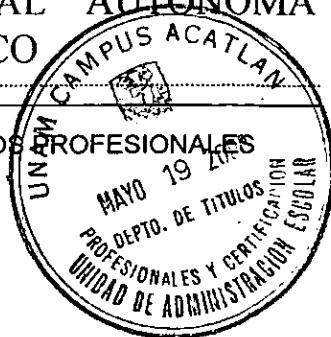




UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



EL EFECTO ECONOMICO DE LA DEUDA PUBLICA
MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS Y SUS FINANZAS
(1980-1995)

278963

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :

EDGAR GUERRERO CENTENO

ASESORA DE TESIS: MTRA. TERESA SANTOS LOPEZ GONZALEZ.



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. MAYO DE 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

A mis padres

Porque gracias ellos estoy aquí a su lado y espero seguir así por siempre. Además de que, gracias a su constante preocupación y ayuda comunitaria pude involucrarme en el interés de los problemas que aquejan a los segmentos más simples de la sociedad, lo cual me incentivo a estudiar mi carrera y realizar este trabajo que refleja tan sólo una parte de todos esos problemas por los que han luchado, al cual me sumo desde esta trinchera del conocimiento.

Papá

Gracias por haber sido el principal motor de mi inquietud en una mejor y mayor preparación académica y profesional. Además de ser el principal incentivo en mi iniciación del estudio y análisis de los hechos acontecidos en los gobiernos locales y sus habitantes.

Mamá

Gracias por haberme brindado tu apoyo incondicional en todo momento de mi vida personal y académica, con la esperanza siempre viva de que ello vería frutos muy importantes en el futuro, el cual empezamos a vivir.

A Alejandra Patricia

Porque desde que nos conocemos me ha brindado todo el amor que se puede esperar de una pareja, el cual me da fuerzas para seguir teniendo esperanzas en una mejor vida. Además de la amistad que igualmente me ha obsequiado, la cual me ha permitido tener alguien en quien desahogar todos mis temores e ilusiones. Con la confianza de que así será siempre.

A Edgar Antonio

Porque desde que sé de su existir ha sido la persona que más fuerzas me ha dado para sobrelivir de momentos críticos y disfrutar al máximo los momentos de júbilo. Asimismo, tengo la esperanza de que todo lo que este trabajo representa y lo que falta por hacer, algún día se pueda ver cristalizado en la realidad, para dejarle una nación más fácil de vivir.

A mis Hermanos

Herminia, Elizabeth, Vivian, Alfonso, Ivette y Marco A.

Porque gracias a que pude contar con su compañía en la mayor parte de mi vida, compartir los problemas y disfrutar de los momentos que como familia nos fueron característicos, pude comprender más ampliamente la gran necesidad de mi superación personal.

A mis Sobrinos

Alexia, Fernando, Alessandra, Andrea, Ana Paulina, Héctor

Porque el presente trabajo, además de todas las acciones que llevemos a cabo en este momento, algún día se reflejaran en sus actividades cotidianas, por ello, espero que lo que se está realizando sea una buena herencia para ellos.

A Armando

Porque ha sido más que un amigo, ha sido como un hermano, con el cual he tenido la fortuna de compartir toda mi vida, además de haber vivido las experiencias más gratas que pueda contar, siendo una influencia positiva muy importante en mi vida.

A los Bravos de Acatlán

Carlos Mauricio, Oscar, Miguel E., Carlos A., José Eduardo, Lucía y Claudia.

Porque han sido el mejor y más unido grupo con el que me haya encontrado, que representa la manera más honesta de la amistad, siendo esta nuestro principal impulso para sobresalir en nuestra formación académica y personal, buscando siempre mayor conocimiento y manteniendo siempre el compromiso con nuestra Universidad y con la Nación.

Gracias por su amistad, compañía, tiempo y conocimientos compartidos.

AGRADECIMIENTOS

A la UNAM

Por ser mi casa de conocimiento, deportiva y cultural, por recibirme siempre con los brazos abiertos, por no condicionar mi acceso al conocimiento, por obsequiarme libertad de conocimiento y expresión, por permitir que me confrontara a diversos pensamientos forjando así mi tolerancia y disposición al diálogo.

Al Campus Acatlán

Por ser un fiel representante de lo que la UNAM significa para mí y permitirme acceder a todo ello.

A la Mtra. Teresa S. López González

Por haber sido el principal apoyo a la realización del presente trabajo desde un principio. Por haberme dado la libertad de poderlo realizar siempre con su sabia conducción y conocimientos que le caracterizan. Además de haber sido participe fundamental de mi educación profesional.

Al Lic. Enrique Cuevas Rodríguez

Por haber sido un apoyo fundamental en la realización del presente trabajo. Por haberme prestado incondicionalmente su tiempo, conocimientos y sugerencias tan valiosos, a pesar de las circunstancias. Además de haber sido un excelente profesor que participo en mi formación profesional.

A los Profesores de Economía de Acatlán

Por haber sido los representantes y conductores de la formación del conocimiento profesional que aplicare en el futuro. Por dedicarle tanto tiempo a la enseñanza sin condiciones y con el único afán de formar gente de bien para la Nación y la sociedad.

La conclusión de este capítulo de preparación personal, enmarca un gran momento de remembranzas y anhelos.

Es este momento el representante de la verdadera frontera del ser en preparación y del ser profesional, siendo esta última fase la que significa trabajo y búsqueda de mayor conocimiento, siempre pensando en el bienestar de tu gente y tu Nación.

Las remembranzas que llegan a este momento son todas aquellas que en algún momento representaron una ilusión o una esperanza, que con fuerza de voluntad y preparación se fueron haciendo realidad, llegando así, a una conjunción de ilusiones y esperanzas convertidas en realidades que a su vez crean nuevas esperanzas e ilusiones hacia el futuro, nuestros anhelos.

Así pues, las ilusiones y esperanzas se convierten en el principal engrane de la maquinaria que mueve el compromiso personal y colectivo de mayor preparación y búsqueda de conocimiento para pasar de lo ideal a lo concreto.

Edgar Guerrero Centeno

INDICE

INTRODUCCION	pág. 3
CAPITULO I	
Finanzas Públicas Municipales	
Estructura de las finanzas municipales.....	pág. 5
La importancia de las finanzas públicas municipales equilibradas.....	pág. 14
Principales fuentes de ingreso y financiamiento de los municipios.....	pág. 15
Comportamiento de las finanzas públicas municipales 1980-1995.....	pág. 21
CAPITULO II	
La Deuda Pública y las Finanzas Municipales (1980-1995)	
El papel de la deuda pública en los municipios.....	pág. 31
Causas y consecuencias de la contratación de deuda pública municipal.....	pág. 34
La deuda pública de los municipios. Un análisis estadístico.....	pág. 39
Indicadores de la deuda pública de los municipios en el periodo.....	pág. 45
CAPITULO III	
La Deuda Pública en los Municipios y su Impacto Económico. Un Análisis Cuantitativo.	
Papel del gobierno en el estímulo al crecimiento económico.....	pág. 55
Variables del modelo econométrico.....	pág. 60
Modelo econométrico.....	pág. 64
Conclusiones del modelo econométrico.....	pág. 69
CONCLUSIONES	pág. 75
ANEXOS	pág. 78
BIBLIOGRAFIA	pág. 82

INTRODUCCION

Los municipios forman parte importante del sistema económico del país, por ser la parte más pequeña que conforma el sistema político, económico y social. Por ello, gran parte de los problemas que padece el país encontraría sus soluciones en los municipios, ya que son la parte constitutiva del sistema económico, social y político de la nación¹. Así pues, el objetivo de este trabajo pretende analizar el efecto económico que tiene el endeudamiento público en los municipios y sus finanzas.

El problema económico y financiero de los municipios se ha caracterizado por la escasez de ingresos que llegan a ser insuficientes para cubrir los gastos que se requieren para el adecuado funcionamiento de los mismos, así como gasto en obras públicas que fomenten su crecimiento económico. Esta situación ha traído como consecuencia que se generen déficits, que tratan de ser saldados por medio de contratación de deuda pública, lo cual agudiza más el problema en sus finanzas públicas. Es por ello que la solución se encuentra en la creación de nuevas formas de generación de ingresos públicos municipales, a través de un gasto público municipal productivo más planeado y racional, además de tomar a la deuda pública municipal como un ingreso complementario en la creación de mayores condiciones para el crecimiento económico de los municipios.

De ahí que en este trabajo se haga una revisión general de la situación económica y financiera que presentan los municipios. De esta forma, se parte en el primer capítulo de analizar la situación que predomina en las finanzas municipales, para poder concretar la situación económica en la que se encuentran los municipios como parte de una Federación, que en teoría busca el bienestar de la población a través de un correcto desarrollo económico nacional. Así pues, se asocia el comportamiento que han tenido las finanzas municipales con el de la economía en su conjunto, observando la relación que pudiera existir entre la economía en general y los municipios, así como las consecuencias que tiene la política económica en las economías municipales y las finanzas públicas.

En el segundo capítulo se analizará el comportamiento general de la deuda comparada con algunos indicadores de las finanzas municipales. Para ello, se construyeron

¹ Hasta el mes de noviembre de 1993. México cuenta con 2392 municipios. En el anexo se puede observar la distribución de los municipios por estado y sus características económicas.

algunos indicadores que nos permiten medir el impacto de la deuda sobre las finanzas públicas de los municipios. Esto es, relacionar las variables que tienen mayor importancia dentro de las finanzas municipales con la deuda pública, tanto del lado de los ingresos como de los egresos. De manera general, dichos indicadores nos permiten medir la importancia que ha tomado la deuda pública municipal en las finanzas de los municipios y en el comportamiento de su economía.

Finalmente, en el tercer capítulo, se analizarán los resultados obtenidos en los capítulos anteriores, relacionando las variables predominantes del análisis en un modelo econométrico, que nos permita establecer relaciones formales que expliquen el papel que juegan los municipios en el crecimiento económico nacional, así como sus problemas económico-financieros

El modelo econométrico sencillo que se presenta en este capítulo, pretende simplemente mostrar a los municipios como agentes económicos públicos dinamizadores del crecimiento regional y, por tanto, del crecimiento nacional. Hoy más que nunca, es necesario combatir esa vieja visión de los municipios como entidades meramente administrativas.

CAPITULO I FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES

1.1 Estructura de las Finanzas Municipales

Las finanzas de los municipios² representan todas las entradas y salidas de recursos monetarios, que forman parte del sistema económico. Por ello, se constituyen en un componente muy importante para que un municipio pueda cumplir de una forma planeada con sus obligaciones.

El municipio realiza operaciones financieras que le permiten allegarse los recursos necesarios para efectuar los gastos públicos y administrativos, así como para satisfacer las necesidades públicas de su comunidad y el cumplimiento de sus propios fines. Es en las finanzas donde se encuentran y contabilizan todos aquellos ingresos y egresos que se realizan. Ellas son un instrumento contable que permiten una planeación de los gastos e ingresos para poder mejorar la situación de un municipio. En este sentido, permiten ordenar e identificar los rubros económicos y sociales prioritarios, que permita impulsar el crecimiento económico del municipio.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen las funciones de la Hacienda Pública Municipal, dándole un carácter de autonomía a los municipios en el manejo de sus finanzas o haciendas. En el artículo 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se menciona: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

- A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

² La palabra *municipio*, que se utilizará a lo largo del presente análisis, se referirá en general a la población, autoridades, gobierno y espacio geográfico, que implica el propio municipio en el periodo de estudio. Esto debido a que las autoridades municipales y el gobierno que representan se denominan normalmente con la palabra de Ayuntamiento, el cual cambia de representantes cada que hay elección para el municipio. Entonces, para evitar confusión en el uso de las palabras que hagan mención al municipio y todo lo que ellos implican, también se hará mención de las autoridades y gobierno que representan con la palabra *municipio*.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados.
- C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitaran la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”

En general, el artículo 115 se refiere a todos aquellos ingresos con los que puede contar un municipio y a la forma en la que se realizaran esos ingresos. De esta forma, los ingresos de los municipios se pueden ver resumidos en: los ingresos derivados de los bienes que les pertenezcan; de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales aprueben a su favor; de las participaciones federales y de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Mientras que el gasto o erogación de dichos recursos se realiza de acuerdo al presupuesto de egresos que aprueba cada municipio anualmente.

Las finanzas municipales están constituidas por todos aquellos recursos formados por: “bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; los productos y aprovechamientos derivados de esos bienes; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; los productos derivados

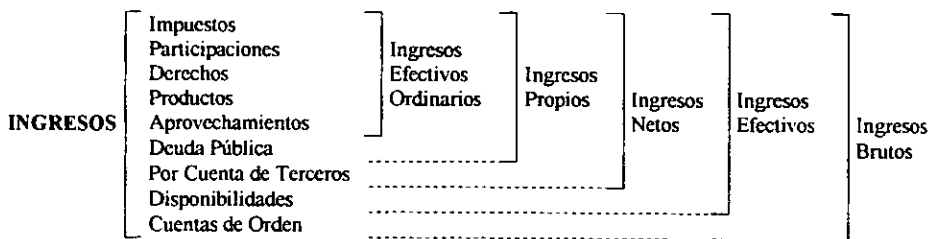
de la explotación de los recursos naturales propiedad de la federación que se encuentran en los territorios de los municipios, conforme a los términos y proporciones que se les asignen en las leyes o convenios relativos; las participaciones que reciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o mediante convenio, en los impuestos y demás gravámenes de la Federación y de los estados; las utilidades de las empresas paramunicipales que estén dentro del ámbito de competencia de los Ayuntamientos; las tasas adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que reciba³.

Las finanzas municipales juegan un papel muy importante en las actividades del municipio, impulsando actividades económicas, manteniendo el orden y dando diversos servicios a la comunidad. Es precisamente a través de las finanzas que se pueden asignar recursos a diferentes fines que atiendan las necesidades de la población y fomentar el crecimiento económico, procurando el equilibrio en las mismas.

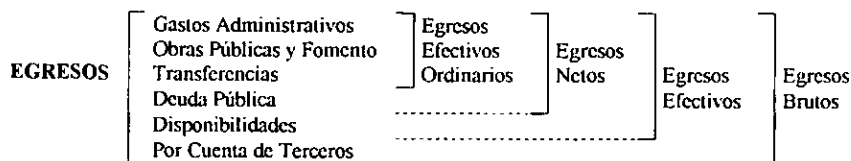
Considerando esta importancia, en las finanzas municipales se agrupan los recursos con los que cuenta cada municipio para poder cumplir con sus obligaciones e impulsar un mayor crecimiento económico de sus áreas.

En el Esquema 1 se presenta la composición de las finanzas municipales.

ESQUEMA 1 Composición de los Ingresos y Egresos Municipales, y sus Modalidades



³ Teoría y Práxis de la Administración Municipal Contemporánea, Instituto de Capacitación Ciudadana. H. Ayuntamiento de Naucalpan. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM). pág. 89. Naucalpan, México, 1994-1995.



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México". INEGI, varios tomos. 1979-1995.

INGRESOS

Ingresos Brutos

Son la suma de todos los ingresos que perciben los municipios, contabilizando incluso los que recaudan por cuenta de terceros y los provenientes de deuda pública

Impuestos

Son cantidades de dinero que perciben y forman parte importante de los ingresos de los municipios, son el elemento más importante de los ingresos después de las Participaciones. Consisten en todas aquellas contribuciones establecidas en Ley que deben pagar las personas que son sujetos de impuesto. Los impuestos se cobran únicamente a los habitantes de su respectivo territorio.

Participaciones

Son las cantidades de dinero que recibe un municipio como participación en los ingresos de parte del gobierno federal y en algunos casos del gobierno estatal, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente. Entre las participaciones que reciben del gobierno federal los gobiernos de los municipios, se encuentran las que proceden del Fondo General de Participaciones, del Fondo Financiero Complementario, del Fondo de Fomento Municipal, en las proporciones correspondientes. De igual forma, los municipios reciben participaciones de los gobiernos de los estados relacionados con el impuesto estatal sobre herencias, legados y donaciones y otros conceptos.

Derechos

Son todas aquellas contribuciones que recibe el gobierno municipal, establecidas en ley, por servicios que presta a las personas que lo solicitan en sus funciones de derecho público.

Productos

Son las cantidades de dinero que los gobiernos municipales reciben por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales ya sean materiales, financieros o de otro tipo.

Aprovechamientos

Son las cantidades de dinero que perciben los gobiernos de los municipios por funciones de derecho público, que no se encuentran clasificados como impuestos, participaciones, derechos o productos, pero que provienen de sus fuentes normales u ordinarias de ingresos.

Deuda Pública

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos obtienen como préstamos para financiar programas de inversión, fomento o sufragar parcialmente su gasto público. Estos préstamos o empréstitos pueden ser con instituciones públicas o privadas nacionales. Los anticipos a cuenta de participaciones de ingresos federales que se hace a los gobiernos municipales no se registran como endeudamiento sino según corresponda, como participaciones o en su caso por cuenta de terceros.

Ingresos Por Cuenta de Terceros

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos municipales por mandato legal o por convenios, recaudan por cuenta de terceras personas para posteriormente entregarlas a ellas mismas, ya que dichas cantidades de dinero no forman parte de sus propios recursos monetarios. Los gobiernos de los municipios recaudan ingresos por cuenta de terceros, entre los que se encuentran: el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Los ingresos

que se tienen por este concepto, se asientan en libros y no se puede disponer de ellos para financiar el gasto efectivo.

Si a los ingresos efectivos del año se les restan los ingresos por cuenta de terceros, se obtendrá el monto de los ingresos efectivos propios del año, que a los gobiernos corresponden.

Disponibilidades

Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos contabilizan al iniciarse un nuevo año o ejercicio fiscal, como “existencia de entrada” o disponibilidades, debido a que en el año anterior que termina no fueron gastadas y por ende quedan como Disponibilidades en caja o en bancos para su aplicación en el nuevo ejercicio fiscal. De igual manera, se registran contablemente como “existencias de salida” las cantidades de dinero que al final del año no fueron gastadas y cuyo monto deberá ser igual a la “existencia de entrada” del año que sigue.

Si la “existencia de entrada” se resta de los ingresos efectivos se obtendrá una cantidad que representa el monto de los recursos a ingresos efectivos que obtuvieron los gobiernos durante el ejercicio fiscal o año que se examine.

Cuentas de Orden

Son aquellos ingresos que se contabilizan de manera simbólica en libros, sin originar movimientos de caja o en bancos, de dinero en efectivo. Este tipo de ingresos deja de aparecer a partir del año de 1987.

Ingresos Efectivos

Son aquellas cantidades de dinero que los municipios reciben en efectivo para el financiamiento de sus actividades. Estos implican un aumento o disminución de recursos monetarios disponibles en caja o bancos. Se obtiene de la suma de Impuestos, Participaciones, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Deuda Pública, Por Cuenta de Terceros y Disponibilidades.

Ingresos Netos

Son aquellas cantidades de dinero con las que cuenta un municipio para cumplir con sus obligaciones, estas cantidades de dinero son en efectivo y en libros, ya que se incluye los Ingresos por Cuenta de Terceros. Se obtiene de la suma de Impuestos, Participaciones, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Deuda Pública y Por Cuenta de Terceros.

Ingresos Propios

Son aquellas cantidades de dinero con las que cuenta un municipio para cubrir sus actividades y obligaciones. Se obtiene de la suma Impuestos, Participaciones, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Deuda Pública.

Ingresos Efectivos Ordinarios

Son aquellas cantidades de dinero que los municipios reciben de sus fuentes normales de ingresos, como los impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos. Se obtiene de restar a los Ingresos Propios, la Deuda Pública.

EGRESOS**Egresos Brutos**

Son aquellas cantidades que corresponden al total de gasto público realizado por los municipios en un periodo determinado, incluye también los egresos por cuenta de terceros.

Gastos Administrativos

Corresponde a todos aquellos gastos que se hacen por concepto de pago de sueldos, compensaciones, aguinaldos, viáticos, pasajes y similares proporcionados a los empleados públicos, así como gastos por la adquisición de artículos y materiales para la administración, servicios generales, conservación y mantenimiento y demás gastos propios de la actividad de los municipios.

Obras Públicas y Fomento

Son las cantidades de dinero que el gobierno municipal gasta en la construcción de obras públicas o la adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas, también conocido como inversiones.

Transferencias

Son las cantidades de dinero que los gobiernos municipales destinan o transfieren para cubrir gastos no originados directamente por sus actividades sino efectuadas por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública.

Deuda Pública

Son las cantidades de dinero que gastan los gobiernos municipales con la finalidad de disminuir o liquidar sus obligaciones derivadas del endeudamiento, mediante el pago del capital o principal. Los pagos de amortización de deuda contemplados en las finanzas no incluyen el pago por concepto de intereses, ni gastos derivados de la administración de la deuda. Si a los egresos netos correspondientes al año, se les restan los egresos correspondientes a deuda pública se tendrá el monto de los egresos efectivos ordinarios del año.

Disponibilidades

Son las cantidades de dinero que al finalizar un ejercicio fiscal no fueron gastadas, por lo que se quedan en caja o en bancos como disponibilidades monetarias para el siguiente año, anotándose como “existencia de salida” o disponibilidades que se registran al siguiente año fiscal y corresponde a la misma cantidad. Si a los egresos efectivos se les restan las disponibilidades se tendrán los egresos netos del año que termina.

Por Cuenta de Terceros

Son las cantidades de dinero que los municipios recaudan por terceras personas, que posteriormente se les entrega según convenios o leyes al respecto. Las cantidades que se registran como ingresos por cuenta de terceros, deben ser iguales a la cantidad que egresa por el mismo concepto. Estos gastos sólo se asientan en libros, no implican una salida de

dinero efectivo. Si a los egresos brutos del año se les restan los que corresponden por cuenta de terceros, se tendrán los egresos efectivos del año.

Egresos Efectivos

Corresponde a todas aquellas cantidades que gasta el gobierno municipal en efectivo para cumplir con todas sus obligaciones. Se obtiene de la suma de Gastos Administrativos, Obras Públicas y Fomento, Transferencias, Deuda Pública y Disponibilidades.

Egresos Netos

Son aquellas cantidades de dinero que gasta el gobierno municipal en cumplimiento de sus actividades y obligaciones contraídas. Se obtiene de la suma de Gastos Administrativos, Obras Públicas y Fomento, Transferencias y Deuda Pública; o bien, de la resta de las Disponibilidades a los Egresos Efectivos.

Egresos Efectivos Ordinarios

Son todas aquellas cantidades de dinero que gasta el municipio para cubrir los gastos correspondientes a Gastos Administrativos, Obras Públicas y Fomento, y Transferencias. Se obtiene de restar a los Egresos Netos, la Deuda Pública.

Para los temas de este trabajo, se tomarán las cifras correspondientes a Ingresos y Egresos Efectivos Ordinarios, así como, los Ingresos Propios y Egresos Netos, principalmente, debido a que uno de los objetivos primarios es demostrar la fragilidad de las finanzas municipales, dada por el endeudamiento de los municipios, así como la capacidad de fomento al crecimiento económico que pueden tener los mismos. El manejo de estos rubros nos permitirá analizar los ingresos y egresos que realmente generan los municipios, distinguiendo aquellos que se obtienen por deuda y los que se destinan a su pago. De esta forma, se apreciarán con mayor claridad las causas y consecuencias que ha tenido la deuda pública en los municipios.

1.2 La Importancia de las Finanzas Publicas Municipales Equilibradas

El desarrollo histórico y la consolidación de los municipios en México, los ha llevado a ser muy dependientes de otros niveles de gobierno, en particular lo referente a sus ingresos. Por ser el municipio el nivel de gobierno más simple, se le ha relegado y sus funciones se han limitado a cuestiones un tanto administrativas. Esta situación hace que los ingresos que el gobierno recauda se concentren en el gobierno federal, en menor proporción en el gobierno estatal, y en una pequeña proporción en el gobierno municipal. Esto es, el nivel de gobierno que tiene un contacto más directo con la ciudadanía no puede responderle a sus necesidades y mucho menos impulsa obras públicas que fomenten un mayor desarrollo económico de sus áreas geográficas que redunde en una derrama económica para la zona, dada la escasez de ingresos a que se enfrentan.

Los municipios tienen que cumplir con sus funciones independientemente del apoyo económico que reciban a través de las participaciones y de los ingresos que perciben por sus actividades, enfrentándose a una escasez de ingresos, comparada con la gran cantidad de gastos que tienen que realizar. Si tomamos en cuenta la situación financiera de los municipios arriba mencionada, además de la falta de capacidad de mayor generación de recursos públicos, dada por las mismas circunstancias en que se ha desarrollado el municipio y la falta de preparación y visión de muchos de sus trabajadores, se puede entender el porqué de los problemas financieros de un municipio, además de su poca participación en la creación de mejores condiciones para el buen funcionamiento de su economía local. Esta situación financiera de los municipios se puede ver también agravada, por la gran sensibilidad que tienen sus finanzas a los cambios de gobierno de los mismos municipios, ya que al ser periodos de gobierno tan cortos los municipales, los nuevos funcionarios se encuentran con una situación financiera por lo general no muy buena, y considerando que tienen que dar resultados pronto a la población de su región, normalmente recurren a mayor endeudamiento, situación que puede ser más marcada cuando el cambio de gobierno es entre partidos de distinta filiación política.

Este tipo de situaciones, entre otras no menos importantes, hace que las finanzas de los municipios se vayan deteriorando, de esta forma, crece la dependencia tanto de los ingresos percibidos por participaciones federales, que son las más importantes, como por la

mayor contratación de deuda. Ello explica el déficit permanente y con una tendencia creciente en las finanzas. Lo que limita a los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones, así como en el fomento del crecimiento económico.

En esta situación es muy difícil que los gobiernos municipales mantengan finanzas equilibradas, esto es, que los gastos no superen o igualen a los ingresos. Mantener las finanzas equilibradas, implica que se tenga un mayor control sobre los gastos que se realizan de forma normal en un municipio, ya que al tener contemplados ciertos niveles de ingreso, se deberá responder a las funciones del municipio y requerimientos de la sociedad, con los ingresos que se tienen. En muchos casos, es necesario solicitar mayores cantidades de ingresos, principalmente a través del crédito, ya que se tienen que fomentar ciertas obras públicas de gran impacto para el municipio, las cuáles no pueden ser sufragadas con los ingresos normales de un municipio. Es en estos casos, aceptable recurrir a créditos, ya que estos recursos se emplearían en obras que generarían mayores ingresos para el mismo municipio, que de alguna forma elevara los ingresos públicos para cubrir el gasto originado por el crédito contratado.

Cabe señalar que en algunos casos los municipios han contratado grandes cantidades de créditos para impulsar obras en sus áreas geográficas, sin embargo no siempre se utilizan para los fines para los que fue solicitado. Lo cual agrava la situación financiera dado el desvío de recursos.

Las finanzas municipales sanas no sólo exigen la mayor generación de ingresos, también requieren de una administración municipal más eficiente, esto es, que los ayuntamientos cuenten con sistemas administrativos y métodos de trabajo adecuados que faciliten el desempeño de sus funciones, en especial la recaudación, lo cual lleva a la necesidad de capacitar a los servidores públicos municipales.

1.3 Principales Fuentes de Ingreso y Financiamiento de los Municipios

Para comprender mejor las fuentes de ingreso, es necesario hacer una distinción del origen de los ingresos. Primero, se encuentran los que provienen de participaciones

federales; segundo, los que se recaudan de manera local por las actividades que desempeña normalmente el municipio⁴; y por último, las que provienen de la deuda pública.

Participaciones Federales. Es la fuente de ingreso más importante de los municipios, y está constituido por los recursos que recibe un municipio como participación en los ingresos de parte del gobierno federal y en algunos casos del gobierno estatal, en los términos convenidos entre ellos o de acuerdo con lo dispuesto en la ley correspondiente. Las participaciones que reciben los municipios, son principalmente sobre recursos naturales (caza, pesca, forestal), sobre minería (producción de metales, fundos mineros), sobre producción y consumo (energía eléctrica y consumo de gasolina) y de los diversos fondos de participaciones, siendo estos últimos los más importantes, ya que no todos los municipios reciben de los otros rubros mencionados.

Esta fuente de ingreso ha representado la principal fuente de financiamiento de los gastos que realiza el municipio, ya que para 1980 representaba el 26.3% de los ingresos brutos totales, mientras que para 1995 el 50.9% (ver Cuadro 1); en los ingresos propios,⁵ su participación era del 35.7% en 1980 y para 1995 fue del 54.3% (ver Cuadro 2), como se puede apreciar en los Cuadros 1 y 2 ésta se fue convirtiendo en la entrada más importante y de mayor cuantía para los municipios.

CUADRO 1
Participación de las Principales Fuentes de Ingreso en los Ingresos Brutos Municipales (Ingresos Brutos = 100)

Concepto	1980	1985	1990	1995
Impuestos	12.2	9.8	16.8	17.9
Participaciones	26.3	57	48	50.9
Derechos	10.8	5.5	8.3	5.8
Productos	7.9	4.6	4.5	4.3
Aprovechamientos	13.9	8.1	8	7.9
Deuda Pública	2.4	4.5	5.9	6.9
Otros	26.5	10.5	8.5	6.3

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México", INEGI, varios tomos, 1979-1995.

⁴ Las cuales incluye a los impuestos, aprovechamientos, derechos y productos.

⁵ Los ingresos propios son los ingresos brutos menos los ingresos por cuenta de terceros, disponibilidades y cuentas de orden.

CUADRO 2
Participación de las Principales Fuentes de Ingreso en los Ingresos Propios de los
Municipios (Ingresos Propios = 100)

Concepto	1980	1985	1990	1995
Impuestos	16.6	12.6	18.4	19.1
Participaciones	35.7	59.6	52.4	54.3
Derechos	14.7	5.8	9	6.2
Productos	10.8	5.5	4.9	4.6
Aprovechamientos	18.9	11.8	8.8	8.4
Deuda Pública	3.3	4.7	6.5	7.4

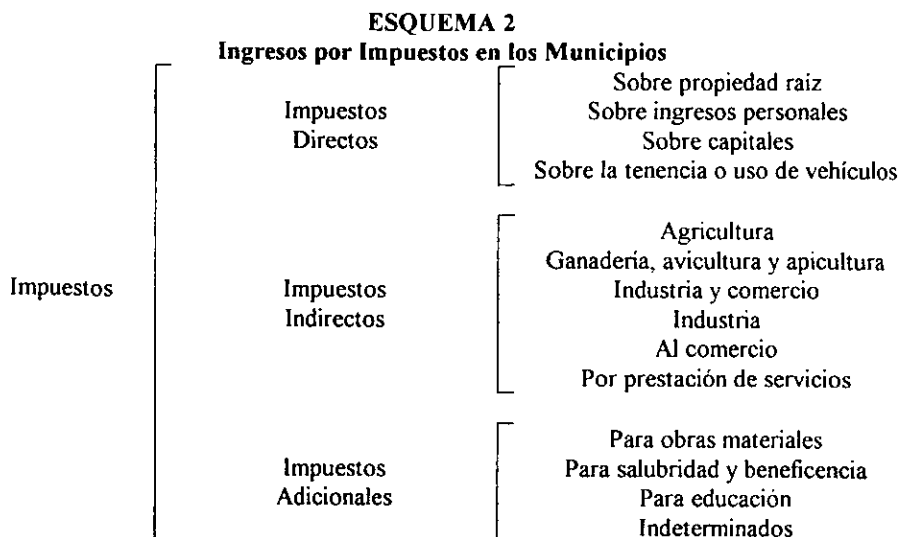
FUENTE: Elaboración propia a partir de información de. "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México", INEGI, varios tomos, 1979-1995.

Impuestos. Son considerados como 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.⁶ Estos han sido prácticamente la segunda fuente más importante de ingresos para los municipios, aunque a principios de los ochenta se vieron superados por los aprovechamientos. Situación que se debe principalmente a la reforma fiscal de 1983, donde se permitió a los municipios tener mayor acceso a los impuestos que se cobraban en su territorio geográfico. El incremento de los ingresos por impuestos, se dio por varias razones, entre las que se encuentra, que los municipios adquieren un mayor control y apropiación de impuestos, que benefician a sus finanzas.

En el Cuadro 1 y 2 se puede apreciar esta situación. Para 1980, los impuestos representaban el 12.2% del total de los ingresos brutos, mientras que para 1995 el 17.9%; en los ingresos propios para 1980 representaban el 16.6%, y 19.1% en 1995. También, para los años de 1980-83, los impuestos eran la tercera fuente de ingresos en orden de importancia, aunque para el resto de los años analizados, 1984-95, representan la segunda fuente de ingresos.

Los ingresos por impuestos, se pueden dividir en tres partes, que se presentan en el siguiente esquema:

⁶ Ver *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1990-1994*, INEGI, pág. 272.



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de. "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México". INEGI, varios tomos, 1979-1995.

Aprovechamientos. Son recursos monetarios que perciben los municipios principalmente por la aplicación de sanciones administrativas y fiscales derivadas de infracciones cometidas por los ciudadanos⁷. Estos han sido y siguen siendo una fuente muy importante de ingresos de los municipios. Para los años de 1980 a 1983 se situaban en segundo lugar de importancia, por encima de los impuestos, sin embargo fueron perdiendo importancia como la segunda fuente de financiamiento dentro del total de los ingresos de los municipios, pasando a ser la tercera a partir de 1984. Esto se debe principalmente a que, antes de 1983, los impuestos no representaban una fuente de ingresos alta para los municipios, sin embargo, a partir de este mismo año, en que se lleva a cabo una reforma fiscal que fortalece los ingresos por impuestos para los municipios, es cuando estos comienzan a convertirse en uno de los rubros más importantes del ingreso. Paralelamente, los ingresos por deuda pública han incrementado su posición de tal manera, que en los ingresos casi han alcanzado a ser la tercera fuente de financiamiento más importante.

Los aprovechamientos están compuestos por recuperaciones, subsidios federales, aportaciones municipales, donativos particulares, multas, bienes vacantes y diversos. Su

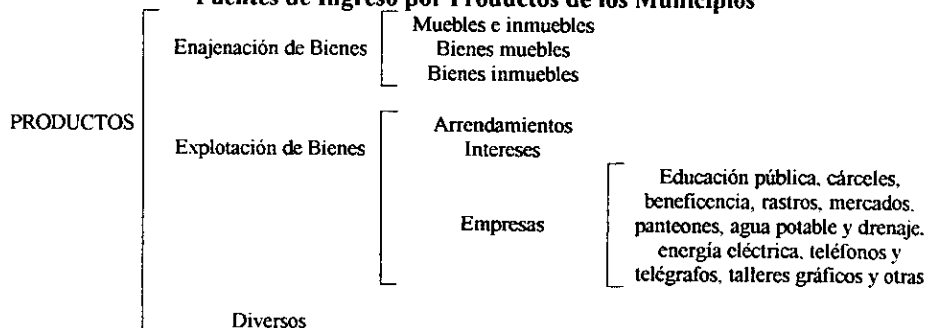
⁷ Aunque no tienen la función de generar recursos, sirven para financiar el gasto, ya que son cantidades de dinero que perciben los municipios por funciones de derecho público.

participación en los ingresos brutos totales ha sido a la baja, ya que de 13.9% de 1980, pasó a 7.9% en 1995; en los ingresos propios fue más marcado ese decremento, de 18.9% en 1980 pasó a 8.4% en 1995, lo que significa una disminución de más del doble (ver Cuadro 1 y 2). Este descenso muestra la pérdida de importancia que ha tenido en los ingresos de los municipios.

Derechos. Son las cantidades de dinero que reciben los municipios por los servicios que presta. Están constituidos por los pagos realizados por los causantes como contraprestación por los servicios que reciben de los municipios. Se encuentran compuestos por los ingresos que perciben por: registros, certificaciones, licencias y permisos, inspecciones, tránsito de vehículos y otros. Estos ingresos no han representado una parte importante dentro de la estructura de los ingresos, tanto en los ingresos brutos como en los propios, su participación porcentual en ambos tipos de ingreso ha ido a la baja. Para 1980 aportaban el 10.8% del total de ingresos brutos, mientras que para 1995 es del 5.8% (Cuadro 1); en lo que respecta a los ingresos propios, en 1980 representaban el 14.7% de estos, para 1995 es del 6.2% (Cuadro 2); estos tienen una caída muy fuerte en su participación porcentual para ambos tipo de ingreso que comienza en 1980 y culmina con un 5.3% en 1984; aunque posteriormente, en el periodo de 1984-1990 se recupera, en los últimos 5 años del análisis la tendencia de su participación en los ingresos fue a la baja, ocupando el quinto lugar de importancia entre las fuentes de ingreso.

ESQUEMA 3

Fuentes de Ingreso por Productos de los Municipios



FUENTE: Elaboración propia a partir de información de, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México", INEGI, varios tomos. 1979-1995.

Productos. Son las cantidades de dinero que reciben los municipios por la enajenación o explotación de sus bienes patrimoniales ya sean materiales, financieros o de otra índole. El origen de estos ingresos se puede apreciar en el Esquema 3. Su participación dentro del total de ingresos ha sido baja, ya que para 1980, representaban el 7.9% de los ingresos brutos y el 4.3% en 1995 (Cuadro 1); mientras que en los ingresos propios tenían una participación del 10.7% en 1980, y del 4.6% para 1995 (Cuadro 2). Esta fuente de ingresos fue la que tuvo el mayor descenso, ya que paso a ser la fuente de ingresos que menor participación porcentual tenía en el total de ingresos en 1995. Esto se explica, si tomamos en cuenta que el gobierno en todos sus niveles, desde mediados de los ochenta y más fuertemente en los noventa, lleva a cabo un proceso de privatización de empresas públicas y eliminación de otras consideradas como poco rentables.

Otros. Este se presenta en el Cuadro 1 e incluye ingresos por cuenta de terceros, disponibilidades y cuentas de orden⁸ que no serán utilizadas tan frecuentemente en el presente trabajo, dado que no son fuentes de ingresos propios para los municipios, además de que dejan de tener cierta importancia dentro del total de los ingresos brutos, ya que en la década de los ochenta parte de estos ingresos, con los que el municipio no podía contar porque los transfería a la Federación, posteriormente por acuerdos fiscales, formaron parte de los ingresos propios de los municipios. Esto se aprecia en el renglón de "otros" en el Cuadro 1, que para 1980 representaban el 26.5% del total, mientras que para 1995 bajo hasta el 6.3%.

Deuda Pública. Son aquellas cantidades de dinero que los municipios obtienen como préstamos para diversos fines, como el financiamiento total o parcial del déficit presupuestal o inversiones públicas productivas, esto a pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que los municipios sólo pueden contratar deuda para la realización de obras públicas destinadas a servir de infraestructura económica o al mejoramiento de la infraestructura o equipamiento de servicios públicos municipales. Están compuestos por préstamos y anticipos del gobierno federal, banca oficial y particular, instituciones oficiales y particulares. Estos ingresos percibidos por los

⁸ Estas dejan de aparecer a partir de 1987.

municipios, han adquirido una gran importancia en la estructura de ingresos, principalmente en los últimos tres años (1993-1995). Ya que para 1980 representaban el 2.4% del total de ingresos brutos, mientras que para 1995 llegaron a 6.9% (Cuadro 1); en los ingresos propios se ve marcada con mayor claridad ese incremento en su participación, ya que para 1980 representaban el 3.2% del total y para 1995 llegó hasta 7.4% (Cuadro 2).

Esta fuente de ingresos ha adquirido un lugar importante con respecto al resto de las fuentes de ingreso, ya que para 1980 era la que menor participación porcentual tenía en ingresos brutos⁹ y en ingresos propios. Esta situación continúa así prácticamente toda la década de los ochenta. A principios de los noventa se observa que de ser el que menor participación tenía en los ingresos, incrementa su presencia en el total, pues supera la participación de ingresos por productos, mientras que para 1995 se coloca en cuarto lugar de importancia en participación porcentual superando a los productos y derechos, llegando casi a igualar a los aprovechamientos (ver Cuadro 1 y 2). Esto se debe principalmente, a que los municipios van creciendo en todos los ámbitos, generándole la necesidad de mayores recursos para responder a esta situación, sin embargo, sus fuentes tradicionales no pueden responder a ello, por lo que tienen que recurrir a ingresos extraordinarios, como la deuda pública.

1.4 Comportamiento de las Finanzas Públicas Municipales 1980-1995

INGRESOS

Los ingresos con los que pueden contar los municipios son escasos para poder satisfacer las necesidades de su creciente población, de ahí que casi siempre tengan un saldo negativo en sus finanzas. En el Cuadro 3 y Gráfica 1 se observa que en el periodo de 1980-1995 se presentan varios déficits en las finanzas, que son un reflejo de esa escasez de ingresos, no obstante en algunos años no hay presencia de déficit.

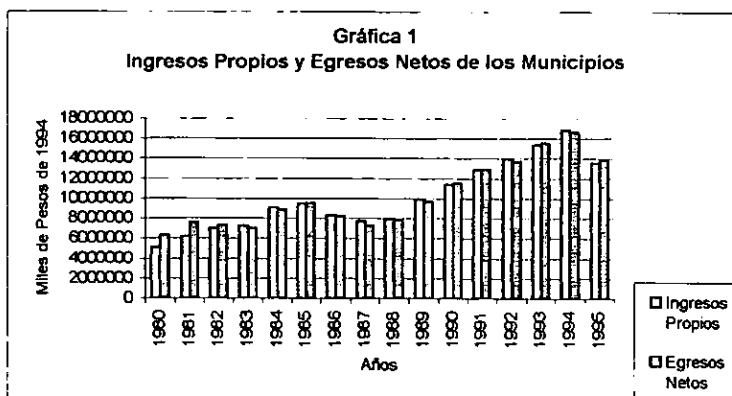
⁹ Sin contar el renglón de otros del cuadro 2, dado que esos son ingresos menores y prácticamente no tienen importancia como una fuente de financiamiento.

CUADRO 3
Ingresos Propios y Egresos Netos
(Miles de Pesos de 1994)

Año	Ingresos Propios	Egresos Netos	Saldo (Ingresos Propios - Egresos Netos)
1980	5087218	6346887	-1259669
1981	6153033	7611937	-1458904
1982	7034482	7274384	-239902
1983	7217621	6985487	232134
1984	9094542	8895685	198857
1985	9489410	9539481	-50071
1986	8295343	8196749	98594
1987	7715116	7259859	455257
1988	7979271	7833972	145299
1989	9945352	9702812	242540
1990	11364827	11548014	-183187
1991	12827389	12892800	-65411
1992	13959900	13724163	235737
1993	15355028	15549481	-194453
1994	16805733	16609232	196501
1995	13588768	13893970	-305201

FUENTE: Elaboración propia a partir de información de. "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México", varios tomos. INEGI, 1979-1995.

El que un municipio presente superávit no significa que puedan generar ingresos para saldar los déficits, ya que los años en los que se ha dado un superávit en las finanzas coincide prácticamente con los años en los que ha habido una recesión económica en el país, lo cual se puede comparar entre la Gráfica 1 y el Cuadro 4.



CUADRO 4
Tasa de Crecimiento del PIB (%)

Año	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
PIB	11.6	-0.3	-2.7	3.3	2.5	-3.0	1.7	1.3
Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	
PIB	4.2	5.1	4.2	3.6	2.0	4.4	-5.5	

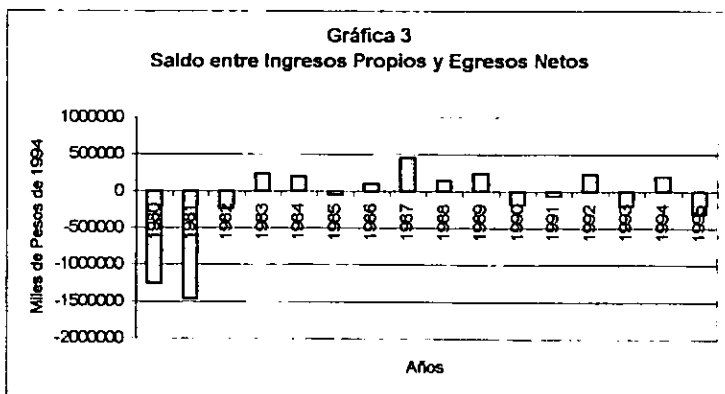
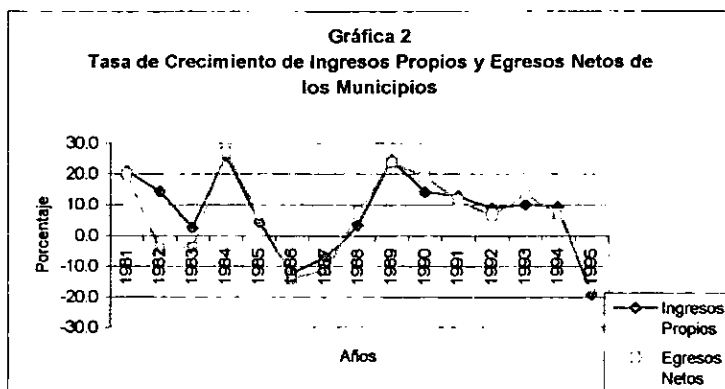
FUENTE: Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1997. INEGI. México. 1998

Esto se puede verificar con lo que reflejan el nivel de ingresos y egresos de los municipios, esto es, cuando hay un periodo de crisis en la economía nacional, se aplica una política de austeridad por parte del gobierno, que implica una reducción del gasto del mismo, así como desincorporación de empresas paraestatales, de esta situación el municipio no ha sido la excepción, lo cual se ha visto reflejado en una recuperación de las finanzas que no pueden ser sostenidas así por mucho tiempo, ya que su tendencia es deficitaria. Se puede observar con la Gráfica 1 y el Cuadro 4, que en los años que se presenta una tasa negativa de crecimiento del PIB coincide, en primer lugar, con una baja tanto en los ingresos como los egresos de los municipios, y en segundo lugar, casi todos estos casos, muestran un superávit en las finanzas municipales, dada por las acciones arriba mencionadas.

Esta argumentación se refuerza si observamos las tasas de crecimiento que han tenido tanto los ingresos propios como los egresos netos en el mismo periodo (Gráfica 2). En el año de 1983, cuando se da un primer superávit en el periodo estudiado (Gráfica 3), hay un decremento muy importante en las tasas de crecimiento de ingresos propios y egresos netos, siendo este último el que disminuyó más, como un claro reflejo de que se recortó el gasto significativamente.

En lo que respecta a los años de 1986 y 1987, sucede algo muy semejante, ya que se da un recorte del gasto reflejado en la tasa de crecimiento negativa de ambos años, siendo de las tasas negativas más significativas del periodo 1980-95. En términos absolutos, se pueden observar, superávits en los años mencionados continuando con esa tendencia para los años siguientes (1988-89). Aunque a principios de los noventa se regresa a los déficits, reflejando con ello que los egresos no pueden ser moderados y requieren ser mayores, ya que si se comparan la tasa de crecimiento de egresos netos con la de ingresos propios

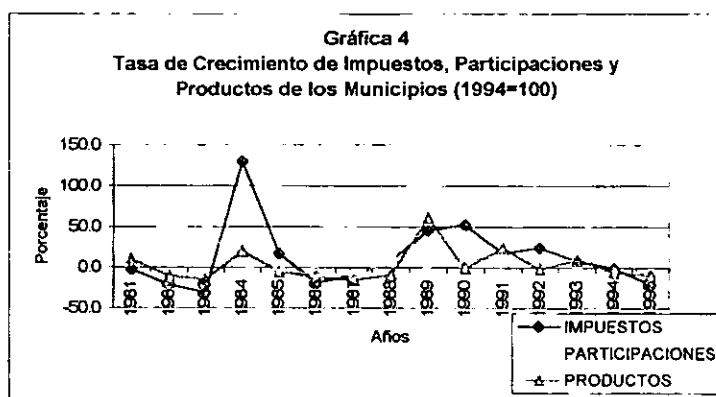
(Gráfica 2), se aprecia que la primera fue mayor, confirmándose lo anterior, esta fue la causa para el déficit en ese año (Gráfica 3).



Al observar las Gráficas 2 y 3 se aprecia más claramente esa relación inversa: al disminuir la tasa de crecimiento de ingresos propios y egresos netos, se genera un superávit, en casi todos los años. Mientras que al darse un crecimiento de los municipios reflejado en sus tasas de crecimiento de ingreso y gasto, se genera un déficit. Lo que significa que el logro de las finanzas equilibradas significa recesión.

Si analizamos el comportamiento de los renglones de impuestos, productos y participaciones la afirmación se confirma. Debido a que estos tres rubros nos indican si es

que hubo una recesión en los municipios reflejada en ingresos menores en los renglones de participaciones e impuestos y si es que se trato de solucionar con el adelgazamiento de los municipios a través de la venta de empresas que generaran ingresos de manera temporal, visto en el renglón de productos. En la Gráfica 4 podemos observar, lo que se ha estado afirmando más arriba, que es el hecho de que un superávit registrado en las finanzas municipales, no se debe tanto a un correcto y planeado ejercicio de las finanzas, sino a políticas restrictivas que golpean la demanda para no presionar a la inflación. En efecto, el saneamiento en las finanzas públicas, se debe más bien a la aplicación por parte del gobierno federal de políticas restrictivas hacia la economía, lo que repercute también en el gobierno municipal. En la gráfica, se observa que en los años que presentan superávits en las finanzas (1983, '84, '86, '87, '88, '89, '92 y '94) corresponden prácticamente en su mayoría a una falta de actividad económica en los municipios, reflejada en los renglones de impuestos, participaciones y productos



Con respecto a los *impuestos*, estos tuvieron una tasa de crecimiento negativa en el periodo de 1980-83, siendo el descenso más grande en 1983, año que concuerda con el superávit. En cambio, en 1984 observamos una tasa de crecimiento superior al 100%, situación que se explica por los acuerdos que hubo con la Federación para que pasaran a control de los municipios algunos impuestos, hasta antes exclusivos de esta. Para el siguiente periodo, 1986-87, se presentan nuevamente tasas de crecimiento negativas, concordando con superávits. Finalmente, en los años de 1992, 94 y 95 se dan tasas de

crecimiento tendientes a la baja, llegando en 1994 y 95 a ser negativas, presentándose superávits para los dos primeros años.

Las *participaciones* tienen un comportamiento más estable, esto es, que a pesar del ciclo revisado en el que se presentaron déficits y superávits en los municipios, este renglón fue más constante, a excepción de los años comprendidos entre 1985-87, donde las tasas de crecimiento eran negativas, ver Gráfica 4, debido principalmente a los grandes recortes presupuestales que hizo el gobierno federal, del cual no se salvó el gobierno municipal. Sin embargo, para los años comprendidos entre 1988-94 su tasa de crecimiento fue muy estable, estando por arriba del 7%, pero no mayor del 13%. Aunque en el año de 1995, la crisis tan severa que se vivió, obligó al gobierno federal a recortar el presupuesto por participaciones hacia los municipios, reflejado en la tasa del -12.7%.

Los *productos* de los municipios tienen una actividad semejante a los renglones antes mencionados. Este renglón es el que nos indica el grado de participación del gobierno municipal en el mercado a través de empresas municipales y diversos productos que ofrece en el mismo. Por ello, la participación de este renglón en el total de los ingresos es más sensible a los periodos de crisis que se viven en los municipios, ya que ante una situación en la que la obtención de ingresos se vea disminuida, tiene que recurrir a la venta de sus propiedades para allegarse de ingresos y así poder cumplir con sus actividades, lo cual se demuestra en la Gráfica 4.

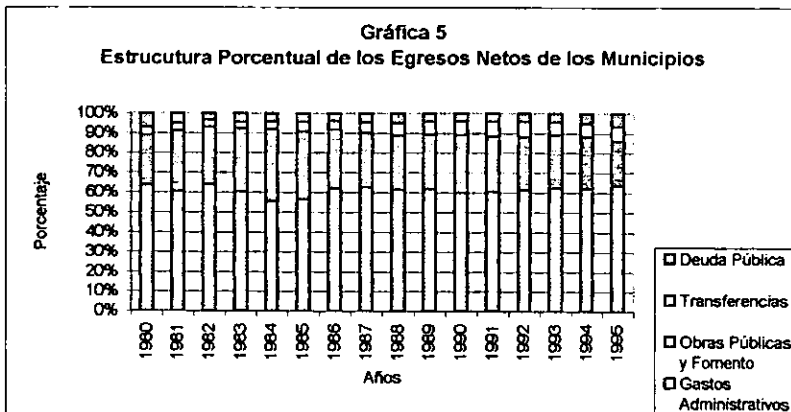
En los periodos que hubo una recesión en la economía, que afectó los ingresos de los municipios, fue cuando la tasa de crecimiento de los productos era negativa, esto es, que hubo un decremento de su participación en el total de ingresos de los municipios, como una clara reacción ante la falta de suficientes ingresos (adelgazamiento de los municipios a través de la venta de bienes). Los años en los que la tasa de crecimiento de los productos fue negativa, prácticamente coincide con los años en los que los municipios tuvieron un superávit, que son: 1983, '85, '86, '87, '88, '92, '94, con excepción del año de 1995, que también se presenta una recesión económica muy fuerte, en donde la tasa de crecimiento de los productos es de -9.4%, a pesar de que no se da un superávit.

En general, de lo anterior se desprende que los ingresos de los municipios no son suficientes para que estos puedan realizar las actividades que les corresponden, y mucho menos de fomentar el crecimiento económico de sus áreas geográficas. Lo que ocasiona

que se contrate mayor deuda como una forma de complementar los ingresos, aunque el problema de esta forma de financiamiento es que se incrementan aún más los gastos que tiene que ejercer el municipio por concepto de pago de intereses, lo que hace más grande la brecha entre ingresos y gastos.

EGRESOS

Para complementar el análisis de las finanzas municipales se tiene que revisar el comportamiento de los egresos. En la Gráfica 5 se observa que durante todo el periodo de análisis los egresos que representaron más de la mitad del total de los egresos netos en los municipios son los correspondientes a los *gastos administrativos*, mismos que corresponden a sueldos y salarios principalmente. De hecho, en algunos años llegan a representar más del 60% de los gastos totales. De igual forma, este tipo de gasto es creciente dentro de los municipios debido a que el incremento de las demandas de mayores servicios de la población hacia sus municipios, requiere de una mayor cantidad de personal, que se ve reflejada en los gastos administrativos tan altos, esto como consecuencia de que los municipios carecen de una modernización administrativa, que permita una mayor eficiencia en la prestación de servicios por parte de los servidores públicos.

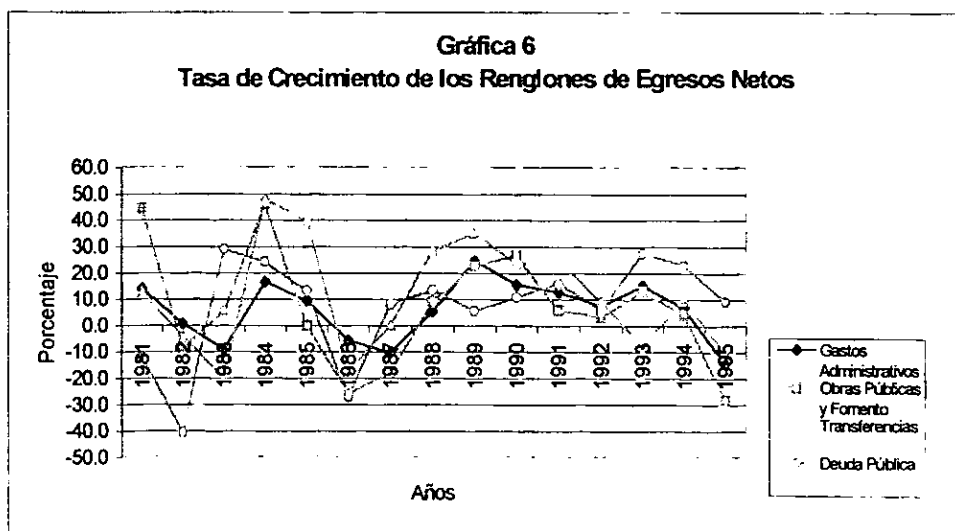


A pesar de esto, los gastos también se ven influidos por la política de recorte de gastos en momentos de recesión, lo cual se ve reflejado en la Gráfica 6, donde se aprecia

que en los años de 1983, 86, 87 y 95, que es cuando se resiente esto con mayor fuerza, es cuando la tasa de crecimiento de los gastos administrativos es negativa.

Esta situación nos confirma que la política aplicada que ocasiona superávits en las finanzas municipales, es una política restrictiva del gasto e incremento de ingresos, que tiene como efecto que ante un gasto disminuido, al siguiente año también se vea disminuido como consecuencia de una recesión agudizada por la contracción del gasto. Aquí se aprecia claramente ese paso a seguir en el que se recorta personal (reflejado en la tasa negativa del gasto administrativo) para no tener presiones en las finanzas.

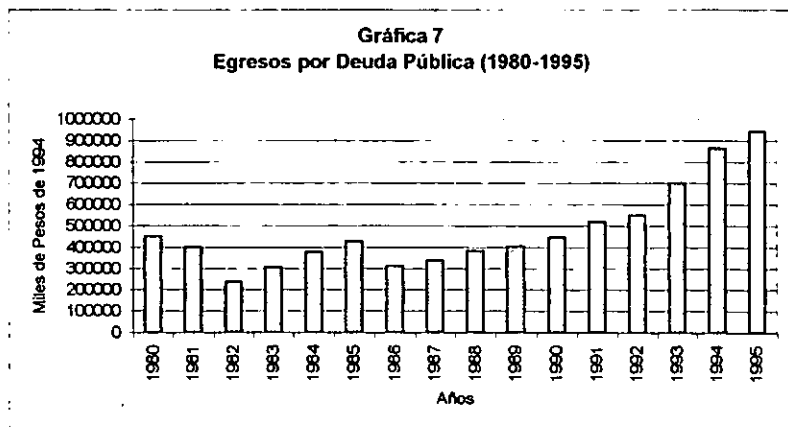
Por otro lado, están los gastos en *obras públicas y fomento*, que como su nombre lo dice, es el gasto que incentiva a una mayor actividad económica, a través de apoyos directos a empresas o a obras públicas que benefician una mayor actividad económica. Este renglón es el segundo en importancia en los egresos netos durante el periodo 1980-95, mismos que representaron más del 20% del total de egresos netos, ver gráfica 5. Este renglón de los egresos presenta tasas negativas de crecimiento para los años de 1982, 86, 87 y 95, que coinciden con años en los que hay una recesión en la economía. Se recuperan posteriormente, aunque para los primeros años de los 90's, su tasa de crecimiento no fue tan acelerada llegando a una tasa negativa en 1995 (ver Gráfica 6) e incluso fue perdiendo una mayor participación en el total de egresos netos (Gráfica 5).



Esta situación nos indica que el apoyo al crecimiento económico en los mismos municipios, más que crecer para incentivar mayores actividades económicas que generen mayores ingresos tanto para la población como para los municipios, fue perdiendo terreno en el total de los egresos netos. Además, en los años donde la recesión económica fue más fuerte, el gasto en obras se vio muy afectado.

Las *transferencias*¹⁰ son también importantes para el fomento económico en un municipio, ya que al ser los subsidios el principal componente de este rubro, nos indica el grado en el que los municipios apoyan determinadas actividades. Este rubro representaba en promedio el 4% del total de los egresos netos a principios de la década de los ochenta, aunque comienza a tomar una mayor participación a fines de dicha década, llegando incluso en el año de 1992, a representar casi el 8% del total (ver gráfica 5). Este rubro se vio afectado también en los periodos recesivos de la economía, principalmente en 1983 y 86, cuando su participación bajo hasta 3.1% y 4.6% respectivamente, además de que tuvieron tasas de crecimiento negativas (gráfica 6).

Con respecto a los egresos por *deuda pública*, que se refieren al pago de capital o principal, se observa que ha representado en promedio un 4% del total de egresos, aunque a principios de la década de los ochenta representaba el 7% del total, disminuyendo su



¹⁰ Estas incluyen aquellos gastos referentes a los subsidios principalmente, aunque la definición del INEGI marca que es "el gasto no originado directamente por actividades gubernamentales, sino efectuado por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública". INEGI, "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México. 1979-1988", pág. 559.

participación porcentual en los periodos de recesión de la economía hasta 3.2% y 3.8% en 1982 y 1986 respectivamente. A pesar de ello, su tendencia para los últimos años es creciente, ya que de un 4% en 1991 subió a 6.8% en 1995 (gráfica 5); esto manifiesta la deficiencia de los ingresos, que tienen que ser compensados con mayor contratación de deuda, que obviamente tiene que reflejarse en mayores egresos por pago de capital o intereses.

El incremento de los egresos por deuda pública manifiesta las consecuencias del mayor endeudamiento de los municipios (gráfica 7). Esto se refleja también, con las tasas de crecimiento de la deuda que se aprecian en la gráfica 6, en la que se observa que para los años de 1983 y 1986, la tasa es negativa, debido a la recesión que se presenta en la economía, la cual lleva a diferir los pagos de deuda o incrementar los plazos de vencimiento de la misma, para evitar que las finanzas se vean presionadas hacia un déficit. Por otra parte, en los últimos años, la tasa de crecimiento es muy elevada, como reflejo de una mayor contratación de deuda a falta de ingresos propios.

CAPITULO II LA DEUDA PÚBLICA Y LAS FINANZAS MUNICIPALES (1980-1995)

2.1 El Papel de la Deuda Pública en los Municipios

El papel que juega la deuda pública en los municipios, como en cualquier ente económico, es muy sencillo, se contrata una deuda para poder satisfacer la necesidad de un bien o servicio en el momento presente y pagarlo de manera diferida en el futuro tomando en cuenta el costo que implica una tasa de interés, buscando siempre la mejor opción de crédito, esto es, el monto necesario y una tasa de interés baja. En los municipios la lógica de la contratación de una deuda no difiere, ya que se obtiene un empréstito para satisfacer ciertas necesidades de obras públicas en la población, en un momento presente y pagadero a futuro con las condiciones y términos de pago más convenientes.

A pesar de que los municipios cuentan con autonomía en la administración de su hacienda, en lo referente a los créditos, se tienen que sujetar a ciertas bases que establecen los congresos locales. Dichas bases se encuentran en cada una de las leyes estatales de deuda pública, las cuales deben ser respetadas con el fin de tener un mejor control sobre las operaciones financieras y crediticias que realizan los municipios. De esta se derivan ciertas obligaciones para los municipios y los congresos locales.

Los municipios tienen la obligación de elaborar un programa financiero anual, en el que se incluya los montos que buscan a través de la deuda¹¹, los pagos que realizaran por la misma, la celebración de los contratos o convenios para la obtención del crédito y la reestructuración de las condiciones de pago, entre otras. Mientras que a las legislaturas locales corresponde la autorización de los conceptos y montos de financiamiento, con la finalidad de que los recursos obtenidos a través de este medio cumplan con lo establecido en la ley y que su cumplimiento sea de acuerdo a la capacidad de pago del municipio. Cabe mencionar que a las legislaturas sólo corresponde la aprobación de los montos de financiamiento y la revisión legal del cumplimiento del mismo, así como las formas en que

¹¹ Recordando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 117, fracción VIII, que "Los Estados no pueden en ningún caso:...contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional...", aplicable para los municipios también.

se realizaran los pagos; y a los municipios corresponde responder económicamente a la obligación que se contrajo.

Para poder acceder a un crédito, un municipio tiene menos ventajas que el gobierno federal, debido a la gran diferencia jurídica y económica entre estos dos niveles de gobierno. Por el lado de la demanda de créditos, un municipio tiene que actuar de manera muy similar a un ente económico privado, ya que tiene que conseguir los fondos necesarios en el mercado en los términos más favorables que encuentre. Por el lado de la oferta, no tiene ninguna incidencia en las condiciones monetarias en las que obtendrá el crédito, por lo tanto, tiene que buscar la mejor opción y tomarla; considerando la posición económica y financiera del municipio.

Sin embargo, un municipio y cualquier nivel de gobierno tienen una ventaja considerable sobre los particulares. Los particulares¹² al contratar una deuda, el intermediario financiero les establece un periodo de liquidación relativamente corto y de acuerdo a su dimensión económica, dado que la vida de estos es finita y pudiera poner en riesgo la liquidación de la deuda. Mientras que la deuda pública de los municipios, no tiene tantas restricciones al respecto porque un gobierno en cualquiera de sus niveles es un ente continuo. En estos casos, al llegar la fecha de vencimiento de su deuda, no importando si fue un lapso corto o largo, puede ser liquidada con ingresos propios o bien a través de la obtención de recursos vía mayor deuda, lo que algunos autores definen como “gestión de la deuda”¹³. En pocas palabras, la deuda se convierte o puede ser continuamente reestructurada, dado que el Estado en cualquiera de sus representantes, es un ente económico más continuo que los particulares, lo cual representa mayor confianza en los mercados financieros al momento de solicitar un préstamo. Siempre y cuando la obtención de un préstamo tenga la finalidad de utilizarse para fomentar mayores obras públicas productivas; porque de lo contrario, si los recursos solicitados vía deuda se utilizaran con fines distintos a generar mayores ingresos en un municipio, pone en riesgo las finanzas de los mismos, además de que se restan recursos a la economía privada que bien pudieran ser utilizados con fines productivos.

¹² Haciendo referencia a una economía familiar o una empresa.

¹³ “El proceso por el que un gobierno financia y refinancia la deuda nacional se conoce como gestión de la deuda”, Dornbusch, Rudiger y Fischer, Stanley. “Macroeconomía”. Ed. McGraw Hill. 6ª edición. pág. 660. España. Madrid, 1994.

La deuda pública de los municipios forma parte de uno de los aspectos más importantes de las finanzas de los municipios. Representa el volumen de recursos que provienen de obligaciones crediticias o empréstitos contraídos en el momento actual o pasado. Esta ha ido ganando una mayor participación en las finanzas municipales, como un efecto de la escasa generación de ingresos municipales, lo que ha provocado una disminución en la construcción de obras públicas, debido a que ahora, cada vez mayores cantidades de ingresos se tienen que destinar al pago de dicha deuda contratada.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, los municipios sólo pueden contraer deudas cuando se destinen a inversiones públicas productivas, es decir, a la realización de obras públicas destinadas a servir de infraestructura económica o al mejoramiento de la infraestructura o equipamiento de los servicios públicos municipales¹⁴. Lo que significa, que los recursos provenientes de la deuda deberán generar beneficios a la población del municipio y fortalecer la economía del mismo. Evitando que la contratación de deuda agrave la situación de las finanzas públicas del municipio, previniendo así, que esta represente una carga para sus habitantes, en lugar de un beneficio.

Siguiendo este precepto que marca la Constitución para la deuda de los municipios, la situación financiera de la que gozarían sería muy favorable, además de que al haber contratado deuda e invertirla en obras públicas, se hubiera fomentado el crecimiento económico en sus áreas geográficas, que a su vez, se vería reflejado en una mayor recaudación de ingresos públicos municipales. Lo que indicaría que un municipio podría endeudarse cada vez menos. En este sentido, si la economía que representa el municipio es grande, podrá acceder a empréstitos grandes y hacerles frente de acuerdo a su dimensión económica; si el municipio representa una economía pequeña, no tendrá las posibilidades de responder a una deuda que no corresponda a su dimensión económica.

En el caso de que un municipio que representa una economía pequeña quisiera acceder a un préstamo y endeudarse más de lo que sus dimensiones económicas le permiten con el objeto de promover un mayor crecimiento económico, nos hace pensar en primer instancia en déficits, originados principalmente por un mayor gasto en deuda y pago de intereses de la misma. Sin embargo, si los recursos captados por deuda son destinados a

¹⁴ El artículo 117 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice: "...los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..."

obras públicas de gran impacto en la economía local en el corto plazo, es muy posible que esta economía genere los ingresos suficientes para cubrir el excedente de gastos generados por la mayor contratación de deuda, por el simple hecho de que las dimensiones de la economía en cuestión se ampliaron por la mayor actividad económica inducida.

2.2 Causas y Consecuencias de la Contratación de Deuda Pública Municipal

Un municipio cuenta con una serie de obligaciones con la población que se encuentra en su área geográfica. Las obligaciones más concretas que tiene, son las de proveer de servicios públicos básicos, además de crear y mantener la infraestructura que se encuentra en el municipio con la finalidad de otorgar mayores beneficios a su población. Por otro lado, el municipio debe pagar sueldos y salarios de los trabajadores públicos. Estos son los principales rubros de gasto que tiene un municipio para poder cumplir con dichas obligaciones.

El cumplimiento del municipio para otorgar los servicios básicos es primordial para su población, ya que son los servicios más directos que recibe un ciudadano de parte de un ente público. En lo que respecta a gastos administrativos, un municipio presupuesta sus recursos en seguridad pública, servicios sanitarios, escuelas, actividades culturales, previsión social, registros públicos, entre otros. Mientras que en obras públicas, se gastan recursos en obras materiales, edificios, caminos, escuelas, hospitales, irrigación, agua potable, entre otros.

Como puede observarse, el gasto que realiza un municipio en el cumplimiento de sus obligaciones es de carácter primordial, para fomentar un adecuado crecimiento y desarrollo económico de sus áreas y un mayor bienestar social. No obstante, a pesar de que la promoción del desarrollo y crecimiento económico es uno de los objetivos más importantes de cualquier nivel de gobierno, los municipios quedan muy al margen del cumplimiento de este gran objetivo.

En el capítulo anterior revisamos el comportamiento de las finanzas municipales y observamos que la generación de ingresos ha sido muy débil, pues estos dependen en gran medida del ciclo económico. Esta situación ha llevado a una escasa promoción de un mayor

crecimiento económico en los municipios por parte del gobierno municipal, a pesar de las tasas de crecimiento que se mostraron en el capítulo 1 para la deuda pública municipal. En este sentido, se puede afirmar que el papel que debió jugar la deuda pública de acuerdo a la Constitución, no se cumplió. No tanto porque los recursos de la deuda no puedan promover un mayor crecimiento económico, sino más bien, por un desvío de recursos hacia otros fines distintos a la promoción del crecimiento económico del municipio, lo que implica que se produzca una situación financiera delicada, al tener que hacer frente a obligaciones crediticias y no tener una economía municipal más consolidada que permita responder a estas obligaciones financieras, teniendo que recurrir nuevamente a la deuda para pagar la deuda vencida, o mejor dicho, refinanciar la deuda.

Esto pone de manifiesto la falta de generación de ingresos públicos municipales que requirieran ser incrementados con estos préstamos, cuando el nivel de gasto es mayor.

Esta situación provoca varias consecuencias, que pueden ser vistas en dos partes. La primera de ellas, es cuando la deuda contratada implica una mejoría para la economía del municipio, es decir, que cumple con lo establecido en la Constitución, al otorgar una mejor posición económica y social al municipio y su población. La segunda, es cuando la deuda pública municipal se convierte en un problema para las finanzas del municipio y, obviamente se ve reflejado en aspectos negativos para la economía, población y gobierno del mismo municipio.

Si el contraer deuda pública, permite una mejoría al municipio y a su economía; es muy probable que el gobierno mantenga sus finanzas públicas manejables, sin caer en déficits excesivos. Sin embargo, el hecho de incurrir en un préstamo que pudiera alterar esta situación en sus finanzas, haría pensar que el déficit de las mismas incrementaría. La solución a este problema, es que la deuda contratada sea utilizada con fines productivos y que incentiven la mejoría de su economía. Para ello, los recursos contratados a través de deuda deberán ser utilizados para incrementar la infraestructura municipal, de esta manera se impulsaran mayores actividades económicas que redundaran en mayores ingresos públicos, de esta forma la carga de la deuda no será tal, si el municipio incrementa su dimensión económica a través del incremento de su infraestructura.

Si el gobierno municipal obtiene recursos de un intermediario financiero para financiar sus obras públicas, no afectara mucho a la economía privada, al restarle recursos

para poder financiar inversiones productivas, ya que un municipio, al ser de los niveles de gobierno más sencillos no tiene una injerencia muy fuerte en el ámbito monetario como para retirar recursos de la economía y restarle recursos a los privados.

Por el contrario, podría incluso, incentivar la inversión privada, siempre y cuando los recursos los utilice en mejorar económicamente su región, lo cual tendrá un efecto positivo en el dinamismo de su economía fomentando más la actividad de los particulares.

Para percibir más claramente los efectos positivos que tendría en un municipio utilizar la deuda contraída en infraestructura, de manera que alentara el crecimiento de su actividad económica, se puede percibir en el siguiente ejemplo. Un municipio que tiene diversos poblados aislados uno del otro y estos a su vez aislados de ciudades donde la economía ha tenido las posibilidades de desarrollarse con mayor velocidad, y no ha podido integrar sus diversas regiones a falta de infraestructura por medio de carreteras u otras vías de comunicación que faciliten el comercio y acceso a cada uno de estos poblados. O bien, a regiones donde la economía es más desarrollada, no podrán acceder a un mayor dinamismo económico. Una solución es que el gobierno municipal invierta en la creación de vías de comunicación que faciliten su integración a zonas económicas con mayor actividad; si el municipio tiene dimensiones económicas pequeñas, que no le permitan construir obras públicas para este objetivo, tiene como alternativa, solicitar un préstamo para hacer posibles dichas obras públicas. Se pensaría en primer instancia que habría un desequilibrio en sus finanzas, pero si se logra la integración económica entre sus diversos poblados, y estos a su vez, con zonas de mayor actividad económica, se impulsara a que los habitantes incrementen sus actividades económicas e incluso a la creación de otras nuevas, así como un mayor empleo. Esto tendrá un efecto positivo en los ingresos del municipio, ya que ahora tendrá una mayor cantidad de contribuyentes, lo que le permitirá hacer frente a las obligaciones crediticias contraídas en el pasado para llevar a cabo este impulso.

En el caso de que las consecuencias de la contratación de deuda sean negativas para las finanzas municipales, se podrán observar a través de los impuestos, principal componente de los ingresos locales en las finanzas municipales. El hecho de que la deuda se convierta en un problema para un municipio, es por efecto del mal uso de los recursos obtenidos.

En primer instancia, se puede percibir que cuando un municipio causa problemas a sus finanzas por la contratación de deuda, ha sido porque los niveles de endeudamiento han sobrepasado la dimensión económica del municipio. Esto es, que se ha endeudado más de lo que sus posibilidades de pago le permiten; un segundo problema, es que la deuda contratada no ha sido utilizada con fines productivos, que fomenten el crecimiento económico del municipio, lo que ocasiona que la deuda se vaya acumulando y refinanciando, haciéndola cada vez más grande e impagable.

Lo que normalmente se hace en un municipio, y en cualquier nivel de gobierno, como una solución de corto plazo, para hacer frente a estos desequilibrios en sus finanzas, es subir impuestos para incrementar sus ingresos y poder pagar el excedente que tiene en gastos por consecuencia de la deuda. Esta es una solución de corto plazo que permite pagar en un primer momento el servicio de la deuda, pero al subir los impuestos, se contrae el consumo de los individuos, ya que ahora tienen que pagar más impuestos, lo que hace que su ingreso disponible se vea disminuido, esto a su vez, ocasionará que la actividad económica se vea restringida por la baja en el consumo, lo que provocará una baja en la producción. En consecuencia, un municipio que tenga una deuda grande y trate de saldarla con impuestos, provocará una disminución de la actividad económica, atentando contra el futuro, porque si no utilizó la deuda en formación de infraestructura, en el futuro habrá menos posibilidades de crecimiento y los inversionistas no se verán alentados a invertir, lo que agravará aún más las finanzas del municipio, dejando en una posición más complicada a futuras administraciones municipales, y sobre todo a su población.

Los impuestos representan una carga para consumo en el presente, mientras que la deuda es una carga para el futuro. Por lo mismo, la administración de la deuda requiere de un compromiso con la población, no sólo en el presente sino para el futuro, ya que se debe negociar deuda a largo plazo en la mayoría de los casos. Lo importante es que esa deuda genere una mayor riqueza, que en el futuro permita pagarla y así, evitar la creación de un círculo vicioso difícil de cortar.

También, hay que tener en cuenta que la deuda tiene un costo, que se representa por la tasa de interés, la cual tiene ciertas fluctuaciones ajenas al municipio, lo que obliga al municipio a buscar la mejor opción de costo de una deuda. Por ello, la administración de la deuda requiere de un gran compromiso de las autoridades en cuestión, tomando en cuenta

el beneficio de la población, o como dirían unos autores, "...la administración de la deuda es un difícil arte que exige una profunda valoración de las perspectivas de mercado con una anticipación considerable..."¹⁵.

Lo que debe buscarse al contratar deuda pública es utilizarla productivamente, para que no se afecte a la economía. Hay que recordar que el gasto público tiene un efecto multiplicador¹⁶, esto es que por cada peso que el gobierno gaste en obras productivas o en emplear a una persona, tendrá un efecto positivo en el ingreso nacional, en este caso en el ingreso de la población de un municipio, lo cual expande la actividad económica.

El efecto multiplicador del gasto público también puede ser a la inversa, esto es, que reduzca el crecimiento económico. Si la deuda se piensa pagar con un incremento en impuestos, como se dijo antes, entonces el efecto multiplicador será negativo, porque al incrementar impuestos se reduce el ingreso disponible; además de que debe reducir sus niveles de gasto para evitar que la deuda se vaya incrementado, e incluso desviar recursos de otros rubros de gastos, como obras públicas, para poder hacer frente a la obligación crediticia. El municipio debe tratar de incrementar su gasto para alentar la economía sin incrementar sus impuestos, para no afectar los niveles de consumo y crecimiento económico.

Ahora bien, algunos autores han entrado en la discusión de que los consumidores son racionales, argumentando que si el gobierno mantiene los impuestos en el presente e incrementa su gasto vía deuda, el ingreso disponible del consumidor en el presente será mayor; pero en el futuro, el gobierno tendrá que pagar la deuda, por lo tanto, incrementará los impuestos y los consumidores futuros verán disminuido su ingreso disponible. Esto implica que el gobierno está dando una especie de préstamo a los consumidores del presente a costa de los consumidores del futuro. Sin embargo, si el incremento del gasto del municipio vía más deuda, se utiliza en bienes productivos, sin necesidad de incrementar impuestos en el presente, otorgará al municipio mayor infraestructura que impulsará las actividades económicas, lo cual tendrá un efecto multiplicador en el presente y en el futuro, de esta forma los ingresos públicos de los municipios se verán incrementados, y así, podrá

¹⁵ Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy, "Hacienda Pública, Teórica y Aplicada". Ed. McGraw Hill, 5ª edición, pág. 698, Madrid, España. 1992.

¹⁶ Keynes decía que el multiplicador del gasto público indica cual será el aumento del ingreso como reacción a un aumento de un dólar del gasto público, y a este resultado se le llama efecto multiplicador

cubrir sus obligaciones crediticias sin necesidad de incrementar aceleradamente los impuestos y disminuir el ingreso de los consumidores futuros.

2.3 La Deuda Pública de los Municipios. Un Análisis Estadístico

La deuda pública de los municipios, se divide en dos partes: lo que ingresa como deuda y lo que se gasta en pagarla (egresos deuda). Ambas partes de la deuda son muy importantes para poder conocer el nivel de endeudamiento de los municipios, así como para saber las cantidades que se tuvieron que pagar por el mismo concepto.

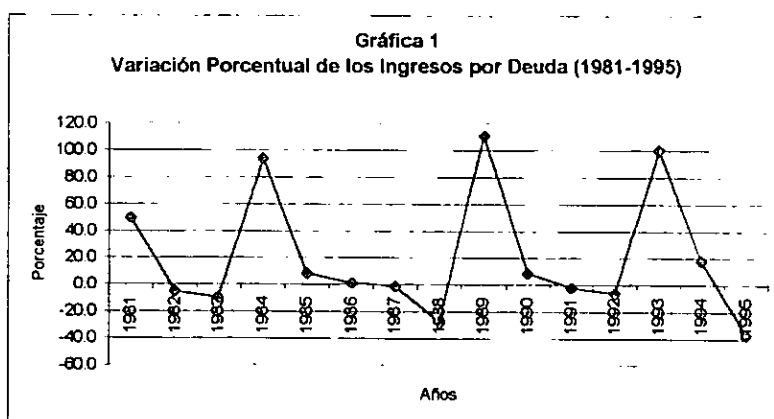
CUADRO I
DEUDA PUBLICA MUNICIPAL
(miles de pesos de 1994)

Año	Ingresos Deuda	Variación Porcentual	Egresos Deuda	Variación Porcentual
1980	165,664.2		451,127.8	
1981	247,945.2	49.7	398,825.8	-11.6
1982	234,605.9	-5.4	236,206.9	-40.8
1983	211,524.4	-9.8	304,756.1	29.0
1984	410,398.2	94.0	378,503.0	24.2
1985	444,950.9	8.4	428,167.4	13.1
1986	450,420.5	1.2	311,874.0	-27.2
1987	445,397.9	-1.1	336,767.7	8.0
1988	321,279.2	-27.9	382,596.4	13.6
1989	677,392.0	110.8	403,804.5	5.5
1990	737,272.1	8.8	447,090.8	10.7
1991	719,674.6	-2.4	518,456.8	16.0
1992	673,815.8	-6.4	550,483.1	6.2
1993	1,347,524.8	100.0	701,905.1	27.5
1994	1,587,769.0	17.8	863,327.0	23.0
1995	999,756.2	-37.0	943,491.4	9.3

FUENTE: Elaboración Propia con datos de INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, varios tomos, 1979-1995.

Con respecto a los ingresos por deuda se puede observar en el Cuadro 1, que la tendencia de este rubro ha sido irregular para los años de 1982, 83, 87, 88, 91, 92 y 95, en los cuáles se registra una tasa de crecimiento negativa en los ingresos por deuda. Estos años

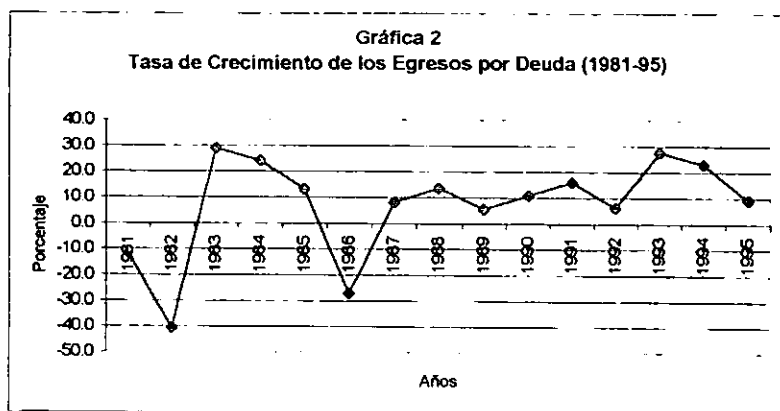
los podemos asociar con los años de crisis que vivió el país. No es una coincidencia que los años en los que los ingresos por deuda disminuyen, correspondan a los años en los que hubo una recesión económica, ya que al presentarse una situación así, el gobierno federal lo que acostumbra con sus políticas económicas, es reducir el nivel de gasto e incrementar los niveles de ingreso público a través de los impuestos. De la misma forma, el municipio al depender considerablemente de ingresos complementarios como la deuda, ve restringidos en estos años dichos recursos tanto públicos como privados, por lo que el nivel de endeudamiento se ve disminuido. Si observamos la Gráfica 1 podemos comprobar lo que se dice. En los años que se asocian con una crisis económica es cuando la tasa de crecimiento



de los ingresos por deuda es negativa. En cambio en los años posteriores a la crisis, la tasa de crecimiento se dispara a niveles muy cercanos o superiores al 100%. Esta situación indica claramente que los ingresos por deuda no se pueden detener, que si bien una crisis reduce los recursos en la economía y esto no lo pueden evitar los municipios y tienen que atenerse a esta situación de pocos ingresos vía deuda, inmediatamente en los años siguientes retoman esa tendencia de contratación de deuda, creando un ciclo que corresponde a contratar deuda continuamente. Pero cuando se ve interrumpida esta tendencia y tienen que disminuir su nivel de endeudamiento para los años siguientes, en los que se supone el gobierno ya se recupero parcialmente, se recurre a la deuda pero en cantidades muy grandes, tratando de saldar los años en los que por falta de ingresos vía

deuda vieron afectada sus finanzas y la situación económica de su demarcación. Esto nos da como conclusión, que los municipios no pueden descartar esta forma de financiamiento debido principalmente a la situación de sus finanzas y poca generación de ingresos propios.

En cuanto a los egresos por deuda se observa que el comportamiento no tuvo altibajos como el de los ingresos por el mismo concepto. Los años de 1981, 82 y 86 se presentan tasas de crecimiento negativas para los gastos por deuda, lo que indica que la tendencia de los gastos por deuda prácticamente siempre fue creciente, situación que es muy obvia, si tomamos en cuenta que aunque no se contrate deuda o disminuya su monto de contratación para un año, el gasto por el mismo concepto se sigue teniendo, ya sea por una deuda reciente o de tiempo atrás. Lo que interesaría ver en este apartado es más bien en que momentos fue mayor el crecimiento del gasto por deuda. Los años en los que la tasa de crecimiento del gasto por deuda fue negativa (81, 82 y 86) se pudo haber dado por una renegociación de la misma para alargar sus vencimientos, y así, diferir pagos. La tasa de

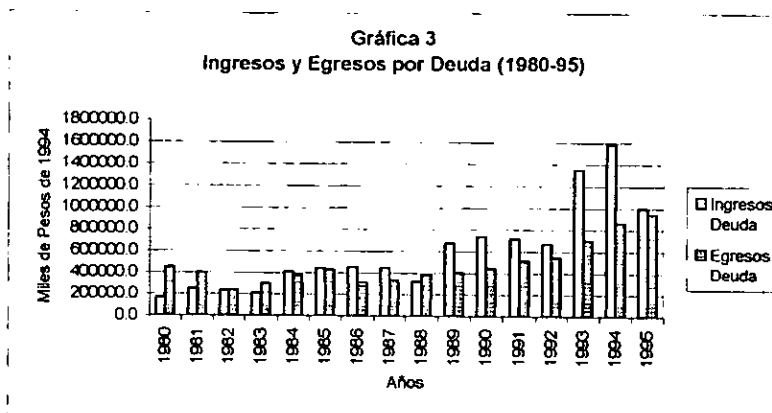


interés no tiene influencia en el comportamiento de los gastos por deuda pública¹⁷. Ahora bien, si se observa la Gráfica 2 podemos apreciar que los egresos por deuda fueron más bien crecientes, principalmente desde 1987, ya que desde entonces no presentan una tasa

¹⁷ Ya que si recordamos las definiciones que se dieron en el primer capítulo, según el INEGI que es la principal fuente de datos del presente análisis, las cifras de deuda que se manejan no incluyen pagos por intereses de la deuda.

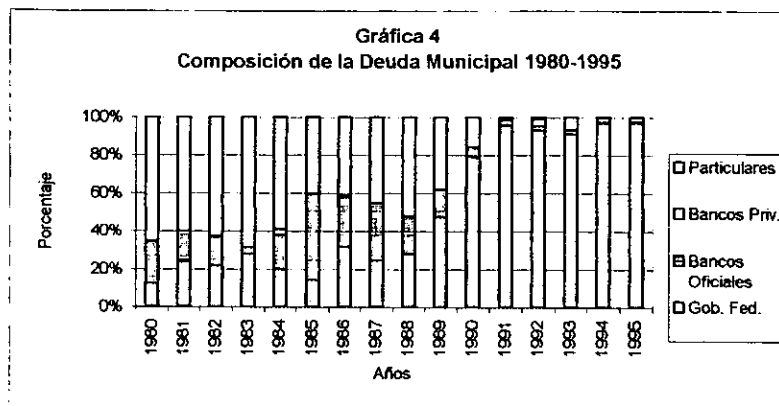
negativa, esto debido a que la deuda representa un compromiso futuro para los municipios en el momento en el que lo firman. Entonces, si la tasa de interés no influye en el gasto por deuda, los años en los que se presenta una tasa de crecimiento grande de egresos por deuda puede ser provocada por que coincide con años en los que se vencen compromisos de deuda de gran magnitud, lo que provoca que los gastos por deuda se incrementen.

Si comparamos los ingresos por deuda con los egresos de la misma, como se muestra en la Gráfica 3, podemos observar la tendencia de ambos rubros. Se puede apreciar que en los años de 1980, 81, 82 y 83, los egresos por deuda eran mayores que los ingresos,



lo cual se puede asociar a la situación que prevaleció en esos momentos en la economía en general. Desde mediados de la década de los setenta, en el ambiente nacional e internacional, se vivía una época de grandes préstamos a países en desarrollo, que para principios de la década de los ochenta, la mayoría de dichos créditos comenzaban a vencerse, dado que eran en su mayoría préstamos de corto plazo, además de los problemas de una tasa de interés muy alta, y de que los recursos en el ámbito nacional e internacional se redujeron, lo cual influyó en la menor contratación de deuda. Hay que recordar que un municipio no puede contraer directamente una deuda con un país u organismo internacional, por ello, la mayor cantidad de deuda que tenían los municipios era con

particulares¹⁸ (ver Gráfica 4), los cuales se encargaban de prestar a los municipios sus recursos con tasas de interés y condiciones de pago influidas por el ambiente internacional, razón por la cual, en estos primeros cuatro años, los egresos por deuda superan a los ingresos de la misma. Tomando en cuenta que, dado que los recursos en la economía en ese



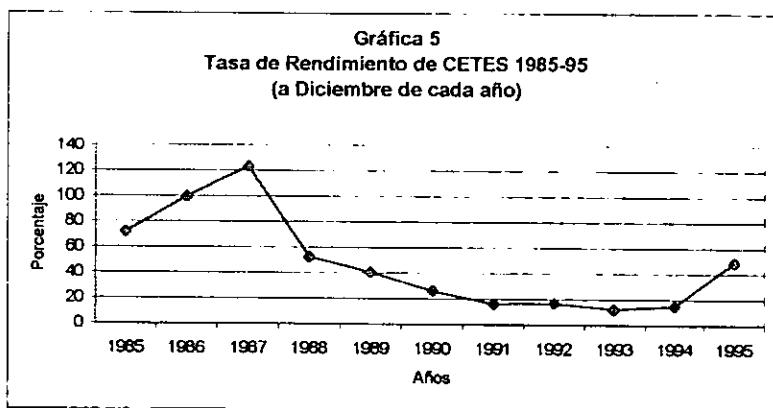
momento eran escasos, los particulares solicitaban el pago de las deudas lo más pronto posible y sin posibilidad de renegociar u obtener más préstamos de ellos. La tendencia de los ingresos por deuda proveniente de particulares es a la baja, mientras que la deuda proveniente del gobierno federal se incrementa; situación normal si se toma en cuenta que las tasas de interés que daba el gobierno en sus préstamos a los municipios eran más bajas que las del mercado. Por lo tanto, los ingresos por deuda provenientes del gobierno se hicieron más atractivos. Esta situación fue la que influyó en los municipios para tener que gastar más en deuda que lo que ingresaba por la misma en los primeros cuatro años.

A partir de 1984, los ingresos por deuda prácticamente en todos los casos, superan a los egresos, con excepción del año de 1988, lo cual daba muestra de la gran necesidad que tenían los municipios de complementar sus ingresos con una fuente alternativa. En el año de 1988, se observa en la Gráfica 3 que los egresos superan a los ingresos por deuda, esta situación se puede asociar con el efecto que pudo haber tenido la crisis financiera que se dio en el año de 1987, afectando considerablemente la existencia de recursos en el mercado, lo

¹⁸ Por particulares, el INEGI debe referirse a un ente económico perteneciente al sector privado, que se dedica al préstamo de dinero, distinto de una institución bancaria.

que obligó a los municipios a tener que disminuir sus montos de contratación de deuda e incrementar sus egresos por el mismo concepto. Como se puede apreciar, los años en los que se presenta una crisis, tiene efectos muy similares, esto es, disminuye el monto que se contrata vía deuda y se incrementan los de egresos de la deuda.

La tasa de interés en la deuda de los municipios no tiene importancia en los montos a pagar, sin embargo, tiene mucha influencia en que se incremente o disminuya su contratación. Por ejemplo, si la tasa de interés esta baja, un municipio se verá alentado a contratar mayor deuda, dado que le será más barato pagarla; lo contrario sucede si la tasa de interés es muy elevada. Este efecto se puede apreciar para los años posteriores a 1988. Momento en el cual, el sistema financiero se liberaba y la mayor parte de la contratación de deuda de los municipios, se hacia con el gobierno federal. En la Gráfica 5 se observa el comportamiento de la tasa de rendimiento de los CETES (Certificados de la Tesorería), tasa



que marca el comportamiento en el ámbito nacional de las tasas en el mercado financiero. Si comparamos el comportamiento de la tasa de interés con el comportamiento de los ingresos y egresos por deuda, se podrá comprobar los que se ha dicho. A pesar de que la tasa de CETES en el año de 1988, muestra un descenso comparado con el año anterior, el nivel de gastos de deuda superó al nivel de ingresos, pero esta situación pudo deberse principalmente al efecto que tuvo en la economía la crisis financiera que se vivió en 1987. Sin embargo, para los siguientes años se observa que a medida que la tasa de interés descendía, los montos de endeudamiento eran mayores, particularmente en los años de

1993 y 94, donde la tasa de interés muestra sus niveles más bajos mientras que los niveles de endeudamiento de los municipios son los más altos. Siendo que para el año siguiente, 1995, debido a la crisis, la tasa de interés se vio forzada a elevarse, lo que trajo como consecuencia que el nivel de endeudamiento se viera drásticamente disminuido, mientras que los niveles de gasto seguían con su tendencia ascendente (ver Gráfica 3).

Se puede observar, que a pesar de que el comportamiento de los ingresos y egresos de la deuda en un municipio no tiene factores únicos que determinan sus fluctuaciones, sus movimientos están muy relacionados por los ciclos macroeconómicos y por las tasas de interés, siendo que las fechas de vencimiento de los compromisos crediticios influyen en casos particulares

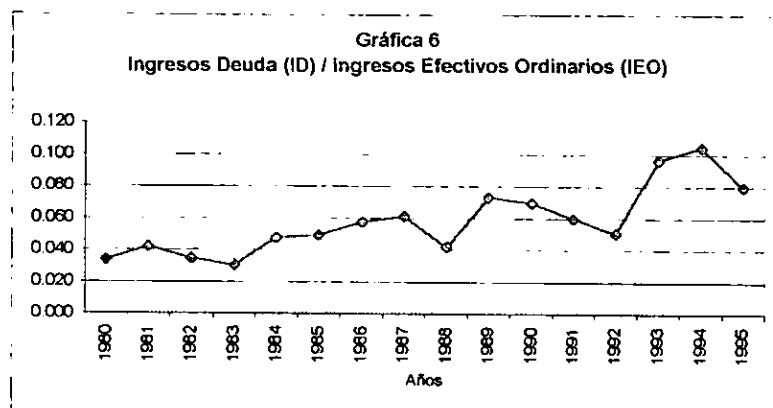
2.4 Indicadores de la Deuda Pública de los Municipios en el periodo 1980-95

INGRESOS POR DEUDA (ID) / INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS (IEO)

El indicador ID/IEO que pretende relacionar los ingresos por deuda y los ingresos efectivos ordinarios mide la proporción que de los ingresos generados de manera local respaldan a la deuda. Se utiliza a los IEO porque son los ingresos que un municipio genera en su territorio, no incluye ingresos que sean de fuentes ajenas al propio municipio¹⁹. Se utilizan los IEO dado que al no incluir la deuda dentro, no se estará haciendo un cálculo doble. Es un indicador sobre el nivel de endeudamiento con respecto a los ingresos que genera un municipio para sí mismo; aunque las participaciones federales se podrían ver como ingresos que no genera el municipio son una participación que reciben los municipios por el simple hecho de formar parte de la federación y ayudar a la generación de impuestos federales así como su recaudación. De esta forma, este indicador nos mostrara el nivel de endeudamiento de un municipio con respecto a sus niveles de ingresos públicos, o lo que es lo mismo, el nivel de respaldo de las deudas contraídas con respecto al nivel de generación de ingresos públicos.

¹⁹ Los Ingresos Efectivos Ordinarios incluyen: Impuestos, Participaciones Federales, Derechos, Aprovechamientos y Productos.

Hay que recordar que el comportamiento de esta variable se puede dar a cambios tanto en ID como en IEO, o bien de ambos. Lo que interesa revisar es si tiene aumentos considerables y la causa de ello. En la Gráfica 6, se muestra la tendencia creciente del indicador, ya que en 1980 era de 0.034, mientras que para 1995 fue de 0.079, llegando incluso en 1994 a ser de 0.104. Este indicador dice que mientras más grande sea la cifra,

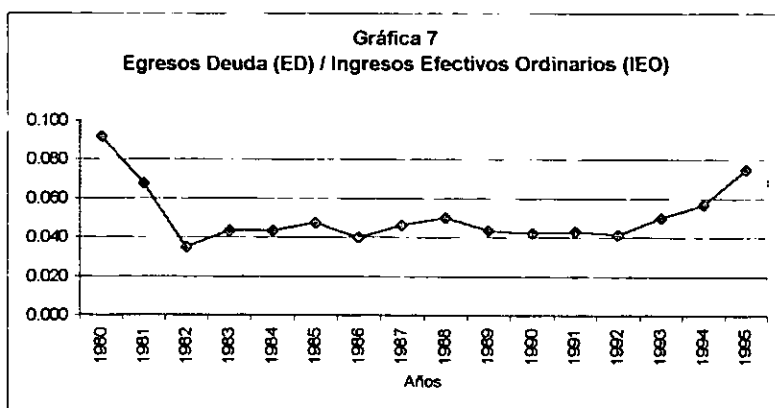


puede mostrar dos cosas: que los ingresos por deuda (ID) se hayan incrementado más que los ingresos efectivos ordinarios (IEO); o bien, que los ingresos (IEO) hayan disminuido más que la deuda (ID). Ninguno de los casos es bueno, más bien este indicador debería ser bajo, porque así demostraría que el nivel de ingresos generados de manera propia en un municipio, le permite recurrir menos al endeudamiento. Por otro lado, este indicador sirve como una muestra de la confianza que representa un municipio al momento de solicitar un préstamo, ya que también las cifras obtenidas del indicador muestran el respaldo en pesos que tiene la deuda, por cada peso que se obtiene de ingresos efectivos ordinarios. Por ejemplo, en el año de 1994 el indicador fue igual a 0.104, esto manifiesta que por cada peso que recibe de ingresos efectivos ordinarios el municipio, 0.104 de ese peso respalda a un peso de deuda. Esto nos lleva a pensar que mientras más grande sea el indicador es mejor para respaldar la deuda, pero hay que recordar que los ingresos de los municipios no sólo se dedican a la deuda, sino que se tienen otros rubros a los que son destinados los ingresos con mayor importancia que la deuda, por ello es conveniente que este coeficiente no sea tan grande.

Una forma de hacer que el indicador sea bajo, es incrementar los ingresos públicos de los municipios sin tener que recurrir a cantidades mayores de deuda, o simplemente, que la deuda sea adecuada a las dimensiones del municipio, sin comprometer los ingresos públicos. En el siguiente indicador quedara más clara la relación de los ingresos y la deuda.

EGRESOS DEUDA (ED) / INGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS (IEO)

La relación que se hace de los egresos de la deuda (ED) con los ingresos efectivos ordinarios (IEO), busca obtener un indicador que relacione el monto que tiene que gastar un municipio en deuda pública y la generación de ingresos públicos de fuentes propias. De esta manera, complementaremos los resultados del indicador anterior, ya que en el anterior se obtuvo una relación que explicaba el respaldo que tenía la deuda pública con respecto a los ingresos efectivos ordinarios. En este caso se obtendrá un indicador que muestre la parte de ingresos (IEO) que se destina al pago de la deuda, ya no sólo lo que respalda a la deuda, sino que ahora se observará la parte que realmente se erogó en la deuda, con respecto a los ingresos.



Si se observa la Gráfica 7, se podrá ver la tendencia que ha tenido este indicador, demostrando algo que ya se había visto de alguna manera en apartados anteriores, el gasto de deuda que se refleja en este indicador es muy grande para los primeros años de la década

de los ochenta, en 1980 era de 0.092, mientras que para 1995 fue de 0.075. En este periodo, el promedio del indicador se mantuvo alrededor de 0.050. Algo interesante, es que a partir de 1993 el indicador sufre una tendencia a la alza, lo que nos puede decir dos cosas, que la tasa de crecimiento de los ED se incrementó más que la tasa de los IEO, o bien, que la tasa de crecimiento de los IEO fue menor a la tasa de crecimiento de los ED.

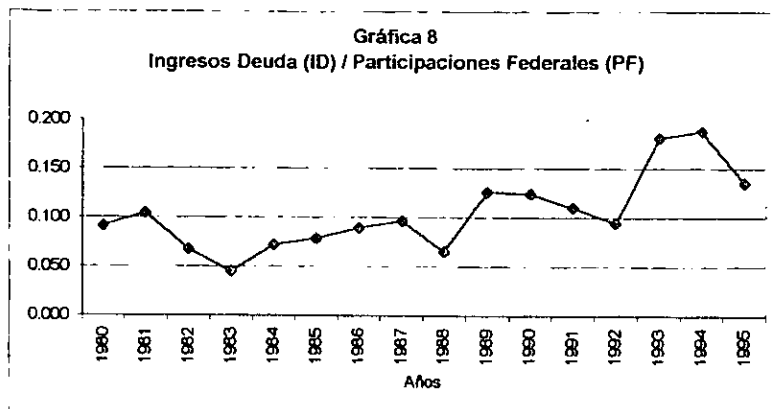
El incremento en el indicador para los últimos años del análisis, se debe a que los municipios no han podido crear las condiciones para generar mayores ingresos, por lo tanto, tiene que recurrir a mayor deuda. Este resultado se puede asociar con el resultado del indicador anterior (ID/IEO), el cual tenía una tendencia creciente, lo que significaba que por cada peso que ingresaba por deuda, requería de un respaldo mayor de los IEO. Mientras que en este indicador, se observa el efecto de haberse endeudado más, a costa de la escasa generación de IEO, ya que para los últimos años del análisis, el indicador marca que se tiene que destinar una mayor parte de los IEO para el gasto en deuda.

INGRESOS DEUDA (ID) / PARTICIPACIONES FEDERALES (PF)

Este indicador relaciona los ingresos por deuda con los montos que ingresan por participaciones federales, el cual nos da una muestra sobre el nivel del endeudamiento. Dado que en la práctica, las participaciones sirven como un indicador de soporte de las deudas contraídas, es muy importante revisar la relación entre estas variables. De igual forma que se mencionaba en el primer indicador, las participaciones federales sirven como un indicador de respaldo hacia nuevas deudas contratadas. Las participaciones son un ingreso predominante dentro de los IEO, pero al relacionar la deuda con las participaciones se hace un indicador más específico que el ID/IEO. Además de que es el que se utiliza de manera generalizada para evaluar los préstamos a los estados y municipios²⁰.

En la Gráfica 8 se aprecia el comportamiento que tuvo el indicador ID/PF durante el periodo 1980-95, la tendencia que se observa es creciente, con algunos altibajos en años muy específicos, que como ya habíamos mencionado, puede ser a causa de que las participaciones federales hayan tenido una tasa de crecimiento por debajo del nivel de

²⁰ DCR Duff and Phelps de México S.A. de C.V. :“Deuda Pública / Participaciones Federales. Este indicador de apalancamiento tiene relevancia para evaluar la deuda pública directa, ya que la utilización de participaciones federales como soporte de los créditos obtenidos por entidades federativas, ha constituido una práctica generalizada”. Periódico Reforma, sección Negocios, pág. 7ª. 10 de Diciembre de 1998.



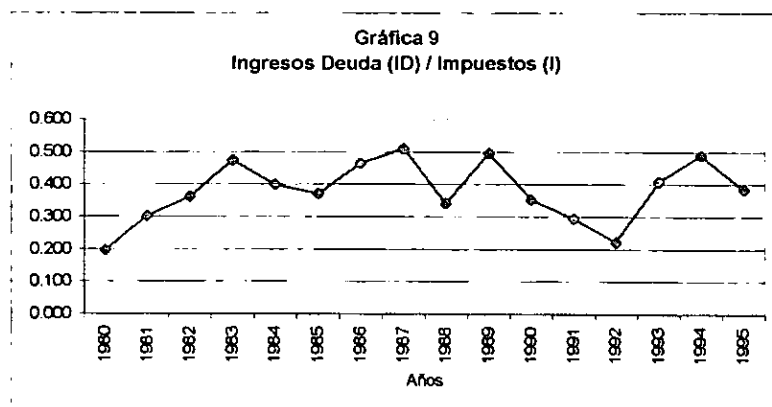
endeudamiento, o bien, que el endeudamiento haya crecido más que las participaciones federales. La tendencia de las PF, es constante, comparada con el resto de las variables, ya que no reaccionaba inmediatamente a los ciclos económicos y a los efectos de la política económica aplicada durante el periodo de estudio. Si bien durante el periodo de 1985-1987 y para 1995, las participaciones federales registraron tasas de crecimiento negativas, estas no fueron tan altas como las de los ID, las cuales fueron más sensibles a los ciclos económicos que se presentaron durante todo el periodo de análisis. En la gráfica se observa que en el periodo de 1981-1983, hay una disminución en el indicador, la cual se da por la baja contratación de deuda; para los años de 1988, 91 y 92 hay una caída fuerte de los ID, lo cual ocasiona que el indicador disminuya su nivel; en tanto que, para 1995 sufre una baja considerable el indicador, a causa de un decremento tanto en los ID como en las PF, aunque la caída del primero fue mayor, lo que ocasionó que el indicador disminuyera de esa forma.

Ahora bien, el hecho de que el indicador muestre una cifra grande podría pensarse como bueno, ya que esto sirve como una medida de respaldo al momento de otorgar un crédito a un municipio, pero sucede lo mismo que en el primer indicador, no se puede pensar en garantizar con una cantidad de recursos grande los préstamos, porque no se podrá hacer frente a los mismos, ya que las cantidades que ingresan por este concepto son gastadas en diversos rubros, siendo la deuda uno de ellos y no debiera ser el que más recursos retenga. Por ejemplo, para el año de 1994, que fue cuando el indicador alcanza su nivel más alto de 0.188, significaba que por cada peso que ingresaba por participaciones

federales, 0.188 pesos del mismo garantizaban los ingresos por deuda, lo que ocasionaba que los pocos ingresos de los municipios se vieran desviados a fines poco productivos. Entonces, es bueno mantener un nivel no tan alto de endeudamiento con respecto a las PF, porque en este ejemplo, se estaba garantizando casi el 20% de estos para destinarlos a la deuda.

INGRESOS DEUDA (ID) / IMPUESTOS (I)

Con este indicador podremos medir que parte de los ingresos que sí dependen de un municipio respaldan a una deuda. Los resultados del presente indicador son semejantes a los resultados de los indicadores anteriores, la diferencia es que al relacionar la deuda con los impuestos, sabremos la fragilidad en la que vive un municipio si no tuviera ingresos como el de las PF. Por lo tanto, sabremos la capacidad de respuesta propia que tiene un municipio hacia sus deudas con respecto a la principal fuente de ingresos del mismo.



En la Gráfica 9, se observa el comportamiento de este indicador, mismo que presenta una tendencia irregular, que se explica por el hecho de que tanto los ID como los I son muy vulnerables a los ciclos económicos. Se puede apreciar que para los años en los que se asocian con una crisis es cuando el indicador tiene niveles altos, que como ya se mencionó en los apartados anteriores, no es lo mejor. En el año de 1983 y 87 el principal factor que influyó en el alto nivel del indicador, fue la tasa de crecimiento negativa de los

impuestos, misma que fue más grande que la de los ID. En el año de 1989 sucede un caso particular, hay una tasa de crecimiento positiva para ambos elementos, pero el de los ID fue mucho mayor que el de I. Finalmente, en el año de 1994 los ID seguían creciendo, mientras los I tuvieron una caída. Los años en los que el indicador es grande, se observa que de los ingresos que percibe un municipio por fuentes propias, los ingresos por impuestos representan casi el 50% de los ID. Este coeficiente no es una medida generalizada como el de ID/PF para demostrar la solvencia financiera del municipio, se elaboró con la finalidad de demostrar que la fuente de ingresos propios más importante de un municipio, no podría respaldar satisfactoriamente los compromisos de deuda adquiridos.

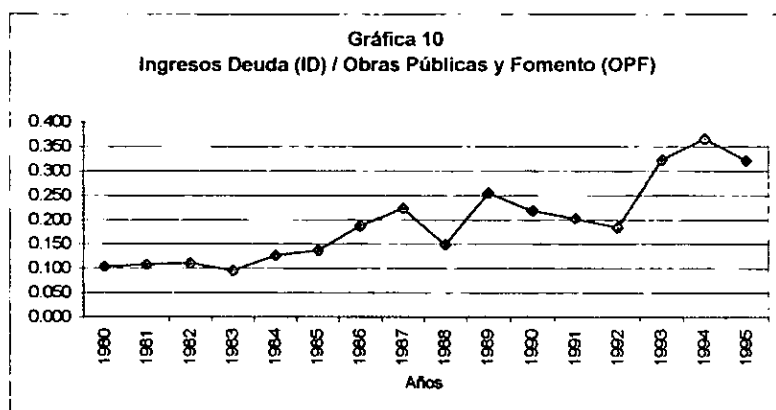
INGRESOS DEUDA (ID) / OBRAS PUBLICAS Y FOMENTO (OPF)

Finalmente, el indicador que relaciona a los ID con las obras públicas y fomento (OPF), expresa la relación de la deuda con un uso productivo. Esto es, la utilidad productiva que pudo haber tenido esa deuda que se contrajo. El presente indicador ID/OPF es muy importante, ya que a lo largo del análisis se ha estado argumentando que un gasto en obras públicas genera mayor riqueza para el municipio. Este caso en específico, es importante que el indicador sea alto en algunos momentos, porque indicara la parte que corresponde de deuda a cada peso que se gasta en OPF. Si el indicador es bajo, mostrara que lo que ingresa por deuda no ha sido utilizado en gasto en OPF, lo ideal sería que lo que ingresa por deuda pública se utilizara en su totalidad en obras públicas, lo cual daría un indicador igual a uno, si es que OPF dependiera sólo de la deuda contratada, pero hay otras fuentes de ingreso que también financian las OPF.

Es difícil saber cuando es que la deuda se destina a fines productivos en su totalidad, pero una forma de verlo es a través de este indicador, que aunque nunca será igual a uno; si es grande significa que casi toda la deuda se destinó al financiamiento de OPF. La escasez de recursos en un municipio obliga a que la deuda sea una fuente para impulsar el desarrollo en un primer momento, esto es que si el indicador es grande muestra que una parte importante de las OPF es financiada con deuda, pero esa tendencia no debe ser siempre una constante, ya que lo ideal es que se dé un impulso al crecimiento de los municipios, que posteriormente genere ingresos que fomenten el crecimiento de OPF con fuentes propias de ingresos. Si un municipio pudiera impulsar OPF con ingresos propios

distintos de la deuda pública, el indicador sería bajo, sin embargo se ha evidenciado que los municipios generan bajos ingresos, por lo que tienen que recurrir a deuda. Si la deuda que se contrajo en el pasado hubiera fomentado el crecimiento económico de los municipios, el indicador en el último periodo sería bajo, pero no es así, por lo tanto se está evidenciando un mal uso de la deuda, dado que no ha impulsado las OPF.

La Gráfica 10 muestra la tendencia ascendente de este indicador, ya que una parte más grande de los gastos en OPF dependen de los ID. En 1980 este indicador fue de 0.103, llegando en 1994 a ser de 0.366, esto es, creció más de tres veces. Esto es una muestra clara



de que en los municipios hay una falta de ingresos, que obliga a financiar el crecimiento en sus áreas geográficas con deuda. Los ID han tenido una tendencia creciente al igual que las OPF, lo cual hace pensar que sí hay una relación en ambas variables, reflejada en el indicador. Aunque en el indicador se evidencia que los ID son los que han predominado en el mismo.

Es normal que un municipio quiera mejorar las condiciones económicas a través de mayor contratación de deuda, que se ve reflejado en la gráfica en los periodos de 1984 a 87 y 1993-1994, donde la tendencia es creciente (aunque interrumpida por años de recesión) y seguida de una tendencia a la baja del indicador. En teoría así es como debe comportarse este indicador, con un periodo creciente dado que se están alentando inversiones públicas con deuda, pero que debe ser seguido por una tendencia decreciente del indicador, dado que ahora el municipio cuenta con una mayor base gravable, que implica mayores ingresos

propios y, por lo tanto, ya no es necesaria mayor contratación de deuda, por lo cual, debiera disminuir. El indicador no debería mantenerse por mucho tiempo con un nivel elevado, por que de lo contrario, demostraría que el municipio sigue endeudándose, lo cual debilitara las finanzas municipales. Lo correcto es que el presente indicador sea alto por periodos, pero siempre manteniendo finanzas manejables, que se puede observar con los indicadores anteriores.

CAPITULO III

LA DEUDA PUBLICA EN LOS MUNICIPIOS Y SU IMPACTO ECONÓMICO. UN ANÁLISIS CUANTITATIVO

En los últimos años, la deuda pública de los municipios ha venido representando una grave carga para el buen funcionamiento de las finanzas municipales, debido a las características geográficas, legales, fiscales, etc., que tienen los municipios. Como se sabe, en los últimos quince años, la deuda pública municipal ha sido un componente importante del financiamiento del gasto público de los municipios, a pesar de las consecuencias que ello pudiera ocasionar. En los indicadores que se presentaron en el capítulo 2, quedo en evidencia que el uso excesivo de la deuda no fue acorde a las dimensiones económicas de los municipios, además de que el uso productivo que se le dio no fue el esperado.

Durante el periodo 1990-1995, los municipios en general, incrementaron sus ingresos por deuda pública, basados en las expectativas de crecimiento que tenían, lo cual dio confianza a los prestamistas para otorgar créditos. Estas expectativas también se fortalecieron con la asignación de mayores ingresos vía Participaciones Federales a los municipios, lo que reforzaba la confianza de los prestamistas de otorgar créditos a los municipios, a pesar de que su situación financiera real no fuera la más adecuada para responder a los niveles de endeudamiento que se tenían.

Esta situación no puede ser sostenida de manera autónoma por parte de los municipios, ya que en la mayoría de los casos, dependían de una asignación amplia de recursos vía Participaciones Federales para poder responder a la deuda contratada. Esto generó una dependencia financiera de los municipios, lo que a su vez, provocó una necesidad creciente de una mayor asignación de recursos vía Participaciones, que permitió detener una crisis provocada por el servicio de su deuda pública.

Sin embargo, lo anterior ha llevado a un deterioro continuo de las finanzas municipales provocando déficit recurrentes que han inhibido el crecimiento económico de los municipios y, con ello, acentuado la desigualdad regional y nacional del país.

En este sentido, es necesario destacar que un gobierno municipal puede fomentar el crecimiento económico con ingresos propios y sin la necesidad de recurrir a grandes cantidades de dinero vía deuda pública que solamente complica el problema financiero de

los mismos. Para ello, es necesario que el municipio pueda generar suficientes ingresos que incentiven el crecimiento en sus respectivas áreas geográficas.

El modelo econométrico que aquí se presenta parte de la idea tradicional keynesiana de que el gasto público ejercido por el Estado, que se representa por un gobierno, puede promover el crecimiento de la economía. De esta forma, el municipio, por ser parte de un Estado, puede inducir también al crecimiento económico con un correcto, racional y bien planeado gasto público ejercido en su territorio.

Uno de los principales problemas que enfrentan los municipios es la escasez de recursos monetarios, de allí que se tenga que recurrir a la contratación de deuda pública. En este modelo los ingresos de los municipios son la variable dependiente. En tanto que la producción y la deuda pública municipal son las variables independientes. En particular, se introducirá la variable de la producción, medida a través de la producción de la industria manufacturera, debido a que es la producción de esta gran división la que tiene una mayor influencia sobre el comportamiento del PIB, y es determinante en el comportamiento de los ingresos públicos municipales. También, se incluye la variable Saldo de la Deuda Municipal, esta variable nos permite incluir en una sola variable y al mismo tiempo, ambos rubros de la Deuda: Ingresos y Egresos.

Ingresos Efectivos Ordinarios = f (Producción Manufacturera, Saldo de la Deuda Pública)

3.1 Papel del Gobierno en el Estímulo al Crecimiento Económico

En la mayoría de los análisis que han realizado los principales economistas se ha buscado como objetivo general, alcanzar un equilibrio, en el cual todos los actores económicos vean satisfechas sus necesidades. Sin embargo, dicho objetivo no se ha logrado. A pesar de ello, se ha demostrado que el Estado, que es representado por un gobierno, puede incidir en la economía de una manera muy importante al impulsar el crecimiento económico y aminorar los ciclos recesivos del mismo. En este sentido, la política económica constituye un instrumento fundamental para lograr el tan anhelado objetivo de crecimiento económico y distribución del ingreso.

Este papel económico del Estado se puede mostrar mediante la identidad macroeconómica, donde se representan la producción (Y), el consumo (C), la inversión (I), el gasto del gobierno (G) y las transacciones del comercio exterior (X-M), de la siguiente forma: $Y \equiv C + I + G + (X-M)$. Esta identidad nos muestra dicho equilibrio de la economía, ya que, la oferta de productos (Y) se encuentra en equilibrio por la demanda de los diversos agentes económicos que se encuentran en el mercado [C,I,G,(X-M)], conocidos también como Demanda Agregada. Sin embargo, esta representación de equilibrio no es tan sencilla en la realidad. Por diversas situaciones que no pueden ser controladas y previstas por las diversas teorías, es difícil alcanzar un equilibrio pleno. De ahí que la participación del Estado se vuelve una necesidad para tender hacia el equilibrio, mediante su gasto (G) y transferencias al conjunto de la economía, influyendo así en el comportamiento de la misma.

En este sentido, se puede suponer que cuando uno de estos entes económicos [C,I,G,(X-M)] ejerce un gasto mayor, la producción se incrementará por la misma cantidad para mantener un equilibrio influyendo de esta manera en el comportamiento de la economía. Sin embargo no sucede así, ya que el gasto realizado por cualquiera de estos agentes tiene un efecto multiplicador sobre el ingreso o la producción. Para explicar de manera sencilla el funcionamiento de este efecto multiplicador, tomemos como ejemplo el consumo, si el gasto realizado en consumo se incrementa en una unidad monetaria, provocará un efecto positivo sobre la producción, que tiene que atender a esta demanda incrementada, ya sea reduciendo los inventarios o incrementando la producción. A su vez, este incremento provocará un aumento en el ingreso de los agentes económicos; lo que nuevamente incrementará la producción, dado que el incremento en el ingreso empujará hacia arriba el consumo, y así sucesivamente. Por lo tanto, el gasto que realiza cualquiera de los agentes económicos representados en la identidad, tendrá un efecto mayor que la cantidad que gasten.

Ahora bien, el gobierno puede influir sobre este efecto multiplicador del gasto de cualquiera de estos agentes económicos. En efecto, el gobierno influye no sólo mediante el gasto público, sino también a través de los impuestos, las transferencias y subsidios. Por lo tanto, el gobierno puede inducir un efecto sobre el comportamiento de la economía por dos vías, la del gasto (aumento o disminución) y la del ingreso (aumento o disminución). Por el

lado del gasto, el gobierno puede provocar un efecto multiplicador positivo incrementando su gasto en general (G) y las transferencias y subsidios; mientras que por el lado de los ingresos, puede provocar mismo efecto, si disminuye los impuestos.

Estos dos elementos influyen de manera distinta en el crecimiento del ingreso. Por un lado, el gasto general del gobierno expande el ingreso, mientras que el incremento en las transferencias influyen positivamente en el consumo, que es un componente de la demanda agregada, ya que las transferencias que realiza un gobierno son un gasto que busca complementar el consumo de la sociedad.

Del otro lado tenemos los impuestos, componente fundamental del ingreso público. Un incremento en las tasas impositivas influye de manera negativa sobre el consumo, ya que el ingreso disponible disminuye, lo que provocará un efecto multiplicador adverso sobre el crecimiento económico. Mientras que, una disminución de las tasas impositivas provocara nuevamente un efecto multiplicador positivo y proporcional. Esto depende de la distribución del ingreso, que en el caso de México es sumamente concentrada, además, el efecto multiplicador positivo de una disminución de los impuestos, depende de si la disminución se da en los impuestos directos (ISR) o en los impuestos indirectos, por ejemplo sobre el consumo (IVA). De la misma forma, se debe considerar los efectos combinados entre disminución de impuestos e incremento de transferencias. En este sentido, y siguiendo la tradición keynesiana, la política fiscal correctamente implementada puede ser un medio para buscar aminorar las crisis e impulsar el crecimiento, ya que permitirá *ex-post*, incrementar la demanda efectiva, estimulando con ello el crecimiento económico.

Esto tendrá un efecto sobre el crecimiento de los ingresos públicos, por el simple hecho de haber dinamizado la economía, como mencionaba Kalecki²¹: "...si se incrementa considerablemente la inversión pública durante un periodo corto...el ascenso resultante de la actividad económica incrementará el ingreso derivado de los impuestos..."

De manera muy general se ha revisado el papel que juega un gobierno en el comportamiento de la economía, así como los elementos con los que cuenta para influir en

²¹ Kalecki, Michal. "Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo". Ed. Crítica, pp. 67, España, 1980.

ella. Aunque esto se ha observado en un ambiente muy general, no es ajeno de situaciones más particulares, como lo puede ser un gobierno estatal o municipal. En efecto, como se mencionó en el capítulo 1, las finanzas públicas de los municipios están constituidas en parte por los Ingresos Propios, que son: Impuestos, Participaciones, Derechos, Productos, Aprovechamientos y Deuda Pública; por su parte los Egresos Netos incluyen: Gastos Administrativos, Obras Públicas y Fomento, Transferencias y Deuda Pública. Como se puede observar, los elementos con los que cuenta un municipio para influir en la economía local o general, son muy semejantes a los que tiene el gobierno federal, la única diferencia es el alcance que tienen dichos elementos sobre la base gravable, esto es, que la federación tiene acceso en mayor cantidad y tipos de impuesto que un gobierno municipal.

Ahora bien, por el lado de los ingresos municipales, prácticamente todos los elementos mencionados arriba se acoplan a la variable Impuestos del modelo presentado al principio, con excepción de la Deuda Pública, que es un ingreso obtenido de diferentes fuentes, circunstancias y con diferentes consecuencias. De los elementos que integran los ingresos municipales, los impuestos, derechos y participaciones son los que más se ajustan a lo que el modelo indicaba como Impuestos, dado que estos elementos afectan directamente al ingreso de los agentes económicos. Sin embargo, el resto de los elementos, aprovechamientos y productos, también restan ingresos a los agentes económicos, pero lo hacen de manera indirecta. Así pues, todos estos elementos en su conjunto conforman la parte que en el modelo representa a los Impuestos²² y son estos los que van a determinar el comportamiento del multiplicador para la economía municipal, cuando algún agente económico, incluido el gobierno, ejerzan su gasto en la economía.

En cuanto a los egresos, se tienen los gastos administrativos, obras públicas y fomento, transferencias y deuda pública. Al igual que con los ingresos, la deuda no se tomará en cuenta dentro del gasto que ejerce el gobierno por ser un gasto improductivo, debido a que tiene que saldar un compromiso de ingresos que no provino de las fuentes ordinarias de ingreso municipal. De esta forma podemos ver la gran similitud que tienen los rubros de los egresos con los que la identidad nos presentaba como Gasto General de

²² Como lo mencionaba Kalecki: "...es evidente que, ceteris paribus, cuanto más elevados sean el gasto y el ingreso públicos, más reducidos serán los salarios reales netos de impuestos. Esto es evidente en el caso de que los impuestos sean pagados directamente por los trabajadores o en el caso de los impuestos indirectos...". Op. cit., pp. 58.

Gobierno y Transferencias. Entonces, los gastos administrativos y los gastos de obra pública y fomento, los agruparemos en el Gasto General de Gobierno, mientras que las transferencias municipales se asocian con las Transferencias del modelo.

Esto muestra que los gobiernos municipales tienen una influencia muy importante en el comportamiento de la economía nacional y sobre todo en su propia economía. Dado que los ingresos de los mismos son recursos que se restan a la economía en su conjunto, en particular de los agentes económico privados, son recursos que debe ejercer el municipio de acuerdo a las necesidades que imperan en sus respectivas áreas geográficas. De esta forma se estará cumpliendo la función estabilizadora que se mencionaba en el modelo, con la diferencia de que esta función es mucha más limitada que lo que el gobierno federal pudiera tener en la economía, lo importante es que un gobierno municipal pueda tener injerencia en el comportamiento de su propia economía para tratar de equilibrar las expectativas de crecimiento evitando crisis locales y sobre todo apoyando el crecimiento y desarrollo de sus propias regiones.

Por el lado de los egresos, encontramos también una influencia muy importante sobre la economía, ya que es en esta parte de las finanzas, que se dan los efectos más directos sobre la economía, ya que es el gasto el que incentivará a la economía, debido a que al momento en el que el gobierno ejerce sus recursos estará dando un impulso a la economía, el cual podrá ser muy significativo dependiendo del multiplicador que prevalezca en ese momento. Es aquí en los egresos, donde encontramos el complemento de los ingresos, por el siguiente motivo, por el lado de los ingresos ya se observaba que se puede influir sobre el comportamiento de los agentes económicos al restar o incrementar su ingreso disponible vía impuestos, pero esta labor quedaría incompleta si no se realiza un gasto que fomente las actividades económicas, o bien, un gasto social que apoye el desarrollo de la comunidad en cuestión. La labor del gobierno no se limita tan sólo a dar incentivos o quitarlos a los agentes económicos a través de los impuestos, sino que debe ejercer un gasto en inversión que fomente las actividades económicas además de crear las condiciones necesarias para que esto se lleve a cabo, ya que si esto se dejara a los privados, es probable que nunca se diera, ya que en muchos casos es el gobierno el que debe crear las condiciones para que la inversión de los privados se pueda cristalizar. Así pues, no sólo es el gasto del gobierno el que debe impulsar el crecimiento económico de los municipios, ya

que este debe ser coherente con la forma en la que se maneje la influencia que deberán tener los elementos de los ingresos públicos sobre la economía municipal.

Recordemos que esta situación que juega el Estado, representado por un gobierno, de participar en la economía a través del cobro de impuestos para financiar su gasto, empieza de esa forma, buscando el financiamiento de un gasto. Un gobierno no puede generar expectativas de gasto hasta no saber cuánto es lo que tendrá en recursos, a partir de ello se pueden fijar objetivos para el gasto. Es así que el gobierno debe establecerse ciertos objetivos para su economía, si es que requiere hacerla crecer o mantenerla en su nivel, para ello debe establecer políticas de ingreso acordes con sus objetivos económicos, una vez hecho este avance, se deben fijar objetivos de gasto acordes a los ingresos esperados, teniendo en cuenta los mismos objetivos económicos que llevaron a generar la política de ingresos.

Esta situación que parece ser más familiar del gobierno federal o estatal, no es ajena de un gobierno municipal y se puede realizar de manera semejante a la que realizan la federación y los estados, ya que los municipios cuentan con sus propias formas de organización para la toma de decisiones en momentos que se requiera de planear un correcto crecimiento y desarrollo económico. Además, se intuye que las decisiones que tome un gobierno municipal al respecto de su crecimiento económico tendrán efectos más rápidos, comparado con los del gobierno estatal o federal, debido a que su región de influencia es más pequeña, por lo que los resultados deben esperarse en lapsos de tiempo más breves.

3.2 Variables del Modelo Econométrico

Las variables que integran al modelo econométrico son: como dependiente, los Ingresos Efectivos Ordinarios (IngEO) de los municipios; como independientes, la Producción Manufacturera (Manufact) del país, y el Saldo de la Deuda Pública (SaldoDeuda) municipal.

Ingresos Efectivos Ordinarios (IngEO) de los municipios. Una vez habiendo revisado el efecto que tiene el gasto público municipal sobre la economía en general y su

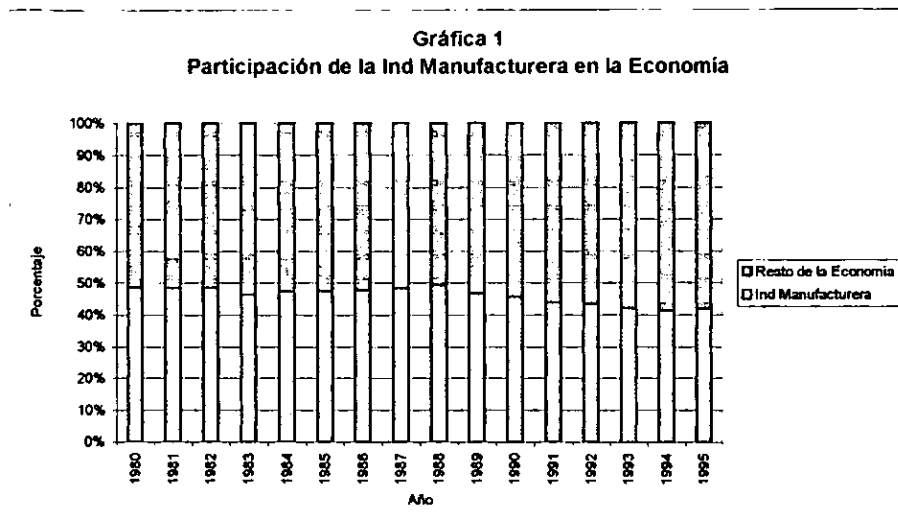
economía, además de observar la importancia de la influencia que el gobierno en cualquiera de sus niveles tiene sobre la economía, es necesario observar la parte que financiará dicho gasto, para que el gobierno, en este caso el municipal, pueda seguir cumpliendo con esta función. Así pues, la presente variable se ubicará como dependiente, con la finalidad de poder obtener el efecto que las otras variables tengan sobre ésta y establecer los principales medios con los que se cuenta para poder incrementar los ingresos municipales, que cumplen la función de financiamiento del gasto público municipal.

Los IngEO se componen de los siguientes rubros de ingreso público municipal: Impuestos, Participaciones, Derechos, Aprovechamientos y Productos. Es importante tomar esta modalidad de los ingresos, porque incluye a los rubros de ingreso más significativos de acuerdo al modelo que se mencionaba al principio. En consecuencia, se definió una de las variables independientes, que es la Producción Manufacturera (Manufac), debido a que los rubros de ingreso que integran a la variable IngEO son los que gravan principalmente a las actividades que se representan en la variable Manufac.

La importancia de manejar a los IngEO como variable dependiente, radica en el grave problema que ha significado para los municipios la escasez de recursos para financiar un gasto que pueda implicar un impulso a sus respectivas economías, además de que al no tener suficientes recursos de sus fuentes ordinarias de ingreso, representadas en IngEO, es cuando los municipios se ven obligados a recurrir a la deuda pública. Así pues, es muy importante establecer una relación funcional de los IngEO para encontrar posibles soluciones al grave problema financiero que se ha generado en torno a las finanzas municipales por la escasez de recursos saldada con ingresos vía deuda.

Producción Manufacturera (Manufac). La presente relación se refiere a la producción total nacional de la gran división 3, que corresponde a la industria manufacturera. Tomar esta variable como una de las principales que determinara el comportamiento de los IngEO es fundamental, por varias razones, una de ellas, es porque del total de grandes divisiones que conforman a la economía y representan la producción nacional total, es ésta gran división la que agrupa la mayor cantidad de actividades

económicas²³, además de contar con la mayor participación dentro del total, en lo que a producción se refiere. Es por ello, y por las actividades que representa esta gran división, que se tomará como representante de la producción total, dado que es esta la principal influencia en el comportamiento del PIB. En la Gráfica 1 se puede observar la participación que ha tenido la industria manufacturera en el total de la economía, se aprecia que durante todo el periodo de estudio se ha mantenido en el promedio del 44% del total de la economía, o mejor dicho, del PIB.



Por otro lado, es la industria manufacturera la que influye más en el comportamiento de los ingresos públicos municipales, por el tipo de actividades que se comprenden dentro de dicha rama²⁴, por los efectos que tiene sobre el resto de actividades económicas, y por el tipo de impuestos que cobra el municipio, que son aplicables principalmente a este tipo de actividades. Además, es esta gran división la que viene a

²³ De las 74 ramas que representan el total de actividades económicas, la industria manufacturera cuenta con 49 de ellas. En otras palabras, del total de ramas económicas, las manufacturas cuentan con el 66% del total.

²⁴ La gran división 3 se subdivide en 9 divisiones, que son las siguientes: I - Productos alimenticios, bebidas y tabaco; II - Textiles, prendas de vestir e industria del cuero; III - Industria de la madera y productos de la madera; IV - Papel, productos de papel, imprentas y editoriales; V - Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plásticos; VI - Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón; VII - Industrias metálicas básicas; VIII - Productos metálicos, maquinaria y equipo; y, IX - Otras industrias manufactureras.

representar la principal base para inducir el crecimiento económico en la economía municipal, por su gran impacto en el resto de las actividades económicas y la generación de empleos.

En general, se puede resumir que la variable Manufac es esencial en el comportamiento que tengan los IngEO por lo siguiente: A partir de la industria manufacturera se va a determinar la relación funcional con los IngEO, debido a que si lo hacemos a partir del PIB, posiblemente estaremos incluyendo algún tipo de actividades que poco o nada influyen en la base de crecimiento económico municipal y en la generación de ingresos municipales. Además de que, la gran división 3 es la principal representante del comportamiento y complemento del PIB. Lo que interesa ver a partir de la variable Manufac, es el comportamiento del PIB, que tendrá una clara influencia sobre el comportamiento de los IngEO. Se toma a la variable Manufac como independiente para que sea esta la que funcione como determinante del comportamiento de la economía y principal incentivo en la generación ingresos públicos, no sólo por los resultados que representa esta gran división, sino por los efectos que esta pueda tener sobre el resto de la economía.

A grandes rasgos, la relación funcional que se plantea de esta variable independiente, es que cualquier aumento o disminución de la producción manufacturera, tendrá un efecto en el mismo sentido sobre el comportamiento del PIB, y en consecuencia, sobre el comportamiento de los ingresos públicos, no sólo municipales, sino también federales y estatales.

Saldo de la Deuda Pública Municipal (SaldoDeuda). Esta variable se conforma de la diferencia entre los ingresos y egresos de la deuda municipal; por tanto cuando el SaldoDeuda es positivo es porque los ingresos de la deuda fueron mayores que los egresos, mientras que el caso contrario, cuando los egresos son mayores que los ingresos de la deuda, el SaldoDeuda será negativo.

La importancia de considerar esta variable dentro del modelo, se explica por su función complementaria en el ingreso municipal, dado que la recaudación de ingresos públicos es muy escasa con respecto al gasto público que tienen que ejercer, además de que, esta forma de financiamiento del gasto público ha afectado significativamente a las finanzas municipales, debido a que al momento de tener que liquidar las deudas

contratadas, el gasto municipal se ve afectado porque se tienen que destinar los escasos recursos al pago de la deuda, que representa un gasto improductivo para la economía municipal, afectando de igual manera ese impulso que puede llevar a cabo el municipio a través de su gasto público.

3.3 Modelo Econométrico²⁵

Con esta relación se busca medir el comportamiento de los IngEO en función de Manufac y SaldoDeuda por las siguientes razones: a) porque podremos establecer una relación lógica desde el punto de vista teórico, que si la economía es más grande, los ingresos públicos se ven incrementados; b) porque con SaldoDeuda se estará relacionando a la variable que se supone altera el buen funcionamiento de las finanzas municipales. Además de tener un modelo donde se agrupan por un lado, la variable que indica los ingresos del municipio de la cual nuestro objetivo es que se incrementen, mientras que por el otro, la variable que se supone ha ocasionado un descenso en la actividad económica dado que los recursos con los que cuenta un municipio son erogados en el pago de deuda, que no cumple una función productiva para la economía municipal.

Esto lo hacemos con la finalidad de observar el comportamiento de los ingresos municipales, para poder establecer los elementos que van a influir en el aumento o disminución de la recaudación municipal, que se verá reflejada en el gasto público, que a su vez ya se demostró que tiene una influencia positiva muy importante en el PIB. Por lo tanto, un correcto gasto público deberá tener consecuencias en las futuras recaudaciones de ingresos públicos, por el impulso inicial que tuvo sobre la economía.

Los resultados que se obtuvieron de la regresión son los siguientes:

$$\text{IngEO} = -11,787,305,000^{26} + \text{Manufac} (0.089095) + \text{SaldoDeuda} (7.260654)$$

$$R^2 = 0.8365$$

$$R^2 \text{ ajustada} = 0.8114$$

²⁵ Para la elaboración del modelo econométrico se realizó una regresión con el programa "Econometric Views" versión 2.0 para Windows. El resumen completo y original de la regresión obtenida por el programa, se presenta al final del presente capítulo en la sección de Anexos. Las cifras utilizadas para elaborar la regresión son las mismas que se utilizaron en la elaboración de los indicadores del capítulo 2, son cifras que están expresadas en miles de pesos de 1994, disponibles también en la sección de Anexos.

²⁶ Esta cifra representa cifras en pesos de 1994.

De estos resultados podemos comentar que el comportamiento de IngEO está determinado en un 81% aproximadamente por el comportamiento que tengan Manufact y SaldoDeuda, por lo tanto, la relación determinista es correcta, ya que la variable dependiente se comporta casi en su totalidad por el comportamiento que tengan las dos variables independientes. En consecuencia, podemos afirmar que el modelo es significativo²⁷.

En lo que toca a los coeficientes del modelo, se concluye lo siguiente. La variable de Manufact presenta un coeficiente de 0.089095, lo cual nos va a indicar que por cada peso²⁸ que se incrementa la Manufact, los IngEO se incrementarán en casi 9 centavos; mientras que si sucede lo contrario, es decir, que la Manufact disminuyera en un peso, los IngEO descenderán en casi 9 centavos. De esta forma, se puede observar la importancia que tiene el buen funcionamiento de la economía, en este caso representada por la industria manufacturera, para la recaudación de ingresos públicos municipales, debido a que prácticamente un 10% de lo que representa la producción manufacturera se recaudará en ingresos municipales, no sólo por los impuestos que se cobren a este tipo de actividades, sino por el efecto general que tiene este sector de la economía sobre el resto de las actividades, de las que también cobra impuestos un municipio.

En lo que respecta a la variable SaldoDeuda, se observa que el coeficiente es de 7.26, lo cual significa que por cada peso que el saldo de la deuda sea positivo, los IngEO se verán incrementados en 7.26 pesos; por el lado contrario, por cada peso que el saldo de la deuda sea negativo, los IngEO tendrán una disminución de 7.26 pesos. El resultado que aquí se presenta es muy importante dentro el análisis que se ha venido realizando a lo largo del presente trabajo, ya que demuestra esa gran influencia que tiene este rubro de los ingresos y gastos municipales, sobre el comportamiento de los mismos, de allí que las finanzas municipales se vean tan alteradas en su comportamiento por la deuda municipal. Lo que se remarca cuando SaldoDeuda es positivo, es que la deuda no está incluida dentro de los rubros que integran a los IngEO, por lo tanto, el efecto positivo tan importante que se tiene cuando el SaldoDeuda es positivo, es que, cuando un municipio obtiene ingresos

²⁷ El resumen original de la regresión, como ya se había mencionado, se puede revisar en la sección de Anexos.

²⁸ Hay que recordar que las cifras utilizadas en el presente análisis están expresadas en precios de 1994.

adicionales via deuda, el gasto público automáticamente se ve incrementado, por lo tanto, hay un efecto positivo en la economía y como consecuencia se incrementan los IngEO.

Por el otro lado, tenemos la situación en la que SaldoDeuda sea negativo, provocando que los IngEO disminuyan en una cuantía importante, esto se debe principalmente, a que cuando un municipio tiene que pagar sus deudas, esto es, cuando las deudas llegan a su vencimiento, normalmente el municipio tiene que erogar una cantidad mayor a la que venía haciéndolo, lo que provoca que se desvie una cantidad importante de recursos del gasto productivo hacia el pago de la deuda, por lo tanto, si el gobierno municipal no ejerce un gasto productivo no estará incentivando a su economía lo cual se verá reflejado en la menor recaudación de ingresos públicos, representados por el coeficiente de 7.26 de SaldoDeuda, cuando éste sea negativo.

Finalmente, basta explicar la situación en la que se diera un caso hipotético en que la producción manufacturera fuera de cero y que los ingresos y egresos de deuda se saldaran de tal forma que el SaldoDeuda fuera de cero, entonces, los IngEO tendrían un valor negativo de 11,787,305,000 pesos, a precios de 1994. Esta cifra significa que si las fuentes de ingresos públicos expresadas como variables independientes en el modelo no cumplieran con su función, los IngEO tendrían un déficit de 11,787,305,000²⁹ pesos, por lo tanto, el municipio además de no tener ingresos para ejercer su gasto, tendrá un déficit en la prestación de servicios públicos, obras públicas, sueldos y salarios, además de deuda pública, todo esto representado en esa cifra que indica la constante de la ecuación del modelo.

En otras palabras, si tomamos en cuenta que si no hay producción ($Manufact = 0$), el gobierno no tendrá una fuente de recursos, de igual forma, no podrá realizar algún tipo de gasto que incentive a la economía, es por ello que si estas variables independientes son iguales a cero, los IngEO tendrán un déficit de 11,787,305,000 pesos, ya que, aunque no hubiera economía o gasto público, la población exigiría cierto nivel de servicios públicos que no se están otorgando porque el gobierno municipal no puede recaudar ingresos, lo cual se ve reflejado en dicha cifra negativa. Otra situación que queda patente en este análisis, es que para que los ingresos de los municipios sean suficientes, deben impulsar un crecimiento económico a través de las $Manufact$ y realizar un gasto muy bien planeado, lo

²⁹ Se debe recalcar que las cifras utilizadas representan al total de los municipios.

suficientemente altos para que la constante en la ecuación, que es negativa (-\$11,787,305,000 pesos) sea superada por mucho y se puedan tener ingresos mayores que posteriormente impulsen nuevamente gastos públicos productivos.

A partir de los resultados que ya se obtuvieron, tenemos claro que los ingresos de un municipio dependen de que haya crecimiento económico y que los propios municipios ejerzan un gasto bien planeado para incentivar a la misma economía, mientras que por el lado de los gastos de deuda, se observa lo que ya se ha demostrado en los capítulos anteriores, el efecto negativo que tiene el gasto en un rubro que no genera buenas perspectivas para el crecimiento económico, como lo es la deuda.

Los resultados de la ecuación son lógicos teóricamente, dado que los ingresos de un municipio no pueden incrementarse si no hay generación de recursos en la economía. En el mismo sentido, si no hay un gasto municipal, no se estarán generando condiciones adecuadas para la inversión y consumo, además de satisfacer muchas necesidades básicas de servicios públicos que la población demanda.

Por el lado de SaldoDeuda, se reafirma de alguna manera lo que se ha estado comentando a lo largo del análisis, que la deuda por el lado de los egresos tiene una influencia negativa sobre las finanzas y como consecuencia sobre el crecimiento del PIB, y al ser el PIB un elemento fundamental para la generación de ingresos públicos, se presenta lógicamente la relación inversa en este modelo cuando los egresos por deuda son mayores que los ingresos por deuda, o sea, cuando SaldoDeuda es negativo. Ello confirma que, al egresar cualquier cantidad de recursos de los municipios hacia el pago de deuda, no se estará incentivando el gasto productivo, ocasionando con ello menores expectativas de crecimiento económico en el municipio, que a su vez influye en la menor generación de ingresos para los municipios.

Se presenta también interesante, lo que indica la constante en la ecuación, ya que si bien se decía más arriba, que en el caso hipotético de que las variables independientes fueran iguales a cero, se tendría un déficit de ingresos por \$11,787,305,000 pesos, la cifra nos dice más que eso, ya que la generación de mayores ingresos públicos en cualquier nivel de gobierno resulta siempre muy difícil, en el caso de los municipios se presenta con la constante mencionada. Por ello la tarea de generar mayores ingresos no es tan sencilla y

tampoco es válido que se traten de reducir los gastos para que los ingresos no se vean tan presionados, como se ha hecho por lo menos en el periodo analizado.

Un problema que ya tenemos ubicado es la escasa generación de ingresos públicos municipales, situación que aquí se refuerza con la cifra negativa de la constante, sin embargo, se está observando también, que Manufact y SaldoDeuda positivo tienen una relación positiva sobre los IngEO. Es allí donde se debe partir para la búsqueda de nuevas formas de financiamiento distintas a la mayor contratación de deuda, porque a pesar de que la deuda sirva para complementar el gasto público, y este a su vez tenga un impacto muy considerable sobre la economía, al momento de tener que liquidar la deuda es donde se evidencian los problemas financieros y las consecuencias que ellos tienen sobre la generación de ingresos públicos y el crecimiento económico.

Por el otro lado, tenemos a la variable Manufact, que representa el crecimiento económico y que dentro del modelo tiene un coeficiente de 0.089, lo cual nos indica una influencia considerable sobre los IngEO, de lo que se desprenden las siguientes consideraciones: 1) el crecimiento de la economía no es marginal, más bien su crecimiento es de varios miles de millones de pesos, lo cual en términos absolutos al multiplicarse por el coeficiente, nos da cifras muy considerables sobre los IngEO. Sin embargo, deben ser lo suficientemente grandes como para superar a dos elementos de la ecuación que por su signo impiden el crecimiento de los IngEO, estos elementos son la constante y el resultado que se obtenga cuando SaldoDeuda sea negativo; 2) los IngEO deben incentivar en su contrapartida, el gasto público, un doble efecto positivo sobre ellos mismos, en el siguiente sentido: en primer lugar, el gasto en obras públicas a cualquiera de los rubros a que se destine es un importante generador de empleos e incentiva a la inversión privada, por lo tanto, la influencia que tiene este tipo de gasto sobre dichos elementos es muy importante para el comportamiento que tenga una economía; en segundo lugar, el crecimiento de la economía provocará un incremento en la recaudación de ingresos públicos. Con esto se genera una cadena de efectos, distinguiendo en principio la recaudación de ingresos públicos, que serán seguidos de un gasto público que busque en la medida de lo posible, ser enteramente productivo, continuando con un efecto positivo sobre la economía, que a su vez, dará paso a la mayor recaudación de ingresos públicos, y así sucesivamente. Dicha

cadena de efectos debe ser planeada, para provocar que redunde en consecuencias positivas sobre la economía y las finanzas municipales.

3.4 Conclusiones del Modelo Econométrico

En el modelo presentado, se buscó el resultado que pudiera tener un par de variables sobre los ingresos municipales, con la finalidad de observar los elementos que inciden en su comportamiento y sobre todo en su incremento. Se quiere que los IngEO se incrementen, porque cuando los ingresos son mayores que los egresos esperados, es porque esa cantidad que excede al gasto necesario, se destina a un mayor gasto de tipo productivo como las Obras Públicas, o bien, a disminuir el servicio de la deuda, cualquiera de los dos gastos representan un gran beneficio para un municipio y en consecuencia para la economía.

Se debe tener presente que ingresos municipales mayores implican un mayor crecimiento para la economía, pero este saldo positivo no debe ser buscado con acciones que tengan efectos temporales, acciones como el adelgazamiento del estado, incremento en los tipos impositivos, o bien, la mayor contratación de deuda, ya que este tipo de acciones dan una mejoría momentánea a las finanzas municipales que tarde o temprano tendrán la presión de buscar mayores fuentes de ingreso dado el creciente gasto que se presenta en los municipios. Por el contrario, lo que se debe buscar son acciones que garanticen la constante generación de ingresos impulsada por un correcto gasto público, que fomente el crecimiento de la economía, de esta forma se estará incentivando un crecimiento económico que implica mayores ingresos públicos, gracias al incremento de la base gravable y no de los tipos impositivos. Con lo que la contratación de la deuda dejara de tener el papel fundamental en la complementariedad de los ingresos, y recurriendo a esta fuente de ingresos sólo cuando se tenga planeado un gasto extraordinario reflejado en obras públicas que incentiven la mayor inversión y generación de empleos.

Se debe subrayar que, en la medida en la que se logre obtener ingresos públicos por arriba de los egresos, se podrá destinar el excedente de recursos públicos a la disminución de la deuda, lo cual tendrá un doble efecto: primero, se reduce la carga de la deuda, lo que

implica un menor pago de intereses; y segundo, habiendo disminuido la carga de la deuda, se destinarán menos recursos al pago de deuda e intereses, lo cual implica tener una mayor cantidad de recursos que destinar para otros rubros del gasto como lo es la obra pública que es un elemento esencial para impulsar el crecimiento de la economía.

El incremento en los IngEO a través de un gasto público municipal productivo, pretende evitar la contratación de recursos en fuentes extraordinarias de ingreso, evitando los déficits públicos recurrentes. Ahora bien, cuando se presentan déficits, los municipios tienen normalmente dos opciones: deuda pública o Participaciones Federales. Sin embargo, por la rapidez con la que requieren los recursos para ejercerlos, se recurre a la deuda pública, en lugar de Participaciones Federales, debido a que esta última implica una negociación con la Federación, lo cual puede tornarse más lento, mientras que los recursos de la deuda son disponible más rápidamente. Esta situación provoca que para equilibrar las finanzas municipales se considera a la deuda como un elemento esencial, a pesar de los problemas financieros que ello pudiera ocasionar.

De esta forma, para aumentar los escasos ingresos que tienen y pagar el servicio de la deuda, los municipios tienen que reorientar su gasto hacia fines productivos, de tal forma que los ingresos no se vean tan presionados. Asimismo, se deberá planear la contratación de deuda pública, y reestructurar las tasas impositivas, de tal manera que se estimule la inversión de la pequeña y mediana empresa y se incremente el consumo de los sectores de bajos ingresos. Sólo de esta forma se logrará una expansión en la base tributaria, lo que a su vez, permitirá una mayor recaudación. Permitiendo cerrar la brecha entre gasto e ingreso público.

Las finanzas sanas exigen una correcta organización en la recolección de los impuestos, además de no confundir a los ingresos públicos como los salvadores de la situación financiera municipal, ya que el gasto de los municipios es el que va a cumplir esa función, considerando que un correcto, planeado e inteligente gasto municipal, será el mejor impulsor del crecimiento económico y por consiguiente el mejor generador de mayores ingresos públicos.

En lo que toca a Manufact, es evidente que los municipios deben implementar políticas industriales municipales que impulsen su crecimiento. En este sentido el gasto en

obras públicas y fomento (OPyF), que será la que incentive directamente a Manufact, ya que es esa variable la que incluye el gasto en infraestructura para el municipio, lo cual sienta las bases para el establecimiento de actividades económicas, en particular de Manufact; mientras que por otro lado, se tiene a la variable de gastos administrativos (GA), que impulsará a Manufac de manera indirecta, ya que esta incluye dentro de sí a sueldos y salarios de trabajadores del municipio, por lo tanto su efecto sobre Manufact no será tan evidente en primer momento, pero el gasto en consumo que realizan dichos trabajadores, será lo que indirectamente fomente el crecimiento de Manufact y como consecuencia de la economía. En lo que toca a los gastos en OPyF, se muestran como un elemento muy importante en el comportamiento de la economía por la influencia directa que tienen sobre Manufact, de esta forma se confirma el papel que juega el gasto público municipal, visto por lado de OPyF, en la generación de mejores condiciones para la inversión, además de vislumbrar que los municipios pueden tener una participación más activa en el comportamiento de la economía en su conjunto, para la creación de mejores y mayores condiciones para la generación de empleos a través de la inversión.

Se debe evitar recurrir constantemente a la contratación de deuda, ya que esto tiene como contrapartida mayor gasto en deuda, lo que desvía recursos del gasto y como consecuencia disminuye el gasto en OPyF, lo cual va a influir negativamente sobre la economía ya que el gasto de OPyF representa un tipo de gasto productivo, que genera las condiciones para incentivar la mayor inversión y el empleo en los municipios. Mientras que los egresos por deuda son un tipo de gasto que no genera dichas condiciones, ni mucho menos expectativas de mayores oportunidades de inversión para los empresarios. De esta forma queda claro, que el gasto en OPyF es un elemento de vital importancia en el dinamismo de la economía, ya que al ejercer un gasto de este tipo en la generación de infraestructura para crear las condiciones necesarias de inversión, se da un impulso muy importante a los empresarios para invertir.

De igual forma, si el gasto en obras públicas es utilizado para el mantenimiento y perfeccionamiento de la infraestructura ya existente, crea condiciones de confianza para los inversionistas. Ahora bien, tomando en cuenta el papel tan importante que juegan las OPyF en el fomento a las actividades económicas, se debe tener en cuenta también, como complemento de ese fomento, el papel que juegan los impuestos, ya que si se requiere de un

crecimiento económico para el municipio, además del gasto en OPyF, se debe complementar con incentivos fiscales, de carácter municipal, para completar la tarea de incentivar el crecimiento de la economía municipal.

En cuanto al papel de la deuda municipal, cuando SaldoDeuda es positivo tiene un efecto positivo sobre los IngEO, dado por el efecto que los ingresos por deuda tienen sobre el gasto productivo, sin embargo no hay que olvidar que los ingresos por deuda, que provocaron esto, son parte de los ingresos totales de un municipio, y que los ingresos cualquiera que fuera el rubro no provocan por sí mismos un crecimiento de la economía, al contrario, en este caso el hecho de que se incrementen los ingresos por deuda se pensaría que puede ser negativo para la economía ya que el gobierno municipal está retirando recursos de la economía para aplicarlos a alguno de sus renglones de gasto, sin embargo, el efecto positivo de SaldoDeuda sobre IngEO que indica la ecuación, es que cuando los ingresos por deuda, que fueron mayores que los egresos, son destinados a un rubro del gasto que es productivo como las OPyF, hay un efecto positivo sobre la economía; aunque los ingresos por deuda y las OPyF no están relacionados directamente, un incremento del ingreso permite que algunos rubros del gasto como las OPyF se puedan incrementar más si tomamos en cuenta que legalmente, la contratación de deuda por parte de los municipios sólo se puede dar si garantizan que esos ingresos van a ser destinados a un gasto productivo. Así pues, la relación que tienen los ingresos por deuda en grandes cantidades, reflejados en un SaldoDeuda positivo, con los IngEO, está dado principalmente por la relación que este tipo de ingreso tiene con el incremento del gasto productivo.

Ahora bien, el efecto que tiene un SaldoDeuda negativo, cuando los egresos de deuda fueron mayores que los ingresos de deuda, es también muy grande. Esta relación deja en evidencia que el pago que hacen los municipios por concepto de sus deudas tiene efectos muy perjudiciales para la economía en su conjunto, y por consiguiente para el mismo municipio.

Los problemas que enfrenta un municipio cuando el SaldoDeuda es negativo, además de los problemas económicos que ello implica, es que las finanzas de los mismos se vuelven una grave carga que tiene que ser saldada con la subida de los tipos impositivos o la contratación de mayor deuda que no sea destinada en su totalidad a un gasto productivo;

de esta forma se vuelve a comprobar lo que se decía en el capítulo dos, en el sentido de que los recursos con los que cuenta un municipio no son abundantes y los rubros de gasto requieren de grandes cantidades de recursos, por lo tanto, cuando el SaldoDeuda es negativo significa que se tienen que erogar mayores recursos para liquidar las obligaciones contratadas, lo cual distrae recursos hacia fines improductivos³⁰, lo cual a su vez tiene otro efecto negativo, que es la disminución de recursos para el gasto en OPyF, dada la desviación de recursos hacia el pago de una creciente deuda municipal.

En general, se observa que el gasto que se realiza en el pago de la deuda tiene efectos negativos sobre la economía, ya que al destinar recursos a este tipo de erogaciones, disminuye el gasto en rubros como las OPyF, debido a que los recursos que ingresan en las arcas municipales son muy escasos de acuerdo a las exigencias de gasto que tienen, obligando a que los municipios tengan que recurrir cada vez en mayores cantidades a ingresos por deuda para solucionar el problema de sus finanzas, además de no descuidar el resto de los rubros de gasto; sin embargo y a pesar de que la ecuación indica que cuando los ingresos por deuda son mayores que los egresos se presenta un efecto positivo sobre la economía, hay que recordar que todo ingreso tiene una contrapartida, en este caso lo que ingresa por concepto de deuda, tiene que ser liquidado en algún momento del tiempo, pero se le adicionan los intereses, generando con ello que en estos momentos del tiempo que las deudas llegan a su vencimiento, por lo general, es cuando el SaldoDeuda es negativo, provocando con ello los resultados no tan favorables para la economía y las finanzas municipales. Así pues, a los municipios se les presenta un dilema que requiere de una pronta solución, y es el hecho de que los ingresos por deuda representan una gran ayuda para sus finanzas en los momentos en los que los ingresos en general fueron bajos, además de que fomentan en gran medida el gasto municipal productivo; sin embargo se les presenta la situación opuesta cuando tienen que hacer frente a dichos pagos, que generan muchos

³⁰ Se dice que al erogar recursos por pago de deuda es un gasto improductivo, porque el problema es que el sistema financiero no siempre o casi nunca, cumple con su función de manera correcta, que es ser un intermediario entre los sectores que tienen grandes cantidades de recursos financieros para hacerlos llegar a los sectores en donde son escasos a través de distintos instrumentos financieros y así generar mayores incentivos a la inversión; por esta razón tan sencilla, es muy probable la suposición de que los municipios al regresar los recursos monetarios a los prestamistas, dichos recursos sean utilizados para fomentar inversiones de carácter especulativo y poco productivo. Dado que el tema del sector financiero es muy amplio y el presente análisis no busca abarcarlo, nos quedamos con el hecho de que la relación inversa entre los egresos por deuda y la economía se presenta así, porque dichos egresos no crean condiciones para incentivar a la economía, que son más bien un tipo de egreso improductivo para la economía municipal.

problemas financieros para los municipios y para la economía, ya que ese mismo coeficiente que tiene SaldoDeuda en la ecuación del modelo se vuelve negativo, cuando los egresos deuda son mayores que los ingresos deuda.

De esta forma, la única solución que tienen los municipios a ese dilema que se mencionaba arriba, es tratar de evitar que los vencimientos de deuda se acumulen en un mismo año, además de procurar en la medida de lo posible la menor contratación de deuda y que los recursos que se obtengan por esta vía sean destinados en su totalidad, de ser posible, a gasto productivo como las OPyF, ya que este tipo de gasto tendrá efectos positivos sobre la economía muy importantes, lo que a su vez incrementará los ingresos municipales por el simple hecho de que la actividad económica se favorezca, esto permitirá a los municipios no tener que recurrir constantemente y en grandes cantidades al endeudamiento, de esta forma los egresos por deuda se verán disminuidos buscando que nunca sean mayores que los ingresos por deuda y así mantener el coeficiente de SaldoDeuda siempre positivo.

Finalmente, de lo anterior podemos hacer las siguientes afirmaciones: 1) los ingresos por deuda forman parte importante en la dinámica de la economía, porque son un complemento de los egresos, que hasta la fecha no se ha podido sustituir con otra forma de financiamiento más sana para las finanzas municipales; 2) no es el financiamiento del gasto a través de los ingresos por deuda la mejor salida de los municipios para fomentar sus economías, ya que esto provoca, en primer lugar, problemas en las finanzas; y en segundo lugar, afectan el funcionamiento positivo de la economía, situación que quedo demostrada por el impacto que tienen los egresos por deuda sobre la economía; 3) los gastos en OPyF y los impuestos son elementos muy considerables si es que se quiere incentivar la economía municipal. Por lo anterior va quedando cada vez más clara la situación de los municipios y cuáles son las variables que van a jugar el papel protagónico en la mejora de la situación financiera y económica de los municipios.

CONCLUSIONES

Las finanzas municipales son un tema que poco ha sido estudiado, debido a que económicamente no se les ha tomado en cuenta como un elemento que integra todas aquellas variables que indican la situación financiera y económica de un municipio. Sin embargo, en el presente análisis se le otorgó la importancia que merecen las finanzas municipales como un indicador de los elementos con los que se puede contar para que un municipio trascienda de sus labores administrativas hacia un papel más dinámico dentro de la economía.

Se pudo observar a lo largo del presente análisis que las finanzas municipales se encuentran en condiciones muy críticas, debido al incorrecto manejo que se ha hecho de ellas. Sin embargo, hemos demostrado que un sano y correcto manejo de las mismas, permitirá que los municipios trasciendan de su labor meramente administrativa, convirtiéndose en un impulsor del crecimiento regional en particular y, por tanto, del crecimiento económico nacional.

El correcto manejo de las finanzas públicas municipales permitiría a los gobiernos municipales corregir las deficiencias económicas y reorientar e impulsar la actividad económica de sus regiones. Dado que el gasto que ejercen los municipios tiene un efecto muy importante sobre la economía nacional. No obstante, la disminución del gasto público municipal debido al pago del servicio de su deuda pública, provocará un efecto contrario, agudizando con ello una recesión económica municipal, regional y nacional. Por otra parte, los ingresos municipales han venido disminuyendo como consecuencia de la desactivación económica, pero también debido a la centralización administrativa que ejerce el gobierno federal sobre los ingresos de los municipios. A pesar de ello, hay factores de las finanzas municipales que incentivaron el incremento de las actividades económicas y, con ello, los ingresos municipales.

La disminución de los egresos por deuda permitirá incrementar el gasto en obra pública, y con ello, una mayor generación de ingresos. Si se logra disminuir el gasto en deuda pública e incrementar los ingresos municipales, entonces el municipio estará generando una situación muy positiva, tanto para su economía como para sus propias finanzas.

Del análisis que se realizó con el modelo econométrico se aprecia que los egresos por deuda tienen un efecto negativo sobre la economía, los ingresos municipales (IngEO) y los gastos en obras públicas (OPyF), por ello, es necesario reducir el endeudamiento de los municipios. Dado que el problema de los gastos en el servicio de la deuda pública provocará un deterioro en las finanzas municipales, es necesario romper el círculo vicioso de la dependencia de este tipo de recursos. En la medida en que se continúe recurriendo al endeudamiento el problema se hará más complejo. Para ello, los municipios deben generar ingresos, lo que exige una asignación eficiente y oportuna de los ingresos a actividades productivas. Dejando abierta la opción de recurrir este tipo de recursos, en momentos en que se requieran grandes cantidades de dinero que difícilmente pueda generar un municipio en el corto plazo, cuyo destino serán actividades productivas.

En este sentido, la contratación de deuda debe tener como conducción su colocación en actividades productivas, que redunden en una expansión económica del municipio.

Los créditos contratados no han sido utilizados en su totalidad en obras públicas municipales, por el contrario, ha sido utilizada para hacer frente al pago de la misma y, para financiar otras actividades no productivas. En consecuencia, la deuda pública municipal no ha generado los ingresos necesarios para enfrentar su servicio, ni para reactivar la economía municipal.

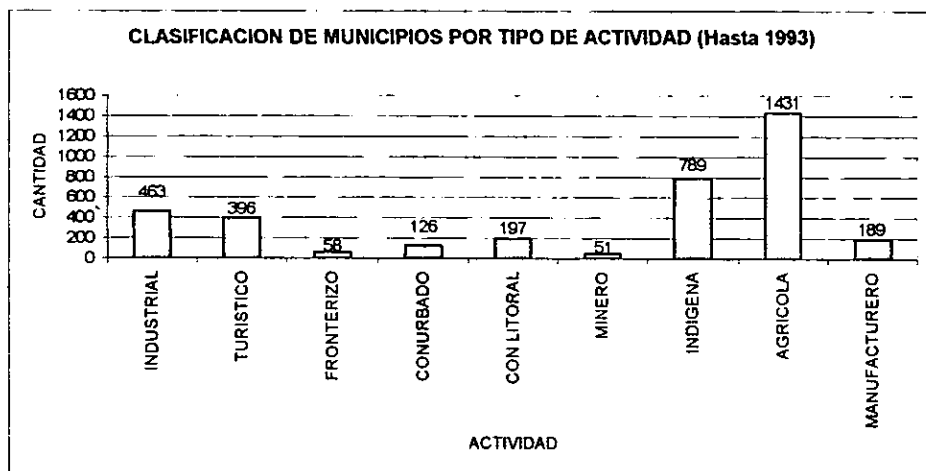
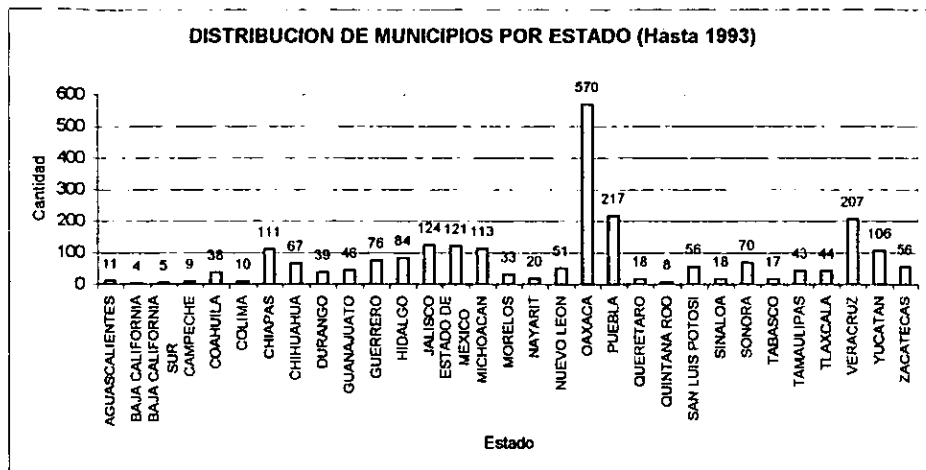
Al respecto, cabe mencionar que las tasas de crecimiento de la deuda han sido en la mayoría de los años, más elevadas que las de las OPyF, sin que las de OPyF se vean incrementadas cuando los IngDeuda tienen tasas de crecimiento por arriba de un 90%. De esta forma, podemos inferir que los IngDeuda no han cumplido su papel, por lo tanto se debe en la medida de lo posible ir prescindiendo del uso de estos recursos. Al disminuir los IngDeuda, se verán disminuidos los EgrDeuda, esto traerá efectos positivos para las finanzas municipales, sobre todo para la economía municipal, ya que al no tener que gastar gran parte de los ingresos en deuda, se podrá contar con mayores recursos para otros rubros de gasto como las OPyF, generando con ello un efecto positivo.

No se debe descartar la contratación de créditos, aunque su uso debe hacerse de una forma planeada y racional, contratando créditos para proyectos productivos e infraestructura en obras públicas; tratando de que sean en plazos largos y con tasas de interés preferenciales, en donde también se requiere de un compromiso por parte del sector

financiero para que estas condiciones se hagan realidad. Un manejo cuidadoso y responsable de la deuda pública municipal es una condición necesaria para evitar crisis en el sector financiero.

En el caso de los ingresos, es necesario incrementar la recaudación lo que permitirá en parte solucionar el problema de la deuda. Pero además, se dispondrá de mayores recursos para financiar mayor gasto público social y productivo, incentivando el crecimiento económico, lo que a su vez incrementará los ingresos públicos municipales. Por otra parte, la disminución en la contratación de deuda pública municipal, liberará recursos crediticios para el sector privado de la economía. Permitted que financie el crecimiento económico a través de otras vías distintas a la gubernamental. Así pues, la inducción del crecimiento económico es también un efecto del correcto manejo de las finanzas públicas, en donde el gobierno, en cualquiera de sus niveles, juega un importante papel en el buen funcionamiento de la economía.

ANEXOS



INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS

Miles de Pesos de 1994

	Impuestos	Participaciones	Derechos	Productos	Aprovech.	Deuda P.	Por Cta. 3os.	Disp.	Ctas. Orden	Total
1980	844612	1815789	749373	548371	963409	165664	1465915	233333	113784	6900251
1981	821135	2376517	726419	604697	1376321	247945	1483757	382975	83757	8103523
1982	646645	3496552	634360	538916	1481404	234606	358374	223522	23153	7639532
1983	447744	4737988	492378	459451	868537	211524	26220	85366	31220	7360427
1984	1028836	5725737	485693	549484	894395	410398	75332	171718	341372	9682965
1985	1199673	5648317	557924	520056	1118490	444951	145115	256405	4465	9895395
1986	972411	5053458	550408	458077	810569	450420	102611	106025	100	8504079
1987	872690	4610715	522317	385739	878267	445398	101218	232139	0	8048473
1988	941681	4647059	601006	350434	817813	321279	285587	257068	0	8521947
1989	1365707	5378593	782945	564976	1175740	677392	251487	352054	0	10548894
1990	2085654	5953658	1027957	558475	1001811	737272	871893	147314	0	12384034
1991	2454179	6550816	1123882	690992	1267846	719675	687450	390374	0	13905213
1992	3051742	7166259	1209959	675268	1182658	673816	653769	352940	0	14966610
1993	3296263	7437668	1238848	739163	1295662	1347525	780149	627917	0	16763095
1994	3253475	8448795	1184638	693482	1637574	1587769	791878	405687	0	18003298
1995	2596827	7374902	846638	628373	1140273	999756	384659	529448	0	14502876

EGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS

Miles de Pesos de 1994

	Gto. Adm.	Obras P.úb. y Forn.	Transferencias	Deuda P.	Res. Oper.	Ctas.Mov.Comp.	Total
1980	4040852	1603509	251378	451128	436341	117043	6900251
1981	4611350	2317808	283953	398826	330724	160861	8103523
1982	4644069	2121675	272414	236207	274015	91133	7639532
1983	4230732	2231037	218963	304756	344878	30061	7360427
1984	4935472	3257264	324447	378503	483223	304056	9682965
1985	5395766	3257971	453676	428167	298083	57830762	67668326
1986	5091164	2419280	374432	311874	254111	53220	8504079
1987	4562707	1986064	374321	336768	729713	58901	8048473
1988	4804836	2165744	480796	382596	468760	219214	8521947
1989	5993493	2655791	649724	403805	628378	217704	10548894
1990	6926517	3372299	802107	447091	418995	417026	12384036
1991	7812086	3566910	986348	518457	539363	473069	13905213
1992	8400418	3683183	1090080	550483	732453	509993	14966610
1993	9678485	4189033	1001058	701905	774014	439602	16763097
1994	10306615	4337845	1101445	863327	894836	499233	18003300
1995	8847919	3117453	985106	943491	812322	311048	15017341

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

INDICADORES DE LA DEUDA					
	ID / IEO	ED / IEO	ID / PF	ID / I	ID / OPF
1980	0.034	0.092	0.091	0.196	0.103
1981	0.042	0.068	0.104	0.302	0.107
1982	0.035	0.035	0.067	0.362	0.111
1983	0.030	0.043	0.045	0.472	0.095
1984	0.047	0.044	0.072	0.399	0.126
1985	0.049	0.047	0.079	0.371	0.137
1986	0.057	0.040	0.089	0.463	0.186
1987	0.061	0.046	0.097	0.510	0.224
1988	0.042	0.050	0.065	0.341	0.148
1989	0.073	0.044	0.126	0.496	0.255
1990	0.069	0.042	0.124	0.353	0.219
1991	0.059	0.043	0.110	0.293	0.202
1992	0.051	0.041	0.094	0.221	0.183
1993	0.096	0.050	0.181	0.409	0.323
1994	0.104	0.057	0.188	0.488	0.366
1995	0.079	0.075	0.136	0.385	0.321

PIB, INDUSTRIA MANUFACTURERA Y SALDO DE LA DEUDA PUBLICA MUNICIPAL			
Miles de Pesos de 1994			
	PIB	Ind. Manufacturera	Saldo Deuda
1980	1182506266	216923559	-285464
1981	1265562622	226624266	-150881
1982	1282262931	217456897	-1601
1983	1143580793	199621951	-93232
1984	1140082965	211073009	31895
1985	1172322931	224443665	16784
1986	1033233965	209510167	138547
1987	1100923795	230307796	108630
1988	1043663886	230665845	-61317
1989	1148046661	232206657	273588
1990	1222225258	233879699	290181
1991	1281700624	242360296	201218
1992	1319468485	244613910	123333
1993	1343697560	235253776	645620
1994	1423364175	245012475	724442
1995	1372431637	261115268	56265

RESUMEN ORIGINAL DE LA REGRESION

Modelo: $\text{IngEO} = f(\text{Manufact}, \text{SaldoDeuda})$

LS // Dependent Variable is INGEO				
Sample: 1980 1995				
Included observations: 16				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-11787305	5639229.	-2.090233	0.0568
MANUFACT	0.089095	0.024956	3.570130	0.0034
SALDODEUDA	7.260654	1.469952	4.939381	0.0003
R-squared	0.836576	Mean dependent var	9514853.	
Adjusted R-squared	0.811434	S.D. dependent var	3102540.	
S.E. of regression	1347253.	Akaike info criterion	28.39452	
Sum squared resid	2.36E+13	Schwarz criterion	28.53938	
Log likelihood	-246.8591	F-statistic	33.27389	
Durbin-Watson stat	1.177998	Prob(F-statistic)	0.000008	

BIBLIOGRAFIA

- Banco de México, *Índice Nacional de Precios al Consumidor*, 1980-1998, Dirección de Disposiciones de Banca Central, Compilación de Disposiciones de Banca Central.
- Borja Martínez, Francisco, *El Nuevo Sistema Financiero Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Cabrero Mendoza, Enrique, *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, Ed. Miguel Ángel Porrúa-CIDE, 1ª edición, México, 1995.
- Conde Bonfil, Carola, *Innovación Financiera y Participación Ciudadana: el Caso de Naucalpan de Juárez*, El Colegio Mexiquense A.C., 1ª edición, México, 1996.
- Cooper, Jennifer, *Glosario de Términos Económicos Inglés Español*, Ed. Facultad de Economía UNAM, 1ª edición, México, 1993.
- Dornbusch, Rudiger, y Fischer, Stanley, *Macroeconomía*, Ed. McGraw Hill, 6ª edición, España, 1994.
- Elkan, Walter, *Introducción a la teoría económica del desarrollo*, Ed. Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.
- Girón, Alicia (coord.), *Integración Financiera y TLC: Retos y Perspectivas*, Cabello, Alejandra, "La Integración Económica y las Finanzas Municipales".
- Gujarati, Damodar N., *Econometría*, Ed. McGraw Hill, 2ª edición, México, 1996.
- INEGI, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos* 1997.
- , *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1979-1988.
- , *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1989-1993.
- , *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1990-1994.
- , *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, 1991-1995.
- , *Sistema Municipal de Base de Datos (SIMBAD)*, varios años.
- Instituto de Capacitación Ciudadana, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, *Teoría y Práxis de la Administración Municipal Contemporánea*, Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM), México, 1994-1995.

- Kalecki, Michal, Ensayos sobre las economías en vías de desarrollo, Ed. Crítica, España, 1980.
- Keynes, Jonh M., Crítica de la economía clásica, Ed. Sarpe, España, 1985.
- Labra M., Armando, Para Entender la Economía Mexicana, Ed. Facultad de Economía UNAM-Diana, 1ª edición, México, 1992.
- Mankiw, N. Gregory, Macroeconomía, Ediciones Macchi, 1ª edición, Buenos Aires, Argentina, 1995.
- Montes de Oca Navas, Elvia (coord.), Temas Municipales, Ed. El Colegio Mexiquense, 1ª edición, México, 1993.
- , Hacia el Fortalecimiento Municipal, Cuadernos municipales No. 5, Ed. El Colegio Mexiquense, 1ª edición, México, 1996.
- , Modernización y Recursos Municipales, Cuadernos municipales No. 6, Ed. El Colegio Mexiquense, 1ª edición, México, 1996.
- Musgrave, Richard A., Hacienda Pública. Teórica y Aplicada, Ed. Mc Graw Hill, 5ª edición, Madrid, España, 1992.
- Pindyck, Robert S., y Rubinfeld, Daniel L., Econometric Models and Economic Forecast, Ed. McGraw Hill International, 2a edición, Singapur, 1984.
- Rabasa, Emilio O. y Caballero, Gloria, Mexicano: ésta es tu Constitución, Ed. Miguel Angel Porrúa y Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 10ª edición, México, 1995.
- Reforma Periódico, “Obtiene Quintana Roo Alta Calificación Respecto a su Deuda Pública Directa”, por DCR Duff and Phelps de México SA de CV, sección Negocios, pág. 7ª, 10 de Diciembre de 1998.
- Ricosa, Sergio, Diccionario de Economía, Ed. Siglo XXI, 1ª edición en español, págs. 17-20, 509-512, México, 1990.
- Secretaría de Gobernación, Gobierno y Administración Municipal en México, CEDEMUN, 1ª edición, México, 1993.
- Solis, Leopoldo, La Realidad Mexicana: Retrospección y Perspectivas, Ed. Siglo XXI, 14ª edición, México, 1985.
- Stevenson, William J., Estadística para Administración y Economía, Ed. Harla, México, 1981.

Varios, Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., 4ª edición, México, 1989.

Vázquez, Héctor, El Nuevo Municipio Mexicano, Ed. SEP, 1ª edición, México, 1986.

Ziccardi, Alicia, y Sattalamacchia, Homero R., Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas, Avances de Investigación, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2ª edición, México, 1997.