

## COORDINACION Y ADMINISTRACION FISCAL\*

*Arturo Franco Lozano*

El tema que voy a desarrollar es la coordinación y la administración fiscal, y voy a tratar de centrarme en lo que sucede en la hacienda municipal en relación con el sistema nacional de coordinación fiscal. Respecto de este tema, tenemos como antecedentes las convenciones nacionales fiscales.

Las convenciones nacionales fiscales se convocaron con la finalidad de evitar la concurrencia impositiva que dentro del sistema fiscal mexicano se estaba dando y que propiciaba una doble o múltiple imposición, con su secuela de perjuicios; por este motivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades fiscales de las entidades federativas, convocaron a estas convenciones nacionales fiscales.

La primera se realizó en el año de 1925, el objeto era examinar y discutir los principales problemas que afectaban al conjunto de disposiciones fiscales, tanto federales como estatales; se lograron acuerdos tendientes a desterrar la concurrencia impositiva y las prácticas alcabalatorias. Tales acuerdos no se llevaron a la práctica y por lo tanto no modificaron sustancialmente el sistema de coordinación.

La segunda convención nacional fiscal se realizó en 1933, en la cual se acordó establecer las bases de unificación de los sistemas estatales y municipales de tributa-

ción y de coordinación con la federación. De ahí se propuso la constitución de la comisión permanente, y en 1934, como producto de las discusiones de esta convención, se federalizó el impuesto sobre energía eléctrica. En 1942 se adicionó la fracción XXXIX del artículo 73 constitucional.

La tercera convención, que fue en 1947, recomendó el establecimiento de un sistema que permitiera el aprovechamiento coordinado federación-estado, de las principales fuentes de gravámenes, para cuya implementación o control se creó la comisión nacional de arbitrarios.

Estos fueron los antecedentes que se refieren a las convenciones nacionales.

De los propios acuerdos emanados de la tercera convención nacional fiscal, surgió en 1948 la ley federal del impuesto sobre ingresos mercantiles, que en el sistema fiscal federal sustituye al impuesto del timbre sobre compra-venta y respecto a los estados se proponía sustituir los diversos gravámenes sobre actividades mercantiles, principalmente en forma de impuestos de patente, que cobraban tanto los estados como los municipios; se estableció también una tasa federal uniforme del 1.8% y otra tasa para los estados que aceptaran coordinarse que podría variar hasta un máximo de 1.2%; contemplaba la suscripción de convenios federación-estado a través de los cuales, los estados se comprometían a derogar sus

\* Ponencia presentada durante el *Curso para Capacitadores en Administración Municipal*. Puebla, Pue. 21 y 22 de julio de 1983.

impuestos locales sobre comercio e industrias y simultáneamente se incrementarían en un 10% las participaciones por otros impuestos federales; en la evolución de la coordinación vendría a ser el sistema nacional de participaciones.

La coordinación continúa avanzando y en 1957 había 15 estados coordinados; en 1970 se implantó la tasa del 10% sobre artículos de lujo cuya participación en el rendimiento era del 40% para los estados; en 1972, como producto de la evolución de la coordinación, todos los estados quedaron coordinados; en 1978 nació la ley de coordinación fiscal como producto de los avances logrados en materia de la coordinación y así en diciembre de 1978 quedó el acuerdo por el cual se establece que para 1980 quedan unas reglas nuevas dentro de la coordinación y los estados tienden a participar más. El objetivo era coordinar el sistema fiscal de la federación como los estados, municipios y Distrito Federal, establecer la participación que correspondía a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y constituir los organismos en materia de coordinación fiscal, dando las bases de su organización y funcionamiento.

En cumplimiento con las disposiciones establecidas en esta ley, el gobierno federal y los gobiernos de los estados iniciaron a celebrar convenios; entre los que destacan el de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal y el de colaboración administrativa en materia fiscal. Por motivo de las adaptaciones necesarias en la administración tributaria a los convenios mencionados, se les han incorporado una serie de anexos mediante los cuales se acuerdan sobre situaciones específicas: los convenios de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal; los objetivos del mismo, que se refieren a armonizar el sistema fiscal nacional, evitando la sobrepo-

sición de gravámenes federales, estatales y municipales; fortalecer las haciendas públicas con la dotación de mayores recursos económicos a estados y municipios.

Los anexos al convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación son varios y destaca el acuerdo para tomar 1979 como año base para calcular los porcentajes de participaciones federales a las entidades federativas, por la suspensión o derogación de impuestos estatales y municipales, así como por los gastos de administración de impuestos federales. Otro anexo celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados productores de petróleo, para que a partir de 1979 el cálculo de las participaciones sea con diferente base y para que las participaciones estén en proporción a la producción de este hidrocarburo en cada estado; otro anexo por el cual se acuerda que las entidades federativas se abstengan de cobrar derechos por concepto de expedición de pasaportes; otro anexo en el que destaca la abstención de las entidades federativas de gravar las actividades agropecuarias, pesca y alimentos básicos, como apoyo a la política de promoción del sistema alimentario mexicano; y otro más como resultado de las reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigentes a partir del 1o. de enero de 1981.

En cuanto al convenio de colaboración administrativa en materia fiscal, podemos destacar que el objetivo del mismo se refiere a coordinar las acciones del gobierno federal con los gobiernos de los estados, a fin de lograr un mejor y más eficiente manejo de la hacienda pública, mediante la uniformidad de los sistemas, procedimientos y disposiciones tributarias; también este convenio tiene un anexo, el que se celebró entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los estados, para coordinarse en la recaudación, cobranzas, devoluciones, prórrogas y autorizaciones para el pago en parcialidades de multas administrativas, impuestos por autoridades federales no fiscales a infractores domiciliados den-

tro de su circunscripción territorial, excepto los destinados a un fin específico o las participables con terceros, ejerciendo dichas funciones por conducto de sus autoridades fiscales municipales.

La coordinación también se ha dado a través de la constitución de fondos: el fondo general de participaciones, cuya base son los ingresos anuales que obtiene la federación por concepto de impuestos, definidos en la cláusula 2a. del convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación; el fondo financiero complementario de participaciones, cuya base son los ingresos anuales que obtiene la federación, por concepto de impuestos definidos en la cláusula 2a. del convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación; y finalmente, el fondo de fomento municipal; cada uno de estos fondos tiene sus modalidades y se refieren fundamentalmente a que cada vez los estados y los municipios participen en forma, más que proporcional, de los ingresos que obtiene la federación.

Para ser breve, éste es el esquema de la coordinación fiscal en el país y vamos a pasar específicamente a comentarles algunos aspectos con respecto al municipio del propio sistema nacional de coordinación.

Entre 1922 y 1930, los estados y municipios recibieron diversos apoyos financieros a través de subsidios y participaciones; así, según decreto del 17 de mayo de 1922, se fijaron los impuestos al petróleo, crudo y sus derivados, participando un 5% los estados en donde se ubicaran los pozos y refinerías; en 1924, el ejecutivo federal concedió un 40% del impuesto sobre propiedad, a aquellos municipios donde estuviesen localizados los fondos mineros; la industria henequenera estaba gravada con un impuesto único sobre la fibra exportada, del cual un tercio se entregaba a los estados, en proporción; en el mismo año, en 1924, surgió el impuesto sobre la renta, el cual era participable a estados y municipios en el 10%

de la recaudación, ésto es como vienen participando los municipios de los resultados del sistema nacional de coordinación. Por decreto publicado en el Diario Oficial de 27 de abril de 1927, los estados y municipios recibieron el 30% del impuesto federal a la explotación de madera y bosques; a partir de 1947 y de acuerdo a lo estipulado en la ley del impuesto federal sobre ingresos mercantiles, los estados y municipios recibían participación en el rendimiento de dicho impuesto; para 1973 se celebró la primera reunión nacional de tesoreros estatales y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la cual asistieron la totalidad de las entidades federativas que para esa fecha ya estaban coordinadas. Según lo estipulado en la ley federal sobre ingresos mercantiles, los municipios recibirían participaciones del mismo, como resultado inmediato de la coordinación; pero a pesar de la intención de quienes diseñaron el sistema nacional de coordinación y las participaciones a los municipios, los ingresos ordinarios de los mismos fueron disminuyendo en términos relativos con los ingresos totales del país. Esto supone que se empezó a presentar un deterioro estructural a las haciendas municipales, disminuyendo la capacidad económica de éstas para satisfacer las crecientes demandas de servicios públicos. De acuerdo a cifras oficiales, en alguna época el porcentaje de todos los ingresos fiscales del país que se destinaban a los municipios, alcanzó hasta el 6% y para hace 2 años era menos del 1%; aunque en términos de dinero, cada día ha venido aumentando, en términos de proporción ha venido disminuyendo.

La coordinación fiscal en el país, sigue evolucionando y propiciando una situación inequitativa en el municipio, hasta llegar 1982, en que ante Miguel de la Madrid Hurtado, se plantearon demandas a favor del municipio, expuestas en foros públicos y que recogidas por él, constituyeron la base de los puntos que conformaron la iniciativa de ley, turnada al congreso de la Unión y de lo cual posteriormente surgió

la reforma al artículo 115 constitucional; así pues, con estos antecedentes, en el municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del estado y de la federación, auspiciada por la permanencia de características de atraso en los municipios que se reflejaban a través de:

- a. La burocracia municipal sin instrucción administrativa, escasamente remunerada y prácticamente sin prestaciones sociales; sin programas de capacitación; sin estabilidad en el empleo y consecuentemente baja productividad en el trabajo;
- b. Deficiente reglamentación para el trabajo y la operación técnica en la prestación de los servicios que conforman la competencia municipal;
- c. Con unas finanzas públicas con escaso desarrollo; carencia de estudios hacendarios y de investigación general, para el desarrollo administrativo, tributario y el fortalecimiento financiero;
- d. Sin sistemas de información.

En tales condiciones, urgía el fortalecimiento municipal a través de:

- La promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal;
- El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD;
- La desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales, que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales y a entidades del sector paraestatal federal y local;
- El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución;

- La adecuación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la federación, estados y los municipios;
- La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios;
- El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto en ingresos y prestaciones como en capacitación para el trabajo, a fin de elevar la productividad.

Así, se llegó a la reforma al artículo 115 constitucional, cuya trascendencia en el ámbito político del país es sumamente profunda, ya que reestructura desde su base la vida municipal en lo político, lo administrativo y lo financiero.

Reforma el modelo federalista, ensanchando las posibilidades de participación del municipio, para organizar los aspectos reglamentarios, administrativos y técnicos, necesarios para mejorar la vida de las comunidades y los servicios públicos.

Destaca la redefinición de la hacienda pública, a fin de elevar los niveles de ingreso y lograr una mayor eficiencia en el ejercicio del gasto público municipal.

De esta reforma, podemos resaltar los aspectos hacendarios que se observan a partir de la fracción II del artículo 115 constitucional.

#### **Aspectos hacendarios de la reforma al artículo 115 constitucional**

##### **Fracc. II**

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislatu-

ras de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Respecto del patrimonio, deberán las legislaturas de los estados incorporar en el cuerpo de una ley, todas aquellas normas que regulen el manejo de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desincorporación, cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación, en los casos que así se prevea, etc. Esta ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentación del patrimonio municipal corresponda.

Este punto de reforma reviste un significado especial en lo financiero, al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en la Constitución.

Igual es el caso de la facultad de los ayuntamientos de expedir disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo; dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario.

#### Fracc. III

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

a. ....

h. Seguridad pública y tránsito.

El texto constitucional reformado, responsabiliza al municipio de la prestación del servicio de tránsito y de ello deriva la posibilidad de que la hacienda municipal se fortalezca con ingresos por:

- Almacenamiento de vehículos;
- Arrastre de vehículos;
- Estacionamientos al filo de banquetas en la vía pública, sea que se instalen aparatos medidores de tiempo;
- Multas de tránsito.

Esta definición de facultades implica que los estados sigan manejando lo relativo a: placas de vehículos, expedición de licencias de manejo, impuestos por enajenación de vehículos, concesiones de transporte y tenencia de vehículos.

#### Fracc. IV

- a. Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

Así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Respecto a esta fracción, lo más importante se refiere al impuesto predial que ahora pasará al municipio.

Ello constituye sin duda la posibilidad de un fuerte ingreso fiscal al municipio y es la respuesta firme y decidida del gobierno de la república al reclamo añoso de este nivel de gobierno respecto de dicho impuesto.

Por otra parte, el catastro seguirá cumpliendo la función de proporcionar la BASE del impuesto, elaborando las tablas de valores catastrales, manteniendo las juntas tabuladoras de catastro estatales en las que intervienen representantes de los municipios y revisando con la periodicidad adecuada los valores.

El tratamiento que deberá darse al catastro es de que siga manteniendo su carácter

estatal, tanto por las características técnicas del mismo, la inversión que representa, las ventajas como servicio centralizado y el uso múltiple que tiene. Además que para el caso del impuesto predial sirve sólo para la determinación de la Base gravable, aspecto que se deterioraría en caso de atomizarlo con funciones en cada municipio.

En cuanto a los fraccionamientos, las implicaciones se limitan a que el estado:

- Seguirá otorgando el vocacionamiento, de conformidad con el plan estatal de desarrollo urbano, que incluirá a los planes de desarrollo urbano de los municipios;
- Deberá vigilar y controlar, en apoyo del plan de desarrollo urbano municipal:
  - Las reservas territoriales;
  - La utilización del suelo.

En los términos de la fracción V del Art. 115 constitucional y del párrafo tercero del Art. 27 constitucional:

- Coadyuvará a que se cumpla con la ley de fraccionamientos.

#### El municipio:

- Percibirá los ingresos por derechos que se causen con motivo del fraccionamiento;
- Igualmente percibirá los rendimientos de impuestos o derechos, con motivo de la división, consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.

Señala que los municipios podrán celebrar **Convenios** con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Aquí el espíritu de la reforma parece orientar a que cuando un municipio no cuente con los recursos financieros, técnicos y administrativos, podrá solicitar al estado los apoyos o la asistencia técnica necesaria, por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en tanto se den las condiciones necesarias para que pueda enfrentar con eficiencia la administración de las contribuciones referidas en esta fracción y en este inciso.

Da lugar a que en cada entidad federativa y para cada municipio, las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina o graduada de funciones al municipio.

- b. **Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.**

El tema de las participaciones, es de la mayor importancia, puesto que ocasionalmente no dejaba de manejarse el asunto, como que constituía un favor al municipio de parte de los otros niveles de gobierno. Al incorporarse a la Constitución, se destierra esa idea de manera definitiva y se le da el carácter de ley que debiera tener; dentro de la distribución de competencias, corresponde por derecho la participación a los municipios, apoyados en el espíritu de la reforma que reconoce en ese nivel de gobierno a la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir la tarea de los servicios públicos.

En este tema, el INDETEC ofrece la posibilidad de asistencia técnica directa a los estados, para el cumplimiento del texto constitucional en la determinación de las bases, montos y plazos que anualmente deban determinar las legislaturas de los estados, para la entrega de participaciones federales a los municipios.

- c. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como ya se ha visto, la prestación de los servicios públicos municipales es una atribución que constitucionalmente se traduce en competencia exclusiva del municipio, aun con la salvedad de que podrá asociarse con otros municipios y/o convenir con el estado en la operación y prestación de determinado servicio público.

El espíritu de las recientes reformas constitucionales al artículo 115, contempla como uno de los objetivos centrales, fortalecer económicamente al municipio, a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social.

El fortalecimiento económico del municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, la finalidad política, económica y social del contenido del propio texto constitucional en materia de servicios públicos municipales, en particular lo indicado en el inciso c. de la fracción IV del artículo 115, establece la posibilidad de que en algunos casos los municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Entre el espíritu de fortalecer económicamente al municipio para que mejore la eficacia y la eficiencia de las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social que incluye a los servicios públicos y por otro lado la posibilidad de que en algunos casos los municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, surge la opción de que la alternativa que se seleccione en cada caso y en cada municipio en particular, deberá constituir esencialmente una decisión de naturaleza política,

fundamentada en los principios de equidad fiscal y de igualdad ante las cargas públicas, sin dejar de contemplar las implicaciones técnicas, administrativas y jurídicas.

Todo lo anterior significa que:

1. El fortalecer económicamente al municipio con recursos importantes, como los ingresos generados por el impuesto predial y el aumento de las participaciones federales que se ha venido registrando, mantiene el interés de que los municipios cuenten con recursos suficientes para proporcionar los servicios públicos municipales, mejorando la calidad y cubriendo al mayor número de ciudadanos, sin que necesariamente se deban registrar ingresos por la prestación de aquéllos.

La exención total de cobro para algunos sectores de la población deberá ser fundamental en el sistema financiero; en atención de que los servicios públicos se originan y se sostienen en beneficio de toda la colectividad y no de determinadas capas sociales con cierta capacidad contributiva.

2. Paralelamente ha ido cobrando fuerza el criterio de que la prestación de los servicios públicos en general deben cobrarse en alguna proporción al costo del servicio, particularmente en la medida que la identificación del beneficiario del servicio resulta muy visible. Esto ha estado propiciado por la influencia que se ha dejado sentir en la economía con el proceso inflacionario, altos costos de mano de obra, precios altos y escasez de materiales, dificultades financieras del municipio, etc., etc.

Por ello, la recomendación general de que en la medida de lo posible, el servicio público municipal mantenga el elemento de gratuidad, tomando en cuenta que el cobro no es el remedio para financiar el servicio público y para el caso en que deba

cobrarse o generar algún ingreso municipal, se evalúen cuidadosamente los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos, la actitud de la población frente al cobro, la capacidad contributiva de los obligados al pago, la equidad del posible cobro y el conjunto de la política financiera del país, secundada por la entidad federativa donde se localice el municipio.

Hay que insistir que en muchos casos los usuarios de los servicios públicos poseen escasa capacidad contributiva o de pago y al cobrarles el servicio se corre el peligro de excluirlos del beneficio. Concretamente, existen usuarios y servicios en los que no es conveniente la utilización de este recurso.

Luego, si el municipio por diversas causas, entre ellas las dificultades económicas, se viera precisado al cobro por la prestación de algún servicio público, debe atenderse a la aplicación de la tasa.

En esta fracción también se señala que las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a. y c., ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Aquí se distinguen tres aspectos de interés:

1. Las leyes federales no limitarán a los estados para establecer las contribuciones a:

a. La propiedad inmobiliaria;

b. Los ingresos que puedan obtener los municipios por la prestación de servicios públicos;

ni se concederán exenciones en relación con las mismas.

2. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de:

— Personas físicas o morales; o de

— Instituciones oficiales o privadas.

3. Sólo quedarán exenciones a favor de los bienes de dominio público.

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al municipio y que se acabe de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias oficiales federales y estatales e incluso a personas físicas o morales privadas que gozaban de tales exenciones.

Implica por otra parte, que en las leyes federales y las leyes estatales se limpien las aludidas exenciones, adecuándose al texto constitucional.

Este punto fue un reclamo especial de los municipios respecto del privilegio que en diversos gravámenes municipales se favorecía al sector oficial o a las paraestatales como TELMEX, CFE, FERTIMEX, INFONAVIT, FOVISSSTE, secretarías de Estado, etc., e incluso instituciones privadas de asistencia social o de promoción de la cultura.

En este tema también el INDETEC realizó un breve estudio sobre los bienes de dominio público en los tres niveles de gobierno, mismo que pone a disposición de los estados y de las personas interesadas, a fin de mejorar la orientación sobre el asunto.

Por otra parte, esta misma fracción establece que las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayunta-



mientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles.

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés:

1. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos. Ello conlleva que las entidades federativas apoyen técnicamente a los municipios para calcular los ingresos disponibles durante un ejercicio fiscal, de conformidad con la estructura, contenido y supuestos legales que en lo fiscal refleje la ley de ingresos municipal.

Asimismo, como las legislaturas locales serán las que determinen las bases, montos y plazos en que se distribuirán las participaciones federales, se podrá proporcionar al municipio la información relativa al monto que alcanzarán los ingresos disponibles por dicho concepto durante el ejercicio fiscal de referencia. Para el caso de las participaciones estatales, regirá el mismo principio técnico.

2. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, por lo que requerirán el apoyo técnico para que en el ejercicio del gasto público se normen los aspectos técnicos relativos a: su formulación; la estructura total del gasto; la determinación de los montos de gasto destinados a cada programa de servicio público; el alcance del gasto por pagos a la burocracia municipal; el alcance de la deuda pública anual y la justificación de cada concepto de gasto a la luz de las políticas generales de desarrollo del país y de las políticas particulares de desarrollo estatal y municipal.
3. Estas acciones en favor del municipio

proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto y coadyuvarán a que las legislaturas locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas leyes orgánicas del poder legislativo locales. Facultad integrada hoy al texto constitucional que señala que las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Respecto de la cuenta pública municipal, se puede afirmar que es el documento que contiene el análisis comparativo del presupuesto autorizado con respecto al presupuesto ejercido. Se explican asimismo, las diferencias que puedan haber surgido y se justifican en función de los objetivos que se haya planteado la administración municipal en turno y también en función de las demandas o necesidades de la población que fueron atendidas y que hubieren generado dichas diferencias.

La cuenta pública es la síntesis de la evaluación de todas las acciones del gobierno municipal y de la implementación administrativa para llevarlas a cabo, ya que en ella se presenta una relación de todas las operaciones de ingreso y de egreso por conceptos de ley y partidas presupuestales respectivamente, acumuladas durante el ejercicio presupuestal correspondiente.

Por otra parte, refleja la orientación de las diversas políticas de servicios para el bienestar de los habitantes de la comunidad a los que sirve y representa la autoridad municipal.

La cuenta pública refleja los siguientes aspectos.

- a. En los ingresos:
  - La forma en que se aplicó la ley de ingresos;
  - La forma en que se realizó la fiscalización;

- Los estímulos aplicados a promover la actividad económica;
- El monto total de los ingresos;
- La forma en que se cumplió con la coordinación fiscal;
- El uso del crédito;
- La colaboración ciudadana en el financiamiento de los servicios públicos.

b. En los egresos:

- La forma en que se cumplió con los programas de obras y servicios públicos;
- El monto total del gasto;
- La estructura del gasto público municipal, destacando el gasto destinado a obras, servicios públicos, nómina y deuda pública.

Por último, la fracción V del artículo 115 constitucional, presenta relación con la hacienda pública municipal con motivo de los ingresos que se generan en el cobro de derechos por:

- Construcciones (permisos y licencias);
- Fraccionamientos; y
- Regularizaciones.

En los términos de las leyes federales y estatales relativas a la materia.

#### La instrumentación en los estados

La instrumentación de las reformas al artículo 115 constitucional en los estados implica tres aspectos:

a. El jurídico, que se refiere a la adecua-

ción de las leyes locales al texto constitucional.

En este tema, el INDETEC elaboró un documento titulado "Implementación en las Leyes Estatales y Municipales, de las adecuaciones correspondientes por reformas al Artículo 115 Constitucional".

Constituye una guía que indica que la reforma debe incorporarse a:

- Las constituciones políticas de los estados;
- Las leyes orgánicas municipales;
- Las leyes de hacienda municipales;
- Las leyes de ingresos estatales;
- Las leyes de ingreso de los municipios;
- Los códigos fiscales estatales;
- Las leyes de catastro estatales;
- Las leyes de asentamientos humanos y de fraccionamientos de los estados;
- Los presupuestos de egresos estatales;
- Las leyes orgánicas del poder ejecutivo de los estados;
- Las leyes orgánicas de la contaduría mayor de hacienda o de glosa en los estados.

Y desde luego la ley de coordinación fiscal y los convenios de coordinación fiscal entre la federación y cada uno de los estados del país.

b. El administrativo, que deberá tomar en cuenta el régimen interior de cada estado y regular los cambios que implica la reforma, correlativamente con las particularidades geográficas, demográficas y

económicas que sean propias de cada entidad federativa.

Los principios técnicos referidos en la parte anterior del presente documento, los estudios elaborados por INDETEC y la asistencia técnica directa que ofrece este organismo de la coordinación fiscal, tienen su utilidad.

- c. Un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio lo constituyen los convenios recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concierta la participación conjunta estado-municipio.

A esta fecha, el avance en la instrumen-

tación de las reformas al artículo 115 Constitucional han tomado cuerpo en la forma del "convenio", a través del cual las entidades federativas se comprometen a administrar los impuestos a la propiedad raíz, cobrándole a los municipios un porcentaje de la recaudación total para estos conceptos, que oscilan alrededor del 20%, cuyo modelo es similar en todo el país al convenio de colaboración administrativa Estado-Municipio de Jalisco, el cual se anexa.

También se hicieron reformas al código fiscal de la federación 1984, que afecta en el procedimiento de recaudación de multas administrativas impuestas por autoridades federales no fiscales.