artículos, como ¿la Obra pública sirve para promover candidatura a la gubernatura y hacer negocios? En este sentido se debe considerar la posibilidad de una doble contabilidad, ya que Aportaciones para carreteras y calles, son egresos federales etiquetados.

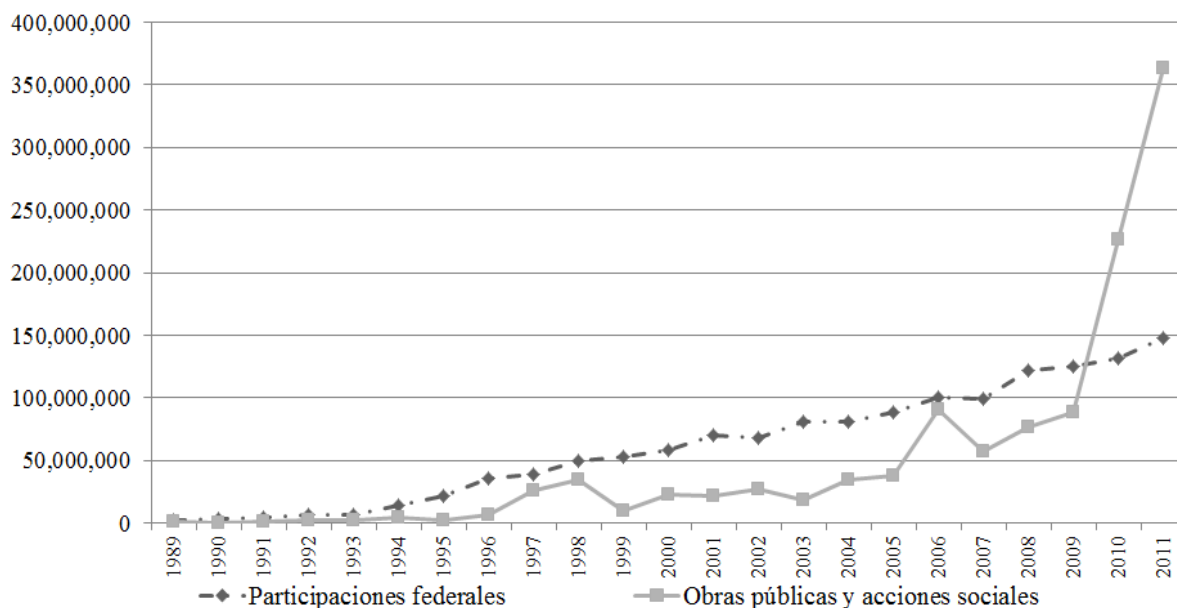
Gráfica 5. Indicadores para el municipio de Jiutepec



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. 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.

Gráfica 6. Indicadores para el municipio de Cuautla



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

Sólo presenta una correspondencia con la idea del Ciclo económico-político, 1997-98 y 2006.

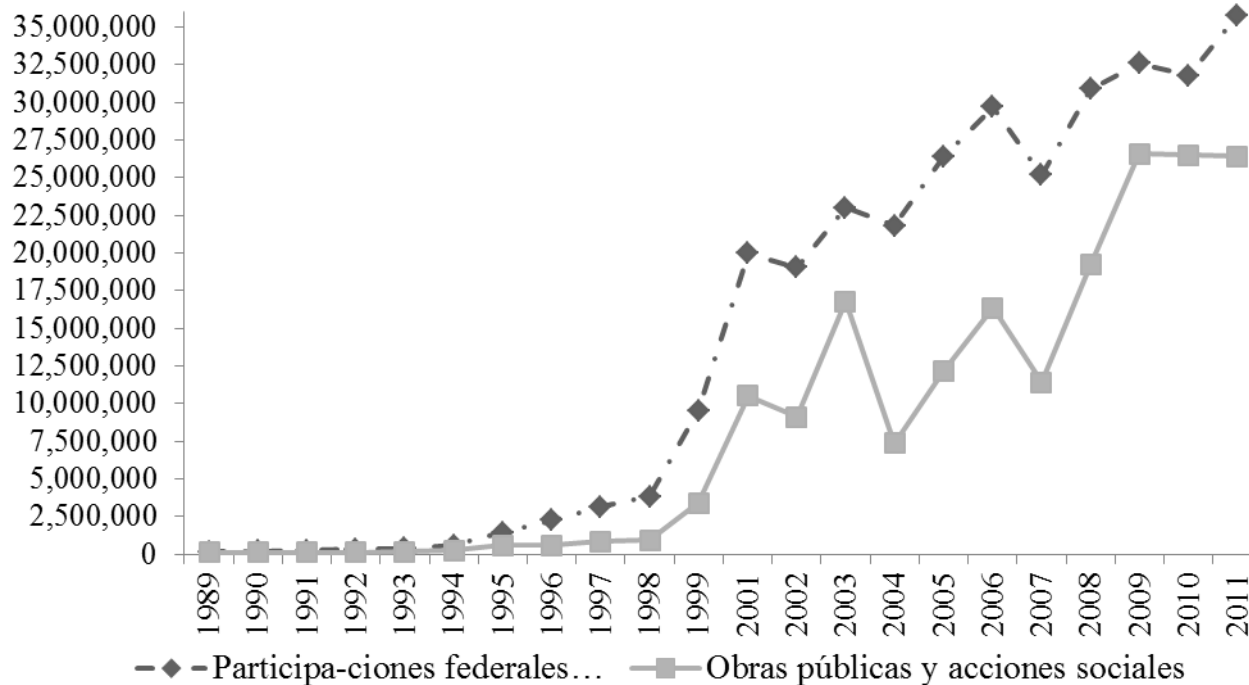
¿Cómo influyó el que los tres niveles de gobierno fueran administrados por el mismo partido en el incremento de 2010-2011?

MUNICIPIO 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 7:

Gráfica 7. Indicadores para el municipio de Temoac



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 y en 2009 en donde se observa la menor brecha entre las dos variables.

CONCLUSIONES

El Sistema Fiscal Mexicano evito la doble o múltiple tributación, estableció la economía en la recaudación y dio mayor autonomía a la hacienda municipal (artículo 115 constitucional) a partir de que la Ley de Coordinación Fiscal que se comenzó a aplicara, de manera progresiva, a partir

de 1980. En el mismo sentido la SNCF es un mecanismo para centralizar la recaudación (Principio de Smith, Economía en la Recaudación¹); 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). 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). Pero no se puede perder de vista la posibilidad del cambio de tipo de Gobierno, debido a que el principio rector 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”.

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 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 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 periodos⁷. 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.

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). 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 utilizando la fiscalización y al seguimiento de los recursos ejercidos en un intento de evitar que el Ciclo económico-electoral y promoviendo se cumplan los principios de la Democracia, fortaleza legitimadora, con la incorporación de la

⁷ Véase: MOCTEZUMA (2001). p. 68-71, 101 y 148.

mayoría de una manera propositiva. Además de disminuir la brecha entre **la Constitución real y la escrita Lasalle (1957), al respetar las leyes de** del SNCF y del PND. Pero contrario a lo anterior el *Pacto por México* es un proceso político-cupular para institucionalizar y legalizar el modelo neoliberal.

BIBLIOGRAFÍA

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

Arroyo, Jesús y Sánchez, Antonio (2003). Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional. En Cabrero, Enrique (Coordinador). *Políticas públicas municipales: Una agenda en construcción*. Porrúa-CIDE, México.

Blanco, Roberto (1972). *Tata Lázaro: Vida, obra y muerte de Cárdenas*, Múgica y Carrillo Puerto. 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.

Cajigal, Heriberto; Campos, Elvia (2010). *Finanzas públicas de los municipios del estado de Morelos, 1989-2005*. 15º encuentro nacional AMECIDER.

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

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

Flores Zavala, Ernesto (1979) *Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas*. Porrúa, Vigésimo primera edición, México.

Flores, Horacio (1985) *Teoría y practica del desarrollo*. FCE. México.

GIL Valdivia, Gerardo (1991) *El Federalismo y la Coordinación Fiscal*. UNAM, México,

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

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

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

Klein, Juan-Luis. Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal. 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*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, IIEE, Universidad de Guadalajara, Academia Mexicana de Ciencias Económicas y CEDEN.

Moctezuma, David (2001) *Las finanzas municipales en Morelos*. Edita UNAM-CRIM, México.

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

Lassalle, Fernando (1957) *¿Qué es una Constitución?*. COLCIENCIAS, Argentina.

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

Thomson, David (1991). *Historia Mundial de 1914 a 1968*. Traducción: Edmundo O´Gorman, FCE, México, 1991.