

- Cabrero Mendoza, E. [1993], "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países, en *Documento de trabajo*, núm. 19, México, División de Administración Pública, CIDE.
- Eisinger K., Peter [1988], "The rise of the entrepreneurial state: State and local economic development policy in the United States", *Wise Editorial*.
- Mejía Lira, José [1994], "Problemática de las finanzas municipales", en *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés Editores, pp. 99-110.
- Merino, Mauricio [1994], *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Nadal, Francesc [1989], *Geografía de los recursos fiscales: introducción a los problemas fiscales del crecimiento urbano*, España, Universidad de Barcelona.
- Osborne, D. y T. Gaebler [1993], *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Editorial Plume.
- Porter E., Michael [1991], *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara.
- Provenio, Enrique [1988], "Participación, democracia y descentralización (1983-1987)", en *México: el reclamo democrático*, pp. 245-258.
- Velázquez Carranza, Y. [1985], "La hacienda municipal", en *Estudios Municipales*, núm. 1, enero-febrero, pp. 67-82.

EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL DE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES EN MÉXICO 1970-1990

José Gerardo Moreno Ayala*

Antes de tratar cómo se desarrolló de 1970 a 1990 el sistema fiscal federal que se ha caracterizado como centralista, quisieramos precisar que no consideramos este concepto como un epíteto negativo o positivo, como un adjetivo que en su misma esencia denota algo malo, injusto, o viceversa, y que por lo tanto deba luchar por suprimirse o conservarse.

Consideramos el centralismo, por el contrario, como la expresión de un proceso que se da en la realidad en un tiempo y espacio determinado, de acuerdo con ciertas "leyes", aun a pesar de que se den en el marco de las relaciones humanas y, por ello mismo, con la participación de los hombres y grupos sociales inmersos en esa realidad económica, social y política.

Es necesario que destaquemos, aunque sea a un nivel muy general, que existe una relación necesaria pero no lineal entre el centralismo económico, político, social y espacial que rige en la sociedad mexicana y el centralismo fiscal. De esta manera, concebimos al centralismo fiscal como el proceso mediante el cual, en las relaciones fiscales intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno de nuestra República, sea el federal el que de manera principal y hegemónica norme, recaude y administre los ingresos públicos. En este proceso, las determinaciones para dicha concentración no han sido meramente las de alcanzar criterios de eficiencia y racionalidad, aunque en la realidad fenoménica, y por lo tanto en las argumentaciones que de ella se hayan hecho, así se presenten. Muy por el contrario, creemos que la necesidad de dicho proceso descansa en la evolución de nuestra realidad en todos sus aspectos, pero teniendo como base la estructura económica social.

* Facultad de Planación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.

Determinado por las funciones que debe cubrir en un país capitalista y que son: impulsar el proceso de acumulación de capital, contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo y servir de sostén del sistema en su conjunto, el Estado ha tenido que centralizar los recursos fiscales, lo cual es consistente con el desarrollo centralista y centralizador que asume el capital en su dinámica.

Así, mediante un proceso que se ha denominado centralismo fiscal, el gobierno federal se ha transformado en el sujeto activo principal en las relaciones fiscales entre los gobiernos de la República y los ciudadanos. Dicho proceso se ha conformado en concordancia con el proceso de centralización económica, social, política y espacial y que podríamos denominar centralismo estructural.

La recaudación federal ha aumentado no sólo a partir de una absorción de responsabilidades fiscales a costa del resto de los ámbitos de gobierno, sino que teniendo como base aquella y desarrollando una mayor racionalización y tecnificación de las prácticas fiscales ha aumentado en términos reales tanto sus propios ingresos como los de los gobiernos municipales y estatales. Este crecimiento de los ingresos públicos, junto con la homogeneización del sistema fiscal, son los hechos más positivos del proceso de coordinación fiscal.

Para comprender el proceso de centralización fiscal hemos recurrido a una descomposición del proceso fiscal de modo tal que se han distinguido tres soberanías fiscales: 1) la de objeto, 2) la de las sumas recaudadas, y 3) la administrativa. Con estos conceptos se concluye que el proceso de centralización fiscal se ha sustentado en el control por parte del gobierno federal de los momentos más importantes, los que tienen que ver con las soberanías de objeto y administrativa, a través de las cuales puede definir, regular y vigilar el sistema fiscal en su conjunto, además de controlar el proceso de captación de la mayor parte de los recursos públicos.

Un aspecto importante a que se llegó es que las haciendas municipales carecen de la soberanía de objeto, y en el caso de la soberanía administrativa ésta se encuentra limitada por su escasa capacidad para ejercer el control administrativo de la recaudación del impuesto predial, a pesar de contar con la soberanía de las sumas recaudadas por este concepto.

La centralización fiscal tuvo como base las profundas transformaciones capitalistas que tuvieron lugar en nuestro país en el presente siglo, circunstancia que hizo obsoleta la distribución de competencias fiscales de las constituciones de 1824, 1857 y 1917. Debido a ese hecho, el proceso de centralización fiscal se ha desarrollado mediante dos vías: la constitucional y la fundada en convenios de coordinación fiscal entre el gobierno federal y las entidades federativas. La constitucional, salvo el caso de la reforma de 1983, se desarrolló durante la primera mitad de este siglo. La vía basada en convenios de coordinación fiscal ha avanzado mediante acuerdos entre los gobiernos de la República, de tal manera que los gobiernos estatales han cedido, abrogado o suspendido fuentes impositivas propias o de los ayuntamientos, a fin de que la federación se hiciera cargo de ellas. En contrapartida, el gobierno federal les ha otorgado participaciones a los gobiernos locales.

Hasta la década de los sesenta el proceso de centralización fiscal tuvo como particularidad que a la par de que la soberanía sobre las fuentes impositivas se concentraban en el gobierno federal éste no retribuía participaciones a las haciendas locales, lo cual traía como consecuencia el empobrecimiento relativo de estas últimas. Sin duda el hecho que más influyó para lo anterior es que la centralización descansaba en las reformas constitucionales, pues a partir de que el centralismo fiscal avanza mediante el proceso de coordinación fiscal los recursos vía participaciones van adquiriendo una importancia cada vez mayor en las relaciones fiscales intergubernamentales. Por esta circunstancia hemos distinguido los montos de los recursos públicos de los diferentes ámbitos de gobierno en dos momentos: antes y después de la distribución de las participaciones.

La cabal comprensión del carácter de las haciendas de los distintos ámbitos de gobierno hizo necesario realizar una clasificación de los diferentes ingresos públicos. Esta clasificación no se determinó con base en criterios formales y sin nexos con el desenvolvimiento real de los ingresos públicos y la economía, sino que, por el contrario, se buscó que la taxonomía nos permitiera entender los rasgos esenciales de los ingresos públicos del federalismo mexicano, teniendo siempre en cuenta el momento particular en que se desenvuelven.

Las reformas fiscales más importantes del periodo en estudio son las de 1973, 1980 y 1983. Las dos primeras constituyen momentos en los cuales la federación aumenta su control sobre el proceso fiscal a costa sobre todo de las haciendas estatales. Muy por el contrario, la reforma de 1983 fortalece la soberanía financiera de los ayuntamientos, pero a costa de las finanzas estatales. Un rasgo característico de todo el periodo es el incremento de las participaciones federales a los estados y municipios, sobre todo a estos últimos.

Los gobiernos de los estados son el ámbito de gobierno que se ha quedado con los tipos de ingresos menos redituables y eficientes, sumamente inelásticos a los procesos inflacionarios y recesivos, además de ser los menos beneficiados con los recursos fiscales que distribuye la federación, lo cual ha ocasionado que registren un mayor deterioro en sus ingresos.

Los efectos del proceso de centralización en el conjunto de las relaciones fiscales intergubernamentales han sido: 1) homogeneizar el sistema fiscal del país, evitando la concurrencia impositiva por los gobiernos federal, estatal y municipal; 2) un aumento sustancial de la recaudación pública total; 3) una redistribución de los recursos fiscales que favorece a los estados y a los municipios, de manera particular a estos últimos, pero que no ha significado una modificación sustancial del centralismo fiscal, aun considerando la reforma de 1983, y 4) congruencia entre la centralización estructural y fiscal, de modo tal que la federación concentra en sus manos una parte importante del ingreso nacional con el fin de estimular el proceso de acumulación del capital, contribuir a su reproducción y servir de sostén del sistema en su conjunto.

Una conclusión importante es que la crisis fiscal del Estado mexicano en la década de los ochenta no tiene como uno de sus factores importantes la caída de sus ingresos propios, sino más bien la necesidad de crecientes recursos financieros a que le llevó el servicio de la deuda externa e interna, la cual a su vez estuvo determinada por la particular y creciente intervención del Estado en la economía. Esta mayor intrusión estatal estuvo sustentada tanto en las demandas sociales de mayores oportunidades de acceso a los sistemas educativo y de salud, entre otras, como a las necesidades del proceso de acumulación de capital, e incluso a las exigencias de la comunidad financiera

nacional y extranjera a fin de que se cubriera el servicio de la deuda pública.

En el contexto anterior, los rasgos más sobresalientes del carácter de los ingresos públicos del gobierno federal son:

i) La evolución positiva de sus ingresos públicos descansó en: 1) modificaciones a las leyes fiscales, las cuales comprendieron desde la supresión de unos gravámenes para dar nacimiento a otros (para lo cual se hizo necesario avanzar en el proceso de coordinación fiscal con los otros dos ámbitos de gobierno de la República), la continua modificación de las bases, tasas y tarifas de los tributos, hasta la reducción del tiempo permitido para realizar la liquidación de los créditos fiscales; 2) el beneficio de explotar la riqueza petrolera existente en el país como un recurso nacional; 3) la modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, y 4) la positiva evolución económica en la primera década analizada.

ii) El aumento notable de la recaudación fiscal le ha permitido, a partir de las participaciones federales, estructurar relaciones de dependencia hacia los gobiernos locales.

iii) La cesión de soberanías impositivas por parte de las entidades federativas y sus ayuntamientos ha favorecido un carácter fiscal a los ingresos públicos del gobierno federal. En ciertos momentos, debido a la riqueza petrolera, el cariz patrimonialista de sus ingresos fue importante.

iv) Durante los años que se analizan, la política fiscal tuvo un carácter crecientemente regresivo. Ello ha ocurrido al impulsarse en mayor medida los impuestos indirectos, como es el caso del IVA, reducirse las tasas del ISR a las personas físicas ubicadas en los estratos de mayores ingresos y evitar una reforma fiscal que descansen más en los impuestos a las empresas. Asimismo, en el ISR a las personas físicas no se tomó en cuenta el deterioro de los salarios reales por efecto del proceso inflacionario que se registró particularmente en los años ochenta, con lo cual se comenzó a cobrar el impuesto a salarios reales que antes no lo pagaban, aumentándose la carga impositiva de los estratos de ingreso más bajo, a la par que la carga de los estratos de ingreso más alto prácticamente se mantuvo constante.

u] Por último, indignemos que a partir de mediados de la década de los ochenta el Estado ha iniciado un proceso de desincorporación de las empresas paraestatales, lo cual le ha permitido aumentar sus ingresos no tributarios de manera notable. De esta manera, los recursos por la venta de empresas paraestatales en 1988 representó 1.7% de los ingresos ordinarios totales del gobierno federal y 16.4% de los no tributarios.

Para el caso de los ingresos públicos de los gobiernos de los estados podemos destacar los siguientes hechos como los más importantes:

vi] La cesión por parte de las entidades federativas para que sea el gobierno federal el que recaude los impuestos objeto de la coordinación ha traído como consecuencia un notable incremento de las participaciones federales a los gobiernos de los estados. El aumento de las participaciones, aun cuando ha disminuido en su ritmo de crecimiento de 36% anual de 1970 a 1981 a uno de 0.9% en los siguientes nueve años, continúa siendo superior no sólo al ritmo de la economía, sino incluso mayor al de los propios ingresos del gobierno federal en las dos décadas en cuestión.

vii] Los ingresos ordinarios de las entidades federativas han aumentado significativamente, aunque no en una proporción que haya modificado la estructura centralista de la distribución de los recursos públicos entre los niveles de gobierno de la federación.

viii] Derivado de lo anterior, la autonomía de las haciendas públicas de las entidades federativas se ha reducido de manera abrupta, de tal manera que para 1990 los ingresos que tenían el carácter de propios se habían reducido hasta 17% del total de sus ingresos ordinarios. Se han conformado, así, entidades federativas que dependen absolutamente de la política fiscal del gobierno federal.

ix] Como contrapartida de lo anterior, los ingresos autónomos de los gobiernos de las entidades federativas han disminuido como porcentaje del PIB, desde 1% en 1970 a apenas 0.4% en 1990. En consecuencia, el papel que puede desempeñar la política de ingresos de los gobiernos de las entidades federativas en sus jurisdicciones es prácticamente nulo.

x] Del análisis de los ingresos autónomos y mediante su clasificación en tributarios y no tributarios hemos podido con-

cluir que la hacienda de los estados es eminentemente patrimonialista, ya que casi 80% de su recaudación autónoma está determinada por su patrimonio, ya sea de carácter público o privado.

xi] El peso de los impuestos directos es mayor al de los indirectos; sin embargo, debido al bajo peso de los ingresos tributarios ello no constituye un elemento significativo para influir en la distribución del ingreso.

xii] Además, el análisis efectuado nos permitió advertir que los ingresos no tributarios, por su elasticidad respecto a los factores económicos y por su regresividad, no son los más convenientes ni por sus efectos sociales ni por la inestabilidad en los rendimientos que ofrecen, por lo cual se considera que no deben implementarse indiscriminadamente como fuentes de recaudación y sin estudios que revelen los impactos tanto locales y nacionales como económicos y sociales.

En suma, las haciendas públicas de las entidades federativas se caracterizan por: a) ser altamente dependientes del gobierno federal en materia de recursos fiscales; b) su recaudación autónoma descansa fundamentalmente en ingresos no tributarios, lo que le da un carácter inestable y patrimonialista, y c) debido al insignificante monto de los ingresos tributarios, el que éstos, sean básicamente directos no aporta justicia y equidad a su sistema recaudatorio.

En términos históricos podemos notar que la delimitación de competencias fiscales entre los ámbitos de gobierno de la federación en México ha descansado más en lo que anteriormente formulamos, como la congruencia entre el centralismo estructural y el centralismo fiscal, que en una correspondencia entre las funciones que tienen asignadas cada uno de los niveles de gobierno y, por lo tanto, el monto de gasto necesario y los ingresos suficientes para cubrir este último. De hecho, a lo que ha llevado este proceso es a una insuficiencia de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para atender la demanda de servicios en sus jurisdicciones. Debido al papel que desempeñan los ayuntamientos en la provisión de servicios públicos en las localidades del país, esta insuficiencia es particularmente notable en este ámbito de gobierno.

xiii] Los ayuntamientos han sido las instituciones más pasiva en la toma de decisiones sobre el proceso de coordinación

fiscal. De hecho, tal vez sea una de las primeras cosas que debe modificarse, encontrar mecanismos de mayor participación de las autoridades municipales en las decisiones fiscales.

xvi La cesión de fuentes fiscales si bien también le afectó, con la reforma de 1983 al artículo 115 de nuestra Carta Magna recuperó autonomía fiscal al cedérsele los gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Así, aunque en 1970 sus ingresos autónomos representaban 96% de sus ingresos ordinarios y para 1990 apenas constituyen 44%, el monto de este último año es 2.4 veces el registrado en 1970, a precios constantes de 1980.

xvii Otro elemento positivo para la hacienda municipal lo constituyó el aumento real de sus ingresos, fundamentalmente a través de la distribución de participaciones federales, de tal manera que es el ámbito de gobierno que más aumenta su carga fiscal en el periodo que se analiza. La carga fiscal de los ayuntamientos, después de la distribución de participaciones pasa de 0.34 a 0.8% del PIB de 1970 a 1990.

xviii También es importante indicar que 45% de sus ingresos autónomos, en 1990, son tributos. Además, 80% de los ingresos por impuestos están compuestos de los gravámenes a la propiedad inmobiliaria. Esta situación abre posibilidades de hacer de la hacienda municipal un instrumento no sólo de financiamiento del gasto municipal sino del desarrollo de sus jurisdicciones.

xix Los ingresos no tributarios han visto disminuido su peso en el conjunto de los ingresos autónomos a causa tanto de su estancamiento como del mayor peso relativo de los impuestos. Debido a la dificultad de establecer tarifas o cuotas progresivas en las contraprestaciones que están vinculadas a los ingresos no tributarios y al hecho de que una buena cantidad corresponden a servicios básicos, se considera preferible aumentar los ingresos tributarios para financiarlos y no implementar tarifas que cubran íntegramente los costos de los bienes y servicios públicos.

Pese al aumento de la capacidad financiera de los ayuntamientos, todavía son insuficientes los recursos con que cuentan y son constantes sus peticiones de recursos adicionales al gobierno federal o a los de los estados para, entre otras cosas, atender adeudados con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro o para realizar obras de la más clara competencia local. Ante este tipo de situaciones que se suceden constantemente se ha

fortalecido la posición de que la oferta de los servicios públicos municipales descansa en el equilibrio entre sus costos y precios o tarifas, con lo cual aumentaría el peso de los ingresos no tributarios en la estructura hacendaria municipal. No obstante, consideramos la aplicación generalizada de esta política fiscal inadecuada para las condiciones socioeconómicas del país, en las cuales la inequitativa distribución del ingreso y la riqueza, además de los desequilibrios regionales, desempeñan un papel importante. Sin duda que sería importante que los ayuntamientos, en determinadas circunstancias y apoyados en una información más completa y precisa sobre las características socioeconómicas en sus jurisdicciones, pudieran desarrollar estrategias de recaudación que se enmarcaran en ciertos principios de equidad y justicia tributaria. Por otra parte, es claro que tampoco puede prescindirse de los ingresos no tributarios no sólo como un instrumento recaudatorio, sino de administración de los servicios públicos que prestan los ayuntamientos.

La disminución de la base fiscal de los ayuntamientos lleva a un callejón sin salida a los gobiernos municipales, sobre todo porque el predominio de los ingresos no tributarios en la estructura de ingresos autónomos y lo escaso de su inversión física, de apenas un quinto del gasto total de los gobiernos municipales, presenta límites bastante estrechos para aumentar sus niveles de recaudación. Por otra parte, se puede notar un círculo vicioso en la debilidad de las finanzas de los ayuntamientos, pues un gobierno con escasos recursos difícilmente podrá desarrollar métodos eficientes de recaudación y de manejo y aplicación de los recursos públicos. Así, por ejemplo, si los ayuntamientos tienen escasos recursos, ello les impide racionalizar y hacer eficientes sus sistemas administrativos, lo cual a su vez les impide aumentar sus ingresos. Esta baja eficiencia de los aparatos administrativo-fiscales tiene como base importante la ausencia de información sobre sus ingresos y egresos, ya no digamos de estudios en la materia, del tipo de análisis de economías de escala en la provisión de bienes públicos locales, de incidencia y elasticidad de los ingresos, etcétera.

Debemos indicar que las características del desarrollo económico en términos espaciales lleva a diferencias en las finanzas públicas entre los mismos ayuntamientos. De esta manera, posteriores investigaciones tienen que abocarse a estudiar las parti-

cularidades de los ayuntamientos urbanos, rurales, metropolitanos, etc. Aquí, por razones de tiempo, espacio y método, nuestro objetivo se circunscribe a tratar las relaciones fiscales intergubernamentales pero en su sentido vertical, por lo que no profundizaremos en las diferencias existentes entre los gobiernos locales.

Hasta aquí hemos presentado las conclusiones más generales del proceso de centralización fiscal y los efectos que ha tenido en la estructura y dinámica de cada uno de los ámbitos de gobierno de nuestra República federal. Ellos nos llevan a establecer algunas ideas sobre las tendencias que podrían presentarse y, por último, algunas propuestas generales. En el caso de las propuestas que se plantean, éstas tendrían incluso que desarrollarse como líneas de investigación o, en su caso, como agendas políticas para su discusión, tanto por las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, de las distintas fuerzas políticas, como de los diferentes sectores sociales y sin olvidar el papel que en esto podrían tener las instituciones de investigación y de educación superior.

La perspectiva, que incluso se está ya presentando, particularmente por la situación económica y política que vive el país a partir de diciembre de 1994, es la de un aumento en la lucha por el pastel fiscal. En este caso se podría señalar el paralelismo que existe entre la reforma municipal de 1983, en la cual la crisis fue un detonante para el diseño y establecimiento de políticas que modificarán las relaciones entre las instancias que detentan el poder político. La diferencia sería la existencia de nuevos actores políticos que podrían llevar a la lucha contra el centralismo fiscal inscrita en una pugna por el poder político. En esta lucha es evidente que podrían presentarse intentos de las regiones económicamente más fuertes por modificar las relaciones intergubernamentales de una coordinación fiscal fundada en la distribución de participaciones federales a otra basada en distribución de soberanías fiscales, lo cual iría en detrimento de las entidades federativas con bases de imposición más débiles. Como parte de esto último se encuentra el hecho de que a partir de 1995 a los ayuntamientos que cuentan en su territorio con puentes fronterizos se les tienen que entregar el 25% de los ingresos por derechos de peaje y 25% a los estados, quedándose el gobierno federal con el resto.

Es evidente entonces la necesidad de que las transformaciones de las relaciones fiscales intergubernamentales actuales

se basen en el consenso social, evitando caer en los calificativos hacia el actual sistema de relaciones y tratar de entenderlo en el marco de la evolución socioeconómica del país. En este tenor se espera que el presente trabajo haya contribuido a ello.

Las propuestas podrían resumirse en los siguientes puntos:

Primero. Incrementar el monto de participaciones federales a estados y municipios.

Segundo. Modificar los esquemas de distribución de participaciones.

Tercero. Implementar un sistema fiscal nacional progresivo, que abarque los tres ámbitos de gobierno.

Cuarto. Establecer una mayor racionalidad y homogeneidad en los sistemas fiscales de los gobiernos locales. Particularmente por su viabilidad como instrumento de financiamiento y orientador del desarrollo de las localidades, prestar especial atención al impuesto predial.

Quinto. Justipreciar las posibilidades de los ingresos no tributarios, buscando su consolidación no como una fuente idónea de recaudación sino como un instrumento de administración de los bienes y servicios públicos que se prestan.

Sexto. Favorecer la realización de estudios sobre finanzas locales, para lo cual es indispensable mejorar la cantidad y calidad de la información.

BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano Equihua, Roberto, s.f., *Las finanzas del sector público en México*, México, UNAM.
- Arriaga Conchas, Enrique [1992], *Finanzas públicas de México*, México, IPN.
- Assael Héctor (comp.) [1985], *Ensayos de política fiscal*, México, FCE.
- Astudillo Moya, Marcela [1989], *México: la distribución de los ingresos públicos entre la federación y los estados*, México, IIEC-UNAM.
- Banco de México [1989], *Informe anual 1988*, México.
- Boisier, Sergio [1986], "La articulación Estado-región: clave del desarrollo regional", en *Pensamiento iberoamericano, Revista de economía política*, núm. 10, Madrid, julio-diciembre.
- [1990], "La descentralización: un tema difuso y confuso", en *Revista interamericana de planificación*, vol. XXIII, núm. 90, Guatemala, abril-junio.

- Carranza, Ernesto [1986], "Las relaciones financieras intergubernamentales y el desarrollo regional", en *Pensamiento iberoamericano, Revista de economía política*, núm. 10, Madrid, julio-diciembre.
- Case, Karl E. y Ray Fair C. [1993], *Fundamentos de economía*, México, Prehice Hall.
- Cerutti, Mario [1985], *El siglo XIX en México*, México, Universidad Autónoma de Yucatán.
- Cordero, Salvador [1979], *Concentración industrial y poder económico en México*, México, El Colegio de México.
- Cruz Gómez, Javier *et al.* [1988], *Financiamiento del gasto público*, México, Trillas.
- Cruz Vázquez, Miguel [1991], *Un modelo generalizado de hacienda municipal y evidencia empírica en el estado de Oaxaca*, tesis de maestría, México, ITAM.
- Dávila Flores, Alejandro [1986], *La crisis financiera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular.
- Due, John F. y Ann F. Friedlaender [1981], *Análisis económico de los impuestos y del sector público*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Foxley, A., E. Aminat y José Pablo Arellano [1980], *Las desigualdades económicas y la acción del estado*, México, FCE.
- Garrido N., Celso [1990], "Cambios de las modalidades de competencia en la acumulación de capital y reforma económica en México", en *Economía. Teoría y práctica*, núm. 1, México, octubre.
- Garza, Gustavo [1985], *El proceso de industrialización de la ciudad de México 1821-1970*, México, El Colegio de México.
- (comp.) [1989], *Una década de planeación urbana-regional en México 1978-1988*, México, El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo [1989], *La democracia en México*, México, Ediciones Era.
- Gutiérrez S., E. Sergio, "Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, México, INAP, octubre de 1983-marzo de 1984.
- H. Congreso de la Unión [1991], *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Delma.
- , *Ley de Coordinación Fiscal*, México, SHCP.
- , [1982], *Política económica, organización social y desarrollo regional*, Santiago de Chile, CEPAL-ONU.
- IPES [1987], *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile.
- INEGI [1982], *Información sobre los ingresos gubernamentales, 1970-1980*, México.
- [1984], *Finanzas públicas estatales y municipales 1970-1982*, México.

- [1987], *Encuesta nacional de ingreso-gasto de los hogares 1983-1984. Resultados preliminares*, México.
- [1989], *El ingreso y el gasto público en México 1988*, México.
- [1990], *El ingreso y el gasto público en México*, México.
- [1991], *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979-1988*, México.
- [1993], *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-1990*, México.
- [1992], *El ingreso y el gasto público en México*, México.
- Jannetti Díaz, Ma. Emilia [1989], "La coordinación fiscal y los ingresos estatales", en *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 9, México, septiembre.
- López Amaya, Carlos [1977], *Las finanzas municipales y el desarrollo económico en países en proceso de desarrollo. México un caso de estudio*, tesis de licenciatura, Monterrey, Facultad de Economía-UNL.
- López Montjarín, Adriana [1986], *La lucha por los ayuntamientos. Una utopía viable*, México, Siglo XXI.
- Lustig, Nora (comp.) [1980], *Panorama y perspectivas de la economía mexicana*, México, El Colegio de México.
- Martínez Almazán, Raúl [1981], *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.
- [1976], *Las finanzas municipales en México*, Veracruz, IPES-PIA.
- [1988], *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- May Kanosky, Ernesto [1985], *Diseño de una reforma fiscal óptima. El caso de México*, México, El Colegio de México.
- Mills, Edwin [1975], *Economía urbana*, México, Diana.
- Moreno Ayala, José Gerardo, *Fiscalidad y desarrollo en el municipio de Metepec*, inédito.
- [1995], *Las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco del centralismo fiscal 1970-1990*, tesis de maestría, Zamatepec, México, El Colegio Mexiquense, AC.
- Nahnsa [1986], *La economía mexicana en cifras. 1986*, México.
- [1988], *La economía mexicana en cifras. 1988*, México.
- [1990], *La economía mexicana en cifras. 1990*, México.
- O'Connor, James [1981], *La crisis fiscal del Estado*, Barcelona, Peninsula.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [1992], *Desarrollo humano 1992*, Cali, Tercer Mundo Editores.
- Retchkinan K., Benjamin [1975], *Aspectos estructurales de la economía pública*, México, UNAM.
- y Gerardo Gil Valdívila [1981], *El federalismo fiscal y la coordinación fiscal*, México, UNAM.

- [1985], "Notas sobre tributación en México", en *Problemas del Desarrollo*, núm. 60, México, IIE-UNAM.
- Robles Martínez, Reynaldo [1987], *El municipio*, México, Porrúa.
- Rosas Figueroa, A. y R. Santillán López, s.f., *Teoría general de las finanzas públicas*, México, UNAM.
- Salgado Vega, Jesús [1987], "La política tributaria de los impuestos directos y la distribución del ingreso", en *Administración hacendaria municipal*, México, Coordinación Fiscal del estado de México, julio.
- Salinas de Gortari, Carlos [1991], *III Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.
- [1993], *V Informe de Gobierno. Anexo estadístico*, México, Presidencia de la República.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público [1988], *Reestructuración de las finanzas públicas: los ingresos*, México, FCE.
- s.f., *Indicadores tributarios 1985*, México.
- Sunkel, Osvaldo y N. Gilgo (selec.) [1980], *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, vol. 1, México, FCE.
- Tena Ramírez, Felipe [1976], *Leyes fundamentales de México 1800-1976*, México, Porrúa.
- Unikel, Luis [1978], *El desarrollo urbano en México: diagnóstico e implicaciones futuras*, México, El Colegio de México.
- Vargas Velasco, Jorge Luis [1987], "Breves antecedentes históricos de la coordinación fiscal en México (1824-1979)", en *Administración Hacendaria Municipal*, Toluca, Secretaría de Finanzas-GEM.
- Valle Baeza, Alejandro [1990], "Renta petrolera y competencia capitalista", en *Economía. Teoría y práctica*, Nueva época, núm. 1, México, octubre.
- Villalobos López, José A. [1986], *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales.
- Villareal, René [1995], *La contrrrevolución monetarista*, México, FCE.

LA IMPORTANCIA DE LA VINCULACIÓN DE LA PLANEACIÓN-PRESUPUESTO EN LA GESTIÓN MUNICIPAL

Rosa María Sánchez Nájera*

INTRODUCCIÓN

En un país como México, con sus características de subdesarrollo, se debe considerar como un aspecto de alta prioridad la asignación de recursos públicos mediante los procesos de planeación y presupuesto. Las débiles estructuras económicas hacen más aguda la escasez de recursos, por lo que desperdiciarlos debido al mal empleo es un lujo que no debe permitirse más si queremos superar el subdesarrollo. Son múltiples las reformas jurídicas y administrativas enfocadas a tratar de evitar este desperdicio de recursos, aplicando programas de reforma administrativa con el objeto de crear racionalidad dentro de la gestión pública. Otras acciones se enfocan a reformas de carácter presupuestario por considerarse al presupuesto como un gran consumidor de información, pero también es un gran productor de estadísticas básicas que son utilizadas para todo el proceso de toma de decisiones y operativo de corto plazo de la administración pública. En este proceso de flujo y reflujo de datos, desempeñan un importante papel las oficinas nacionales y locales de planeación, las que no sólo deben tener la responsabilidad de proporcionar los antecedentes básicos para iniciar el proceso presupuestario, sino que además son los principales usuarios de la información sustantiva que puede derivarse de un presupuesto elaborado de acuerdo con normas programáticas. Es por ello por lo que la coordinación que debe existir entre los órganos de planeación y las oficinas de presupuestos debe ser funcional y efectiva, destinada a producir resultados concretos en el campo operativo que permitan una mayor racionalidad y eficiencia en el logro de los objetivos fijados por la comunidad.

* Facultad de Planeación Urbano-Regional, UNAM.