

17
2d.



Universidad Nacional Autónoma de México
Escuela Nacional de Estudios Profesionales
Campus Acatlán

Las Finanzas Públicas Municipales de México
1982-1994

Trabajo que para obtener el título de
Licenciado en Economía
presenta

José Manuel Niño Miranda

Seminario-Taller Extracurricular
Asesor: Prof. Luis Angel Ortiz Palacios



Acatlán Estado de México, Septiembre 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

SEP 29 1997 2 58

RE
2/8

006652



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la compañera de mi vida
María del Rocío
y a mis hijas
Liliana y Herandy Gabriela
que vivieron conmigo los esfuerzos y
satisfacciones de este trabajo

A mis Padres,
Manuel y Juannita
por la fortuna de contar con ellos

A mis hermanos
Joel, María Elena, Hugo, Francisco Javier y Ricardo
por que sigamos juntos por mucho tiempo

Mi agradecimiento especial a:

Maestra Teresa Santos López González
por su desinteresado empeño para impulsarme
a la culminación de este trabajo.

Profesor Luis Angel Ortíz Palacios
por su conducción y asesoría.

Licenciada Margarita Peimbert Sierra
por su apoyo durante la realización de este trabajo.

Las Finanzas Publicas Municipales de México
Análisis y Evolución 1982-1994

INDICE

Introducción

Capítulo Primero. Evolución Histórica del Municipio en México y Marco Legal de las Finanzas Públicas Municipales

Introducción	1
Antecedentes históricos del municipio en México	1
El municipio durante la conquista y la dominación española	2
El municipio desde la independencia hasta la consumación de la revolución	5
Marco jurídico y reglamentario de las finanzas públicas	11
La coordinación fiscal	14

Capítulo Segundo. Conceptos y Naturaleza de las Finanzas Públicas Municipales

Introducción	19
Hacienda pública municipal	20
Finanzas públicas municipales	21
Ingresos públicos municipales	23
Gasto público municipal	36

Capítulo Tercero. Evolución de las Finanzas Públicas Municipales 1982-1994

Introducción	41
Gasto público municipal	42
Evolución y estructura del gasto público municipal	43
Ingresos públicos municipales	47
Evolución y estructura de los ingresos públicos municipales	49
Indicadores financieros	58
Distribución de ingresos municipales por entidad federativa	62

<i>Conclusiones</i>	68
---------------------------	----

<i>Apéndice Estadístico</i>	73
-----------------------------------	----

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El de las finanzas públicas municipales es uno de los temas de mayor importancia para el ejercicio del gobierno local. Su estructura, el monto de recursos y el destino del gasto son determinantes en el desarrollo económico, social y político de los individuos y sectores sociales que integran la comunidad del municipio. Por medio de las finanzas públicas locales se llevan a cabo relaciones de interdependencia mutua entre las autoridades municipales y los habitantes en general y de los contribuyentes en especial. Las finanzas públicas municipales engloban una serie de procesos que suponen flujos de recursos de los contribuyentes hacia la hacienda municipal y de esta hacia los habitantes del municipio; flujos que, en una y otra dirección, no son necesariamente equitativos, en el entendido que las cargas fiscales, reducidas o elevadas, que soportan los individuos, los negocios y las empresas, muy probablemente no guarden una relación estrecha con su ingreso, con su riqueza, o con la disponibilidad y consumo de los servicios públicos.

Debido a que de manera formal, y pudiera decirse que también en la práctica, la función principal de los municipios en México ha sido la de dotar de servicios públicos de consumo general a sus habitantes, resulta importante analizar las fuentes de ingreso de las cuales disponen para el financiamiento de dichos servicios públicos y cual ha sido su evolución en un periodo de tiempo suficientemente largo que permita determinar, desde una perspectiva general, las tendencias de comportamiento e identificar la importancia de las fuentes de recursos y los renglones a los que se destina el gasto municipal.

Un hecho que marcó una nueva etapa en la vida de los municipios mexicanos, al menos así expresado en el discurso oficial, fue la llamada Reforma Municipal, derivada de las modificaciones al artículo 115 constitucional vigentes a partir del año de 1983, y cuyo tema central, desde el punto de vista de las finanzas, fue el de asignarles de manera exclusiva fuentes de tributación propias y concederles la prestación de los servicios públicos con la participación, de ser necesario, de los gobiernos de los estados. De esta manera, se fortalecerían las finanzas locales y los municipios tendrían un margen mayor de autonomía.

A 14 años de iniciada la Reforma Municipal los municipios mexicanos, al menos la gran mayoría, no han llegado a fortalecer sus finanzas y por consiguiente, la oferta de servicios públicos no ha sido lo suficientemente amplia para cubrir las necesidades de una población en constante crecimiento, y aun mas, no solo no han alcanzado el fortalecimiento financiero esperado sino que por el contrario, han aumentado los desequilibrios entre la capacidad de generar ingresos y los compromisos de gasto, lo que los ha llevado a reducir los niveles de recursos para la inversión pública

El planteamiento es que aun cuando los montos de los recursos financieros se hayan incrementado de manera considerable no han sido suficientes para enfrentar cada vez mayores necesidades de gasto, lo que ha aumentado los desequilibrios en las finanzas públicas municipales. De igual forma, se estima que además de los desequilibrios financieros de los municipios en particular, se han acentuado las diferencias entre los recursos a que tienen acceso los municipios mas desarrollados frente a los de menor desarrollo

El espacio de tiempo del presente estudio esta delimitado a un plazo de 13 años que va de 1982 a 1994, delimitación que se fundamenta en base a 1) que las modificaciones al artículo 115 de la Constitución Política Mexicana tienen vigencia a partir de 1983, lo que plantea la posibilidad de que a partir de dicho año sea posible observar cambios importantes en el comportamiento de las finanzas, y 2) que la información estadística sobre las finanzas municipales que se encuentra publicada a la fecha del estudio corresponde al año 1994, aspecto formal que resulta de fundamental importancia ya que es la única manera de tener acceso a la información oficial sobre las estadísticas de ingreso y gasto de los municipios.

Para realizar el análisis de las finanzas municipales se ha utilizado la información estadística de ingresos y egresos contenida en los documentos publicados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI). Cabe mencionar que se incluyó la información correspondiente al año de 1982 con el proposito de contar con un referencia de la situación financiera municipal antes de las modificaciones constitucionales.

El esquema de la investigación se ha dividido en tres capítulos. En el primero, se lleva a cabo una descripción de la evolución del municipio mexicano con la cual se busca indagar acerca de la evolución del papel que ha desempeñado y cuáles han sido las fuentes de recursos en las que se ha sustentado para cumplir con sus funciones, y una sucinta mención del actual marco jurídico a partir del cual se desprende la actividad de las finanzas municipales teniendo como referencia fundamental el artículo 115 constitucional y el sistema de participaciones. En el segundo capítulo se analiza la naturaleza conceptual de las fuentes de ingresos con que cuentan los municipios y de los gastos en que incurren para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se hace una propuesta de clasificación tanto de los ingresos como de los egresos cuya agrupación obedece a la naturaleza de las fuentes de recursos y al destino del gasto. Finalmente, en el capítulo tercero, analizamos la evolución de los ingresos y gastos, y su estructura para identificar a los más representativos y se realiza un análisis de la distribución de ingresos municipales a nivel de entidad federativa.

La importancia del presente trabajo no descansa en ninguna propuesta novedosa o de algún enfoque tomado de los teóricos de las finanzas públicas, más bien, la intención es, a partir de la revisión de la postura de algunos autores, por cierto, es un grupo reducido el particularizar su enfoque a las finanzas municipales, respecto a su concepción de los ingresos y gastos (fundamentalmente su naturaleza e impacto económico), utilizar algunas herramientas de análisis y organizarlas metodológicamente a fin de poder abordar el estudio de manera sistemática y tener una visión general del comportamiento de las finanzas municipales. No obstante, se pueden mencionar algunos aspectos como la propuesta de una clasificación de ingresos y gastos, la utilización de algunos indicadores para medir la evolución de la inversión respecto al precio de los servicios, o bien, el utilizado para comparar el comportamiento de los recursos disponibles de inversión (el ahorro) frente a la inversión realizada.

Para la realización del presente trabajo he utilizado y adaptado algunos elementos de la estructura y análisis de una metodología elaborada en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, y utilizada hasta el año de 1993 por el autor del presente trabajo para

realizar estudios específicos de análisis financieros a estados y municipios, y como base para elaborar e impartir cursos de capacitación a personal de distintas áreas de la Institución bancaria mencionada entre los años de 1987 y 1994. De igual forma, incorporo algunos elementos conceptuales adquiridos como participante en el Diplomado Universitario en Administración Municipal, en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, Campus Acatlan de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Capitulo Primero
Evolución Histórica del Municipio Mexicano y
Marco Legal de sus Finanzas Publicas

CAPITULO PRIMERO

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO MEXICANO Y MARCO LEGAL DE SUS FINANZAS PUBLICAS

Introducción

Este capítulo tiene el propósito de mostrar una panorámica de lo que ha sido la institución municipal en México, desde sus orígenes prehispánicos, su surgimiento como órgano legal para la integración de comunidades que posteriormente conformarían el ámbito territorial del municipio y donde se desarrollaría la vida social, política y económica de México.

Examinaremos las funciones que, tradicionalmente y en la época actual, han sido asignadas a los gobiernos municipales ya sea por decisión de instancias superiores a los ayuntamientos o por la voluntad propia de sus cabildos. Se revisará de manera general el marco jurídico que tiene que ver con las funciones municipales y las fuentes de ingreso con las que cuenta para su cumplimiento.

1.1. Antecedentes Históricos del Municipio en México

El antecedente del municipio en la historia de México se encuentra en el *calpulli* o barrio de los *mexicas*, considerado como unidad económica autosuficiente con gobierno propio, y con un sistema de tenencia de la tierra de tipo comunal. El *calpulli* era un clan, que por obra de la vida sedentaria, fue elevado a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo.

Los *calpullis* estaban formados por grupos de familias, amigos y aliados con tierras de carácter comunal, es decir, la tierra que trabajaban sus miembros pertenecía a la comunidad, tenían el derecho de usufructuarla pero no de propiedad privada. Como unidad económica y entidad administrativa, el *calpulli* contaba con dignatarios propios dedicados al registro y distribución de tierras y a la supervisión de las obras comunales, y estaba obligado al pago de tributos.

Esta forma de organizacion basica de las comunidades mexicas tuvo una gran importancia para el esplendor de la cultura azteca. La realizacion de grandes obras hidraulicas, de vias de comunicacion al interior de la Gran Tenochtitlan, el establecimiento de grandes mercados y servicios de agua potable, limpia y vigilancia, ademas de las construcciones religiosas, se explican a partir de la existencia de una sociedad organizada, que si bien sustentó su prosperidad en la conquista y el tributo de otros pueblos, conto con formas de organizacion comunitaria que le permitieron un sustento economico propio.

1.1.1. El Municipio durante la conquista y la dominación española

De acuerdo a la tradicion de las instituciones españolas, para la fundacion de un pueblo era indispensable establecer el cabildo o consejo municipal, es decir, se creaba el organo de gobierno de un municipio sin que realmente existiera una comunidad asentada en un territorio geograficamente determinado, por tanto, la fundacion del celebre ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, no obedecio a un sentimiento comunitario, fue un acto de Cortes ligado a una maniobra juridica y politica mas que a la vocacion democratica, lo que le permitio contar con los poderes legales suficientes para llevar a cabo la conquista. La creacion del primer ayuntamiento en la America continental se instituyo para arrancar la empresa cortesiana, la conquista de Mexico, de la jurisdiccion de la Isla de Cuba y con ello establecer vinculo directo con la Corona.¹ De igual forma, la instauracion de los municipios de Coyoacan y de lo que seria la Ciudad de Mexico, obedecio a consideraciones de orden politico, por lo que representaba para los pueblos conquistados el que los españoles estuvieran asentados en lo que fue la antigua capital mexicana.

Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental, se fue desarrollando el régimen colonial en todo el Nuevo Mundo. De hecho, toda la obra de colonizacion de América, se hizo a través de la institucion municipal, misma que formó parte importante de la organizacion politica y economica. Con la instauracion de la Colonia da inicio el

¹ Véase Ruiz Massieu, Jose Francisco, *El Nuevo Artículo 115 en el Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, citado por Geraldo Venegas, Ruben, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio politico a los ayuntamientos y sus miembros*, Mexico, C'NEM/SEGOB, 1986, p. 52

centralismo en México, ya que en ella habitaron desde el Virrey hasta la mayoría de los españoles, pasando por el alto clero, la magistratura superior y la aristocracia territorial. Desde el punto de vista económico, sucedía que la mayoría de las remesas de metales preciosos extraídos de las ciudades mineras del interior de la Colonia hacia España, así como las mercaderías importadas de Europa, necesariamente debían pasar por la ciudad de México.

En los años de la dominación española en México, los ayuntamientos representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando estos no participaran en la elección de sus autoridades y por lo tanto, no se puede hablar de un verdadero ejercicio de la democracia municipal. Para entonces, Carlos V y sus sucesores habían acabado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos en España, lo que tuvo sus efectos inmediatos en la entonces Nueva España sin que por ello los rasgos que se dieron en el *caipulli* azteca desaparecieran por completo, y aun más, perduraran durante buena parte de la Colonia.²

Durante la colonia, los alcaldes tenían fundamentalmente funciones judiciales, pero también les correspondían funciones administrativas, tales como intervenir en la política de abastos, recaudar los tributos, y en los casos de ausencia del Gobernador o del Asesor Jurídico, se ocupaban de presidir las sesiones del ayuntamiento. Bajo el orden político y administrativo del poder centralizado, el cabildo formaba parte constitutiva de estructuras de poder más amplias, mediante estas estructuras el Estado colonial se aseguraba la recaudación del tributo, la administración y el empleo de los bienes de la comunidad, el repartimiento de mano de obra indígena y la implantación de su orden moral y religioso.³

Administrativamente, las funciones de los ayuntamientos eran cuidar las obras públicas, las casas del cabildo, alhondigas, puentes, caminos y otras, cuidar y vigilar los

² Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. *Elementos jurídico-históricos del municipio mexicano*, México, UNAM, 1979, p. 33.

³ Vázquez León, Luis. "La visión antropológica del municipio, gobierno indígena y estructura de poder municipal en dos jurisdicciones de Michoacán", en Brigitte Boehm de Lameris (coord.), *El municipio en México*, México, El Colegio de Michoacán, 1987, p. 98.

mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, la policía y el orden en mercaderías y abastos, cuidar para el disfrute común los pastos y montes, el corte y la plantación de arboles, el remate de derechos por venta de carne y pan, y el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos. Para el cumplimiento de estas funciones, en general, los ayuntamientos o cabildos eran técnicamente independientes en todo lo que tenía que ver con el adorno de la ciudad, mejoramiento de sus obras públicas, replantación de asuntos económicos, tales como fijar los precios de los productos y salarios y la recaudación de tributos locales, la inspección de cárceles y hospitales, la administración de los terrenos públicos y la vigilancia de la moral pública. En cuanto a la función legislativa, los cabildos tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno interior, aunque estas debían conciliarse con las reales, presentarse a examen de las audiencias y ser confirmadas por el Consejo de Indias.

Para el sostenimiento y cumplimiento de sus funciones, los municipios disponían de dos clases de bienes: los comunes y los propios. Los comunes eran, precisamente, para disfrute común y los ayuntamientos tenían la atribución de cuidar que este disfrute fuera equitativo y con la debida conservación. Se exceptuaban los que de alguna manera fueran de uso exclusivo, como las casas del cabildo, escuelas u hospitales.⁴ Los bienes propios, eran los que no se disfrutaban en común, los administraba directamente el ayuntamiento o los daba en arrendamiento, con cuyos productos hacía el gasto público sin gravar a los vecinos. Los propios eran bienes rústicos y urbanos, en el caso de los primeros, al fundarse el poblado se dejaban tierras y solares para tal usufructo, siempre sin perjuicio de terceros, en el caso de los urbanos, en todo trazo de nueva población se dejaba en la plaza un lugar donde el municipio pudiera construir tiendas para arrendamiento.

En cuanto a sus ingresos, comprendían los que percibía de los bienes propios y cuando estos ingresos no bastaban recurría a los arbitrios, que solían consistir en sisas,⁵ derramas⁶ y contribuciones.

⁴ Calzada Padron, Feliciano, *Municipios Libre: Fortalecimiento del Federalismo*, México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1982, p. 41.

⁵ Impuestos que se cobran sobre los comestibles, disminuyendo las medidas.

⁶ Contribuciones extraordinarias, repartimientos de gastos eventuales.

En general, puede decirse que la situación económica municipal durante la Colonia era la suficiente para cumplir con los fines que tenían encomendados los ayuntamientos. El control de los recursos financieros estaba a cargo de la Real Junta Municipal, compuesta por el primer alcalde y dos regidores, además del procurador general, el escribano y el tesorero. Para la segunda mitad del siglo XVIII se instaló en Nueva España la Contaduría General de Propios y Arbitrios, cuya misión era la de controlar las finanzas de los municipios y comunidades indígenas.⁷

A fines del siglo XVIII se estableció la Ordenanza de Intendentes en la Nueva España, con lo cual se vino a centralizar más el poder y a minimizar la importancia del municipio al reemplazar a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores por los intendentes. A partir de dicha ordenanza, aun cuando se respetaba el derecho a elegir al alcalde ordinario, las funciones reglamentarias de los ayuntamientos se limitaban a la redacción de ordenanzas que eran aprobadas por el Virrey.

En los tres siglos de dominio español se fueron desarrollando y proliferando instancias burocráticas que contribuyeron al entorpecimiento de la vida municipal y a la merma de las potestades de los cabildos. La venta o arrendamiento de los cargos concejiles por parte de los virreyes, la designación discrecional de buena parte de los ediles y su carácter hereditario en no pocos casos, y la disminución tributaria de las comunas le dio la puntilla a la autonomía municipal y a la capacidad de respuesta administrativa de los ayuntamientos.

En el México Colonial de principios del siglo XIX sería el Ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, integrado, entre otros, por Azcarate y Primo de Verdad, el que primero se rebelara en contra de la usurpación bonapartista en la metrópoli española, proclamando el principio de la soberanía del pueblo, como derecho fundamental.⁸

⁷ Véase Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, p. 40.

⁸ Calzada Padron, Feliciano, *op. cit.*, pp. 11-12.

1.1.2. El Municipio desde la independencia hasta la consumación de la revolución.

Lograda la independencia de México, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental ni en la Constitución de Apatzingán de 1814 ni en la Constitución de 1824. En esta última, se difería a los estados la obligación de organizar sus gobiernos y administraciones interiores. No obstante que la Constitución de Cádiz de 1812 expedida por las cortes españolas, señalaba la libertad de los pueblos para elegir a sus gobernantes, es decir, alcaldes, regidores, procuradores y síndicos, o sea, los integrantes de los ayuntamientos, prevaleció la figura del jefe político como autoridad máxima local.

De igual forma, la Constitución de 1857, no dio importancia ni a la organización ni a las funciones del municipio, salvo las menciones hechas en los artículos 31 fracción II, 36 fracción I y 72 fracción VI, que se refirieron, respectivamente, a la obligación de los mexicanos a contribuir para los gastos públicos de la federación, estados y municipios, la obligación de los mexicanos de inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsiste, y el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designandoles rentas para cubrir sus atenciones locales.*

Esto significaba que las autoridades municipales podían exigir impuestos para su funcionamiento, y de esa forma tener su hacienda propia. Hacienda que se había visto seriamente afectada con la expedición de la Ley sobre desamortización de fincas rústicas en 1856, al verse privados de sus bienes propios que les pertenecían desde la Colonia, recibiendo a cambio de ellos, capitales efímeros que se fueron gastando hasta desaparecer.

En cambio, tanto la Constitución centralista de 1836 como las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1845, sí se referían a la organización de los ayuntamientos y sus atribuciones.

* Véase Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *op. cit.*, p. 66, y Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, México, SEGOB, 1985, p. 111.

De hecho, en la primera, se consagró como constitucionales a los ayuntamientos y la segunda ratifica la division territorial de la Republica y los organos de gobierno para cada division. No obstante ello, tanto los municipios como sus ayuntamientos seguian siendo el último eslabon de la cadena política y de gobierno.

En cuanto a la division territorial, la republica se integraba por departamentos, éstos se conformaban por distritos, los que a su vez agrupaban a los partidos o municipios. Por lo tanto, aunque los miembros de los ayuntamientos podian ser elegidos popularmente, no existia autonomia municipal ya que por encima de las autoridades locales se encontraban los subprefectos, autoridad en los partidos, y los prefectos, autoridad en los distritos. Aun mas, los miembros de los ayuntamientos no se puede decir que fueran verdaderos representantes de los intereses de los vecinos del municipio, ya que segun el articulo 25 de la Ley Sexta de la Constitucion de 1836, entre otros requisitos para ser integrante del ayuntamiento, se necesitaba de cuando menos una renta anual de quinientos pesos,¹⁰ misma a la que solo podia tener acceso la sociedad conservadora y partidaria del gobierno centralista.

En lo que concierne a las funciones de los ayuntamientos, la Constitucion de 1836 señala entre otras, las de policia, salubridad, obras y servicios publicos. Pero ni en esta Ley ni en las Bases de 1843, aparece la forma de financiamiento de los municipios. No es sino hasta 1848, que se expide el Plan de Arbitrios, primera legislacion sobre los fondos municipales. Hasta entonces, los municipios habian sido sujetos tributarios de los estados y sus presupuestos debian ser aprobados por los gobiernos de los estados. Al municipio se le habia dejado una libertad muy reducida, solo la de cuidar de la poblacion a traves de los cuerpos de seguridad publica, y la falta de recursos para cumplir con sus obligaciones se fue acentuando.¹¹

¹⁰ Véase Muñoz, Virgilio y Ruiz Mastre, *México, op. cit.*, p. 85.

¹¹ El 24 de enero de 1861 se decretó la cesación del cobro de alcabalas -derechos cobrados por ventas y permutas-, del derecho de traslación de dominio y se derogó, también, la pauta de comisos -guía de confiscaciones de bienes-, en el Distrito Federal. En 1883 se propuso suprimir las alcabalas en las que tenían participación los municipios, sea en forma de impuestos decretos o de adicionales. En 1886 se reformó la Constitución Política para consolidar la extinción de estos ingresos para los municipios. Centro Nacional de Estudios Municipales, *op. cit.*, pp. 111 y 114.

Esta situación mejora cuando en 1865, durante el imperio de Maximiliano, se dicta la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, Ley que especificaban los bienes propios a los cuales tenían derecho los municipios¹². De igual forma, durante la presidencia de Benito Juárez, se autorizó a los ayuntamientos, el cobro de algunos derechos que beneficiaron las haciendas de municipios portuarios y aquellos que tuvieran actividad comercial de importancia¹³.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz se presenta una absoluta concentración de los poderes públicos en torno a su persona y desaparece totalmente la autonomía municipal, a pesar de que en sus planes de La Noria en 1871¹⁴ y Tuxtepec en 1876 abogaba por el fortalecimiento municipal. Durante la dictadura porfirista se agrupó a los municipios en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón, y sus dirigentes, los jefes políticos, fueron los agentes del gobierno del centro, quienes a las ordenes de los gobernadores borraron todo indicio de libertad municipal, obstaculizando la autodeterminación del municipio.

La falta de libertades municipales muestra por otro lado, el papel pasivo que el Estado tomó frente a la economía y como los capitalistas extranjeros y los grandes hacendados tomaron ese lugar, aun cuando en el orden político se presentaba como un Estado dictador creando las condiciones de orden y paz sociales que hicieron propicia la concentración de la propiedad del suelo y el subsuelo.

¹² En dicha Ley se incluían " los censos, las rentas y pensiones de agua, las rentas de terrenos ocupados a título de arrendamiento, mientras no se desamortizaran las alhóndigas, rastrojos, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables, así como los valores de cada especie pertenecientes a los municipios. Se estableció un derecho adicional que no podía exceder del 20% sobre el importe de toda contribución que en la misma municipalidad se cobrara para el erario general." *Ibidem*, p. 113.

¹³ Se autorizó a municipios portuarios el cobro de un 3% adicional sobre los derechos de importación y se fijaron derechos de portazgo (una especie de derecho de aduana) en un 12% sobre el valor de las mercancías no cotizadas, destinándose el 28% al municipio donde se hiciera el cobro y el resto a la Federación. *Ibidem*, p. 113.

¹⁴ Este plan proponía que la Unión garantizara a los ayuntamientos derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia. García Sánchez, José, *El Municipio: sus relaciones con la Federación*, México, 1980, pp. 22.

Es decir, el aparato político y de represión de las libertades municipales obedecía a la necesidad de proteger los intereses y privilegios económicos de las clases capitalistas que se adueñaban de las riquezas públicas y de una gran parte de la economía nacional.

En efecto, en el último cuarto del siglo XIX el municipio mexicano se vio ahogado por el centralismo y sometido a la autoridad inmediata, primero de los prefectos y después, de los jefes políticos, con el absoluto consentimiento de los gobernadores, por lo que las libertades políticas de sus habitantes eran mínimas, y no se diga de los recursos para cumplir con las obligaciones asignadas a los ayuntamientos. Como muestra del centralismo en que se desenvolvía el municipio, basta mencionar que la autorización de sus ingresos estaba regulada en una ley para todos los municipios del país.¹⁵

Esta situación que prevalecía en los municipios mexicanos al inicio del presente siglo, explica que desde los orígenes de la lucha armada en contra de la dictadura, los revolucionarios tuvieran como uno de sus reclamos principales la libertad municipal.¹⁶ En los programas, planes y documentos políticos de la época se pronunciaba la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales.¹⁷ El movimiento revolucionario tuvo entre otros principios la instauración del municipio libre a fin de restituirle las libertades que fue perdiendo desde la consumación de la Independencia hasta principios del siglo XX.

¹⁵ La Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana de 1897, establecía cinco clases de ingresos: rentas propias, impuestos municipales, asignaciones de impuestos federales, subvenciones del gobierno federal e ingresos extraordinarios y accidentales. A pesar de esta disposición, los ingresos de los municipios eran precarios. Ochoa Campos, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, BANORAS, 1987, p. 190.

¹⁶ En el Programa del Partido Liberal Mexicano se demandaba hacer efectivas las Leyes de Reforma en cuanto a las libertades de imprenta, sufragio y municipal. Véase Calderón Rodríguez, José María, *Genesis del Presidencialismo en México*, México, Editorial El Caballito, 1972, p. 40.

¹⁷ Geraldo Venegas, Rubén, *op. cit.*, p. 75.

El postulado del municipio libre trataba de establecer la democracia en México desde su base, aboliendo las jefaturas políticas de la dictadura porfirista,¹⁹ y en términos económicos, hacer efectivas la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos.²⁰

En 1914, Venustiano Carranza ofreció expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.²¹ También en este año, se empieza a vislumbrar la nueva forma de organización territorial y política que tiempo atrás venían propugnando los carrancistas: la autonomía de los estados y el municipio libre como bases del sistema federal y de la democracia.²² Al finalizar la lucha armada entre los diferentes grupos en que se dividió el movimiento revolucionario, las fuerzas revolucionarias triunfantes se dispusieron a reformar el orden jurídico existente, desembocando el movimiento en el Congreso Constituyente que dio lugar a la Carta Magna de 1917.²³

En la parte relativa a la autonomía económica del municipio, expresada en la fracción II, decía: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término en que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que correspondi al Estado y para vigilar la contabilidad*

¹⁹ En octubre de 1911, el Gobierno del Estado de Chihuahua estableció el municipio libre suprimiendo las jefaturas políticas. *Curso sobre el papel del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, INDETEC, 1982, p. 15.

²⁰ Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 305.

²¹ Para cumplir esa promesa, se promulgó la Ley del Municipio Libre el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 en vigor. *México: vida y constitución*, H. Cámara de Diputados, LV Legislatura, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 297-298 y Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, p. 90.

²² La reforma al artículo 109 de la Constitución Política de 1857 en el se señala que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre y que no habrá autoridad intermedia entre estos y el gobierno del estado. *INDETEC, Curso sobre el papel del municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, 1982, p. 15.

²³ En ella se establecía que los municipios serían la base territorial y de la organización política y administrativa de los estados, y que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa sin ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado. Ver Calzada Padrón, Feliciano, *op. cit.*, pp. 91-92.

*de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la suprema Corte de Justicia en los términos que establezca la Ley.*²³

La primera parte de la fracción aludida sentaba las bases para que los municipios contaran con los recursos mas o menos suficientes para sustentar su desarrollo, sin embargo, la parte correspondiente al nombramiento de inspectores vislumbraba una versión actualizada de lo que habían sido los jefes políticos durante el gobierno de Porfirio Díaz, convirtiéndose aquellos en vigilantes de la vida municipal con intervención directa, lo que se traduciría en una subordinación del municipio al gobierno del estado.

Como se ve, en la cuestión hacendaria se buscaba tener una protección legal que garantizara el ejercicio o principio de autonomía económica para el municipio, dando constitucionalidad a los actos de una autoridad que vigilara dicho ejercicio sin afectar la libertad de los municipios. No obstante el acuerdo de la mayoría de los congresistas respecto a que la libertad municipal se debía sustentar en la libre disposición de su hacienda, el párrafo aprobado quedó vago y ambiguo, sin señalar con precisión cuáles serían las fuentes de ingresos de los municipios, dependiendo estas de lo que autorizaran las legislaturas locales, y por consecuencia, limitando su autonomía financiera.²⁴ Finalmente los propósitos de elevar la economía municipal a nivel constitucional quedaron truncados, y se cayó en lo que precisamente se trataba de evitar: la subordinación y dependencia del municipio a los gobiernos de los estados.

Las subsecuentes reformas constitucionales al artículo 115, en la parte referente al municipio, han buscado desarrollar la doctrina del municipio libre en sus aspectos políticos y administrativos, y algunas en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, ninguna en materia económica, ya que en lo referente a la conformación de una hacienda pública local sana y fortalecida financieramente, aun hay mucho por hacer.

²³ *Ibidem*, pp. 91-92.

²⁴ El texto aprobado de dicha fracción decía: "Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalar, las legislaturas de los estados y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades" citado en Gerardo Venegas Ruben, *op. cit.* p. 80.

1.2. Marco Jurídico y Reglamentario de las Finanzas Públicas Municipales

La estructura de la legislación reguladora de la actividad financiera de los municipios tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se consignan los principios que deben ser comunes, como reglas básicas a todos los municipios del país. La Constitución, respetando la soberanía de los estados, establece el principio de que los estados a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales y en particular las que se refieren a sus finanzas públicas.

El marco jurídico de las finanzas del municipio está integrado a nivel federal por los principios constitucionales y diversas leyes reglamentarias, entre los que destacan el artículo 115 y en el que se expresa la constitución de la hacienda de los municipios, de los recursos de que se integran, los derechos para la administración de los mismos, así como la prestación de los servicios públicos a su cargo, de igual forma, a nivel federal se establece la limitación que tienen los municipios de contraer empréstitos con sociedades extranjeras y en moneda que no sea la nacional.

A nivel estatal, la constitución de cada entidad federativa retoma el espíritu del artículo 115 y en general los de la constitución federal, se establecen disposiciones para los municipios y sus respectivos ayuntamientos, reconocimiento a la personalidad jurídica del municipio -en algunos casos supeditada a la decisión del gobierno del estado-²⁵ y por consecuencia, a sus derechos y obligaciones, se establece la facultad de los municipios para expedir reglamentos,²⁶ la elaboración, ejecución, evaluación y control de sus presupuestos de egresos, atribuciones para elaborar las iniciativas de ley de ingresos municipales anuales, se establece que la gestión y contratación de financiamientos por parte de los

²⁵ En el caso de la Constitución del Estado de México, el artículo 17 expresa "El Estado asume la representación jurídica del Municipio en todos los asuntos que decan tratarse y resolverse fuera del territorio del mismo Estado." *Proyecto de Legislación Fiscal*, Toluca, Mex., Gobierno del Estado de México, 1993, p. 16.

²⁶ Ver Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, Artículo 86; Gobierno del Estado de Querétaro, *Legislación Fiscal*, Tomo I.

municipios así como sus organismos y empresas, son autorizadas por el ejecutivo del estado,²⁷ entre otras atribuciones.

A nivel municipal, en el marco jurídico de su hacienda existen varios ordenamientos para regular la actividad de las finanzas públicas locales. Estos ordenamientos, salvo los relativos a los reglamentos que se refieren a la prestación de los servicios públicos, son aprobados por las legislaturas de los estados. Son por lo general, únicos para todos los municipios del estado de que se trate, es decir, que la disposición legal se aplica a los municipios grandes y pequeños, desarrollados y marginados, densa y dispersamente poblados que haya en las entidades federativas.

Entre los ordenamientos municipales más importantes existen las leyes orgánicas municipales, también llamadas en algunos estados, códigos municipales. Dichas leyes, están basadas en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales para establecer las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios; especifican los bienes del dominio público municipal y la administración de la hacienda municipal y el control del presupuesto del municipio, obligaciones en cuanto a la prestación de los servicios públicos, su organización, régimen de prestación y condiciones para su concesión, quienes son las autoridades fiscales municipales, las diferentes atribuciones que les corresponden y, principalmente, las facultades y obligaciones de la tesorería municipal.

En cuanto a la Ley de Hacienda Municipal, expedida por el congreso local de cada entidad federativa, contiene un conjunto de disposiciones jurídicas, que se refieren a dos puntos básicos de la hacienda municipal. 1) la identificación de las fuentes y conceptos de ingresos de los municipios; y 2) el establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda municipal. Esta ley constituye la base jurídica más importante que tienen los municipios de un mismo estado para el aprovechamiento y administración de su hacienda

²⁷ En algunos casos, la gestión y contratación de financiamientos por parte de los municipios así como sus organismos y empresas, son autorizados por el ejecutivo del estado. Ver artículo 12 fracción VII de la *Ley de Hacienda del Estado de México, Toluca*, p. 310, y artículo 20 de la *Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro, op. cit.*, p. 442.

pública. Las leyes de hacienda municipales son en si un código fiscal, ya que norman de manera particular, los elementos de los ingresos que perciben los municipios

Algunos de los actos administrativos de los ayuntamientos, relacionados con la hacienda pública municipal que requieren de autorización de la legislatura local son los siguientes: la enajenación de bienes inmuebles del municipio,²⁶ la contratación de créditos cuando los plazos de amortización excedan el término de la gestión municipal,²⁷ c) el arrendamiento, comodato o usufructo de los bienes inmuebles del municipio, por un término que exceda el periodo de la gestión del ayuntamiento, e) la desincorporación del dominio público de los bienes inmuebles del municipio

La Ley de Ingresos Municipales señala los montos específicos de contratación de financiamientos o bien los límites con respecto a sus niveles de ingreso correspondientes al ejercicio anual de que se trate. Esta Ley es el principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno municipal para obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año. El proyecto, es elaborado anualmente por el ayuntamiento y enviado al congreso local para su revisión y aprobación, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la constitución estatal o en la Ley de Hacienda Municipal.

La Ley de Deuda Pública Municipal establece las bases para la concertación y contratación de empréstitos y créditos, su registro y control, así como la regulación del manejo de las operaciones financieras que constituyen la deuda pública municipal, la cual está compuesta por las obligaciones directas, indirectas y contingentes²⁸ derivadas de empréstitos o créditos a cargo de los municipios, los organismos descentralizados municipales, los fideicomisos en que el municipio es fideicomitente, y las empresas de participación mayoritaria.

²⁶ El ayuntamiento solo tiene la atribución de "Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles artículo 31 fracción XVI de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, *Ibidem*, p. 115.

²⁷ Es atribución del ayuntamiento "Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México" artículo 31 fracción XX de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, *Ibidem*, p. 115.

²⁸ Se conoce como obligaciones directas a los empréstitos o financiamientos contratados por los municipios, como indirectas a los contratados por organismos, empresa o fideicomisos municipales, y como contingentes, a aquellas obligaciones en las que el municipio tiene el carácter de aval o deudor solidario.

Esta Ley indica el destino que deben tener los recursos provenientes del endeudamiento, y que fundamentalmente debe ser para adquisición de bienes inmuebles para la integración de reservas urbanas o para la prestación de servicios públicos, para inversiones en proyectos de utilidad pública y recuperables, y para la ampliación o mejoramiento de los servicios públicos que produzcan un ingreso municipal.

En cuanto a los egresos municipales, y para el cumplimiento de sus fines y en la orientación de la política económica a nivel municipal, el presupuesto de egresos es el instrumento para que el gobierno municipal pueda calcular, programar, aplicar, controlar y evaluar el gasto público. Los presupuestos de egresos son ordenamientos legales de sanción y vigencia anual, que constituyen una estimación de los gastos previstos para el ejercicio fiscal, son elaborados y aprobados por el ayuntamiento y están sujetos a revisión por el Congreso local.

L3. La Coordinación Fiscal

La coordinación fiscal se entiende como el sistema mediante el cual se distribuyen ingresos entre la federación y los estados, y de estos a los municipios, se delimitan competencias entre estos niveles de poderes públicos federales y locales en lo que toca tanto al ejercicio de facultades legislativas tributarias, como en lo referente a actividades administrativas, y se procura la colaboración administrativa entre los citados niveles.

La coordinación fiscal consiste en la acción convenida entre la Federación y los estados de la República para que estos, suspendan o dejen de cobrar algunos gravámenes, con el propósito de no provocar una anarquía en el cobro de los mismos, y de no causar doble o múltiple pago a los contribuyentes por iguales conceptos tributarios.

La necesidad de la coordinación fiscal proviene de las características de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que corresponde al régimen de las finanzas públicas, el cual permite la concurrencia impositiva de los dos niveles de gobierno, ambos con capacidad legislativa para establecer los mismos gravámenes.

La coordinación fiscal se inicia con las Convenciones Nacionales Fiscales en las que se delimitaron los campos impositivos de cada uno de los niveles de gobierno (1925).

se establecieron las bases del sistema de participaciones a estados y municipios en el rendimiento de algunos impuestos federales (1933), y se pugnó por un nuevo y amplio sistema de coordinación a través de participaciones (1947).³¹ Lo que actualmente se conoce como Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) surge propiamente en 1980 a partir de la Ley de Coordinación Fiscal en la que se establece el mecanismo de las participaciones federales, hecho mediante el cual, la recaudación federal participable a los estados y municipios se liga a la evolución de la economía global del país.

Para los municipios esta Ley es de gran importancia ya que tiene objetivos básicos para su hacienda y para las relaciones fiscales entre ellos, la Federación y los estados. Los aspectos principales que establece la Ley son los siguientes: 1) coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipios y Distrito Federal; 2) establecer y distribuir entre las haciendas públicas municipales las participaciones que les correspondan de los ingresos federales; 3) establecer las bases y reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; y 4) constituir los órganos en materia de coordinación fiscal y fijar las bases de su organización y funcionamiento.

En cuanto a su integración y distribución los recursos de las participaciones se divide en dos fondos: Fondo General y Fondo de Fomento Municipal. Según la Ley de Coordinación Fiscal, para 1991, el Fondo General representa el 18.51% de la recaudación federal participable y se divide en tres partes: 1) el 45.17% del Fondo General se distribuye en proporción directa al número de habitantes que tenga cada entidad en el ejercicio de que se trate; 2) el 45.17% del Fondo General se distribuye por medio de una fórmula que mide el crecimiento de los impuestos federales asignables (Impuesto Federal sobre Vehículos y Especial sobre Producción y Servicios) a la entidad de un año a otro, considerando la cantidad que haya recibido el estado por Fondo General en el año anterior; y 3) el 9.66% restante se distribuirá en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga la entidad. Las participaciones a que se refiere este porcentaje son la suma de las partes 1 y 2.

³¹ Tomado de *El Sistema de Participaciones Federales en México. Ejemplo Numérico*, Guadalajara, Jalisco, INDETEC, 1984, pp. 9-10.

Los recursos que se participan de forma directa a los municipios se integran y reparten de la siguiente manera ³²

- 95% del 2.8% del impuesto general de importación y 2% adicional sobre el impuesto general de exportación, sólo para aquellos municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la importación o exportación de bienes del país
- 3.17% del derecho adicional sobre la extracción de petróleo y en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Estos recursos se distribuyen entre los municipios colindantes con la frontera o los litorales por los que se realice la importación o exportación de bienes del país
- 1% de la recaudación federal participable³³ se reparte de acuerdo al siguiente esquema
 - a) El 0.56% del mismo conforme a
 1. Un 30% para formar un Fondo de Fomento Municipal (FFM). Estos recursos se distribuyen entre los estados mediante la aplicación de un coeficiente de participación, el cual busca vincular la entrega de recursos a los esfuerzos de recaudación municipal del impuesto predial y de los derechos de agua
 2. El 70% se adiciona a dicho Fondo y solo corresponde a los estados que se coordinen en materia de derechos
 3. El 0.44% restante, solo corresponde a las entidades federativas que se coordinan en materia de derechos

De las cantidades entregadas a los estados, cuando menos el 20% debía ser repartido entre los municipios, con base a las disposiciones propias de cada estado, las cuales por lo general, siguen los principios de repartición de la Federación a los estados

³² Ver *Ley de Coordinación Fiscal 1991*, mimeo, p. 26-28

³³ "La recaudación federal participable será la que obtenga la Federación por todos sus impuestos, así como por los derechos sobre hidrocarburos y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos." *Ley de Coordinación Fiscal 1991*, mimeo, p. 25

La precedente visión general de los municipios mexicanos, nos permite tener un marco histórico de referencia de su evolución, la cual se ha tratado de complementar con una descripción de las reformas al artículo 115 de la Constitución realizadas en el año de 1983. De esta manera, hemos ubicado el papel que les corresponde como parte de la estructura administrativa y de gobierno de la nación.

Con los elementos mencionados, podremos pasar a la descripción y análisis de los diferentes conceptos manejados actualmente en la actividad de las finanzas públicas municipales.

Capitulo Segundo
Conceptos y Naturaleza de las Finanzas Publicas
Municipales

CAPITULO SEGUNDO

CONCEPTOS Y NATURALEZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

Introducción

La reforma al artículo 115 constitucional llevada a cabo en 1985, abundo especialmente en el terreno economico de la hacienda municipal. En lo fundamental, fue uno de los mecanismos para impulsar la descentralizacion, particularmente a traves del fortalecimiento municipal. Las reformas juridicas incluyeron cambios sobre las funciones, atribuciones y recursos para la gestion del municipio¹, otorgandole capacidad para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios publicos a la poblacion y el control sobre los procesos de apropiacion y uso del territorio, obtener ingresos fiscales y por cobro de servicios para financiar su gasto, y la autonomia en la asignacion y ejecucion del gasto de acuerdo con las prioridades de su comunidad.

La posibilidad de administrar de manera autonomia su hacienda publica tiene algunas limitaciones como las regulaciones fiscales de los recursos de que se integran las haciendas municipales, basicamente de los ingresos recibidos de instancias de gobierno superior. La autonomia municipal que se esperaba le permitiera mejorar las condiciones y los recursos municipales para otorgar mejores servicios, se ha convertido en una desventaja al tener que asumir las consecuencias de una relativa autonomia, la responsabilidad de enfrentar presupuestos de gasto crecientes para suministrar servicios publicos, sin la autoridad para imponer los tributos necesarios para financiarlos.

A continuacion, se describen de manera general algunos de los conceptos que se utilizan en el estudio de las finanzas publicas, con las adecuaciones pertinentes para su utilizacion en las finanzas de los gobiernos locales municipales.

¹ En este trabajo, el termino municipio se utiliza como concepto generico para referirse a la instancia politica y gubernativa local, en el entendido de que las funciones que esta realiza, estan a cargo del ayuntamiento y sus autoridades politicas y administrativas.

II.1. Hacienda Pública Municipal

Desde un punto de vista legal, la hacienda pública municipal se define como el conjunto de normas y disposiciones que regulan las tareas relacionadas con las fuentes de ingreso municipal. Sin embargo, desde un punto de vista más amplio, a la hacienda municipal se le puede definir como el conjunto de actividades que se desarrollan para la administración y uso de los recursos públicos municipales, es decir, de acuerdo a esta visión, no se reduce a los ingresos sino que también considera su contraparte que es el gasto. En este sentido, la hacienda municipal puede ser considerada como el conjunto de recursos de que dispone el municipio para hacer frente a los gastos que le exigen sus funciones de gobierno y su función como suministrador de servicios públicos.

La hacienda municipal se integra por los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos derivados de esos bienes, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, traslación y mejora, así como las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles, los derechos por la prestación de los servicios públicos administrativos y básicos, los ingresos derivados de sanciones fiscales y administrativas, las donaciones, herencias y legados que reciba, las participaciones que perciben de acuerdo con las leyes federales y estatales o mediante convenio con la federación y los estados, y los provenientes de créditos o empréstitos de instituciones financieras, de particulares o de los niveles de gobierno superiores.²

En lo referente al gasto, éste constituye el conjunto de erogaciones que el municipio realiza para cubrir las percepciones y requerimientos del aparato administrativo, para la prestación de los servicios públicos (administración, operación, mantenimiento e inversión), para inversiones físicas o financieras, así como por las erogaciones destinadas a cubrir los intereses y el capital de la deuda pública, de acuerdo con los presupuestos anuales aprobados por los ayuntamientos. Corresponde también a esta actividad la conservación o administración de los bienes y valores propiedad del ente municipal.

²Ver fracción IV del artículo 115 Constitucional

Tomando en cuenta lo anterior, la hacienda municipal es uno de los aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los gobiernos, es decir, que la cantidad de bienes patrimoniales y recursos financieros con que cuente un municipio reflejara las posibilidades de suministrar más y mejores servicios públicos y realizar proyectos de desarrollo en los diferentes campos de la economía local. Es importante señalar que la fortaleza o debilidad hacendaria y financiera de un municipio no esta determinada unicamente por la riqueza potencial de sus recursos sino tambien por su capacidad para administrar y acceder a dichos recursos.

Por consiguiente, en la medida en que los componentes de las haciendas municipales tengan una base económica en crecimiento, y en que las autoridades municipales cuenten con la suficiente capacidad para administrar y explotar dichos bienes en favor de la comunidad, los recursos que genere tenderan a equipararse a las necesidades propias de la administración y a las demandas de servicios y de bienestar social de la población.

II.2. Finanzas Públicas Municipales

Las finanzas públicas municipales, son los flujos monetarios que se derivan de la recaudación, administración y aplicación de los recursos financieros del municipio, es decir, son el resultado del manejo de la hacienda municipal en el que se incluyen las erogaciones para solventar las diferentes actividades que realizan los municipios en funciones administrativas, de gobierno y de prestador de servicios públicos.

Las finanzas tienen dos componentes básicos: ingresos y egresos,³ de los cuales, sólo los montos de gasto son definidos por la autoridad municipal, correspondiendo a la potestad de las legislaturas estatales la autorización de los diferentes elementos relativos a

³El rubro de deuda pública, es una fuente de ingreso al recibirse como crédito y una forma de egreso cuando se cubre su servicio (capital e intereses). En el estudio de las finanzas públicas, en particular las de los gobiernos nacionales, la deuda pública es tratada como un capítulo especial por la importancia que tienen la emisión de deuda (emisión de moneda) por parte de los gobiernos federales y la contratación de endeudamiento externo, situaciones que no se presentan en el caso de los municipios.

los ingresos locales⁴ y el nivel de endeudamiento, y a la autoridad federal o estatal la definición de los montos de ingresos que le corresponden por participaciones y transferencias. Lo anterior, tiene su expresión más evidente en el caso de la determinación de los elementos de la imposición como sujetos, bases, tasas, cuotas y tarifas, las cuales son potestad de las legislaturas locales. Asimismo, para el caso de los ingresos provenientes de las participaciones y transferencias, estos están determinados por las autoridades federales y estatales, aunado a que los montos de endeudamiento público municipal son autorizados tanto por los congresos locales como por el ejecutivo estatal.

Desde el punto de vista económico, tanto al captar como al aplicar los recursos, el municipio puede modificar, respecto a la distribución "original" del ingreso, la composición de la demanda y la oferta de bienes y servicios de la comunidad,⁵ en tanto que confiere a los recursos de que se apropia un destino forzosamente distinto de aquel que tendría si permaneciera en manos de las empresas y de los individuos. En el caso de que destine una mayor proporción a la realización de inversiones, el aumento de los recursos controlados por la administración pública local, altera no solamente la estructura del consumo y de las inversiones efectuadas en el sistema económico, sino también en las proporciones relativas en el destino del ingreso de la comunidad.

Sin embargo, en una situación económica de estancamiento con inflación, las autoridades municipales enfrentan un doble dilema. Por un lado, frente a una disminución en el ingreso de la población contribuyente, se genera una baja disponibilidad a pagar impuestos y servicios públicos, lo que hace que disminuyan los ingresos públicos del municipio, no obstante que se instrumentan medidas de carácter fiscal y administrativo para sancionar a los morosos. El incremento en los precios de los bienes y servicios que adquiere y contrata las administraciones municipales les genera presiones en el nivel de gasto presupuestado, o bien, se refleja en la tasa de crecimiento del monto de sus pasivos

⁴De manera similar, se utilizarán los términos municipal y o local al referirnos a las finanzas, el ámbito geográfico o el gobierno.

⁵Los efectos de la demanda municipal tienen su mayor impacto en la comunidad local, sin embargo, estos pueden ser regionales, estatales, nacionales e incluso externos al país. Creemos que dichos impactos están en función del nivel de desarrollo de los municipios y de la sofisticación técnica de los bienes demandados.

de corto y mediano plazo, con los consecuentes desequilibrios en las finanzas municipales, los cuales, generalmente se busca corregir con políticas de aumentos en los impuestos y en el precio de los servicios, y mediante la disminución de algunos gastos.

II.2.1. Ingresos públicos municipales

De manera genérica, los flujos de ingresos provienen de tributos locales (impuestos y derechos), del rendimiento y explotación de los bienes patrimoniales de los municipios (productos), de la aplicación de sanciones administrativas y fiscales (aprovechamientos), de los recursos provenientes de la coordinación fiscal (participaciones), de los recursos fiscales federales y estatales para el apoyo de actividades diversas (transferencias), y de la utilización del crédito (deuda pública).

II.2.1.1. Los tributos locales

Los tributos, en general, tienen como objeto principal proporcionar medios económicos para el financiamiento de los gastos públicos, lo cual es aun mas aplicable en el caso de los municipios, pero mas alla de este proposito y bajo la optica de una política fiscal racional, a los tributos se les han atribuido tres principales funciones específicas: 1) generación de ingresos para contribuir a los gastos del gobierno, 2) redistribución del ingreso de sectores de la población con mayores ingresos a sectores con menor capacidad de ingreso, y 3) regulación de la capacidad adquisitiva mediante la disminución del ingreso personal disponible como una forma de regular la demanda privada.*

En el caso de las contribuciones municipales la función referente a la generación de ingresos es la única que se lleva a cabo de una manera deliberada y con un objetivo específico. En cuanto a la función de distribución, ella cumple un papel menos importante y no se persigue como un objetivo por parte de las autoridades municipales.

*Ver Aronson, Richard y Schwartz, Eli, *Management Policies in Local Government Finance, U.S.A.*, International City Management Association, 1981, p.44

Finalmente, la función relacionada con el control del ingreso personal disponible y del gasto privado, es una función que mas bien se ubica en el ambito de la política fiscal del gobierno federal

Dentro de los tributos locales, algunos son utilizados de manera ocasional para la recuperación de inversiones en obras y servicios publicos, los cuales benefician a la población en general. es el caso de las contribuciones y o aportaciones de vecinos para realizar obras publicas. En algunos estados de la Republica y municipios existen disposiciones legales que facultan a la autoridad para que fijen contribuciones necesarias en la ejecución de obras publicas de beneficio general, y leyes que establecen que los beneficiados con dichas obras deberan cubrir su costo. La justificación de la contribucion especial se basa en el principio del beneficio diferencial que recibe un individuo al realizarse una obra publica por parte de la autoridad municipal. La aplicación de este tributo se utiliza cuando se ejecutan obras que específicamente demanda la comunidad y bajo convenios establecidos de antemano.⁸

Se puede afirmar que, en general, los tributos locales tienen la característica de ser inequitativos y de una baja elasticidad ingreso.⁹ El concepto de equidad en las imposiciones del gobierno tiene dos variantes conocidas como equidad horizontal y equidad vertical. La equidad horizontal se entiende como el principio mediante el cual se da tratamiento tributario igual a contribuyentes con iguales ingresos (si el ingreso es tomado como la base del impuesto). En cambio, la equidad vertical es el principio mediante el cual se debe dar tratamiento fiscal desigual a contribuyentes con ingreso

⁸Ver *Ley de ingresos para los municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 1992*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 27 de diciembre de 1991, número 104, p. 14. *Ley de ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1993*, *Prontuario de Legislación Fiscal*, op. cit. p. 300.

⁹En el caso del Estado de México, las contribuciones para mejoras están establecidas en la Ley de Aportaciones de Mejoras, y tanto los municipios como el gobierno del estado están autorizados en sus respectivas leyes de ingresos a cobrar por este concepto. Ver *Prontuario de Legislación Fiscal 1993*, op. cit., pp. 292-306 y 345.

¹⁰La elasticidad ingreso de un tributo es el incremento porcentual asociado con cada incremento de un uno por ciento en el ingreso personal. lo que quiere decir que los incrementos en el ingreso de los contribuyentes tendrá un impacto poco significativo en los ingresos recaudados directamente en el municipio.

desigual.¹⁰ Ello, debido a que las tasas y tarifas que se establecen no tienen en cuenta el nivel de ingresos de los contribuyentes sino el valor de los inmuebles y el nivel de consumo de los servicios, en ambos casos no necesariamente corresponden al nivel de ingresos del contribuyente.

Efectivamente, desde el punto de vista de la centralización fiscal en los dos niveles de gobierno superiores, en la distribución y acceso a las fuentes tributarias de ingresos, ha existido una tendencia muy fuerte a dejar a los gobiernos municipales los tributos que, por lo general, son más costosos y exigentes en su recolección (predial y transferencia de dominio de inmuebles, servicios públicos, entre otros) y reservar a los gobiernos federal y estatal los de mayor rendimiento y de más fácil recaudación (rentas, valor agregado, importación y exportación, nominas, tenencia de vehículos, etc.).

En el caso del impuesto predial, en general, se establecen tasas similares, en función de los usos del suelo (habitacional -urbano y rústico-, comercial y de servicios, industrial, baldíos) que se ponderan por la base tributaria, la cual equivale al valor de mercado del inmueble, esto, en tanto exista un catastro que mantenga actualizados los valores de los inmuebles.¹¹ En el caso del servicio de agua, las tarifas se fijan en base al sector de consumo (doméstico, comercial, industrial, servicios) y al nivel de consumo.

Respecto a la baja elasticidad ingreso de los tributos municipales se explica en razón de que los objetos y las bases de tributación de impuestos como el predial y traslado de dominio, y de los derechos por servicios en general, cambian mínimamente ante modificaciones en el nivel de ingreso de la población. Dichos ingresos diríamos que más bien están en función de la capacidad de pago de los contribuyentes, de la eficiencia en la administración fiscal local y del nivel de consumo de los usuarios de los servicios públicos.

Con base a las consideraciones anteriores, se puede señalar que, en términos generales, en periodos en que crece el ingreso nacional es posible que los ingresos

¹⁰ Aronson, Richard y Schwartz, Eli, *op. cit.*, p. 45.

¹¹ Valuados con base a las características de ubicación, construcción, acabados y medidas del mismo, si los valores catastrales incluyen tanto el terreno como la construcción y en algunos casos de la dotación, calidad y cantidad de servicios públicos.

municipales, por concepto de tributos locales, no reflejen incrementos substanciales, excepto en el caso en que se incrementen las tasas que se aplican a las bases de imposición o bien a las tarifas. En cambio, en periodos en que el ingreso disminuye, los contribuyentes deben pagar las mismas cantidades de impuestos y derechos, en el supuesto de que las tasas y las tarifas se mantienen en los mismos niveles anteriores a la caída del ingreso y no considerando los incrementos inflacionarios. En este sentido, un mecanismo que se utiliza para actualizar las tarifas de los servicios públicos, sobre todo a partir de la segunda mitad de los ochenta, ha sido el de la "indexación" con base a los incrementos en los índices inflacionarios.

Independientemente de que, desde el punto de vista técnico, el nivel de ingresos que persigue el municipio sea factible alcanzar mediante el incremento de las tasas y tarifas, en la práctica, puede resultar inequitativo para una parte de la comunidad por el problema de la incidencia de las cargas tributarias. En el caso de los impuestos a inmuebles destinados a actividades comerciales, industriales y de servicios o para el arrendamiento, y los derechos por los servicios utilizados para el funcionamiento de las actividades realizadas en dichos inmuebles, muy probablemente sus propietarios trasladarán a sus clientes o arrendatarios (hacia adelante), o bien a sus asalariados o proveedores (hacia atrás) el costo de las contribuciones mencionadas, con lo que el principio de distribución del ingreso y de control de la demanda tiene efectos negativos sobre la población que adquiere estos bienes.

II.2.1.1.1. Impuestos

Según el Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las contribuciones establecidas en ley y de manera unilateral que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica prevista por la misma, en otros términos, son las cantidades de dinero que los gobiernos municipales perciben, para sí mismos, de acuerdo

con la legislación fiscal del municipio, cuya observancia y aplicación es obligatoria, únicamente dentro de su ámbito territorial ¹²

El criterio que preside el uso del impuesto para procurar ingresos, a nivel de los gobiernos municipales, es el de la obligatoriedad de los nacionales a contribuir con los gastos públicos, con independencia de la prestación de un servicio o del logro de una ventaja económica que sean identificados de manera individual. Se parte de que los beneficios se distribuyen en toda la población y no puede aplicarse un mecanismo individual de precios. Es por ello que, el pago de los impuestos no tiene contraprestación directa, no implica recibir de inmediato un bien o un servicio, esto es, en el impuesto la relación fluye en un solo sentido, del causante a la entidad pública que lo impone.

Al fijar los impuestos, no es determinante el servicio o beneficio que cada contribuyente reciba en forma personal y directa, sino que se establecen en función del beneficio general recibido y son fijados independientemente del nivel de ingreso del contribuyente.

Entre los impuestos locales con mayor importancia se tienen los impuestos aplicados a la propiedad inmobiliaria¹³ como son los impuestos sobre la propiedad raíz rústica y urbana (impuesto predial e impuesto sobre el traslado de dominio), impuestos a la industria y comercio, impuestos indeterminados, e impuestos varios. En el caso particular de los impuestos sobre la propiedad raíz que gravan a la tierra y las construcciones, se dice que son regresivos con relación al ingreso¹⁴ debido a que se tiende a dar a las pequeñas propiedades de grupos con menos ingreso, un valor catastral relativamente mayor que a las grandes, que pertenecen a los sectores de población con mayores ingresos ¹⁵

¹²Ver *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994*, Aguascalientes, INEGI, 1996, p.

272

¹³A partir de 1983, los municipios adquieren la totalidad de los rendimientos tributarios que le genere 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.

¹⁴Un impuesto es regresivo cuando la tasa que se aplica a la base decrece conforme el ingreso del contribuyente se incrementa.

¹⁵Ver Samuelson, Paul, *Economía*, México, McGraw-Hill, 1984, p. 184

En el caso de viviendas destinadas al arrendamiento, los impuestos a la propiedad raíz pueden ser progresivos (la carga tributaria guarda relación con el ingreso), en tanto que la propiedad inmueble y la riqueza están correlacionados¹⁶ y los incrementos al impuesto se distribuyen de manera menos inequitativa. Sin embargo, un riesgo que se corre al incrementar de manera desproporcionada el impuesto predial es que, en el caso de la vivienda alquilada, sus propietarios trasladen el impuesto a los inquilinos, con lo cual se afecta a sectores de población con menor ingreso, y por lo tanto, el impuesto no cumple con el criterio de equidad. En consecuencia, las personas que en realidad contribuyen a los ingresos del gobierno, pueden ser muy distintas de aquellas sobre las que se aplicó el impuesto. Como en el caso de los impuestos a las actividades comerciales y en el impuesto predial, cuando el inmueble se destina a actividades comerciales, servicios o para renta. Sin embargo, es importante tener presente que el grado de traslación depende de la elasticidad de la demanda de dichos inmuebles.¹⁷

II.2.1.1.2. Derechos

Los derechos, también denominados tasas, son las contribuciones establecidas en ley por los servicios públicos que presta el municipio en sus funciones de derecho público y constituyen una fuente de recursos, dentro del esquema tributario municipal, que permite resarcir todo o en parte, el costo en que incurre el municipio para producir y entregar dichos servicios cobrando por los mismos a los beneficiarios.

Los derechos se fundamentan en el principio del beneficio directo que obtienen los usuarios, según el cual quienes obtienen un bien deben de pagar por el y, para ello, son particularmente apropiadas las estructuras de tarifas por sector de la población, por tipo y por nivel de consumo o de prestación del servicio.

¹⁶Ver *Finanzas Públicas Locales*, Guadaluajara Jal. INDETFC 1990, p. 73.

¹⁷ Si a cambio en el monto de alquiler (por el traslado del impuesto) la demanda por vivienda decrece, la posibilidad de trasladar el impuesto disminuye, en cambio si la demanda no disminuye por aumentos en el monto del alquiler, entonces es posible trasladar el impuesto.

Al existir diferencias de ingreso entre sectores de la población, no obstante que los consumos por un determinado servicio sean similares, las autoridades municipales pueden aplicar la política de obtener subsidio de los sectores de usuarios con mayor poder económico, o bien, solicitar apoyo financiero a los gobiernos estatal o federal para cubrir los costos del servicio

Al igual que en los impuestos, la carga de una tarifa elevada en los servicios, particularmente los consumidos por los sectores industrial, comercial y de servicios, tiende a ser trasladada al consumidor o usuario de los bienes y servicios que producen dichos sectores, con lo que el criterio de equidad no se cumple

Lo anterior, contiene la idea de que al existir diferencias de ingreso entre sectores de la población, no obstante que los consumos por un determinado servicio sean similares, las autoridades municipales deben subsidiar las diferencias de costo no cubiertas por medio de recursos solicitados a los gobiernos federal o estatales, o bien, aplicar la política de obtener subsidios de los sectores de usuarios con mayor poder económico

Además de lo señalado en el artículo 115 constitucional en su fracción III, relativo a los servicios a que esta facultado el municipio a proporcionar, sus autoridades también se encargan de regular ciertas actividades de los particulares, algunas de las cuales se traducen en servicios (administrativos) que el gobierno proporciona y que también le son inherentes por su propia naturaleza y que a su vez generan la facultad del establecimiento de derechos. Entre ellos cabe mencionar las licencias y permisos, a los registros, principalmente el registro público de la propiedad y el comercio y el registro civil y derechos varios

Los derechos por servicios públicos municipales adquieren mayor importancia a partir de las reformas al artículo 115 constitucional en que se establece como responsabilidad directa de los municipios, la administración y prestación de los servicios como seguridad pública, el agua potable, alumbrado público, uso urbano y recolección de basura, mercados, rastros y panteones

II.2.1.2. Productos

Los ingresos patrimoniales de los municipios comúnmente clasificados como productos, son los ingresos que obtienen las administraciones municipales derivados de la enajenación y explotación de los bienes que integran su patrimonio público ya sean materiales, financieros o de otra índole. Por ejemplo arrendamiento o enajenación de bienes muebles e inmuebles, explotación de empresas municipales, rendimientos financieros, venta de subproductos (basura). Eventualmente, las empresas públicas municipales pueden no solamente autofinanciarse sino también transferir recursos a los ayuntamientos.

En este renglon se debe de reflejar la capacidad administrativa de las autoridades municipales para explotar en favor del municipio los bienes que le pertenecen, con lo cual, se pueden obtener recursos para equilibrar los otros conceptos (servicios públicos) que no tienen una recuperación adecuada de sus costos. Los productos, además de generar ingresos para financiar el gasto público a través del uso y explotación de los bienes patrimoniales, se les puede utilizar para participar en la actividad económica del municipio.

II.2.1.3. Aprovechamientos

Los aprovechamientos, son las cantidades de dinero que perciben los municipios por funciones de derecho público y provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingreso, no clasificadas como impuestos, participaciones, derechos o productos. Debido que el origen de estos ingresos es la aplicación de sanciones administrativas y fiscales derivadas de infracciones cometidas por los ciudadanos a los ordenamientos fiscales y administrativos, no tienen una finalidad de financiamiento del gasto público, como los tres renglones de ingreso antes mencionados, aun cuando, evidentemente, generan recursos para financiarlo. Los ingresos por aprovechamientos se expresan en conceptos como multas, recargos, rezagos, indemnizaciones, reintegros, entre otros. Aun cuando el objetivo de los aprovechamientos no es recaudatorio, pero que obviamente genera ingreso

para el financiamiento del gasto municipal, sirve como mecanismo para inducir a la ciudadanía a observar y respetar las normas legales y reglamentarias, principalmente las locales.

II.2.1.4. Participaciones

Las participaciones son los recursos financieros federales que obtienen los municipios a través de los gobiernos de los estados por el hecho de formar parte de la administración pública del país. Las participaciones son la expresión financiera de la coordinación fiscal entre los gobiernos federal y estatal a fin de evitar la concurrencia impositiva sobre una misma materia o hecho imponible. Con ello las finanzas de los municipios se ven favorecidas, ya que de esta manera, la flexibilidad de las fuentes impositivas de que se conforma la recaudación federal, mucho mayor respecto a las de las materias impositivas de los municipios, genera recursos crecientes para estos.

De acuerdo a la concepción del Sistema de Participaciones, estos recursos deben cumplir la función de asignación para restituir a las entidades federativas y de estas a los municipios, por los ingresos que dejan de percibir por el hecho de estar coordinados para el cobro de diferentes conceptos impositivos.

En lo general, los gobiernos de los estados deben entregar a los municipios un 20% del total de recursos recibidos de participaciones federales sin embargo, no existe homogeneidad en los criterios de asignación por municipios. Van desde aquellos que utilizan mecanismos similares a los que establece la federación con los estados (Baja California, Hidalgo, Michoacán, entre otros), hasta los que consideran como criterios los índices de marginación, factores de importancia económica, comunidades indígenas, etc.¹⁹

Ciertamente, los ingresos por participaciones han sido la fuente de recursos financieros más cuantiosa para las administraciones municipales, lo cual ha llevado a que se hagan algunas críticas en el sentido de que: 1) los gobiernos municipales tienen menor

¹⁹Ver *Criterios de Distribución de Participaciones Federales a Municipios en las Entidades Federativas*, Hacienda Municipal, número 56, Guadalajara, Jalisco INDETEC, 1996, pp. 97-114.

cuidado de sus fuentes directas de ingresos¹⁹ al estimar que los recursos recibidos por las participaciones son más o menos suficientes para cubrir con sus obligaciones sin que medie ningún esfuerzo de las autoridades locales, 2) se crea una situación de dependencia frente al ejecutivo estatal y del titular de las haciendas estatales, 3) se las considera como subsidios. En el primer caso, si bien es cierto que por medio de las participaciones los municipios equilibran sus finanzas, ya que los ingresos recaudados por medio de sus fuentes directas por lo general no han sido suficientes para cubrir sus necesidades, no es necesariamente cierto que las administraciones locales no hagan esfuerzos por elevar la productividad de sus fuentes de ingresos directos, como lo veremos en el siguiente capítulo. Con relación a la dependencia de los municipios respecto a las autoridades estatales, existen mecanismos legales que tratan de garantizar un manejo claro entre las diferentes instancias que intervienen en la repartición y recepción de los recursos por participaciones, como los expresados en la Ley de Coordinación Fiscal.²⁰

En cuanto al tercer punto, es necesario tener clara la diferencia que existe entre las participaciones en la recaudación federal y los subsidios. Estos últimos son recursos presupuestales federales o estatales que se asignan a los municipios para fomentar alguna actividad económica o social y en casos de necesidad extraordinaria, por tanto, están sujetos a la disponibilidad de recursos y a una negociación entre las autoridades municipales y las federales y estatales según sea el caso de a quien se le solicite. Las participaciones provienen de la recaudación de contribuciones establecidas a nivel nacional a las cuales tienen derecho los tres niveles de la administración federal, con porciones diferentes y asignaciones previamente establecidas, garantizadas constitucionalmente.

¹⁹ En 1992, la SHCP opinaba que "En México, se ha relajado la administración de los impuestos de carácter local, esto lo refleja el nivel de la recaudación de impuesto predial a nivel nacional." Moreno R., Alma R., "Alternativas de generación de ingresos propios y modernización fiscal", *El Economista Mexicano*, enero-marzo de 1992, México, D.F., 1993, p. 34.

²⁰ Respecto a posibles retrasos en la entrega de participaciones de la federación a los municipios por conducto de los estados, el artículo 6° de dicha Ley dice: "dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba, el retraso dará lugar al pago de intereses..." mas adelante se veía que "Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones." *Ley de Coordinación Fiscal 1991*, Coordinación General con Entidades Federativas, S.H.C.P., mimeo.

II.2.1.5. Transferencias

Las transferencias, son ingresos que perciben los municipios por la vía de los subsidios, donaciones y aportaciones provenientes de los gobiernos federal y estatal o bien de particulares. Estos recursos provienen del presupuesto del gobierno federal o estatal y se asignan de manera selectiva y para propósitos específicos ya sean de naturaleza contingente o bien para el desarrollo de una cierta actividad o sector. La función principal de las transferencias es garantizar que exista, en los niveles subnacionales del gobierno, la posibilidad de alcanzar un nivel mínimo en la prestación de ciertos servicios básicos y abrir posibilidades de inversión en proyectos de infraestructura de largo plazo para tratar de compensar las diferencias en el nivel de servicios o bienestar entre distintos territorios del país. Desde una perspectiva regional o nacional, el financiamiento de servicios tales como la salud pública, educación, caminos y fomento económico, con recursos puramente locales conduciría a un limitado aprovisionamiento de estos servicios.

La entrega de estos recursos puede ser condicional o incondicional. En el primer caso, se establece el destino que se le debe dar a los recursos, por ejemplo para inversión en obra pública, en este caso, pueden concederse bajo la condición de que el gobierno que las recibe aporte una misma proporción con sus propios recursos. En el segundo caso, pueden utilizarse tanto para gasto corriente (transferencias corrientes), o para inversión y o para pago de pasivos (transferencias de capital).

II.2.1.6. Endeudamiento

Una de las principales limitaciones que enfrentan los gobiernos municipales en la prestación de servicios, es que su estructura financiera los incapacita para asumir proyectos de infraestructura a largo plazo, ya que por lo general no están en condiciones de ir más allá de cubrir los costos de operación de los servicios, por lo tanto, se ven obligados a utilizar recursos crediticios que llegan a convertirse en compromisos difíciles de solventar.

El endeudamiento son las cantidades de dinero que los municipios obtienen como préstamos para financiar total o parcialmente sus programas de inversión o sufragar sus déficits presupuestales. El endeudamiento público municipal permite ampliar los ingresos para hacer frente a los requerimientos de la comunidad ya que en ocasiones, los ayuntamientos no podrían realizar obras materiales de cierta importancia si no contarán con recursos provenientes de empréstitos. Por medio de la deuda pública los gobiernos municipales expande sus gastos de consumo pero de manera especial, los de inversión.

Ciertamente, los recursos crediticios debieran destinarse a la inversión en obras productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, buscando que las inversiones generen por sí mismas los ingresos que en ellas se invirtieron, ya que como estos recursos establecen una obligación de pago futura, se supone que si son destinados a gasto corriente no generarán ningún rendimiento en el futuro; en cambio, si se aplican a la inversión en servicios públicos, al menos una cantidad de la inversión utilizada se recuperará por medio del cobro de tasas y tarifas. Al contraer un endeudamiento, los municipios se comprometen a devolver el principal más los intereses que este genere durante el tiempo que permanezca vigente el compromiso contraído ya sea con la banca de desarrollo o privada, con particulares, y en algunos casos, también con los gobiernos federal y estatal.

II.2.1.7. Clasificación de los ingresos públicos municipales

Para el estudio de los ingresos públicos federal, estatales y municipales se acostumbra clasificarlos en ordinarios y extraordinarios, obedeciendo dicha clasificación²¹ a un criterio de periodicidad en los primeros, y el carácter ocasional y de necesidad imprevista de los segundos. De igual forma, en el caso de los ingresos ordinarios, se esperaría que durante un ejercicio fiscal y bajo un presupuesto bien establecido fueran suficientes para cubrir enteramente los gastos ordinarios. Sin embargo, creemos que dicho criterio no es tan decisivo para esa distinción en tanto que los ingresos considerados como

²¹ Ver clasificación en INEGI, *El ABC de las Finanzas Públicas*, Aguascalientes, Ago. 1994, p. 7 y pp. 27-29.

extraordinarios (transferencias y endeudamiento) se han convertido en una fuente normal de ingresos para los municipios aun cuando los montos en que se presentan mantienen una irregularidad que no se observa en los otros ingresos. En todo caso, el concepto de extraordinario debiera obedecer al caracter complementario que tienen estos recursos en el conjunto de los presupuestos publicos. Ademàs, para el gasto, esta clasificaciòn permite obtener parametros para evaluar la situaciòn financiera de los municipios, ya que ingresos que se consideran extraordinarios como el endeudamiento, su contraparte por el lado del gasto que es el pago de capital e intereses se convierte en un flujo permanente, cuando menos mientras se liquida el adeudo.

Por lo anterior y para los propositos del presente trabajo se utilizara una clasificaciòn²² que agrupa a los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos en un concepto que denominaremos Ingresos Locales, y a los ingresos por participaciones y transferencias los integraremos a uno que llamaremos Ingresos Fiscales Compartidos. La suma de ambos conceptos la denominaremos como Ingreso Corriente, y finalmente, la agregaciòn de este ingreso con los ingresos por endeudamiento seran los Ingresos Efectivos.

Esta clasificaciòn obedece a un criterio de organizaciòn, relativamente homogènea, en terminos del origen de los recursos, que sirvan para indicar la naturaleza, composiciòn y los efectos de cada una de las distintas fuentes de ingreso en tanto que se pretende medir la capacidad municipal de generaciòn de ingresos con sus fuentes propias de tributaciòn y de recursos patrimoniales, legales y administrativos, y la cantidad de recursos que reciben a travès de los mecanismos de coordinaciòn fiscal y presupuestarios de la federaciòn y los estados, ademàs de los recursos de crèdito, como conjunto de recursos para el financiamiento del gasto.

²² La clasificaciòn del INEGI comprende Ingresos Efectivos Ordinarios, Ingresos Efectivos Propios, Ingresos Netos e Ingresos Brutos. La diferencia entre los primeros y los Efectivos Propios es el endeudamiento; la diferencia entre estos y los Ingresos Netos son los Ingresos por Cuenta de Terceros; y la diferencia entre los Ingresos Netos y los Ingresos Brutos son las disponibilidades. En el caso de nuestro trabajo no tomaremos en cuenta los conceptos de ingreso y gasto por cuenta de terceros y las disponibilidades. *Finanzas Pùblicas Estadales y Municipales de Mèxico, 1989-1991*, INEGI, Aguascalientes, Ags., pp. 247-252.

II.2.2. Gasto Público Municipal

El gasto público municipal es el conjunto de recursos financieros que destinan estos niveles administrativos y de gobierno en el cumplimiento de sus funciones como son la prestación de los servicios públicos, la promoción del desarrollo económico y social, la atención de los intereses de la comunidad, entre otras. Desde un punto de vista administrativo, el gasto público municipal corresponde a las erogaciones que realizan los ayuntamientos para la adquisición de factores, insumos, bienes y servicios necesarios para la gestión administrativa y de gobierno, y para el suministro de servicios públicos administrativos y básicos a la comunidad. Los grandes conceptos de gasto son los gastos administrativos, la inversión, los gastos de transferencias y el pago de la deuda.

El gasto público municipal, además de cumplir con la función originaria de mantener funcionando el aparato administrativo y de gobierno, y de producir los servicios públicos que demanda la sociedad, cumple una función económica muy importante al generar demanda de empleo, principalmente local, y demanda de bienes y servicios, cuyo impacto local, regional, estatal y nacional depende de la cantidad de recursos que el municipio destine al gasto. El impacto que un determinado nivel de gasto municipal tiene en la economía se puede medir por la cantidad de empleos directos (servidores públicos), cuyo impacto se puede decir que es absolutamente local, e indirectos (en las empresas o comercios proveedoras de bienes y servicios), es decir, su participación en la generación de producto y de reorientación del ingreso.

Esto es, el gasto público municipal se convierte en un flujo de ingresos para quien lo recibe y a su vez se convierte en demanda final, lo que constituye una variable importante del nivel de actividad cuando menos a nivel local. De igual forma, en tanto el nivel de desarrollo del municipio sea mayor, el impacto local del gasto municipal se espera que sea mayor. Una estructura productiva y de servicios local diversificada y competitiva estará en mejor posición para suministrar, además de la fuerza de trabajo, los insumos, bienes y servicios que demandan las administraciones municipales. En caso contrario, una proporción mayor del gasto municipal se trasladará a otros municipios, regiones, etc.

II.2.2.1. Gastos de administración

Los gastos de administración corresponden al pago de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos y similares correspondientes a los empleados públicos, así como los gastos efectuados en la adquisición de artículos y materiales, incluyendo los servicios generales de conservación y mantenimiento,³¹ compuestos por los gastos que realizan las autoridades municipales en el desempeño propio de las funciones administrativas y de gobierno, así como la administración, operación y mantenimiento requeridos para generar y suministrar diversos servicios públicos, los cuales le son asignados según lo expresado en la fracción III del artículo 115 constitucional.

II.2.2.2. Inversión

Los gastos en inversión corresponden al conjunto de erogaciones realizadas por el ayuntamiento en la construcción de obras de utilidad pública, tales como caminos, escuelas, adquisición de inmuebles para el uso de sus diversas dependencias y obras que tienen la característica de incrementar la capacidad de producción de servicios para la comunidad como sistemas de agua potable y drenaje, mercados, rastrojos, panteones, calles, alumbrado público, así como las cantidades destinadas a fomentar las actividades económicas de su circunscripción territorial. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio.

De acuerdo a la anterior definición, se debería esperar que el comportamiento de los recursos canalizados a la inversión pública por parte de las autoridades municipales tuviera una correspondencia con el crecimiento global de los ingresos y de manera especial, con el incremento de la población. Es decir, una alta relación con los recursos que está aportando la ciudadanía, especialmente impuestos y tasas, para los gastos públicos y el beneficio que está recibiendo a cambio.

³¹INEGI, *El ABC de las Finanzas Públicas*, op. cit., p.29

11.2.2.3. Transferencias

Las transferencias son definidas como las cantidades que los municipios destinan o transfieren para cubrir gastos no originados directamente por sus actividades, o bien que tienen una asignación específica. Estos gastos son generados por otras funciones de naturaleza redistributiva en beneficio de determinados grupos sociales o actividades, o bien a los usuarios de los servicios públicos, en este caso, el municipio actúa sin obtener retribución alguna.

Como la fuente de financiamiento de estos gastos suele ser la entrega de recursos por parte de la federación o del estado, en una comparación de ingresos y egresos es recomendable cuantificar el equilibrio de las transferencias de ingreso y gasto.

11.2.2.4. Pago de la deuda

El pago de la deuda pública consiste en las cantidades de dinero que erogan los municipios para liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento, recursos obtenidos en periodos anteriores con los cuales se llevaron a cabo obras o como complemento el gasto administrativo, mediante el pago del capital o principal y los intereses.

Siempre que las cantidades erogadas por concepto del servicio de la deuda guarden relación con las expectativas originalmente planeadas de generación de ingreso los presupuestos municipales podrán enfrentar dichos compromisos con relativa facilidad, sin embargo, en el caso de una súbita elevación del costo del dinero, o una permanencia por periodos largos de tasas de interés elevadas, los presupuestos de los municipios se ven seriamente afectados sobre todo por los crecientes montos de intereses que tienen que desembolsar.²⁴

²⁴ En el caso de un esquema de pagos fijos de capital es obvio que los montos de amortización no se modifican, en cambio, con esquemas como pagos nivelados y de valor presente, ante incrementos en las tasas de interés los montos de capital a amortizar disminuyen ligeramente aun cuando en una menor proporción al incremento en el pago de intereses.

II.2.2.5. Clasificación del gasto

De forma similar a como se clasifican a los ingresos, al gasto municipal se le suele dividir en ordinario y extraordinario, clasificación que como ya se menciono, no se ajusta al proposito del trabajo presente, por lo que utilizaremos una clasificación que tiene que ver con el uso o destino de los recursos financieros de los gobiernos municipales y que esta relacionada con las funciones que tienen que realizar y las que en la realidad ejecutan. La inclinacion de los gastos hacia uno u otro lado, mostrara la preponderancia que le dan los municipios a la funcion administrativa de gobierno (funcion adretiva), o bien, a la funcion de suministrador de servicios publicos basicos que es su funcion substantiva.

La clasificación propuesta agrupa al gasto administrativo y el gasto de transferencias en un concepto que nombraremos Gasto Corriente. Este gasto sumado al gasto de inversion le llamaremos Gasto Ordinario. Y a la suma del gasto ordinario y el pago de deuda le denominaremos Gasto Efectivo.

Hasta aqui, ya contamos con un marco conceptual que nos permitira abordar el analisis global del comportamiento de las finanzas publicas municipales. Hemos visto que los gobiernos municipales tienen como funcion principal la produccion y prestacion de servicios publicos considerados basicos para los habitantes: la seguridad publica, el alumbrado publico, la dotacion de agua potable, alcantarillado y el saneamiento, el barrido de calles y la recoleccion y disposicion de basura, entre otros servicios. De igual forma, los gobiernos de los municipios prestan ciertos servicios administrativos que estan encaminados a promover, controlar, regular, supervisar, etc., actividades de diversa índole. Para la realizacion y desarrollo de sus funciones, estos gobiernos incurrn en gastos publicos corrientes y de inversion los cuales son financiados con recursos recaudados de manera directa de los contribuyentes locales, los obtenidos por la explotacion de sus bienes publicos patrimoniales, de los recibidos de la federacion y de los estados, o bien, de los provenientes del endeudamiento publico.

El análisis de la estructura y evolución del gasto y de las fuentes de financiamiento así como el comportamiento de dichas variables a nivel de entidades federativas, será el tema del que nos ocuparemos en el siguiente capítulo

Capitulo Tercero

Evolución de las Finanzas Publicas Municipales 1982-1994

CAPITULO TERCERO

EVOLUCION DE LAS FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES 1982-1994.

Introducción

En este capítulo procedemos al análisis de los flujos de ingresos y egresos del total de municipios del país¹ para un lapso de tiempo que abarca doce años (1982-1994). La delimitación del periodo de estudio comprende los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid H. (1983-1988) y Carlos Salinas de G. (1989-1994).

El planteamiento del presente trabajo, es que, de inicio, el problema de las finanzas municipales se percibió como un problema fundamentalmente de falta de ingresos, o al menos, las estrategia y políticas utilizadas en los siguientes años después de la reforma, se encaminaron a tratar de resolver ese problema² restándole importancia a los desequilibrios generados por el exceso de gasto. Al darle mayor peso a los mecanismos para incrementar los flujos de ingreso,³ sin complementarlos con esquemas para regular y utilizar de manera más eficiente los recursos, se agudizaron los desequilibrios entre la capacidad de generación de ingresos locales y los requerimientos de gasto administrativo. Sin embargo, ese impacto inicial perdería su impulso y los resultados tenderían a ser marginales con el transcurso del tiempo y el agotamiento de la fuente de tributación.

El resultado que se espera encontrar del estudio, es que no obstante los esfuerzos para aumentar los ingresos, su incremento no fue suficiente para cubrir los gastos presupuestados, lo que generó desequilibrios financieros que se fueron corrigiendo mediante subsidios y transferencias aportadas por los gobiernos estatales o la Federación, recurriendo al endeudamiento público, o bien, disminuyendo los niveles de inversión física.

¹ Según la fuente de información de las finanzas públicas municipales: INEGI *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*, *op. cit.*

² Como es el caso de los incentivos que se empezaron a otorgar a los municipios que hacen esfuerzos extraordinarios por incrementar sus ingresos procedentes del cobro del predial y de los servicios de agua potable y alcantarillado, contenidos en el cálculo de los coeficientes de participación en el Fondo de Fomento Municipal. Ver artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, *op. cit.* pp. 26-28.

³ Ciertamente, había una veta de ingreso más importante para explotar en tanto que existía una gran cantidad de exasores fiscales, consumidores clandestinos de servicios, así como contribuyentes y usuarios morosos, además del rezago en las bases del impuesto predial y los precios de los servicios públicos.

Por lo tanto, el planteamiento que se presenta es que no obstante que los ingresos municipales mejoraron su posición, no por ello podemos afirmar que se ha alcanzado el fortalecimiento de las finanzas, ni mucho menos que el fin último de dicho fortalecimiento, el desarrollo municipal, se haya visto favorecido con mayores índices de inversión en obras y servicios de utilidad pública.

III.1. Gasto Público Municipal

El alcance de la actividad financiera de los gobiernos municipales en el contexto económico de México, se puede dimensionar mediante la comparación de los egresos de estos gobiernos y el PIB del país. Dicha relación indica la participación en la demanda de empleo, bienes y servicios por parte del sector público local en el producto total. Las cantidades de dinero que erogan los municipios en el cumplimiento de sus funciones tanto las destinadas a la producción de servicios públicos (gastos de operación, mantenimiento e inversión), las utilizadas con fines redistributivos (participaciones y transferencias), como las propiamente administrativas o de gobierno, representan la contribución de una parte de los procesos económicos que se realizan a nivel local, al total de la economía nacional.

Cuadro 1
Egresos públicos como porcentaje del PIB
Montos en imp. constantes (1980=100)

	1982	1983	1988	1994
PIB	4,831	4,631	4,886	5,851
Sector Público Fed	2,019	1,867	1,870	1,544
Gobierno Federal	1,331	1,242	1,297	1,052
Distrito Federal	64	66	38	62
Estados	55	165	142	354
Municipios	29	30	39	76
Participación total ¹	41.5%	40.4%	38.3%	26.6%

¹ Excluye los gastos federales ya que están contenidos en el Sector Público Federal.

Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros 2.7, 8 y 9 del Apéndice Estadístico.

En México, el peso del gasto realizado por el conjunto de municipios como porcentaje del producto nacional es mínimo, aun cuando de 1982 a 1994 se incrementó de forma importante. Es muy clara la tendencia favorable en dicha participación, la cual se ha

significado como la de mayor crecimiento por arriba de la del propio gasto público estatal. El gasto municipal como porcentaje del PIB tuvo una evolución creciente, al contrario de lo que sucedió con los gastos del resto del sector público cuya participación dentro del PIB ha disminuido,⁴ excepto la de los gobiernos estatales.

De acuerdo a los datos mencionados y exclusivamente desde el punto de vista del enfoque de finanzas públicas, la actividad de los municipios no tiene un impacto realmente significativo en el contexto global de la economía, y tal vez, ni siquiera del de las finanzas públicas del país.

III.1.1. Evolución y estructura del gasto público municipal

Cuadro 2
Gasto público municipal
Tasas reales de crecimiento por periodo

Conceptos	Periodos	88-82	94-88	94-82
Total		4.9	12.3	8.5
Administrativos		4.2	12.2	8.2
Transferencias		13.4	13.7	13.8
Inversión		4.0	11.2	7.5
Pago de deuda		12.3	13.4	12.8

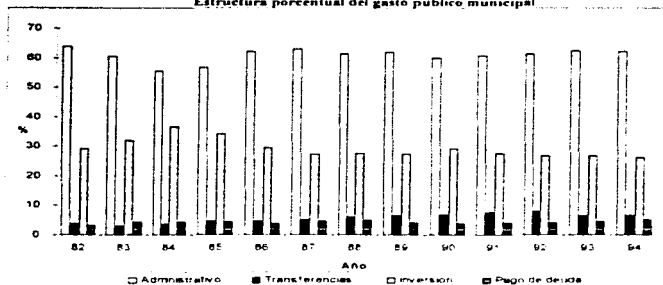
Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 3 del Apéndice Estadístico.

En el periodo de estudio el gasto público municipal tuvo un incremento medio anual del 8.5% en términos reales, ello muestra que no obstante los índices inflacionarios observados durante el periodo, sobre todo de 1983 a 1988,⁵ fue mayor el incremento en el consumo de bienes y servicios y el pago del factor trabajo utilizado por los gobiernos municipales. De los agregados del gasto público municipal, el administrativo y el de inversión observaron un comportamiento similar al del gasto total, no sucedió lo mismo con las transferencias y el pago de la deuda.

⁴ Los porcentajes de participación del gasto público en el PIB son e indicador de la disminución del papel del Estado mexicano en la economía del país, no sólo en la producción de bienes y servicios sino también en el conjunto de la demanda agregada. En 1982 el gasto público representaba cerca de la mitad del producto nacional y 12 años después únicamente la tercera parte.

⁵ El promedio anual de inflación de 1983 a 1988 fue 91%, en tres años (1983, 1987 y 1988) la inflación fue superior al 100%. De 1989 a 1994 la inflación se redujo de manera considerable, el promedio fue de 16% y en los últimos tres años fue de sólo un dígito. Ver cuadro 16 del apéndice estadístico.

Gráfica I
Estructura porcentual del gasto público municipal



Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 4 del Apéndice Estadístico

Gasto corriente

Con relación a la estructura del gasto, el administrativo tiene una importancia fundamental ya que, en promedio, las tres quintas partes (61%) de los gastos totales de los municipios mexicanos se destinan al pago de salarios y prestaciones a los servidores públicos, adquisición de materiales, muebles y suministros, y a la contratación de servicios generales necesarios para el funcionamiento tanto de las oficinas administrativas y de gobierno como para el mantenimiento y operación de los servicios de consumo público.

Los gastos de las oficinas administrativas consumen gran parte los recursos de los gobiernos municipales del 100% de los gastos administrativos, se destino, en promedio, el 40% a las oficinas administrativas, es decir, el 26% del gasto total de los municipios. porcentaje similar al que destinaron todos los municipios a la inversión pública. En este mismo renglón de gasto, vemos que para las oficinas de gobierno se destino en 1994, el

27% de los gastos administrativos lo que representó un 17% del gasto total municipal en ese año, o desde otro punto de vista, el monto destinado a los mencionados gastos superó en un 6% a la inversión realizada en obras materiales para el municipio. En dicho año, los municipios del país destinaron \$5,675 miles de nuevos pesos a las actividades de agricultura y ganadería -suponemos que a las oficinas administrativas- lo que representa un insignificante 0.02% del gasto total realizado por los municipios en ese año.

El peso del gasto administrativo en la estructura del gasto público municipal, no es tan solo un problema de carácter financiero sino también de carácter económico, en tanto que para allegarse de recursos, los gobiernos locales recurren al mecanismo de gravar cada vez más a los contribuyentes, con el consiguiente deterioro de su nivel de ingreso y consecuente disminución de capacidad de demanda, sin que exista correspondencia en la calidad y cantidad de los servicios que se entregan a la población.

En el caso de las transferencias, el otro componente del gasto corriente, vemos que se destinaron recursos crecientes especialmente por concepto de subsidios a instituciones públicas (cuadro 1 del apéndice estadístico) participando con un 5.7% promedio en el gasto municipal.

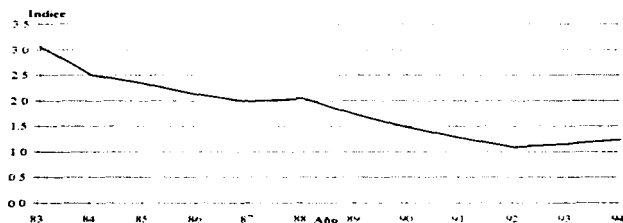
Inversión

En cuanto al gasto realizado en la inversión -en obras públicas y fomento-, la participación promedio fue del 29%, es decir, cerca de una tercera parte del gasto total municipal. Considerando los porcentajes que destinan los gobiernos estatales y el Distrito Federal (DF), los municipios invierten más que los estatales (23.7%) pero menor al del DF (31%).

Un aspecto interesante que observamos en la participación porcentual de los gastos para inversión en el total de gasto en las finanzas de los gobiernos municipales, estatales y el DF, es la mayor participación en el periodo 1983-1988 (36%, 26% y 38% para los tres niveles de gobierno respectivamente), que la del periodo 1989-1994 (32%, 22% y 25%, respectivamente).

Debido a que los niveles de participación de la inversión en el gasto de uno y otro gobiernos no nos dicen mucho acerca del nivel óptimo de recursos que se debieran destinar a la inversión, proponemos utilizar un sencillo indicador que nos facilite medir la relación entre el precio de los servicios y su oferta adicional. El precio de los servicios, que llamaremos precio-ingreso, lo identificaremos con los ingresos recaudados por impuestos, derechos y productos, que en buena medida representan el precio por los servicios públicos, y la oferta adicional de los mismos que denominamos oferta-inversión, se expresa con los montos de inversión en obras públicas y fomento

Gráfica 2
Comportamiento del índice oferta-inversión vs. precio-ingreso



Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1 del Anepdice Estadístico.

Con base a la información estadística utilizada vemos la tendencia decreciente que ha tenido la oferta de servicios en relación a su precio, pagado por los contribuyentes. Dicha tendencia tiene dos fases: la primera fue de 1983 a 1987 en la que a cada unidad de precio-ingreso correspondía más de tres unidades de oferta-inversión, la segunda que abarcó el periodo de 1989 a 1992 en la que continúa la tendencia decreciente, llegando a su nivel más bajo en 1992 con un valor de 1.084, con una ligera recuperación a partir de 1993. Es importante señalar que, en precios constantes de 1980, en el periodo de 1991 a 1994 se

invertieron mas recursos (\$14,001 miles de millones) que en el de 1983 a 1990 (\$4,970 mil millones de pesos). Aun cuando la inversion, de 1983 a 1994, crecio 7.8 medio anual real, el precio-ingreso tuvo un incremento del 17.1%. Otra manera de enfocar la dinamica que se presenta entre los ingresos o el costo por los servicios y los montos destinados a la inversion, es que en 1983 el precio-ingreso (\$11,946 millones) representaba tan solo el 33%, en tanto que para 1994 los \$17,553 millones representaban el 81% de lo destinado a la inversion.

Bajo este enfoque, afirmamos que el proposito de incrementar el bienestar de la poblacion local mediante mas y mejores servicios publicos, no se ha satisfecho en tanto que la oferta de servicios no ha correspondido al aumento en los precios. Es decir, que en terminos economicos, no ha habido el correspondiente incremento en la oferta como respuesta al incremento en el precio. Ello nos permite empezar a confirmar parte de nuestra hipotesis, en la que afirmamos que, el problema de las finanzas municipales se concibio principalmente como un problema de falta de ingreso y no como un problema en el que habia que distribuir de manera mas productiva y eficiente el gasto y con base en ello, diseñar una estrategia de ingresos cuyos impactos fueran de largo plazo.

Deuda Pública

En lo que se refiere al pago de deuda, los incrementos en los pagos (12.8% promedio) respondieron a los incrementos en el endeudamiento, aunque de acuerdo a la informacion del INEGI, los pagos de la deuda (amortizacion de capital y pago de intereses) fueron generalmente menores al endeudamiento publico municipal.

III.2. Ingresos Públicos Municipales

El mejoramiento de la situacion presupuestal de los municipios del pais se definió como condicion para propiciar el crecimiento economico municipal y en particular, elevar la cantidad y calidad de los servicios publicos. Es asi que, " el fortalecimiento de la hacienda publica municipal fue uno de los propositos mas trascendentales de la reforma al

artículo 115 constitucional y que ha sido el punto de partida para una serie de transformaciones jurídicas que se han realizado en el ámbito municipal y en el marco de las relaciones de coordinación fiscal entre los gobiernos federal, estatales y municipales.¹⁹

El complemento al sistema de distribución de participaciones que había iniciado en enero de 1980 con la Ley de Coordinación Fiscal fueron los impuestos sobre la propiedad raíz (predial y traslado de dominio) como fuentes exclusivas de tributación de los municipios y la posibilidad de recibir ingresos por los servicios públicos que suministrarán a la población.

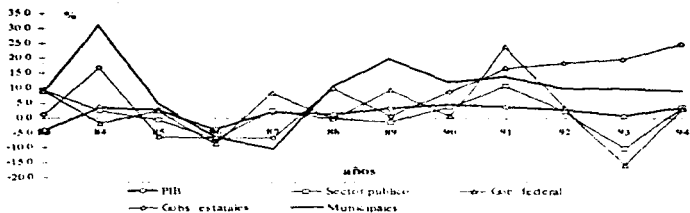
Como se muestra en la gráfica 3 siguiente, cuando menos durante los dos primeros años (1983-1984) después de realizada la reforma mencionada, los ingresos crecieron de manera importante, y posteriormente de 1988 a 1994, aun cuando observaron una tendencia decreciente, su crecimiento fue por arriba del 5% real. En general, el comportamiento de los ingresos municipales fue satisfactorio, sobre todo, si los analizamos en relación al comportamiento que tuvieron los ingresos de la Federación, los de los gobiernos de las entidades federativas y el crecimiento del PIB.

Así se tiene que, de 1983 a 1994, el crecimiento real de los ingresos municipales en todo el periodo fue de 8.9%, el de los ingresos del sector público fue de -0.2%, el de los ingresos del gobierno federal 2.4%, el de los gobiernos estatales 7.3%, mientras que el del PIB fue de tan solo 1.6%.

Sin embargo, el comportamiento no muestra una tendencia definida, salvo que de 1985 a 1987 decrecen respecto a los incrementos de 1983 y 1984, tanto que en 1987, tienen una tasa negativa del 10.4%. En 1988 y 1989 crecen de manera importante pero a partir de 1991 sus crecimientos son menores. De hecho, la evolución más importante que tuvieron los ingresos fue de 1988 a 1994 con tasas reales promedio del 12%.

¹⁹ INAP-BANOBRAS, *Manifiesto de Hacienda Pública Municipal, México, 1989*, p. 11

Gráfica 3
Evolución del PIB y los Ingresos Públicos
Tasas reales 1983-1994



Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros 1.7 y 1.8 del Apéndice Estadístico

Desde un punto de vista eminentemente práctico, los ingresos municipales deberían estar altamente relacionados con los gastos federal y estatales, en función del peso que tienen las participaciones y las transferencias en dichos ingresos, proposición que mediante el análisis de la representación gráfica no era factible verificar, o más bien, a partir de la observación de la gráfica podríamos afirmar que, al menos en el lapso de tiempo analizado, los ingresos de los municipios del país observaron un comportamiento completamente diferente al que tuvieron los gastos mencionados, es decir, que no hubo ninguna relación entre las variables de gasto federal y estatales.

III.2.1. Evolución y estructura de los ingresos públicos municipales

Hemos visto que la evolución de los ingresos municipales ya descontado el efecto inflacionario fue positiva y que además, observaron un saldo positivo considerando que los gastos realizados fueron ligeramente menores. Lo que a continuación revisaremos, es la estructura de los ingresos desde el enfoque de sus componentes individuales como de los agregados, con el propósito de ver cual ha sido la aportación de cada una y su importancia dentro del total de ingresos.

Gráfica 4
Estructura de los ingresos municipales



Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 4 de Apéndice Estadístico.

En los doce años que ocupa el presente trabajo, los ingresos fiscales transferidos - participaciones y transferencias- han aportado la mayor parte de los recursos monetarios con que contaron los municipios del país, en promedio, tres quintas partes de sus ingresos totales provinieron de estos recursos. Para el año de 1994, disminuyeron su participación en más de un 10% en relación a su aportación en 1989, lo que supondría una mayor aportación de los ingresos locales.

Los ingresos locales -impuestos, derechos, productos y aprovechamientos- aportaron un 35% en promedio, creciente a partir del año 1989. Respecto a la aportación de estos ingresos en el año de 1983, la de 1994 fue superior en un 29%, pero respecto a la de 1982, antes de la reforma municipal, fue de -6%.

Por concepto de ingreso por deuda pública el promedio de participación fue de solo 5%, aunque el crecimiento de su participación, fue mayor a partir de 1992. En el lapso del estudio realizado, se presentó una relación de complementariedad entre los ingresos locales y los fiscales compartidos, ya que en la medida en que los ingresos locales fueron disminuyendo su peso en los ingresos municipales, casi en la misma proporción se fueron incrementando las participaciones, con una ligera disminución a partir de 1989.

Esta estructura si bien no es recomendable por la limitada autonomia financiera a que se ven sujetos los gobiernos de los municipios, y existen razones para suponer que una cierta descentralizacion de los recursos transferidos seria deseable, tambien es cierto que, desde un punto de vista estrictamente economico, los beneficios que obtiene la poblacion por los servicios que le presta el gobierno municipal, no presentan ninguna diferencia por la procedencia de los recursos con que son financiados ya sean estos locales o transferidos.

Desde un punto de vista administrativo y de costos, para la recaudacion de los ingresos locales se requiere de una estructura administrativa que implica un costo que finalmente pagan los contribuyentes, en cambio, en el caso de los ingresos fiscales compartidos los beneficios son completos ya que su disfrute no les significa ninguna erogacion

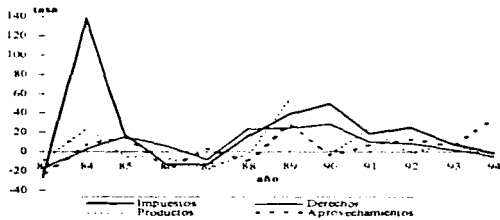
Ingresos locales

Segun vimos en el capitulo anterior, los ingresos locales son una de las diferentes agregaciones de conceptos de los recursos municipales que hemos propuesto para realizar el analisis de sus finanzas por el lado del ingreso. Los ingresos locales agrupan a las fuentes de recursos financieros que son controladas, administradas y recaudadas de forma directa por las autoridades municipales como son las contribuciones locales, impuestos y derechos, los ingresos generados por la explotacion de los bienes municipales (productos), y los que provienen de las sanciones administrativas y fiscales ademas de las donaciones, herencias y subsidios otorgados a los municipios conocidos como aprovechamientos

La etapa mas critica para los ingresos locales fue la de 1985 a 1988, durante la cual a pesar de que en terminos corrientes crecieron de manera importante, no fue suficiente para contrarrestar los efectos de la inflacion

Es de suponer⁷ que el incremento de los ingresos locales se debió en gran medida, además de los aumentos en las tasas y las tarifas de los impuestos y de los servicios públicos, a la actualización de las bases de tributación y a la ampliación del universo de contribuyentes (a la propiedad raíz), a la actualización de los padrones de usuarios e incrementos tarifarios en el caso de los servicios públicos (principalmente agua potable), así como a programas de cobro y recuperación de rezagos en contribuciones y en pagos por servicios, es decir, una mejor administración de los tributos.⁸

Grafica 5
Evolucion de los Ingresos Locales
Tasas reales



Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 3 del Apéndice Estadístico

⁷ Para verificarlo, sería necesario realizar un estudio comparativo de las variaciones en las tasas y tarifas de los impuestos y servicios públicos a través de los años transcurridos de 1983 a 1994, y estimar en que medida los ingresos obedecieron a incrementos en dichos elementos, o bien, a medidas que tienen que ver más con el aspecto administrativo de los tributos locales.

⁸ Por mejoramiento en la gestión y administración de los tributos me refiero al manejo de los elementos de la imposición que son sujeto, persona física o moral obligada a pagar, el objeto es hecho generador de un impuesto, un derecho, una aportación, una multa, etc., la base, cantidad sobre la que se determina el impuesto a pagar, la tasa, porcentaje de la base para un determinado objeto tributario, la cuota, cantidad de dinero o en especie para el cobro de algún concepto, y la tarifa, agrupamiento de cuotas o tasas que se aplican a objetos. Ver conceptos en INAP-BANOBRAS, *Manual de Hacienda Pública Municipal*, México, 1980, p. 25.

Al menos en los primeros años, a partir de 1983, estas medidas tuvieron un impacto favorable e incrementaron los niveles de recaudación pero con el tiempo perdieron fuerza. Según los montos de recaudación del impuesto predial (cuadro 1 del apéndice estadístico) se puede ver el considerable incremento para 1983⁶ y principalmente en 1984 (414% en términos reales), hasta disminuir en los siguientes años, recobrándose en 1989, continuando con altos incrementos pero decreciendo gradualmente hasta 1994. La tasa de crecimiento medio anual de los impuestos locales que fue de un 15.9% la mayor de todas las fuentes de ingreso tanto local como transferidas y deuda, refleja que tanto el impuesto predial junto con el de transmisión de la propiedad son uno de los pilares importantes de los ingresos locales. A pesar de esa situación, no pueden seguir financiando por sí solos el costo de los servicios municipales por las cargas que representan para los contribuyentes, a las que hay que sumarle los costos que la propia administración de los tributos representa.

En el resto de ingresos locales observamos un comportamiento bastante irregular, siendo el mejor año el de 1984 (cuadro 2 del apéndice estadístico-Anexo) y el periodo que va de 1988 a 1992.

Es de subrayar la baja importancia relativa de los ingresos por el cobro de los servicios públicos municipales. En 1982 los ingresos por los servicios de agua potable y alcantarillado, mercados, rastro y panteones, representaban el 25% del total de derechos municipales, y la de los derechos por servicios administrativos (licencias, registros, permisos, etc.) era de 44 por ciento. Para 1994, la participación de los primeros apenas es de un 17 por ciento mientras que para los derechos por servicios administrativos ascendió al 55 por ciento. Es decir, los ingresos por la prestación de los servicios públicos expresamente mencionados en el artículo 115 no han reflejado la importancia que se esperaba como parte fundamental para el fortalecimiento financiero de los municipios.

⁶ A partir de dicho año dio inicio un proceso de actualización de los valores de las propiedades inmuebles de los padrones catastrales y de una política de revisión de las bases del impuesto predial, es decir actualización de los valores catastrales con la incorporación en muchos de los casos, no solo del valor del terreno, sino también de la construcción y en otros casos del nivel y calidad de los servicios públicos, lo cual tuvo efectos notorios en la recaudación de los impuestos a la propiedad inmobiliaria. Sin embargo el fuerte impulso inicial fue disminuyendo de manera gradual.

Una posible explicación a esta tendencia decreciente de los ingresos locales tiene que ver con el incremento de las bases de tributación y/o tarifas más allá de la capacidad de pago del contribuyente¹⁰. Suponemos que el incremento de los ingresos locales, particularmente los impuestos y los derechos, conllevaron una desigual carga tributaria. Al aumentar los impuestos y las tarifas de los servicios públicos, los particulares tuvieron que desembolsar el total del importe de pago, lo que representó cada vez un mayor porcentaje de su ingresos ante salarios reales a la baja. En cambio, para las empresas y comercios la erogación representó un porcentaje menor de su ingreso, y con la posibilidad de que pudieron haber trasladado¹¹ hasta el 100% del incremento en los impuestos y derechos a los consumidores mediante el incremento en los precios de los bienes o servicios.

Así, ante esquemas de tasas de impuestos demasiado altos se genera o agudiza el fenómeno de evasión o diferimiento de pago de contribuciones cuyo efecto es la caída de los ingresos públicos. Otro fenómeno que se puede generar es que el contribuyente decida diferir el pago de impuestos en tanto cuente con ingresos suficientes para cumplir con su obligación fiscal, lo que representaría para el municipio una disminución en sus ingresos. En el caso del usuario del servicio público municipal, independientemente de que su nivel de consumo disminuya por el incremento en las tarifas,¹² rentaría, al menos en el corto plazo, los efectos del incremento de dichas tarifas y provocaría caídas en el nivel de recaudación, en tanto que el usuario demorara el pago de los servicios a efecto de cubrir

¹⁰ Es un hecho que la capacidad de pago, al menos en las personas físicas, medida por las variables salario y empleo, disminuyó drásticamente de 1983 a 1988. El salario medio anual por trabajador disminuyó en un 5.0% promedio anual y el desempleo abierto como porcentaje del empleo pasó de 9.2% en 1983 a 11.8% en 1988. Véase *perspectivas Económicas de México*, octubre 1990, octubre 1993 y julio 1996. CIEMEX-WEEF, Pennsylvania, U.S.A., cifras históricas, cuadro 16 del apéndice estadístico.

¹¹ La posibilidad de trasladar toda o parte del incremento de los impuestos al precio de un bien o servicio privado, depende de la elasticidad precio de la demanda o de la posibilidad de sustituir el bien por otro.

¹² El consumo de un servicio público, como de cualquier otro bien, depende de la elasticidad del consumo respecto al precio. Sin embargo, en el caso de un servicio público su elasticidad, aunque positiva, es más baja por tanto, ante un incremento en el precio de los servicios el nivel de consumo podría caer mínimamente o bien, no sufrir alteración. Visto exclusivamente desde el enfoque del consumo, sin considerar la afectación en la capacidad de pago, los ingresos por estos conceptos se incrementarían. Por otro lado, bajo la óptica de gasto, si el incremento en la tarifa tiene las finalidades de aumentar los ingresos y desestimular el consumo para reducir la producción del servicio y consecuentemente los costos, es posible que ninguna de las dos finalidades se cumpliera, en tanto que el consumo podría no disminuir, la reducción esperada en los costos de producción no presentarse y por el contrario, reducirse la recaudación por la incapacidad de pago de los usuarios.

otras necesidades.¹³ En este sentido se ha señalado que "resulta evidente que un Estado moderno utiliza al máximo el principio de la capacidad de pago y, en consecuencia, a la hacienda local, en materia impositiva, solo le quedan aquellas exacciones que tienen su apoyo en el principio del beneficio, fuente que podemos reconocer como bien exigua"¹⁴

Participaciones

De los ingresos fiscales transferidos las participaciones son las de mayor peso en las finanzas de los gobiernos municipales. Hacia fines de la década de los ochenta, las participaciones en ingresos federales se convierten en los ingresos de mayor cuantía dentro de la estructura de ingresos de los municipios. Para 1982 representaron la mitad de los ingresos municipales, y en 1983 ascendieron al 65%. En promedio, las participaciones representaron un 56% y su crecimiento medio anual fue de 9%, solo por abajo del crecimiento de la deuda pública y de los impuestos.

El incremento de recursos proveniente de las participaciones fue debido a las modificaciones realizadas al Sistema de Participaciones sobre todo a partir de 1991, cuando se le asignó mayor peso al factor poblacional y a las compensaciones para las entidades menos favorecidas, así como la inclusión de los incrementos en la recaudación de predial y agua en el Fondo de Fomento Municipal.¹⁵

Durante el periodo 1983 a 1994 los ingresos municipales por participaciones han evolucionado favorablemente, como se desprende de la información estadística:

¹³ No es que las necesidades cubiertas por los servicios públicos municipales no sean prioritarias, sino que, el usuario considera que en el futuro la autoridad local puede hacerle alguna concesión respecto a sus adeudos y por lo tanto, es posible que no disminuya su consumo de servicios.

¹⁴ Tomado de Alberto de Rovira Mola, "Ingresos Fiscales Propios y Transferencias en el Municipio", *Trimestre Fiscal*, año 16, número 52, Guadalajara, Jal., octubre-diciembre 1995, p. 214.

¹⁵ Sin embargo en el nivel estatal, los criterios de distribución a los municipios son muy diversos aun cuando predomina el de la población (en diversos porcentajes), el de la recaudación, por impuesto predial y derechos de agua, y los índices de marginación, entre otros criterios. Ver INDETEC, *Criterios de Distribución de Participaciones Federales a Municipios en las Entidades Federativas*, Revista Hacienda Municipal, número 56, Guadalajara, Jal., septiembre 1996, pp. 97-114.

- Los ingresos tributarios de la Federación, recursos que integran las participaciones crecieron a una tasa media anual de 3.8%, mayor a la del producto nacional que fue de 1.6%
- Los ingresos tributarios como porcentaje del PIB pasaron de un 9.8% en 1982 y de un 10.2% en 1983, hasta el 12.8% en 1994
- Las participaciones a los estados, municipios y el Distrito Federal crecieron 5.3%, incremento mayor al de los ingresos tributarios que fue de 3.8%
- Las participaciones a estados, municipios y Distrito Federal como porcentaje de gastos del Gobierno Federal pasaron de un 9.3% en 1982, al 21.9% en 1994
- Los montos de participaciones a los municipios se incrementaron 9.0%, las de los estados 5.5% y las del Distrito Federal 0.2%
- Como porcentaje de las participaciones totales, a los municipios se les ha asignado un porcentaje cada vez mayor. En 1983 se le asignó el 11.3% y para 1994 le correspondió un 15.3%

Transferencias

Las transferencias que es la otra fuente de recursos para los municipios, digamos externa, incluida en el agregado de recursos fiscales transferidos ha presentado un comportamiento sin ninguna tendencia definida y su aportación al total de ingresos municipales ha sido reducida. Las transferencias tuvieron un incremento medio anual negativo de 1.3% y su aportación dentro de las fuentes de ingreso de los municipios solo representó un 2.7% en promedio.

Cabe aclarar que en la fuente de información consultada no existe el rubro de transferencias como tal. Las cantidades aquí analizadas, se tomaron del rubro de aprovechamientos y corresponden a los renglones de subsidios y aportaciones federales y estatales. Los hemos separado, a fin de excluir de los ingresos locales municipales, aquellos que no provienen de sus fuentes propias de recursos que están fuera de su control, al menos administrativo, y que por otro lado, están sujetos a la decisión de niveles de gobierno superior, y que son asignados en función de alguna política específica o que en su

caso, son recursos aportados para subsidiar déficits de gasto corriente en los municipios. Aun cuando los montos que los municipios reciben a través de transferencias no tienen un peso muy alto en el conjunto de las finanzas municipales, son importantes en tanto que representan una alternativa de recursos para reducir sus déficits.

Deuda Pública

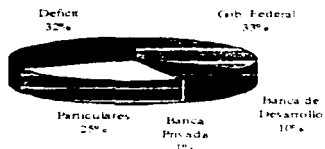
El ingreso por concepto de deuda pública es el renglón de las finanzas municipales que mayor incremento experimentó durante los 12 años que abarca nuestro estudio. Dicho ingreso, mantuvo un crecimiento medio anual del 18.8%. En los años de 1993 y 1994 estos ingresos representaron la tercera fuente de ingresos de los municipios con un 8.8 y 9.4 por ciento respectivamente.

Se puede decir que del 100% de los recursos utilizados en inversión, aproximadamente el 18% proviene del endeudamiento público, lo cual significa que los municipios han disminuido la capacidad de gasto futuro en favor de un mayor nivel de inversión en el presente, ya que dichos recursos de deuda tendrán que ser pagados con los ingresos esperados tanto de la recaudación local como de los ingresos fiscales transferidos.

En ese sentido, un cálculo aproximado del saldo de la deuda de los municipios al año de 1994 arrojó un monto de 1.8 miles de millones de pesos, lo que representa el 27% del total de endeudamiento adquirido del año de 1985 al de 1994, lo cual representa un elevado nivel de compromiso financiero para los municipios.

Respecto a los agentes a los que recurren los municipios para contraer deuda, vemos que tienen un lugar importante el gobierno federal y los particulares. Contrario a lo que pudiera suponerse, el crédito recibido a través de la banca de desarrollo resultó ser mínimo (según datos del INEGI).

Gráfica 6
Fuentes financieras de endeudamiento municipal 1983-1994



Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 1 del Apéndice Estadístico

III.2.2. Indicadores Financieros

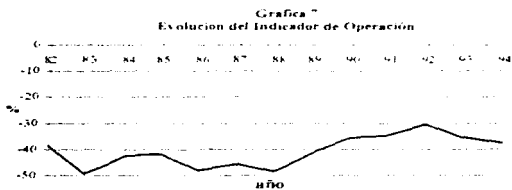
Hasta aquí hemos visto que el fortalecimiento de las finanzas municipales, con base a sus propias fuentes de tributación, a más de una década de su promulgación, tiene ciertos signos positivos, sobre todo si los evaluamos por los incrementos en las fuentes de tributación local, principalmente en los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y los ingresos que reciben mediante las participaciones federales. Sin embargo, vimos que por el lado del gasto, su comportamiento fue similar al de los ingresos, es decir, que en la medida en que crecieron los ingresos los gastos también lo hicieron, contando como fuentes complementarias a los presupuestos de gasto la contratación de deuda y el apoyo recibido por medio de las transferencias. En este punto es en el que queremos ahondar un poco más, medir los desequilibrios entre ingresos y gastos y conocer cual fue su evolución.

Indicador de operación

El indicador de operación es el porcentaje que representa de los gastos la diferencia entre los ingresos locales y los gastos administrativos, es decir, es la cantidad de los gastos administrativos que se cubre con los ingresos locales.

Como se sabe, dichos ingresos debieran ser suficientes para cubrir los gastos a titulo de adquisicion de insumos, remuneracion del factor trabajo y costos de administracion, mantenimiento y operacion tanto de los servicios que presta como de la administracion municipal, o bien, estos, los gastos, adecuarse a las posibilidades de ingreso de los municipios.

En una situacion ideal, los ingresos debieran cubrir el 100 de los gastos administrativos, en ese caso, el indicador tendria un resultado igual a cero. Ello no significa que la administracion gubernamental funcione con eficiencia, es decir, que las cargas tributarias y las tarifas por los servicios cumplan con los principios de un esquema fiscal justo, ni que la asignacion de recursos a las areas administrativas sea la mas adecuada para los diferentes niveles de trabajo y responsabilidades, simplemente que los gastos de administracion son iguales a los ingresos locales. Durante el lapso de 1982 a 1994 los resultados de los indices de operacion de las finanzas municipales fueron los siguientes:



Fuente: Elaboracion propia con informacion del cuadro 1 del Apéndice Estadístico.

En promedio, el indice de operacion fue de 40, lo cual significa que los ingresos locales de los municipios del pais solo cubrieron en un 60% sus gastos administrativos, llegando en algunos años a tener que financiar cerca del 50% con otros recursos. La etapa más critica se presento en los años de 1983 a 1988 y a partir de 1989 se inicia un descenso en el indice con un punto minimo en 1992, para que en 1994, doce años despues de la

reforma municipal, se ubique ligeramente abajo de donde se encontraba en 1982, un año antes de promulgada dicha reforma

Los resultados, en terminos financieros, son los mismos permanente desequilibrio entre los ingresos locales y los gastos administrativos. Sin embargo, lo que nos parece mas importante es la posibilidad de darle interpretaciones diferentes al problema: una diria que la politica fiscal o de ingresos que maneja el municipio no corresponde a las necesidades que le plantea la poblacion, por lo tanto, hay que incrementar los ingresos locales, la otra diria, que hay que revisar la estructura de gasto administrativo y buscar la manera de reducir o contener el gasto sin afectar la actividad sustantiva del gobierno municipal. tal vez surgira una tercera opinion que se inclinaria por solicitar mas recursos al gobierno del estado o al de la federacion. Es probable que las dos primeras interpretaciones tengan razon, lo cual permitira establecer una estrategia combinada con elementos del lado del ingreso: identificacion de los contribuyentes y eficiencia en el cobro entre otros, y por el lado del gasto: disminucion de tramites administrativos, ahorro en consumos de energia y combustible, reduccion de estructuras burocraticas, como algunos ejemplos. La tercera opinion seria razonable en tanto que los ingresos fiscales compartidos no fueran suficientes para la cobertura de los deficits de operacion. En este sentido, hay que destacar que en los años en que fueron menores los indicadores (entre 1989 y 1994), obedecio a un mayor incremento de los ingresos (16.6% promedio) que el que experimentaron los gastos (12.54%).

Evidentemente que los municipios solucionaron o mas bien, han venido solucionando esos deficits con recursos de sus otras fuentes de ingreso. Los desequilibrios entre ingresos locales y el gasto administrativo lleva a suponer que adoptar dichos ingresos como sistema para financiar los gastos municipales ocasiona desequilibrios financieros crónicos, situación perfectamente explicable si se recuerda que las contribuciones locales a que pueden tener acceso los ayuntamientos, dada su carencia de poder tributario, son solo las que le autoriza previamente la legislatura local, condicionada a las necesidades que le

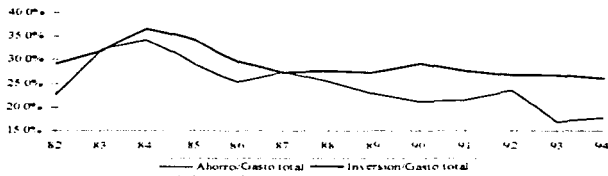
plantean el gobierno federal y los gobiernos estatales,¹⁸ y que formando parte del problema de las finanzas, estan los bajos niveles de eficiencia con que operan los municipios, lo que de persistir, ningun nivel de ingreso sera suficiente para cubrir los gastos

Lo que queda claro es que, en la medida en que los indices o deficits de operacion sean mayores, se estaran restandole posibilidades de destinar mayores recursos a la creacion de servicios publicos que atiendan las demandas de la ciudadania

Coefficiente de ahorro

Este indicador de las finanzas municipales relaciona el total de ingresos municipales excepto el renglon de deuda publica, con el total de gastos menos la inversion. El resultado de esta medicion, arroja la cantidad de recursos disponibles para inversion sin recurrir al financiamiento, es decir, la capacidad de inversion con recursos propios

Gráfica 8
Ahorro vs. Inversion



Fuente: Elaboracion propia con informacion del cuadro 1 del Apndice Estadistico

No obstante que los ingresos crecieron 8.9% el ahorro solo tuvo un incremento de 6.3%, debido al incremento en el pago de la deuda (12.8%) y a los gastos por transferencias (13.8%). En el grafico se aprecia como ambos coeficientes ahorro-gasto e inversion-gasto

¹⁸ Alberto de Rovira Mola, "Ingresos Fiscales Propios y Transferencias en el Municipio", tomado de *Trimestre Fiscal*, año 16, numero 52, Guadalupe: Jalisco, octubre-diciembre 1995, p. 214

fueron disminuyendo a partir de 1985, lo cual refleja la cada vez menor cantidad de recursos destinados a la inversión. De igual forma, se observa el crecimiento gradual de la brecha entre el ahorro y la inversión (brecha que es cubierta con recursos de deuda pública, la cual represento, en promedio, el 18% de los recursos para inversión).

De lo anterior, se determina que del 100% de la inversión realizada por los municipios, el 40% fue apoyada con recursos de endeudamiento público. Otro aspecto importante es que si bien en el lapso de 1989 a 1994 se realizó una mayor inversión que en el precedente, obedeció a que también el endeudamiento público tuvo una mayor participación en la inversión, 25.3% frente a un 8% de 1985 a 1988.

III.2.2. Distribución de ingresos municipales por entidad federativa

Como ya se señaló en los apartados anteriores del capítulo, los resultados globales de los ingresos públicos municipales han evolucionado de manera que han podido hacer frente al crecimiento del gasto, sin que ello signifique que las necesidades de la población por mejores y más servicios se hayan satisfecho, y menos, que se haya propiciado el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales. Aquí, interesa identificar las características que este comportamiento tuvo en los estados con diferentes niveles de desarrollo, medido a través del índice general de marginación del estado,¹⁷ y si la evolución de los ingresos municipales a nivel de estado ha sido congruente con el comportamiento de otras variables como son el PIB y la población estatal.

¹⁷ En esta parte del trabajo hemos utilizado la información de los índices y grado de marginación municipal elaborados por el Consejo Nacional de Población con información de 1980 y 1990, los cuales están calculados con base en 16 indicadores que tienen una muy estrecha relación con el nivel de desarrollo de los municipios. Ver *Indicadores sobre seguridad, marginación y ruralidad a nivel municipal, noviembre de 1987* e *Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación a nivel municipal, Sistema Automatizado de Información sobre la Marginación en México, 1990*, CONAPO, Julio de 1993. Cuadro 5 del apéndice estadístico.

El propósito de esta comparación es saber si hay alguna relación entre el grado de marginación estatal y la recaudación de ingresos locales municipales en todo el estado, de igual forma, la relación entre la aportación de los municipios al producto total de la economía nacional y la cantidad de población que concentran, y su participación en los ingresos fiscales transferidos, y sobre todo, ver cómo evolucionaron en el lapso de tiempo del presente trabajo. Por lo tanto, y sujeto a la disponibilidad de información, principalmente la que se refiere al PIB de los estados, se analizaron las variaciones de ingresos, PIB y población en cuatro diferentes años, mediante agrupaciones de los estados por cuartiles de acuerdo a niveles de ingresos locales e ingresos fiscales transferidos.

Ingresos locales

Debido a que los índices de marginación municipal expresan, entre otras variables, la capacidad de ingreso de la población, y esta a su vez, la capacidad de pago de las obligaciones tributarias, creemos que debe existir una alta relación entre el grado de marginación¹⁸ y el nivel de ingresos locales de los municipios, analizado a nivel de entidad federativa. Con base a los datos de ingreso real per capita y marginación municipal por entidad federativa, se ordenaron a las entidades de menor a mayor ingreso local per capita para 1980 y 1994.

En el año de 1980 (cuadro 12 del apéndice estadístico), se encontró que a las entidades federativas calificadas con grado de marginación municipal *muy alta*, también les correspondió el menor nivel de ingreso per capita, excepto el Estado de Tlaxcala. En el segundo y tercer cuartiles correspondientes a los ingresos per capita cercanos a la media (\$188.6), encontramos a los estados que en su mayoría tienen grado de marginación *alta*, excepto dos estados con grado de marginación *muy alta* (Guerrero y Veracruz) y dos estados de marginación *media* (Mexico y Jalisco).

¹⁸ No se tomaron en consideración otros factores como la capacidad de gestión de las autoridades fiscales, el grado de urbanización, entre otros.

En el cuarto cuartil, coeficientes de ingreso per capita superiores al promedio, de los ocho estados cinco tienen marginacion *media*, dos marginacion *alta* (Quintana Roo y Baja California Sur) y uno de grado *muy alto* (Tabasco).

Estos tres últimos estados estaban entre las cuatro entidades federativas con mayor nivel de ingreso per capita en 1980. En dicho año, el 80% de los estados con grado de marginacion municipal *muy alto*, se encontraron en los cuartiles 1 y 2, así como el 57% de los estados con grado de marginacion municipal *alto*. De igual forma, de los estados con grado de marginacion municipal *media*, el 100% se ubico en los cuartiles 3 y 4, es decir, por arriba del promedio nacional de ingreso por habitante.

Para el año de 1994 el nivel de ingreso local municipal por habitante y el grado de marginacion no mostraron una relacion tan definida como en 1980, sobre todo en los niveles mas bajos de ingreso per capita (cuadro 13 del Apéndice Estadístico). Se encontro que el 87% de los estados con grado de marginacion *muy alto* y *alto*, es decir, los de menor nivel de desarrollo, se ubicaron en el primero y segundo cuartil (ingreso per capita por debajo del promedio nacional), en el caso de los estados con grado de marginacion *medio*, *bajo* y *muy bajo*, el 81% se ubico en los cuartiles 3 y 4 (ingreso por habitante por arriba de la media nacional).

En cuanto a la evolucion de los indicadores, se encontro que en 1980, la diferencia entre los ingresos per capita del estado de mayor ingreso per capita (Coahuila) y el menor (Oaxaca) era de 12.9 veces. Para 1994, la diferencia entre Quintana Roo, entidad con mayor ingreso per capita, y Oaxaca la de menor ingreso, fue de 20 veces. De igual forma, la tasa de crecimiento en terminos reales de los ingresos per capita de 1980 a 1994 en el estado de Oaxaca fue de solo 1.9% medio anual, en cambio la de los estados de Coahuila y Quintana Roo, en la parte superior del coeficiente per capita fue del 5.2%.

En cuanto a la dinamica del crecimiento de los ingresos locales municipales por habitante se presento lo siguiente:

Cuadro 3
Evolución de los ingresos locales por habitante vs. grado de marginación 1980 y 1990

Cuartil	Rangos de tasas de crecimiento del ingreso per capita (1980=100)	Entidades federativas por grado de marginación (Absoluta %)				
		Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
I	De -10.4% a 1.0%	3 86.0%	2 22.2%	1 24.0%	2 20.0%	-
II	De 2.0% a 4.8%	2 33.3%	3 33.3%	1 24.0%	2 20.0%	-
III	De 5.1% a 7.0%	1 16.7%	2 22.2%	-	3 30.0%	1 8.0%
IV	De 7.04% a 11.4%	-	2 22.2%	2 40.0%	3 30.0%	1 8.0%
	S. I. M. A. S.	6 100%	9 100%	4 100%	10 100%	2 100%

Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros 7, 8 y 11 del Apéndice Estadístico

El 83% de las entidades federativas con índices de marginación *muy alto* experimentaron de 1980 a 1994 tasas de crecimiento medio anual en los ingresos per capita por debajo de la mediana (4.8% en términos reales). Como ejemplo, el Estado de Tabasco, que por cierto, disminuyó su grado de marginación de *muy alto* en 1980 a *alto* en 1990, tuvo una tasa negativa en su ingreso por habitante de 10.5%¹⁹. En el lado contrario, el Estado de Zacatecas cuyo grado de marginación es *muy alto*, tuvo una tasa de crecimiento anual de 11.4%, la más alta de todo el país. En cuanto a las entidades federativas con marginación *baja* y *muy baja*, el 60% y el 50% respectivamente, presentaron tasas medias anuales de incremento en los ingresos per capita por arriba del 5%.

Del análisis anterior podemos afirmar que existe de una relación inversa entre el grado de marginación municipal a nivel estatal y los ingresos locales municipales per capita, es decir, que a mayor grado de marginación, en general, se presenta un menor nivel de ingreso local per capita. De igual forma, se advierte una mayor dinámica en los ingresos per capita en la medida en que las entidades federativas tienden a un menor grado de marginación.

¹⁹ En 1980, este estado ocupó el segundo lugar de ingreso per capita más alto. En 1994, se ubicó entre los cinco estados con menor nivel de ingreso por habitante.

Ingresos fiscales transferidos

Si la relación entre el grado de marginación municipal por entidad federativa y los ingresos locales municipales y es relativamente alta, entonces, deberíamos esperar que entre los ingresos fiscales transferidos (participaciones y transferencias) y el PIB y la población estatal también haya una relación similar, en cuanto que los montos de las participaciones a distribuir entre los estados y de estos a los municipios estén relacionados con el nivel de producto de la entidad y con la cantidad de habitantes en el estado.²⁰

Por lo tanto, esperaríamos que a nivel municipal esta relación se presentara de igual manera. Para el efecto y con datos de los ingresos fiscales transferidos, PIB y población a nivel de entidad federativa se obtuvieron indicadores para los años de 1980 y 1993 como la participación por entidad federativa al total de los ingresos fiscales compartidos municipales (IFC), al PIB, y en la población a nivel nacional.²¹

En el año de 1980, según se muestra en el cuadro 15 del apéndice estadístico, los estados que se ubicaron en los cuartiles I y II, estados con menor participación en estos ingresos, tuvieron una mayor aportación relativa al PIB y concentraban, relativamente, más población, excepto los estados de Colima y Aguascalientes. Los estados ubicados en estos dos cuartiles no obstante de aportaron un 29.3% al PIB y concentraban el 33.9% de la población, sus municipios tan solo tuvieron acceso al 15.6% de los recursos fiscales compartidos a nivel nacional. En cambio, en los cuartiles III y IV donde se localizaron los estados con mayor participación en los IFC, su aportación al PIB y su concentración de población fueron relativamente menores, excepto los estados de Michoacán, Puebla, Guanajuato, Veracruz y México (en términos relativos, los municipios reciben menores cantidades de IFC y su aportación al PIB y concentración de población son mayores). En el caso de los estados ubicados en los dos cuartiles superiores, aportaron 70.7% al PIB y

²⁰ Las participaciones federales se reparten a los estados, básicamente, en función de la cantidad de población estatal, de la asignación de impuestos federales sobre automóviles nuevos, sobre tenencia y uso de vehículos y en especial sobre producción y servicios, y en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa. Ver *Ley de Coordinación Fiscal*, 1991.

²¹ En ningún caso (Ingresos Fiscales Transferidos, PIB y población) se incluye al Distrito Federal.

concentraron el 66.1% de la poblacion, y en cambio, sus municipios recibieron el 84.4% de los IFC a nivel nacional

Para el año de 1993 (cuadro 16 del apéndice estadístico), las desigualdades que se presentaron en el año de 1980 disminuyeron de forma considerable, aun cuando, las entidades federativas que se ubicaron en el cuartil I, excepto los estados de Baja California Sur y Nayarit, siguieron percibiendo una proporción menor de IFC en relación a su participación en el PIB, no obstante que la proporción de población fue menor

En el cuartil II las diferencias prácticamente desaparecieron, salvo en los casos de Campeche y Guerrero, estados cuyos municipios siguieron recibiendo, proporcionalmente, una menor cantidad de recursos por concepto de IFC en relación a su aportación al PIB

En los cuartiles III y IV aparecen los estados cuya participación en los IFC no tiene relación con su aportación en el PIB, como es el caso de los estados de Coahuila y Tabasco. Los estados que se ubicaron en estos dos cuartiles, aportaron el 70.5% del total del PIB a nivel estatal, y sus municipios recibieron el 72.2% de los IFC. Cabe aclarar que los estados que se localizaron en cada uno de los cuatro cuartiles en el año de 1980, no necesariamente son los mismos que resultaron en los cuartiles en 1993. De hecho, algunos estados mejoraron su posición en la aportación al PIB y en su recepción de ingresos

Es el caso del Estado de Chiapas que en 1980 se ubicaba en el II cuartil, con una recepción de IFC inequitativa respecto a su aportación al PIB, y en 1993 ya se colocó en el IV cuartil

Una conclusión que pudieramos obtener del análisis de los indicadores de los ingresos locales y los ingresos fiscales transferidos, es que la capacidad de generación de unos y la posibilidad de recepción de los otros, dependen en una gran proporción de las variables macroeconómicas como el PIB, la población y el grado de marginalidad. Si para los ingresos fiscales transferidos que reciben los municipios lo dicho es cierto, mucho más lo es en el caso de los ingresos locales, para los cuales tienen una mayor importancia la capacidad administrativa de las autoridades municipales.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Hemos encontrado que el municipio mexicano no ha tenido la autonomía necesaria para decidir sobre sus funciones ni para la determinación de los recursos que deben integrar su hacienda pública, ya que por sobre los ayuntamientos han existido entidades o dependencias no solo de orden federal sino también estatal, a las cuales han estado subordinados. Por consecuencia, los propósitos de elevar la actividad pública municipal a un lugar importante dentro de la economía nacional han quedado truncados o al menos limitados.

En las limitaciones financieras de los municipios juega un papel preponderante la centralización fiscal en los gobiernos federal y estatal, la falta de autonomía para establecer los elementos de los conceptos tributarios locales y los precios de los servicios públicos, la falta de autonomía para contratar deuda pública, y los excesivos costos administrativos en general, y de los costos de operación y mantenimiento de los servicios que produce.

La responsabilidad de suministrar los servicios no fue complementada con la autoridad para fijar tarifas y establecer los reglamentos para su operación, aquellas, por estar supeditadas a la autorización de la legislatura local, y los reglamentos, por estar sujetos a las disposiciones establecidas por las autoridades estatales, sin considerar que la recuperación del costo de los servicios es una de las acciones más complicadas para las autoridades municipales.

En el caso del ejercicio del gasto, las autoridades municipales ejercen la autonomía en cuanto a su distribución pero no precisamente en cuanto al monto a gastar, ya que este, está en función de los recursos que logre captar el municipio. Desde el punto de vista de la falta de autonomía municipal para imponer los gravámenes a las fuentes de tributación local y tarifas a los servicios públicos, los municipios están limitados a la presentación de la iniciativa o propuesta de Ley de Ingresos anual que en última instancia será discutida y aprobada por los congresos locales.¹ De esta manera, se establece una

¹ En algunos casos, antes de la presentación de los proyectos de Ley al congreso local, estos deben ser remitidos al ejecutivo estatal para su revisión.

relación de dependencia de los gobiernos municipales respecto de los ingresos que reciben de la federación y de los gobiernos estatales, en tanto que estos ingresos representan su fuente de recursos de mayor cuantía

De acuerdo como evolucionaron las finanzas municipales en el lapso de tiempo analizado, las reformas municipales al artículo 115 no ha tenido los resultados esperados. Del análisis de las finanzas del total de municipios del país en el periodo de 1982 a 1994, se desprenden tres aspectos centrales: 1) la participación de las finanzas públicas municipales dentro del conjunto de la economía nacional medido por el indicador del PIB es mínima, aun cuando dicha participación tuvo incrementos importantes sobre todo a partir de 1989; 2) los ingresos tuvieron una evolución positiva por encima de la inflación, sin embargo, el incremento del gasto, en particular el administrativo, determinó una marcada tendencia al aumento del déficit presupuestario, y 3) se han profundizado las desigualdades en las finanzas entre los municipios de los estados más desarrollados respecto de los de menor desarrollo, en tanto que, en términos generales, en los primeros han crecido más que los segundos.

En cuanto al primer punto, encontramos que como demandantes de bienes y servicios, los municipios a través de su gasto público, no tienen un peso determinante en la economía local ni mucho menos nacional. En algunos casos, el gasto total (para 1993) de los municipios de estados como Baja California, Baja California Sur, Chihuahua y Zacatecas participa con algo más del 3% en el PIB de la entidad federativa respectiva, pero de cualquier manera, su impacto en el comportamiento de los sectores económicos a nivel estatal, podemos afirmar que es mínimo. Cabe señalar que para el mismo año, el gasto público de los municipios de Benito Juárez (Cancun), Tijuana y Aguascalientes representan tan solo el 1.3, 1.4 y 1.7 por ciento del PIB de sus entidades, municipios que fueron los de mayor participación a nivel nacional en dicho año.

Los desequilibrios financieros de los municipios que han generado déficits de entre 4 y 5 por ciento del gasto total, han tenido que ser financiados con endeudamiento. Lo que provocó que el saldo aproximado de deuda de todos los municipios del país para el año de 1994, representara el 12% de los ingresos corrientes para ese año.

Por otro lado, encontramos que las fuentes de ingreso locales han entrado en un periodo de debilitamiento lo cual ha llevado a un incremento de los deficits de operacion (ingresos locales vs gasto administrativo) en los años de 1993 y 1994 similares a los niveles observados en 1982

Con base al comportamiento de las finanzas, hemos visto que el origen de los desequilibrios en las finanzas publicas de los municipios es una combinacion de factores que tienen que ver tanto con la debilidad de ingresos como con la debilidad administrativa y la excesiva carga de gasto que tienen los municipios. En la medida en que los gobiernos municipales han tenido problemas para atender la provision de servicios publicos, supuesto que hemos tomado a partir del comportamiento de los recursos destinados a la inversion, y no necesariamente por una pobre recaudacion de ingresos, las autoridades locales, han necesitado de mas recursos, para atender un gasto de administracion creciente pero que no tiene relacion con el nivel de servicios prestado

Es por el lado de la reduccion del excesivo gasto administrativo que vemos que puede estar gran parte de la solucion al problema de las finanzas. Desde el punto de vista fiscal, una estrategia de incremento de las cargas impositivas a los contribuyentes para contar con ingresos suficientes que cubran los presupuestos de egresos puede llevar a limites incontrolables de tributacion, ningun nivel de ingreso sera suficiente para pagar las ineficiencias que estan presionando a los gastos hacia arriba, si antes no se lleva a cabo una revision a fondo del verdadero papel del municipio y en funcion de ello ajustar el aparato de gobierno y administrativo

Respecto a la desigual distribucion de los ingresos fiscales transferidos, particularmente las participaciones, se observo que si bien estas son distribuidas por la federación a los estados con base a criterios de poblacion y recaudacion (artículo 3º de la Ley de Coordinacion Fiscal 1991) principalmente,² analizados bajo un enfoque de productividad respecto a la aportacion de los municipios al PIB de la entidad y su relacion con las participaciones recibidas, el sistema de participaciones, aunado a los recursos de

² El porcentaje que se reparte bajo el otro criterio, el de equidad, es apenas el 9.7% de los recursos del Fondo General de Participaciones. Ver *Ley de Coordinacion Fiscal 1991*, op. cit. artículo 2º fraccion III

transferencias han acentuado las diferencias de ingreso municipal entre las entidades federativas con mayor nivel de desarrollo (medido por el grado de marginación) y mayor ingreso, y las entidades con menor nivel de desarrollo y menor ingreso.

Ciertamente que el análisis realizado sobre la distribución de los ingresos fiscales compartidos a los municipios fue a nivel de entidad federativa, por lo tanto, sería de interés determinar el grado de igualdad o desigualdad con que las participaciones federales son entregadas a los municipios por parte de los gobiernos de los estados, con base a los criterios específicos de distribución que establece cada entidad.

De cualquier manera, si partimos de que el nivel de ingresos locales está en relación directa al tamaño de la población y al grado de urbanización, y que los ingresos por participaciones están en función de la cantidad de habitantes y de la actividad recaudatoria, que es una función del nivel de la actividad económica en el municipio, la perspectiva sería que en tanto se siga manteniendo la tendencia a la concentración de la población en las grandes ciudades, aumentará la concentración de recursos financieros en ellas, en perjuicio de los municipios y regiones menos desarrolladas, por lo cual la función de compensación en los criterios de distribución de participaciones debería tener un mayor peso para con el propósito de reducir las desigualdades, y por otro lado, utilizar los recursos de transferencias con criterios de apoyo a los municipios con mayores necesidades.

En este sentido, las propuestas por una mayor autonomía para que sean los municipios quienes fijen sus propios impuestos y demás instrumentos fiscales y patrimoniales, conllevan el riesgo de incrementar las desigualdades entre municipios, ya que debido a las desigualdades de recursos y de capacidad económica entre ellos, un sistema en que tuviera como sustento la fiscalidad autónoma, conduciría a la agravación de las disparidades entre áreas de diversas fases de desarrollo, impidiendo una perfecta adecuación de los recursos disponibles a las necesidades existentes. A través de impuestos autónomos, los municipios con más base imponible podrían prestar mejores servicios con una carga tributaria menor que la soportada por los habitantes de las localidades menos favorecidas, quienes tendrían que satisfacer un coste fiscal superior para recibir servicios

en parejas condiciones. Una fiscalidad cerrada impediría así la transferencia de recursos de las comunidades ricas a las pobres y acentuaría por ello los desequilibrios regionales.

Finalmente, debo mencionar que ciertamente el desarrollo de algunos aspectos requiere de una mayor profundidad teórica, conceptual y analítica como son la medición de los índices de operación y disponibilidad de ahorro por municipios, la relación existente entre déficits de operación y disponibilidad de ahorro y el nivel de desarrollo de los municipios, en el caso del déficit de operación, tal vez encontraríamos una relación directa, es decir, a mayor nivel de desarrollo, mayor déficit de operación, debido a la situación de que municipios más desarrollados mantienen estructuras administrativas que les representa mayores gastos, sin embargo, pienso que el planteamiento general contiene la orientación general para el desarrollo de análisis en esa dirección.

en parejas condiciones. Una fiscalidad cerrada impediría así la transferencia de recursos de las comunidades ricas a las pobres y acentuaría por ello los desequilibrios regionales.

Finalmente, debo mencionar que ciertamente el desarrollo de algunos aspectos requiere de una mayor profundidad teórica, conceptual y analítica como son la medición de los índices de operación y disponibilidad de ahorro por municipios, la relación existente entre déficits de operación y disponibilidad de ahorro y el nivel de desarrollo de los municipios, en el caso del déficit de operación, tal vez encontraríamos una relación directa, es decir, a mayor nivel de desarrollo, mayor déficit de operación, debido a la situación de que municipios más desarrollados mantienen estructuras administrativas que les representa mayores gastos, sin embargo, pienso que el planteamiento general contiene la orientación general para el desarrollo de análisis en esa dirección.

Apéndice Estadístico

Cuadro 1
FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES DE MEXICO 1982-1994
 Millones de pesos corrientes

CONCEPTOS/ AÑO	Hoja 1 de 3													
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
INGRESOS	57,420	118,364	246,644	405,956	660,890	1,417,959	3,122,749	4,703,329	6,832,512	9,459,494	11,891,159	14,255,087	16,805,708	
Impuestos	5,267	9,345	21,902	51,321	77,472	161,184	371,682	618,293	1,251,886	1,809,826	2,699,494	3,081,602	3,253,468	
sobre propiedad raíz	850	1,711	11,471	28,937	42,065	80,395	172,670	281,431	551,406	802,977	1,181,204	1,511,219	1,817,525	
sobre ingresos personales	11	61	74	260	160	124	1,275	1,745	6,599	7,645	10,194	21,279	24,625	
s. intereses, herencias y rentas	45	31	186	232	796	6,420	1,744	14,890	1,165	4,448	11,776	8,512	20,551	
transmisión de propiedad	690	562	1,177	9,536	18,883	47,958	125,960	218,758	461,510	699,476	1,000,663	1,006,274	947,926	
a la agricultura	170	177	1,138	360	191	413	1,136	5,213	6,916	5,927	3,125	23,251	9,786	
gobierno, avicult. y apícola	175	189	251	736	398	667	1,693	1,591	2,452	4,745	5,934	7,535	9,191	
a la industria y comercio	2,192	2,871	1,287	7,315	9,038	22,440	49,344	74,116	105,645	121,173	150,516	203,523	177,811	
para solvencia y beneficencia	19	134	51	181	324	591	639	2,337	6,414	4,722	5,960	6,779	4,913	
para educación	192	175	187	527	685	817	3,042	8,385	7,290	8,477	11,717	24,610	29,855	
Contrib. por las materias	182	791	2,501	2,168	1,411	8,479	9,860	26,927	43,479	62,815	74,569	72,996	82,307	
indeterminados	478	646	637	1,566	1,698	6,167	15,539	16,551	66,711	97,931	137,218	166,624	128,974	
Derechos	5,151	8,075	13,172	23,868	41,851	96,472	217,728	471,662	618,006	829,804	1,040,652	1,158,171	1,184,635	
registro	773	1,426	2,667	6,794	12,611	29,757	85,312	129,495	221,215	267,694	265,546	291,749	328,761	
certificaciones	92	176	169	216	407	1,780	2,257	3,477	10,805	15,977	21,250	36,114	20,819	
licencias y permisos	2,160	4,566	5,554	8,519	16,238	32,541	67,203	115,635	196,620	278,787	409,262	422,681	496,623	
inspecciones	254	471	748	1,592	2,534	4,829	9,614	14,431	18,421	24,228	30,117	32,206	40,181	
tránsito de vehículos	318	496	869	138	861	1,236	4,958	6,690	8,511	15,810	23,649	28,789	34,206	
otros derechos	1,354	2,269	3,445	6,479	11,768	26,129	68,254	114,924	162,374	212,258	280,619	341,690	354,041	

Continúa 2 de 3

Cuadro 1
FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES DE MEXICO 1982-1991

Millones de pesos corrientes

Hoja 2 de 3

CONCEPTOS / AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Productos	4,376	7,518	14,902	22,215	36,195	71,246	118,614	268,184	335,750	509,527	875,191	691,023	693,476
emancipación de bienes	241	465	965	1,718	3,296	7,049	12,298	31,991	61,510	61,553	56,578	95,321	116,281
arrendamiento de bienes	497	561	1,016	1,186	3,156	5,817	12,520	25,119	47,151	34,661	43,221	58,661	52,568
intereses	2	119	1,133	1,175	3,781	10,819	24,984	67,148	82,127	32,106	41,023	81,086	64,721
razones	511	982	1,630	1,880	2,121	1,873	2,560	11,119	19,226	37,978	49,015	49,172	51,218
mercados	851	1,179	2,461	3,631	5,204	9,118	14,563	24,839	38,476	66,713	76,806	66,993	76,232
pantones	216	389	658	851	1,188	2,556	5,161	9,420	11,210	14,731	18,722	22,195	25,792
agua potable y alcantarillado	1,118	1,752	2,485	2,910	3,597	6,458	11,197	21,797	45,655	118,495	137,241	119,206	82,490
talleres gráficos	1	0	1	12	62	51	111	296	102	1,651	1,163	5,886	7,252
energía eléctrica								36	35	1,136	2,149	2,666	1
otros empavados	42	10	138	131	867	1,116	4,191	16,334	5,296	8,997	5,113	7,812	4,177
otros productos	562	1,166	1,103	6,128	11,514	22,826	1,606	69,152	91,782	12,681	133,116	162,980	189,814
Apropiaciones	8,119	12,115	20,728	35,187	52,311	129,561	232,369	372,049	463,241	601,022	772,812	905,826	1,314,235
razones	2,000	3,136	2,918	4,635	8,673	11,135	10,169	25,195	42,151	61,162	67,750	115,000	228,555
razones	140	361	226	1,413	1,302	6,319	18,781	31,111	61,622	65,757	29,583	114,169	112,548
rendimientos	166	781	1,179	2,241	3,212	9,881	19,186	29,413	30,683	36,928	45,882	56,137	131,515
multas	1,155	2,665	3,142	5,574	6,836	18,166	37,423	89,930	125,121	160,518	194,927	210,972	283,652
donaciones, participaciones	996	2,197	2,851	4,157	6,631	26,560	11,856	83,221	81,510	166,324	113,583	134,572	181,282
diversos	1,172	5,411	9,135	19,252	17,592	56,782	99,927	110,117	112,121	166,631	148,719	224,836	314,728
Participaciones	28,192	72,703	155,282	241,635	402,609	851,599	1,956,809	2,553,218	1,579,310	1,830,899	6,104,291	6,853,327	8,048,795
Transferencias	3,580	2,092	3,520	10,662	12,114	32,652	91,117	181,069	139,011	345,696	229,755	305,366	323,133
Subsidios, fondos estatales	1,096	1,191	1,712	1,516	1,150	19,886	18,928	28,117	15,187	17,012	28,577	122,311	51,111
Aportaciones	181	799	1,816	7,126	8,891	19,566	36,699	172,752	93,531	16,581	26,878	183,022	268,919
Endeudamiento público	1,905	3,469	11,130	19,935	35,885	75,242	93,630	413,551	413,216	530,720	873,961	1,259,272	1,587,266
Del Gobierno Federal	115	831	1,560	1,901	1,911	10,422	26,959	92,810	223,555	291,199	411,771	511,518	815,510
Banco de Desarrollo	219	95	1,179	6,035	5,878	12,551	18,110	27,528	11,113	10,67	8,518	11,578	24,196
Banco Estatal	1	9	245	50	281	0	792	138	0	287	12,102	3,286	975
De particulares	996	2,027	4,459	5,555	9,117	18,915	18,150	71,807	13,951	3,145	1,271	51,129	167
Deficit	121	567	3,517	5,691	13,618	31,352		119,181	161,521	223,817	286,929	475,911	715,898

Continúa 3/3

Cuadro 1
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE MANCO 1982-1991

Millones de pesos corrientes

Hoja 3 de 3

CONCEPTOS/ AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
TÉRMINOS	59,063	114,561	241,251	403,099	653,030	1,311,806	3,093,728	6,605,915	6,942,659	9,507,735	11,690,195	14,536,372	16,109,222
Gastos Administrativos	37,710	69,384	133,850	231,002	405,613	842,792	1,900,853	3,648,106	4,164,218	5,761,016	7,155,554	9,048,217	10,306,699
oficinas administrativas	16,536	27,965	47,201	83,857	148,162	355,347	682,059	964,419	1,105,927	2,234,712	2,921,430	3,829,698	4,350,379
seguridad pública	4,161	8,136	15,399	24,510	46,183	92,501	181,943	275,282	305,244	497,031	673,959	877,221	1,071,610
salud pública	584	1,158	4,252	7,329	10,956	26,579	37,921	52,652	101,280	125,971	167,361	234,223	268,690
educación pública	1,811	2,542	4,307	6,941	10,723	22,780	48,224	65,195	88,918	118,474	165,656	225,198	259,865
actividades culturales	1,119	1,569	8,101	12,494	18,252	35,774	82,331	133,661	116,937	261,999	321,091	476,645	471,963
prevención social	1,572	4,745	8,787	13,405	25,166	17,712	27,737	54,866	64,741	110,152	140,943	186,775	177,035
registro público	425	78	310	766	704	1,817	1,855	4,436	8,033	13,161	7,177	8,218	7,878
adquisición muebles e inmuebles	7,610	2,458	1,541	8,435	6,148	13,477	47,679	61,425	132,235	14,472	71,645	112	194
alquileres	92	12	229	687	1,173	655	5,137	15,919	17,888	9,374	11,248	12,257	26,014
extintos generales	4,620	11,798	27,757	37,351	80,145	131,624	387,359	690,554	767,657	899,571	1,126,411	1,404,226	1,754,759
compensaciones	1,974	394	1,017	11,399	22,838	33,198	172,519	186,782	192,247	178,146	219,342	216,458	355,741
empresas públicas	0	0	0	0	0	0	0	28,418	32,641	34,477	8,436	8,789	12,721
servicios públicos en general	0	0	0	0	0	0	0	38,136	393,866	1,184,967	1,127,817	1,105,827	1,543,563
otros gastos	2,094	5,218	10,450	22,420	35,426	121,913	288,755	0	1	0	0	0	7
Inversión	17,228	46,589	83,317	189,376	192,744	67,826	856,660	1,260,704	2,027,425	2,629,679	4,137,371	3,896,610	4,337,844
obras públicas	17,135	43,476	77,181	124,165	174,049	62,777	775,981	1,355,552	1,709,445	2,277,346	2,546,703	3,264,993	3,647,856
fomento	83	4,719	11,136	15,211	18,695	40,049	809,719	1,151,153	247,980	352,443	580,668	646,547	689,988
Transferencias	2,212	3,591	8,799	19,401	29,826	69,137	190,179	305,419	482,225	744,754	935,363	935,848	1,101,442
subsidios	1,261	1,556	1,759	8,683	11,232	15,119	110,549	159,216	257,236	467,102	671,818	708,524	816,958
ayudas	231	311	983	1,625	2,251	4,806	11,962	28,913	45,229	65,676	76,628	64,919	81,369
particip. y devoluciones	714	1,548	1,054	9,627	13,343	28,751	64,667	119,878	159,764	169,938	178,478	156,084	186,351
aportación al Serv. Pub. Mpl	3	23	2	13	0	47	1	186	8	2,524	4,851	6,410	16,764
Deuda pública	1,918	4,298	10,265	18,417	21,817	62,201	151,316	191,636	268,791	382,136	609,907	656,197	863,327

Fuente: Finanzas Públicas (Estadística Municipal de Manco 1979-1985, 1989-1993, 1994-1997), Cálculo: Naciones Unidas (año 1998) y IEPG.

Nota: En los ingresos, no se incluyen las disponibilidades y los ingresos por concepto de fomento, y en los gastos, no se incluye resultado de operaciones de disponibilidades.

Cuadro 2
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE MÉXICO 1982-1994

Millones de pesos constantes 1980 = 100

CONCEPTO/AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS	28,166	30,656	40,144	42,160	39,506	35,378	39,075	46,860	52,460	59,725	65,506	71,930	78,084
Locales	11,461	9,091	12,484	13,981	12,562	11,439	11,178	16,555	20,507	23,671	27,451	29,246	30,103
Impuestos	2,597	1,907	3,531	5,310	4,631	3,922	3,661	6,335	9,227	11,327	13,320	15,331	15,194
Derechos	2,540	2,091	2,144	2,430	2,621	2,467	2,075	3,695	4,745	5,233	5,678	5,804	5,532
Productivos	2,358	1,952	2,425	2,311	2,182	1,728	1,734	2,669	2,578	3,217	3,169	3,364	3,239
Apropiamientos	1,166	1,146	1,321	1,862	1,128	1,213	2,098	1,719	1,557	1,795	1,285	1,539	6,138
Fiscales transferidos	15,765	20,667	25,818	26,202	24,798	23,062	25,626	27,184	28,950	32,703	34,893	36,372	40,967
Participaciones	11,080	20,135	25,274	25,095	24,662	21,247	24,186	25,384	27,482	30,591	33,627	34,832	39,457
Transferencias	1,265	542	574	1,087	732	815	1,140	1,600	1,668	2,202	1,266	1,540	1,510
Endeudamiento público	939	898	1,812	1,977	2,145	1,877	1,172	3,320	3,403	3,351	3,162	6,312	7,415
GASTOS	29,126	29,672	39,266	42,382	39,036	33,480	38,775	45,701	53,305	60,030	64,399	72,841	77,667
Corrientes	19,685	18,801	23,210	26,005	26,029	22,751	26,162	31,352	35,675	41,013	41,533	50,028	53,277
Administrativos	18,505	17,933	21,785	23,980	23,246	21,026	23,782	28,286	31,973	36,333	35,818	35,339	38,133
Transferencias	1,691	910	1,432	2,015	1,783	1,725	2,480	3,066	3,701	4,679	5,714	6,689	5,144
Inversión	8,095	9,477	14,378	14,475	11,521	9,177	10,720	12,534	15,566	16,603	17,283	19,525	20,258
Pago de deudas	946	1,294	1,671	1,902	1,485	1,561	1,891	1,806	2,064	2,414	2,563	3,288	4,032

Fuente: Elaboración propia con información de las finanzas municipales y el índice de precios del PIB (Instituto y Unidad de Operación Económica)

Cuadro 3
FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES DE MEXICO 1982-1994
Tasas de crecimiento real anual

CONCEPTOS/AÑO	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	82.82	94.88	94.82
INGRESOS	8.8	30.9	5.0	-6.3	-10.4	10.5	19.9	12.0	13.8	9.7	9.8	9.1	5.6%	12.3%	8.9%
Locales	-20.7	37.3	12.0	-10.4	-8.9	7.3	34.8	23.9	15.4	16.0	6.5	2.9	1.2%	16.1%	8.4%
Impuestos	26.8	135.7	17.4	-13.4	13.2	15.0	38.1	49.4	18.7	25.3	3.8	1.6	10.2%	21.8%	15.0%
Derechos	-17.7	2.5	15.6	5.7	8.2	23.6	24.2	28.4	19.3	8.5	2.2	-4.7	2.7%	10.0%	6.7%
Productos	9.6	24.3	4.7	-5.6	18.5	2.4	51.7	3.3	24.8	1.5	9.1	6.1	3.6%	11.0%	3.4%
Aprovechamientos	23.5	7.1	11.5	19.0	3.3	10.1	28.0	-5.1	6.7	12.9	5.9	35.7	-5.8%	13.3%	3.3%
Fiscales transferidos	31.1	25.1	1.4	-5.4	-11.0	16.2	6.1	5.0	13.5	6.7	4.2	12.9	8.1%	8.1%	8.3%
Participaciones	33.8	25.6	0.7	-4.1	11.7	18.2	3.7	8.1	11.0	16.2	3.6	13.2	9.8%	8.1%	9.0%
Transferencias	-69.4	6.0	92.8	-33.9	11.3	40.0	57.9	40.7	106.2	-12.5	20.9	-1.9	-7.0%	4.8%	-1.3%
Endotamiento público	-4.4	101.6	9.1	8.5	-12.5	-37.6	166.3	9.1	-4.5	-5.6	99.6	17.5	3.8%	36.0%	18.8%
GASTOS	1.9	32.3	7.9	-7.9	-14.2	15.8	18.1	16.4	12.6	7.3	13.1	6.5	4.9%	12.3%	8.5%
Corrientes	-4.0	22.8	12.0	0.1	-12.6	15.0	19.8	13.8	15.0	8.6	12.3	6.5	4.9%	12.6%	8.7%
Administrativos	-3.4	21.2	10.1	1.1	-13.3	13.1	18.9	13.0	13.8	8.4	15.0	6.7	4.2%	12.5%	8.2%
Transferencias	-11.7	51.0	40.7	-11.5	3.2	18.0	25.8	29.7	25.1	10.2	8.1	9.7	13.0%	13.7%	13.8%
Inversión	11.6	51.7	0.7	20.4	20.3	16.8	16.9	24.2	6.7	4.1	13.0	3.8	4.0%	11.2%	7.5%
Pago de deuda	36.9	29.1	13.9	-21.9	4.5	22.0	0.6	8.3	17.0	7.0	27.3	22.6	12.3%	13.4%	12.8%

Fuente: Elaboración propia con información de las finanzas municipales y el índice de precios del PIB (cuadros 1 y 10 del apéndice estadístico)

CUADRO 4
Ingresos y Egresos Municipales de México 1982-1984
Estructura porcentual

CONCEPTOS/AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	82-82	84-84	84-82
INGRESOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	Promedios		
Locales	40.7	29.7	31.1	33.2	31.8	32.3	31.4	35.3	39.1	39.6	41.9	40.7	38.4	32.9	33.6	35.8
Impuestos	9.2	6.2	11.3	12.6	11.7	11.3	11.9	13.8	18.4	19.1	21.9	21.5	19.9	10.6	16.1	14.5
Derechos	9.0	6.8	5.1	5.9	6.6	6.8	7.6	7.9	9.0	8.8	8.7	8.1	7.6	6.9	7.1	7.5
Productos	7.7	6.1	6.9	5.5	5.5	5.0	4.4	5.7	3.9	5.4	3.8	3.8	4.1	5.8	4.3	5.4
Aprovisionamientos	13.8	19.1	8.1	9.2	7.9	9.1	7.1	8.0	6.8	6.1	6.5	6.3	7.8	9.6	6.0	8.4
Fiscales transferidos	56.0	67.4	64.4	62.1	62.8	62.4	65.6	58.0	54.4	54.8	53.3	50.6	52.2	62.9	46.2	59.8
Participaciones	19.7	15.6	13.0	10.5	10.9	10.1	12.7	11.2	12.1	11.1	11.1	11.4	10.9	10.2	11.0	10.1
Transferencias	6.3	1.8	1.1	2.6	1.9	2.3	2.9	3.8	2.9	3.7	1.9	2.1	1.7	2.7	2.2	2.7
Endeudamiento público	3.3	2.9	4.5	4.7	5.4	5.3	3.0	6.7	6.5	5.6	4.8	8.8	9.4	4.2	6.0	5.5
EGRESOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Corrientes	67.6	63.7	59.1	61.4	66.7	68.0	67.5	68.5	66.9	68.3	69.2	68.7	68.7	64.8	58.6	66.5
Administrativos	61.8	60.6	55.5	56.6	62.1	62.8	63.1	61.8	60.0	61.6	61.2	62.2	62.1	60.4	52.6	60.8
Transferencias	3.7	3.1	3.6	3.8	4.6	5.2	6.1	6.7	6.9	7.7	7.9	6.8	6.6	4.4	6.1	5.7
Inversión	29.2	31.9	36.6	34.2	29.5	27.4	27.6	27.4	29.2	27.7	26.8	26.8	26.1	30.9	23.4	29.3
Pago de deuda	3.2	4.4	4.3	4.5	3.8	4.6	4.9	4.2	3.9	4.0	4.0	4.5	5.2	4.2	3.7	4.3

Fuente: Elaboración propia con información del cuadro 1 del apéndice estadístico.

Cuadro 5
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
INDICES DE MARGINACION MUNICIPAL POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	1980		1990	
	Indice	Grado	Indice	Grado
Agascalientes	(10.68)	Medio	0.8897	Bajo
Baja California	(14.50)	Medio	(1.3446)	Muy bajo
Baja California Sur	(7.28)	Alto	(1.9685)	Bajo
Campeche	0.59	Alto	0.4774	Muy alto
Chiapas	19.20	Muy alto	2.3605	Muy alto
Chihuahua	(5.94)	Alto	(1.8721)	Bajo
Coahuila	(10.10)	Medio	(1.3844)	Bajo
Colima	(4.84)	Alto	(1.7778)	Bajo
Durango	(1.25)	Alto	0.0118	Alto
Guanajuato	0.31	Alto	0.2116	Alto
Guerrero	14.73	Muy alto	1.7467	Muy alto
Hidalgo	10.99	Muy alto	1.1695	Muy alto
Jalisco	(7.92)	Medio	(1.7676)	Bajo
México	(12.49)	Medio	(1.6942)	Bajo
Michoacán	6.31	Muy alto	0.5627	Alto
Morelos	(3.23)	Alto	(1.4571)	Bajo
Nayarit	3.49	Alto	(1.1557)	Medio
Nuevo León	(15.23)	Medio	(1.2766)	Muy bajo
Oaxaca	19.32	Muy alto	2.0553	Muy alto
Puebla	6.65	Muy alto	0.8311	Muy alto
Querétaro	4.11	Alto	0.1609	Alto
Quintana Roo	3.53	Alto	(1.1912)	Medio
San Luis Potosí	6.87	Muy alto	0.7488	Alto
Sinaloa	1.03	Alto	(1.1410)	Medio
Sonora	(7.95)	Medio	(1.3598)	Bajo
Tabasco	10.93	Muy alto	0.5168	Alto
Tamaulipas	(1.10)	Alto	(1.6085)	Bajo
Tlaxcala	2.38	Alto	(1.3321)	Medio
Veracruz	7.03	Muy alto	1.1303	Muy alto
Yucatán	1.31	Alto	0.2096	Alto
Zacatecas	4.60	Muy alto	0.5681	Alto

Fuentes:
 Consejo Nacional de Población, *Indicadores sobre fecundidad, marginación y vitalidad a nivel municipal*, noviembre de 1987, e *Indicadores socioeconómicos, índice y grado de marginación a nivel municipal*, Sistema Automatizado de Información sobre la Marginación en México, 1990, Julio de 1991.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Cuadro 6
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
POBLACION POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD FEDERATIVA	1980 ¹	1990 ²	1995 ³	Tasas de crecimiento*		
				90/80	95/90	95/80
Aguascalientes	521400	719650	862335	3.3%	3.7%	3.4%
Baja California	1262400	1657927	2108118	2.8%	4.0%	3.5%
Baja California Sur	227800	317326	375450	3.4%	3.4%	3.4%
Campeche	382200	528824	642082	3.3%	4.0%	3.5%
Chiapas	3158900	3203915	3606828	0.1%	2.4%	0.9%
Chihuahua	1990700	2439954	2792989	2.1%	2.7%	2.3%
Coahuila	1607000	1971344	2172156	2.1%	2.0%	2.0%
Colima	350400	424656	487324	1.9%	2.8%	2.2%
Durango	1192700	1352156	1430964	1.3%	1.1%	1.2%
Guanajuato	3135400	3980204	4393160	2.4%	2.0%	2.3%
Guerrero	2236100	2622067	2915497	1.6%	2.1%	1.8%
Hidalgo	1559300	1880652	2111782	1.9%	2.3%	2.0%
Jalisco	4419200	5278987	5990954	1.8%	2.6%	2.0%
México	7767900	9815901	11704934	2.4%	3.6%	2.8%
Michoacán	3136800	3534042	3869133	1.2%	1.8%	1.4%
Morelos	960200	1195381	1442587	2.2%	3.8%	2.8%
Nayarit	749600	816112	895975	1.0%	1.0%	1.2%
Nuevo León	2536200	3086466	3549275	2.0%	2.8%	2.3%
Oaxaca	2585900	3021513	3224270	1.6%	1.3%	1.5%
Puebla	3378000	4118059	4624239	2.0%	2.3%	2.1%
Querétaro	752800	1044227	1248844	3.3%	3.6%	3.4%
Quintana Roo	216900	493605	703442	8.6%	7.3%	8.2%
San Luis Potosí	1719100	2091966	2191712	1.5%	1.8%	1.6%
Sinaloa	1937700	2210766	2424748	1.3%	1.9%	1.5%
Sonora	1540800	1822247	2085630	1.7%	2.7%	2.0%
Tlaxaco	1182300	1501183	1748664	2.4%	3.1%	2.6%
Tamaulipas	1977600	2244208	2526587	1.3%	2.4%	1.8%
Tlaxcala	564600	763683	883630	3.1%	3.0%	3.0%
Veracruz	5415200	6215142	6734545	1.4%	1.6%	1.5%
Yucatán	1062900	1312540	1555753	2.5%	2.7%	2.6%
Zacatecas	1178100	1278279	1336548	1.8%	0.9%	0.8%
Subtotal	60707100	72903962	82636810	1.8%	2.5%	2.1%
Distrito Federal	9659800	8236960	8483623	-1.6%	-0.4%	-0.8%
Total Nacional	70346900	81140922	91120433	1.4%	2.3%	1.7%

1 Consejo Nacional de Población. *México demográfico. Boletín 1980-1981*. México, 1982.

2 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Resultados preliminares*.

XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.

3 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. *Censos de Población y Vivienda 1995*.

Resultados preliminares.

* Estimaciones propias.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

POBLACION ESTIMADA POR ENTIDAD FEDERATIVA

ENTIDAD	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1991	1992	1993	1994
Aguascalientes	538476	556410	571431	591132	611557	632648	654435	677131	69-079	740464	773648	801147	830197
Baja California	1292280	1343124	1399039	1467011	1446789	1466843	1532208	1598703	1663360	1750188	1825144	1913575	2092227
Baja California Sur	235432	244343	251647	260896	268867	277974	287748	296722	306910	321042	339610	359121	364800
Campeche	718814	667845	633105	635210	449574	644412	457639	485522	511908	527252	531569	524126	617609
Chiapas	3934320	3976352	3177334	3176300	3181378	3185033	3193344	3194631	3196285	3200725	3205137	3210993	3221281
Chihuahua	561634	2673980	2404414	2459545	2707699	2749327	2797416	2848455	2906601	2966782	2958421	2966227	2718545
Ciudad de México	1640436	1678693	1708788	1745875	1778871	1816619	1858127	1897899	1931609	2069660	2049322	2078253	2130485
Colima	352260	364432	371498	378007	385155	392341	400022	408642	418522	430549	446003	463117	474091
Durango	1507760	1576611	1638454	1694697	1764923	1829963	1903983	1986611	2078611	2183795	2306767	244545	2700864
Guanajuato	3211103	3280331	3336836	3394355	3453038	3512818	3574812	3637912	3703240	3780962	3868912	4224021	4307226
Guanterro	2271980	2404457	2434508	2484355	2524145	2564038	2604038	2644238	2684647	2740786	2785718	2840737	2834395
Hidalgo	1588782	1649812	1693984	1680854	1713918	1748934	1777936	1812440	1852525	1921414	1968086	2016885	2063781
Jalisco	4140465	4376352	4607386	4744013	4836680	4916680	5004021	5094580	5189630	5293460	5526360	5644003	5805863
México	3930183	4149688	4327124	4509007	4719869	4936007	5156515	5386561	5630000	5884338	6047338	6221933	6418052
Michoacán	3144177	3197898	3226826	3266007	3305800	3345219	3384288	3423034	3461580	3500031	3548484	3596817	3645114
Morélos	593446	608792	623538	638404	653282	668172	683074	697988	712916	727856	742808	757771	772740
Nayarit	759880	767391	776080	784938	793841	802790	811785	820823	829903	839024	848186	857387	866620
Nuevo León	2094435	2167781	2239949	2311245	2382788	2453519	2523668	2593264	2662434	2731108	2800306	2869049	2938346
Oaxaca	2567474	2675843	2785856	2896431	2987814	2986901	2983457	2978457	2974473	2961438	2949499	2931904	2918568
Puebla	3145485	3244333	3314438	3394704	3475219	3546041	3607363	3669185	3731516	4214636	4345818	4416780	4518288
Querétaro	277842	287716	294451	298436	304419	309402	314387	319371	324356	329341	334326	339311	344296
Quintana Roo	744164	788678	777868	69729	175888	280148	383908	487668	604638	838316	848717	61884	653128
San Luis Potosí	3184343	3277360	3294885	3337201	3385936	3439338	3487838	3531438	3575038	3618638	3662238	3705838	3749438
Sinaloa	1664315	1698477	1714331	1728347	1742363	1756379	1770395	1784411	1798427	1812443	1826459	1840475	1854491
Sonora	1466884	1504372	1542861	1647247	1760385	1789871	1819357	1848843	1878329	1907815	1937301	1966787	2005814
Tlaxcala	1101791	1219074	1274356	1316179	1357878	1400181	1442198	1484516	1526834	1569152	1611470	1653788	1696106
Tlaxtepec	569769	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859	598859
Hidalgo	580131	600753	618434	634965	650496	667027	682558	700179	717699	736220	754741	773262	791783
Veracruz	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034	6564034
Yucatán	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343	3184343
Zacatecas	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784	1182784
Subtotal	6182876	6297178	6311084	6341869	6415716	6470780	6506285	6546790	6591294	7444202	7683282	7858744	8057885
Distrito Federal	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022	3109022
Total Nacional	7410198	7412100	7413022	7413944	7414866	7415788	7416710	7417632	7418554	7922824	8197624	8663782	8901202

Fuente: www.pops.com.mx/consumo/Estados6delapoblacion.html

Cuadro 7
FINANZAS PUBLICAS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES DE MEXICO 1982-1994

Millones de pesos corrientes

CONCEPTOS / AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS	239,800	539,071	1,003,095	1,471,520	2,304,390	5,336,092	11,669,065	14,797,695	20,823,177	29,510,149	40,027,410	52,649,016	70,469,160
Impuestos	20,181	30,839	25,894	44,554	60,751	130,643	281,756	432,399	738,826	1,159,278	1,581,250	1,811,518	2,028,854
Declaros	9,233	7,580	22,402	24,136	68,880	110,305	236,055	372,927	627,866	1,036,517	1,294,199	1,936,138	2,268,242
Prudenciales	7,711	26,437	61,290	115,336	230,757	561,389	783,645	164,317	921,944	807,110	1,536,245	1,149,719	1,094,298
Apropiaciones	10,340	58,116	99,523	137,462	211,644	320,964	402,637	499,819	935,850	1,412,613	1,783,029	10,642,689	21,555,928
Prudenciales	171,646	139,553	681,150	993,115	1,597,290	1,852,823	9,164,760	10,929,596	15,711,659	20,536,914	25,262,520	29,806,100	34,510,776
Deuda	30,130	39,536	113,737	160,558	226,149	414,568	837,212	1,838,727	3,000,632	4,597,137	5,796,997	7,243,542	9,101,012
GASTOS	313,735	635,705	972,464	1,506,619	2,281,208	5,256,905	11,319,551	15,109,508	20,563,182	29,040,281	41,982,018	56,263,520	75,810,917
Costo administrativo	137,516	224,351	561,327	881,905	973,662	2,129,541	4,469,262	6,241,368	8,042,322	11,908,138	17,065,995	21,994,432	28,546,169
Transferencias	90,972	259,045	241,359	312,739	528,630	1,151,558	1,080,561	4,464,330	5,698,822	8,501,964	11,381,194	20,916,198	29,354,017
Inversión	56,575	117,591	267,850	358,678	525,303	1,160,974	1,645,127	3,829,169	5,149,688	7,439,075	9,123,515	9,194,374	12,508,693
Pagos de deuda	29,592	34,715	101,928	153,637	260,184	423,553	713,301	988,831	1,123,300	1,415,994	4,073,116	4,149,566	5,202,128

Fuente: Finanzas Públicas Federales, Municipales y Locales 1982-1988, 1989-1994, 1995-1998, 1999-2004. Aprobación de 1991-1995 y 1996.

Nota: No se incluyeron las disponibilidades de los ingresos por cuenta de terceros en los impuestos y los resultados de operaciones disponibles en los ingresos.

Cuadro 8
FINANZAS PUBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL, 1982-1994

Millones de pesos

CONCEPTOS / AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
INGRESOS	128,079	229,087	416,807	592,316	868,762	2,018,933	4,139,970	5,089,497	7,698,366	9,549,476	11,981,601	13,783,361	15,231,582
Impuestos	12,376	15,740	24,625	38,248	60,489	98,765	491,467	725,574	1,424,891	2,314,491	3,047,763	3,522,883	4,002,053
Derechos	8,021	8,325	19,532	24,585	64,819	114,893	207,361	292,711	569,165	775,983	1,105,215	1,281,195	1,614,148
Productos	1,532	14,915	12,497	10,573	36,394	175,668	541,589	1,167,947	1,111,068	1,335,309	1,858,156	1,910,937	1,906,487
Apropiaciones	3,704	7,339	4,642	4,526	193,327	463,789	162,743	80,352	249,325	265,406	325,629	498,386	835,078
Contribuciones	49,976	421,376	134,051	272,793	393,217	1,629,414	2,677,350	2,868,792	3,912,458	4,819,829	5,569,331	6,264,654	6,267,736
Deuda	52,473	66,631	161,305	230,691	117,486	132,094	53,376	13,721	109,419	53,578	147,314	396,306	576,050
EGRESOS	190,322	229,087	416,807	616,352	868,762	2,018,933	3,788,706	4,682,327	7,323,923	9,534,023	12,251,078	13,914,494	15,493,296
Gastos de administración	25,430	51,479	138,436	217,474	343,213	832,610	1,792,146	2,667,079	4,234,713	5,611,722	7,202,312	8,332,723	9,572,960
Intereses de la deuda	47,833	4,346	19,796	0	28,385	71,057	193,691	0	0	0	0	0	0
Transferencias	3,124	25,991	506,531	46,180	18,713	132,617	358,312	557,822	965,328	1,234,516	1,821,741	2,251,141	2,282,272
Transferencias especiales	2,633	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inversión física	55,972	121,092	196,983	224,522	288,765	696,346	1,203,520	1,344,362	2,055,954	2,523,748	3,146,697	3,168,171	2,838,570
Inversión financiera	3	0	0	0	76,993	189,471	211,799	0	0	0	0	0	0
<u>Amortización de la deuda</u>	25,575	26,127	41,038	138,176	82,753	91,772	119,229	68,064	67,892	91,037	80,928	162,457	299,494

Fuente: Finanzas Públicas Federales y Municipales de México, 1979-1988, 1989-1993, 1994-1994, BFGG, Apogee, 1991-1993, 1996.

Cuadro 9
Finanzas del Sector Público Federal
Monto en miles de millones de pesos

Concepto/Año	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sector Público Federal													
Ingreso total													
Nominal	2,720	5,664	9,221	14,387	23,244	37,110	113,350	140,788	168,857	254,145	297,880	293,891	326,231
Real	1,341	1,467	1,501	1,891	1,389	1,425	1,420	1,400	1,450	1,606	1,641	1,473	1,524
Tasa	9.4%	2.5%	0.5%	-7.0%	2.6%	0.4%	-1.4%	3.6%	10.8%	2.1%	-10.3%	3.5%	
Gasto total													
Nominal	4,091	6,976	11,112	17,749	33,917	84,450	149,177	167,200	205,322	227,912	251,689	285,545	330,704
Real	2,019	1,807	1,809	1,843	2,027	2,107	1,870	1,662	1,577	1,439	1,387	1,430	1,544
Tasa	-10.5%	0.4%	1.9%	10.0%	3.9%	-11.3%	-11.1%	-5.1%	-8.7%	-3.7%	3.1%	8.0%	
Gobierno Federal													
Ingreso total													
Nominal	1,532	3,181	4,925	7,991	12,670	32,974	65,596	96,204	117,710	177,322	210,446	194,813	215,301
Real	756	821	810	830	757	823	820	897	964	1,120	1,159	976	1,005
Tasa	9.0%	-1.7%	2.5%	-8.7%	8.6%	-0.4%	9.4%	6.8%	23.0%	3.5%	-15.8%	3.0%	
Ingresos tributarios													
Nominal	967	1,837	3,036	4,837	8,922	20,238	47,307	69,887	79,107	103,510	126,529	142,983	160,214
Real	477	473	494	502	533	517	592	605	697	651	697	716	718
Tasa	0.8%	4.4%	1.7%	6.2%	-3.0%	11.5%	2.3%	0.3%	7.6%	6.7%	2.8%	4.4%	
Gastos totales													
Nominal	2,699	4,639	7,105	11,572	23,011	60,440	103,349	115,924	137,116	149,396	164,364	190,657	225,228
Real	1,331	1,202	1,156	1,202	1,326	1,508	1,793	1,153	1,053	943	965	955	1,052
Tasa	-9.7%	-3.8%	3.9%	14.5%	9.6%	-14.2%	-10.8%	-8.7%	-18.2%	-14.0%	1.3%	16.2%	
Participaciones*													
Nominal	233	501	883	1,270	1,990	4,892	11,842	14,808	19,624	25,356	30,263	36,130	40,720
Real	109	130	131	132	119	133	148	157	151	160	169	181	190
Tasa	18.7%	10.8%	8.3%	-0.8%	2.4%	21.6%	-7.1%	9.8%	6.3%	5.9%	6.8%	5.2%	
Inversión Pública													
Nominal	996	1,176	1,916	3,417	5,136	10,021	19,717	24,374	33,517	39,401	42,899	42,141	53,546
Real	191	305	317	337	309	251	217	243	257	249	236	236	250
Tasa	-38.0%	4.0%	3.2%	-5.3%	-18.8%	-4.8%	-1.4%	5.8%	-3.2%	-5.0%	-0.1%	5.9%	

* Suma de las participaciones a estados, municipios y Distrito Federal (I-S-G). *Finanzas Públicas Estadales y Municipales de México*, varios números.

Fuente: Cornejo Welf. *Perspectivas Económicas de México*, Philadelphia, U.S.A., Octubre 1990, varios números, cuadros de cifras históricas.

Cuadro 10
Indicadores Macroeconómicos de México 1982-1994

VARIABLES/AÑO	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Indíces del PIB a precios de mercado													
Base 1980 100	203	386	614	963	1,673	4,008	7,992	10,058	13,024	15,839	18,153	19,957	21,413
Tasa	90.4	59.1	56.7	73.7	139.6	99.4	25.9	29.5	21.6	14.6	9.9	7.3	
Índice Nacional de Precios al Consumidor													
Base 1980 100	203	410	679	1,071	1,995	4,625	9,904	11,886	15,054	18,161	21,329	23,409	25,039
Tasa	58.9	101.9	65.4	57.8	86.2	131.8	114.2	20.0	26.7	22.7	15.5	9.8	7.0
Producto Interno Bruto (Miles de millones de pesos)													
Nominal	9,798	17,879	29,472	47,392	79,191	193,312	390,151	507,618	686,496	865,166	1,019,156	1,127,584	1,252,915
Real 1980 100	4,831	4,631	4,797	4,922	4,734	4,823	4,886	5,047	5,270	5,462	5,613	5,650	5,851
Tasa	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.9	1.3	3.3	4.4	3.6	2.8	0.6	3.6	
Tipo de cambio													
Pesos por dólar	148.50	161.35	209.97	117.50	915.00	2,227.50	2,297.50	2,680.75	2,943.15	3,074.95	3,118.65	3,191.50	4,851.30
Tasa	466.1	8.7	30.1	113.1	104.5	143.4	3.1	16.7	9.8	4.5	1.4	2.3	52.0
Tasas de interés													
CTES (un mes)	57.4%	53.8%	48.6%	60.2%	86.7%	96.0%	69.2%	45.0%	34.8%	13.0%	15.6%	15.0%	14.1%
CPP	40.4%	56.7%	51.1%	56.1%	80.9%	94.6%	67.6%	41.6%	37.1%	22.6%	18.8%	18.6%	15.5%
Salario medio anual/trabajador (pesos)									26.2%				
Nominal	161.1	251.0	395.2	623.1	1,051.1	2,396.0	4,676.9	5,893.9	7,668.9	9,713.9	12,082.2	13,887.2	15,790.3
Real	79.4	65.0	64.3	64.7	63.0	59.8	58.5	58.6	58.9	61.3	66.6	69.6	73.7
Tasa real 1980 100	-18.2	-1.1	0.6	-2.6	-5.1	-2.1	0.1	0.5	4.2	8.5	4.5	6.0	
Empleo (miles de personas)													
Sector formal	21,483	30,995	21,482	21,955	21,640	21,864	22,051	22,231	22,536	23,121	23,216	23,251	23,372
Tasa	-0.3	-2.3	2.3	2.2	-1.4	1.0	0.9	0.8	1.4	2.6	0.4	0.2	0.5
Desempleo abierto (%)													
	8.0	9.2	8.9	8.9	11.7	10.9	11.8	10.0	8.3	8.3	8.7	9.3	9.6

Fuentes: *Perspectivas Económicas de México*, Cerepos, Welfa, Pennsylvania, USA, varios números, cuadros de cifras históricas.

Indicadores Económicos de México, Banco.

C U A D R O 11
FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

ENTIDAD FEDERATIVA	Ingresos locales (Millones de \$)				Pesos per capita de 1980			
	1980	1985	1988	1994	1980	1985	1988	1994
1 Aguascalientes	159	1,402	10,479	109,171	304.9	237.7	194.3	613.0
2 Baja California	416	4,862	50,384	327,555	329.5	349.0	401.6	761.3
3 Baja California Sur	84	1,437	21,074	82,014	368.7	555.1	885.0	1,055.0
4 Campeche	71	690	5,888	38,197	185.8	159.4	148.7	288.8
5 Coahuila	874	2,584	20,843	158,376	543.9	150.8	137.8	347.2
6 Colima	72	2,649	7,069	40,074	295.5	713.2	216.5	394.7
7 Chiapas	181	1,350	2,923	42,917	57.3	44.1	11.4	56.9
8 Chihuahua	345	5,497	64,927	430,194	173.5	259.0	346.8	739.0
9 Durango	171	1,120	11,137	70,402	143.4	91.6	105.7	232.4
10 Guanajuato	563	9,544	54,627	345,725	379.6	281.6	180.1	374.8
11 Guerrero	386	3,421	22,728	155,670	172.6	146.7	112.0	254.7
12 Hidalgo	128	2,419	11,616	80,022	82.1	146.7	80.2	181.1
13 Jalisco	1,062	20,666	114,291	895,534	240.3	444.4	280.7	716.1
14 Mexico	1,400	24,049	221,073	919,081	180.2	286.0	295.3	379.8
15 Michoacan	294	2,540	24,956	153,058	93.7	79.2	90.5	188.1
16 Morelos	172	1,148	8,511	43,640	179.1	111.3	93.1	146.7
17 Nayarit	86	335	4,447	28,297	114.7	44.5	69.4	150.3
18 Nuevo Leon	848	6,644	41,127	640,798	334.4	246.6	173.4	867.0
19 Oaxaca	109	1,466	10,507	37,464	42.2	84.5	44.0	55.0
20 Puebla	372	4,812	27,999	203,170	110.1	134.0	88.5	210.0
21 Queretaro	136	2,097	12,521	121,311	180.7	245.6	161.2	470.2
22 Quintana Roo	76	1,704	23,045	154,703	350.4	540.8	688.6	1,102.5
23 San Luis Potosi	189	1,901	15,254	95,181	109.9	106.4	98.2	206.5
24 Sinaloa	398	4,855	54,581	272,535	205.4	245.1	317.2	534.7
25 Sonora	482	5,592	47,188	263,544	312.8	346.6	335.1	606.7
26 Tabasco	600	5,887	9,208	39,195	597.1	459.7	80.5	107.9
27 Tamaulipas	333	2,444	16,276	230,104	168.4	120.5	93.1	435.6
28 Tlaxcala	27	428	2,205	14,453	47.8	67.7	38.4	78.6
29 Veracruz	1,168	9,264	43,462	329,442	215.7	165.8	89.9	232.1
30 Yucatan	181	560	8,306	48,862	170.3	48.3	80.1	150.6
31 Zacatecas	69	1,229	12,894	75,117	58.6	104.0	128.5	264.9
S U M A S	11,452	134,626	981,546	6,445,803				
P R O M E D I O S					188.6	210.3	174.8	373.6

FUENTES:

Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. INEGI varios números.

y Cuadro 6 del apéndice estadístico

Cuadro 12
Ingresos locales per cápita y Marginación municipal 1980

Cuartil	Entidad Federativa	Ingresos locales (millones de \$)	Población	Pesos reales per cápita	Marginación		
					Índice	Grado	
I	Oaxaca	106	2,585,900	42.17	19.32	M. Alto	
	Tlaxcala	27	564,600	47.82	2.38	Alto	
	Chiapas	181	3,158,900	27.20	15.2	M. Alto	
	Zacatecas	69	1,178,100	58.27	9.6	M. Alto	
	Hidalgo	128	1,559,300	82.09	10.99	M. Alto	
	Michoacán	294	3,136,800	93.73	6.31	M. Alto	
	San Luis Potosí	189	1,719,100	105.94	6.87	M. Alto	
	Puebla	372	3,378,000	119.12	6.65	M. Alto	
	II	Nayarit	80	749,600	114.73	3.49	Alto
		Durango	171	1,192,700	143.37	6.25	Alto
Tamaulipas		233	1,977,600	168.39	6.1	Alto	
Yucatán		181	1,962,900	171.29	5.3	Alto	
Guerrero		386	2,236,100	172.62	14.73	M. Alto	
Chihuahua		345	1,998,700	173.31	15.94	Alto	
Moravia		172	968,200	179.13	15.23	Alto	
Quintana Roo		563	3,135,400	179.56	6.31	Alto	
III		México	1400	7,767,900	180.23	12.49	Medio
		Querétaro	136	752,800	180.66	4.11	Alto
	Campeche	71	382,200	185.77	1.59	Alto	
	Sinaloa	398	1,937,700	205.40	1.03	Alto	
	Colima	72	356,400	205.48	4.84	Alto	
	Veracruz	1168	5,415,200	215.69	7.03	M. Alto	
	Jalisco	1062	4,419,200	240.51	7.92	Medio	
	IV	Aguascalientes	159	521,400	314.95	11.68	Medio
		Sonora	482	1,540,800	312.82	17.95	Medio
		Baja California	416	1,262,400	320.53	14.5	Medio
Nuevo León		648	2,539,200	334.36	14.23	Medio	
Quintana Roo		76	216,900	351.39	3.53	Alto	
Baja California Sur		84	227,800	368.74	17.28	Alto	
Tabasco		600	1,182,300	507.06	10.93	M. Alto	
Coahuila		874	1,607,000	543.87	10.1	Medio	

Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros 5, 6 y 11 del apéndice estadístico.

Cuadro 13
Ingresos Locales per cápita 1994 y Marginación Municipal 1990

Cuartil	Entidad Federativa	Ingresos 1994 (millones de \$)	Población 1994	Pesos reales per capita	Marginación 1990		
					Índice	Grado	
I	Oaxaca	37,464	3,182,558	11.97	2.06	Mus. alt.	
	Chiapas	42,917	3,522,283	12.60	2.36	Mus. alt.	
	Tlaxcala	14,453	1,582,221	9.16	1.76	Medio	
	Tlaxiaco	39,336	1,696,101	23.19	4.32	Medio	
	Moravia	43,640	1,309,369	33.33	6.00	Medio	
	Saxart	28,297	1,879,400	15.02	2.76	Medio	
	Yucatan	48,892	1,515,241	32.24	5.88	Medio	
	Hidalgo	60,022	2,093,384	28.72	5.27	Medio	
	II	Michoacan	173,058	3,799,665	45.55	8.36	Medio
		San Luis Potosi	95,181	2,152,376	44.22	8.06	Medio
Puebla		203,170	4,518,255	45.00	8.33	Medio	
Veracruz		329,442	6,927,303	47.55	8.63	Medio	
Durango		70,492	1,414,843	49.84	9.00	Medio	
Guerrero		155,670	2,854,295	54.57	9.78	Medio	
Zacatecas		75,117	1,324,527	56.71	10.27	Medio	
Camacho		58,197	1,177,639	49.43	9.00	Medio	
III		Coahuila	158,376	2,130,493	74.34	13.33	Medio
		Guanajuato	245,725	4,307,276	57.06	10.27	Medio
	Mexico	979,081	11,390,672	85.94	15.33	Medio	
	Colima	40,071	474,091	84.53	15.33	Medio	
	Tamaulipas	230,164	2,467,246	93.28	16.67	Medio	
	Queretaro	121,311	1,294,949	93.18	16.67	Medio	
	Sinaloa	272,633	2,340,353	116.90	21.33	Medio	
	IV	Sonora	263,544	2,028,514	130.39	23.33	Medio
Aguascalientes		169,171	1,111,697	152.16	26.67	Medio	
Jalisco		867,834	5,840,563	148.58	26.67	Medio	
Chihuahua		430,194	2,718,515	158.30	28.00	Medio	
Baja California		327,555	2,099,227	156.10	28.00	Medio	
Nuevo Leon		640,799	3,451,468	185.68	33.33	Medio	
Baja California Sur		82,714	502,030	164.85	33.33	Medio	
Quintana Roo		154,703	1,453,328	106.47	19.33	Medio	

Fuente: Elaboración propia con información de los cuadros 5, 6x, 11 de apéndice estadístico

C U A D R O 14
INGRESOS LOCALES MUNICIPALES POR HABITANTE
POR ENTIDAD FEDERATIVA
TASAS DE CRECIMIENTO 1980-1994

Cuartil	ENTIDAD FEDERATIVA	Pesos reales per capita 1980	Pesos reales per capita 1994	Tasas de crecimiento pesos per capita	
I	Tabasco	507.06	107.92	-10.5%	
	Coahuila	543.87	347.18	-3.2%	
	Morelos	179.13	146.69	-1.4%	
	Yucatan	176.29	155.64	-0.9%	
	Chiapas	57.36	57.96	0.0%	
	Veracruz	215.69	232.15	0.5%	
	Oaxaca	42.15	54.97	1.9%	
	Navari	114.73	151.27	1.9%	
	II	Guerrero	172.62	254.70	2.8%
Campeche		185.77	288.82	3.2%	
Durango		143.37	232.38	3.5%	
Tlaxcala		47.82	78.65	3.6%	
San Luis Potosi		109.94	206.52	4.6%	
Puebla		110.12	210.00	4.7%	
Colima		205.48	394.73	4.8%	
Sonora		312.82	606.74	4.8%	
III		Michoacan	95.73	188.12	5.1%
	Agascalientes	394.05	613.01	5.1%	
	Guanajuato	179.56	374.85	5.4%	
	Mexico	180.23	379.84	5.5%	
	Hidalgo	82.09	181.12	5.8%	
	Baja California	329.53	701.35	6.2%	
	Tamaulipas	168.39	435.55	7.02%	
	IV	Nuevo Leon	334.36	807.05	7.04%
		Queretaro	150.66	475.18	7.1%
Sinaloa		207.49	592.70	7.1%	
Baja California Sur		58.74	177.35	7.8%	
Jalisco		249.31	711.07	8.1%	
Quintana Roo		340.39	1,102.47	8.5%	
Chihuahua		175.31	729.03	10.9%	
Zacatecas		58.57	204.85	11.4%	

Fuente: Elaboracion propia con informacion de los cuadros e.s. 11 del Apéndice Estadístico

Cuadro 15
Finanzas Públicas Municipales
Ingresos Fiscales Transferidos vs. PIB y Población 1980

Cuartil	Entidad federativa	Porcentaje del total			Participación por cuartil		
		IFT	PIB	Población	IFT	PIB	Población
I	Tlaxcala	0.1	1.0	1.9	4.2%	10.6%	14.7%
	Campeche	0.5	0.6	0.6			
	Navarra	0.5	1.0	1.2			
	San Luis Potosí	0.5	2.0	2.8			
	Morelos	0.5	1.5	1.6			
	Oaxaca	0.6	1.9	4.3			
	Durango	0.7	1.7	2.0			
Queretaro	0.9	1.3	1.7				
II	Guerrero	3.9	2.2	3.7	11.4%	18.7%	21.9%
	Colima	2.5	3.8	3.3			
	Hidalgo	1.9	2.0	2.8			
	Aguascalientes	1.0	0.8	0.9			
	Yucatán	1.1	1.5	1.8			
	Zacatecas	1.1	1.1	1.9			
	Chiapas	1.7	3.6	2.6			
	Coahuila	1.1	3.6	4.2			
III	Quintana Roo	2.1	0.5	0.4	19.0%	16.4%	19.7%
	Baja California Sur	2.7	0.5	0.4			
	Michoacán	2.7	3.2	5.2			
	Puebla	2.8	4.4	5.6			
	Chihuahua	0.9	0.6	0.6			
	Sonora	3.9	3.3	2.5			
	Guerrero	5.9	3.9	4.2			
IV	Sinaloa	4.2	2.8	3.2	65.4%	54.3%	43.7%
	Veracruz	4.2	7.8	1.9			
	Tamaulipas	7.0	4.0	3.3			
	Baja California	7.4	3.0	2.1			
	Tabasco	8.1	5.3	1.9			
	México	8.9	14.7	12.8			
	Nuevo León	11.5	7.6	4.2			
	Jalisco	14.2	8.8	7.3			
	Total	100.0	100.0	100.0			

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México (4^{to} 1985, INEGI, Aguascalientes, 1993), Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, 1993, y cuadro 6 del apéndice estadístico.

Cuadro 16
Finanzas Públicas Municipales
Ingresos Fiscales Transferidos vs. PIB y Población 1993

Cuartil	Entidad federativa	Porcentaje del total			Participación por cuartil		
		IFT	PIB	Población	IFT	PIB	Población
I	Tlaxcala	0.5	0.7	1.1			
	Morelos	0.9	2.1	1.7			
	Colima	3.6	3.0	3.4			
	Baja California Sur	1.0	0.6	0.4			
	Quintana Roo	1.0	1.8	0.7			
	Nayarit	1.2	1.0	1.1			
	Aguascalientes	1.2	1.2	1.0			
	Querétaro	1.6	1.9	1.5	11.1%	13.1%	10.9%
II	Durango	1.6	1.6	1.8			
	Yucatán	1.6	1.7	1.9			
	Campeche	1.7	2.2	0.7			
	Guerrero	2.1	2.6	3.6			
	San Luis Potosí	2.2	2.3	2.7			
	Hidalgo	2.3	2.1	2.6			
	Zacatecas	2.5	1.1	1.7			
	Sinaloa	2.6	2.9	3.0	16.7%	16.4%	18.0%
III	Oaxaca	2.7	2.3	4.0			
	Michoacán	3.2	3.0	4.8			
	Sonora	3.3	3.5	2.5			
	Baja California	3.4	3.2	2.4			
	Cochahuila	4.8	2.4	4.4			
	Chihuahua	1.0	0.8	0.6			
Puebla	3.8	4.2	5.6	22.1%	19.4%	24.3%	
IV	Guamajuato	4.2	4.6	5.4			
	Tabasco	4.4	1.9	2.1			
	Tamaulipas	4.6	3.4	3.1			
	Chiapas	3.5	1.7	2.7			
	Veracruz	6.9	6.5	8.4			
	Nuevo León	7.0	8.5	4.3			
	Jalisco	8.3	8.7	7.2			
	México	12.2	13.8	13.7	50.1%	51.1%	46.9%
Total		100.0	100.0	100.0	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información de Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1990-1994, INEGI, Aguascalientes, 1996.
 Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, Sistema de Cuentas Nacionales, INEGI, 1994, y cuadro 6 del apéndice estadístico.

Bibliografia

BIBLIOGRAFÍA

Aronson, Richard y Schwartz, Eli. *Management Policies in Local Government Finance*, U.S.A., International City Management Association, 1981

Calderón Rodríguez, José María. *Génesis del Presidencialismo en México*, México, Editorial El Caballino, 1972

Calzada Padron, Feliciano. *Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo*, México, UNAMENEP-ACATLAN, 1983

Camara de Diputados del H. Congreso de la Union, LV Legislatura, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, comentarios de Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, México, Editorial Miguei Angel Porrua, 1993

Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Municipio Mexicano*, México, SEGOB, 1985

CIEMEX-WEFA, *Perspectivas Economicas de Mexico*, Pennsylvania, U.S.A, octubre 1990 y 1993, julio 1996

Consejo Nacional de Poblacion. *Indicadores sobre fecundidad, marginacion y ruralidad a nivel municipal*, noviembre de 1987, e *Indicadores Socioeconomicos e Índice de Marginación Municipal 1990*, Sistema Automatizado de Informacion sobre la Marginacion en Mexico, 1990, México, Julio de 1993

Consejo Nacional de Poblacion. *México Democrático*, Breviario 1980-1981, México, 1982

De Castro Barros, Antonio y Lessa, Carlos Francisco. *Introducción a la economía. Un enfoque estructuralista*, México, Siglo veintiuno editores, S. A., 1976, pp. 78-100.

De la Nuez de la Torre, Pablo, "Las haciendas locales europeas La relevancia de los ingresos propios". Mexico, INDETEC, *Trimestre Fiscal*, Año 14, número 43, julio-septiembre 1993, Guadalajara, Jal

De Rovira Mora, Alberto, "Ingresos Fiscales Propios y Transferencias en el Municipio", Guadalajara, Jal. INDETEC, *Trimestre Fiscal*, Año 16, Número 52, Octubre-Diciembre 1995

García Sánchez, José, *El Municipio, sus relaciones con la Federación*, Mexico, 1986

Geraldo Venegas, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, Mexico, CNEM SEGOB, 1986

Gobierno del Estado de Guanajuato, *Ley de ingresos para los municipios del Estado de Guanajuato para el ejercicio fiscal de 1992*, Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 27 de diciembre de 1991, número 104

Gobierno del Estado de México, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México*, Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca, Mex., 1993

Gobierno del Estado de México, *Ley de Hacienda del Estado de México*, Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca, Mex., 1993

Gobierno del Estado de México, *Ley de ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal de 1993*, Prontuario de Legislación Fiscal, Toluca, Mex., 1993

Gobierno del Estado de Querétaro, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga*, Legislación Fiscal, Tomo I, sin fecha de edición.

Gobierno del Estado de Querétaro, *Ley de Deuda Pública del Estado de Querétaro*,
Legislación Fiscal, Tomo I, sin fecha de edición

Instituto Nacional de Administración Pública - Banco Nacional de Obras y Servicios
Públicos, *Manual de Hacienda Pública Municipal*, México, INAP-BANOBRAS, 1989

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ABC de las Finanzas
Públicas*, Aguascalientes, Ags., 1994

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Finanzas Públicas Estatales y
Municipales de México, 1979-1988, 1989-1990, 1991-1994*, Aguascalientes, 1991, 1993 y
1996

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Curso sobre el papel del
municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, México, 1982

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *El Sistema de
Participaciones Federales en México, Ejemplo Numérico*, Guadalajara, Jal. INDETEC,
1984.

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Finanzas Públicas Locales*,
Guadalajara, Jal. INDETEC, 1990

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *Criterios de Distribución
de Participaciones Federales a Municipios en las Entidades Federativas*, Hacienda
Municipal, número 56, Guadalajara, Jal. INDETEC, 1996

McCullough, James S y Hicks, Jr. James F. Research Triangle Institute, *Municipal Financial Analysis Handbook*, The Office of Housing and Urban Programs, U.S. Agency for International Development, December, 1984

Martinez Almazan, Raul, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, Mexico, INAP, 1988

Martinez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, *Política y gestión municipal en México*, Cuadernos de Investigación Social 18, Mexico, IIS UNAM, 1988

Moreno R., Alma R., "Alternativas de generación de ingresos propios y modernización fiscal", *El Economista Mexicano*, enero-marzo 1992, Mexico, D.F., 1993

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, Mexico, UNAM, 1979

Ochoa Campos, Moises, *El municipio y su evolución institucional*, Mexico, FOMUNBANOBAS, 1987

Retchkiman K., Benjamin, *Introducción al Estudio de la Economía Pública*, Mexico, UNAM, 1977.

Samuelson, P., *Economía*, Mc Graw-Hill, Undécima Edición, 1980, Capítulo 9, La función económica del Estado. Naturaleza económica de los impuestos.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Ley de Coordinación Fiscal 1991*, Coordinación General con Entidades Federativas, S.H.C.P., mimeo

Silva Herzog, Jesús, *Breve Historia de la Revolución Mexicana*, Tomo I, Mexico, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1983

Vázquez Leon, Luis. "La vision antropológica del municipio, gobierno indigena y estructura de poder municipal en dos jurisdicciones de Michoacan", en Brigitte Boehm de Lameiras (coord.), *El municipio en México*, Mexico, El Colegio de Michoacan, 1987.