



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

UNIDAD AZCAPOTZALCO

MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y POLITICAS METROPOLITANAS

**DESAFÍOS FISCALES DE LOS MUNICIPIOS
METROPOLITANOS DE LA ZMCM**

**TESIS
PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRO EN PLANEACIÓN Y POLITICAS METROPOLITANAS**

**PRESENTA
FELIPE TEMOLTZI GARCÍA**

ASESOR: DR. EMILIO DUHAU

MEXICO, D.F., OCTUBRE, 2008.

Universidad Autónoma Metropolitana.- Azcapotzalco
Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas
Desafíos fiscales de los municipios metropolitanos de la ZMCM
Felipe Temoltzi García
Asesor: Dr. Emilio Duhau.
Sinodal: Dra. Priscilla Connolly
Sinodal: Dr. René Coulomb
México, Distrito Federal a octubre de 2008

Resumen

A lo largo de las últimas dos décadas y media ha sido común afirmar que la hacienda pública municipal es cada vez más sólida. Esta fortaleza del municipio mexicano se explica, entre otras razones, por la reforma municipalista de 1983, un conjunto de variables determinantes de la expansión en la recaudación propia y la distribución de recursos fiscales mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Generalmente la demostración consiste en comparar la evolución tanto de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), como de los ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras), cuya tendencia incremental se debe también a la eficiencia en la recaudación, por el mejor manejo y conocimiento de la base gravable por parte de los gobiernos municipales, y el inapelable buen funcionamiento del SNCF para distribuir recursos a dicho nivel de gobierno.

Si es indiscutible el fortalecimiento de la hacienda municipal, hacer un alto y evaluar qué influencia tienen esas, y otras, variables en la variación fiscal de los municipios no debería presentar mayor problema. Es más la evaluación puede resistir el cuestionamiento siguiente: ¿realmente se han fortalecido los ingresos municipales?

Responder la anterior y otras preguntas conduce a evaluar el alcance efectivo de la descentralización fiscal, tras casi dos décadas y media de ponerse en práctica. Más en específico, implica estudiar el debate en torno al federalismo fiscal; analizar el fortalecimiento de los ingresos públicos municipales, así como su evolución y, finalmente, realizar un estudio de caso sobre la gestión municipal de la hacienda en materia de ingresos. Es decir, en términos espacio – temporales, compromete a investigar la variación de los ingresos públicos de los municipios metropolitanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1980 a 2005.

El federalismo grosso modo alude a una forma de organización del gobierno que por acuerdo de los integrantes de la federación se distribuyen responsabilidades entre los mismos para el mejor desempeño de la función pública. Precisamente el federalismo fiscal es el acuerdo alcanzado por las partes para tributar y gastar, buscando lograr la eficiencia y equidad de la política fiscal.

Ahora bien, en el caso de México que los municipios logren los objetivos de la política fiscal depende de cuántos recursos manejen. El monto de ingresos es el resultado de la combinación de atributos municipales, como el tamaño de su población, el grado de concentración de la misma en el territorio y su nivel económico, de las condiciones administrativas municipales, del monto de las transferencias federales, de la cultura contributiva de los contribuyentes y de las facultades para fijar cargas económicas a los contribuyentes.

Esta investigación, sin embargo, precisa los alcances del municipio mexicano en el reparto del pastel fiscal del país. Primero por que, teóricamente, las funciones de gobierno y los objetivos de la política fiscal, las desempeña mejor y los puede alcanzar, el nivel central de gobierno. La centralización fiscal en el país, en particular de facultades tributarias, más que apearse a un esquema conceptual fue una cesión de las autoridades regionales, que al mismo tiempo genera una pugna y negociación continúa de estas autoridades con el legislativo por transferencias fiscales bajo diversas formas, agravando su escasa contribución en la carga fiscal global del sistema tributario mexicano.

A la par de lo anterior, en cuanto al municipio se han creado mitos sobre un supuesto fortalecimiento de su hacienda. Con la reforma municipalista de 1983 el federalismo fiscal mexicano tuvo la expectativa de volver al municipio mexicano un ente activo para recaudar y financiar una buena proporción de su gasto, apostándole a entregarle la facultad de gravar aquellos sujetos y objetos fiscales localizados en sus confines. La recaudación exitosa que se esperaba obtuvieran los municipios no llegó para quedarse. Aunque se dio por periodos cortos y en momentos de alternancia.

Se sugieren tareas al interior y exterior del municipio para fortalecer su autonomía. El municipio debe administrar mejor los recursos económicos mediante acciones como el mejoramiento de su catastro y la gestión eficiente de los recursos económicos. Sin embargo, es muy importante que el proceso de transición hacia una hacienda local más fuerte se de con un manejo transparente y una rendición de cuentas de la Hacienda Municipal.

Agradecimientos

Al Dr. Emilio Duhau por su gran paciencia para llevar a buen termino este trabajo, por su disposición para aclarar mis dudas y por esperarme todo este tiempo y confiar en la conclusión de este importante periodo de mi vida.

A la Dra. P. Connolly y al Dr. R. Coullomb por su disposición y puntualidad para leer este documento, cuyas colaboraciones sin duda lo enriquecieron aún más.

A mis hermanas y mis papás que humanamente me permitieron dejar de contribuir a la economía familiar para que pudiera disponer de mis escasos recursos en los estudios que ahora concluyo.

A mi esposa y mi hijo por todo el tiempo que siendo de ellos tuve que emplear para poder concluir esta tesis.

Dedicatoria

*A Juan Pablo y Anayeli
Mi familia y principal razón de ser para crecer día a día.*

Índice

	Página
Introducción	8
Capítulo 1: Federalismo Fiscal: principios y el caso mexicano	10
Introducción	10
1.1 Responsabilidades en materia de gasto	11
1.2 Potestades tributarias	16
1.3 Transferencias	20
1.4 Federalismo Fiscal Mexicano	21
1.4.1 La distribución de funciones de gasto	21
1.4.2 La distribución de potestades tributarias	24
1.4.3 Aspectos institucionales	28
Capítulo 2: La cuestión de las finanzas públicas municipales	30
Introducción	30
2.1 Finanzas públicas y política	31
2.2 Finanzas públicas y estructura hacendaria	32
2.3 Finanzas públicas y proceso urbano	35
2.4 Causas del fortalecimiento de la hacienda municipal	40
Capítulo 3: Finanzas públicas de los municipios metropolitanos de la ZMCM	44
Introducción	44
3.1 Zona Metropolitana de la Ciudad de México	44
3.2 Finanzas públicas de los Municipios Metropolitanos	47
3.2.1 Finanzas públicas municipales	47
3.2.2 El caso de Tepotzotlán	55
Conclusiones	58
Bibliografía	60
Anexo	67
Glosario	70

Introducción

La evolución de las finanzas públicas vista por la investigación fiscal mexicana ha declarado que la hacienda estatal y municipal se ha fortalecido. El fortalecimiento de la hacienda municipal proviene de la reforma municipalista, un conjunto de variables congénitas a la expansión de la recaudación propia, y de la redistribución de recursos fiscales mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Especial atención ha recibido el tema, para que las atribuciones en materia de infraestructura y servicios urbanos de los gobiernos municipales cumplan a cabalidad el objetivo de equidad en la satisfacción de las demandas sociales.

Para mostrar el fortalecimiento de la hacienda municipal se ha recurrido a la comparación de la evolución tanto de transferencias federales como de ingresos propios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras). Los ingresos propios, al parecer, se fortalecen debido a la eficiencia en la recaudación, por el mejor manejo y conocimiento de las bases fiscales por parte de los gobiernos locales y por las bondades del SNCF en distribuir suficientes recursos a dicho nivel de gobierno para financiar sus programas de gobierno.

Tornándose indiscutible el fortalecimiento de la hacienda local, dicha evolución de los ingresos tiene en su interior importantes variantes. Pero al hacer un alto para evaluar qué influencia tienen esas variables en la variación fiscal de los municipios cabe preguntar: ¿realmente se han fortalecido las finanzas públicas municipales en particular los ingresos propios? ¿Cuál es el comportamiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales que conforman la ZMCM? Particularmente ¿cómo y de qué forma la urbanización, el tamaño de la población, la densidad urbana, la dependencia financiera y la carga fiscal de los municipios metropolitanos de la ZMCM influyen en la conformación de las finanzas públicas de los gobiernos locales? Además, el marco institucional está organizado de tal forma que contempla relaciones intergubernamentales entre federación, estados y municipios, por lo que ¿cómo resuelve, contempla, trata la problemática a la que se enfrentan los municipios de la ZMCM que gestionan (o intentan) los efectos de la metropolización?

El impuesto a la propiedad al parecer no tiene el efecto esperado como proporción de los ingresos propios de los municipios, lo que por su puesto no significa que los gobiernos municipales deban prescindir de él como fuente de financiamiento. En este sentido la orientación de la investigación debería inclinarse a detectar las causas que han impedido que el impuesto predial no haya tenido los resultados planteados por la reforma municipal.

El objetivo general de esta investigación es evaluar el alcance efectivo de la descentralización fiscal sobre uno de los componentes básicos de los gobiernos municipales: las finanzas públicas. Como objetivos particulares, se plantean los siguientes: estudiar y evaluar el debate en torno al federalismo fiscal; evaluar y analizar cómo se ha estudiado el fortalecimiento de las finanzas públicas de los municipios, sobre todo porque esa era la misión de la reforma municipal; analizar la evolución de las finanzas públicas de los gobiernos locales de la ZMCM; finalmente, realizar un estudio de caso sobre la gestión municipal de la hacienda en materia de ingresos propios y en especial del predial y del pago por el servicio de agua, lo que permita diferenciar y mostrar cómo pueden fortalecerse las finanzas públicas municipales.

Capítulo 1: Federalismo Fiscal: principios y el caso mexicano

Introducción

En este capítulo vamos a exponer los conceptos y principios del federalismo fiscal, de manera general, y a realizar un bosquejo del federalismo fiscal mexicano.

El federalismo *grosso modo* alude a una forma de organización del gobierno que por acuerdo de los integrantes de la federación se distribuyen responsabilidades entre los mismos para el mejor desempeño de la función pública. Las responsabilidades tributarias y de gasto de cada orden de gobierno, por acuerdo entre éstos, constituyen la vertiente fiscal del federalismo. De acuerdo con la literatura consultada, la distribución de responsabilidades busca lograr los objetivos de eficiencia y equidad de la política fiscal, y su ejercicio puede ser centralizado o descentralizado.

En primer lugar se aborda el tema de las responsabilidades de gasto. Éstas se asignan dependiendo tanto de las funciones del orden de gobierno que se trate (estabilización, asignación y distribución), como de los objetivos de la política fiscal (eficiencia y equidad). El cumplimiento de estos últimos, implica que las funciones se distribuyan entre los tres órdenes de gobierno. Así deben centralizarse las funciones de estabilización y distribución y descentralizarse la de asignación. No obstante, a la función de distribución los órdenes de gobierno estatal y municipal hacen una contribución fundamental, debido a su cercanía y mejor conocimiento de las preferencias por bienes y servicios públicos de los ciudadanos.

No obstante, el gobierno federal aun con la descentralización y la participación de estados y municipios en la distribución, mantiene una mayor capacidad de gasto por las funciones que controla. Debido a lo anterior controla las principales fuentes de ingreso fiscal, lo cual intentaremos desarrollar en el segundo apartado donde observaremos que la centralización del gasto se corresponde con una centralización tributaria.

Dicha distribución de funciones da pie a un desequilibrio vertical el cual se busca corregir con transferencias, lo que intentaremos exponer en el tercer

apartado. Las transferencias son un mecanismo de asignación de recursos a estados y municipios.

Lejos de lo que podría pensarse, y pese a la importancia que tienen en los presupuestos estatales y municipales, y amen del tipo de transferencia, los recursos se alinean con los objetivos fiscales del gobierno federal.

Por último, e intentando plasmar los componentes –teóricos– del federalismo fiscal con el caso mexicano, se presenta el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que entró en funcionamiento hacia fines de los setentas.

1.1 Responsabilidades en materia de gasto¹

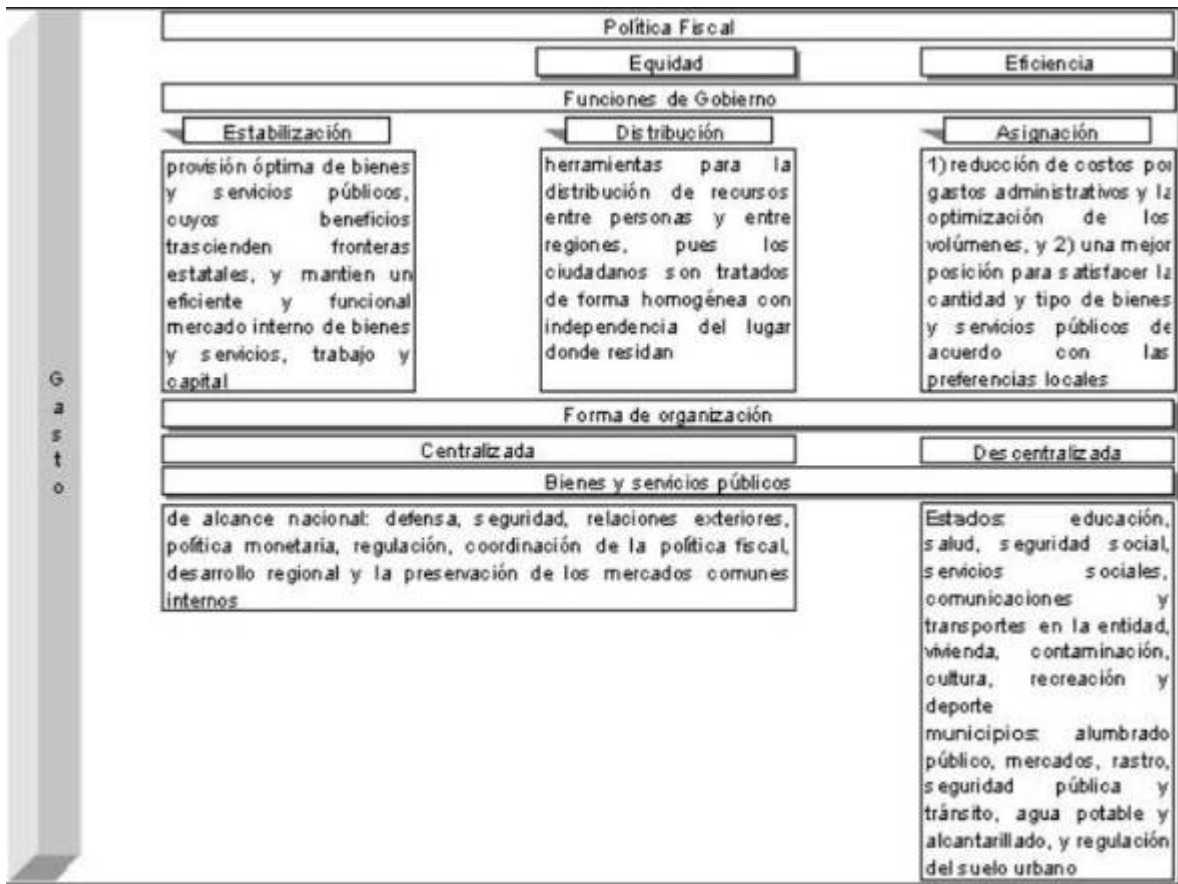
La política fiscal² persigue la eficiencia y equidad del gasto. Por tanto, la distribución de responsabilidades de gasto entre órdenes de gobierno debe basarse en ambos objetivos, que se vinculan con dos de las tres funciones económicas del gobierno identificadas por Musgrave (1991). En efecto, la eficiencia alude a la asignación de recursos para lograr obtener todas las ventajas del mercado. La equidad, por su parte, significa la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de la sociedad (Aguilar V., 1994).

Los gobiernos tienen tres funciones económicas, de acuerdo con Musgrave: estabilidad económica, asignación y distribución de los recursos públicos. La primera es el uso de la política presupuestaria como medio para mantener un alto nivel de empleo, un grado razonable de estabilidad de los precios y una tasa apropiada de crecimiento económico. La segunda es la provisión de bienes y servicios públicos por parte del gobierno. Finalmente, la tercera es la intervención del gobierno para alterar la distribución de la renta que resulta de la acción del mercado, conforme a criterios de justicia social (Musgrave y Musgrave, 1991, Merino, 2001, Lagos Rodríguez).

1 Un resumen de este capítulo, en particular de su primera parte, aunque esquemática, se halla en el gráfico Gasto, infra.

2 “Con este nombre se conoce básicamente el manejo del gasto público” Schettino, Macario (1994), Economía contemporánea. Un enfoque para México y América Latina, México, Grupo Editorial Iberoamericana, p. 229.

Gráfico 1.1
Política fiscal y gasto



Teóricamente están imbricadas tanto las funciones económicas de los gobiernos como los objetivos de la política fiscal; pero ¿qué función corresponde a cada orden de gobierno y cómo esa distribución contribuye a lograr los objetivos de la política fiscal?

Oates sostiene que el **gobierno federal** debería ser el encargado de proporcionar los bienes y servicios públicos caracterizados por economías de escala resultantes del tamaño de la población receptora. En cambio aquellos bienes y servicios cuyo costo no se reduce a medida que se incrementa la demanda deberían ser responsabilidad de **estados y municipios**. De darse esta distribución se lograría que cada orden de gobierno provea los bienes y servicios públicos que satisfagan las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, al

mismo tiempo permitiría una mejor asignación de los recursos (Oates, 1977, Sempere y Sobarzo, 1994: 169).

A la par de lo anterior, Merino agrega que las responsabilidades de gasto entre órdenes de gobierno debe considerar la presencia de externalidades territoriales, la existencia de economías de escala en la producción de los bienes públicos, el alcance territorial de los diferentes servicios prestados por el gobierno y el grado de heterogeneidad de las preferencias de los ciudadanos (Merino, 2001: 147).

Pero, se insiste, ¿qué funciones le competen a cada orden de gobierno y de qué manera con esto se logra la eficiencia y equidad?

Por un lado, los objetivos de la política fiscal pueden lograrse si las funciones de estabilización y distribución son desempeñadas por el gobierno federal³.

En efecto, para Boadway y Shah (1994) el gobierno federal deberá ser responsable de las políticas de **estabilización**, de asegurar la provisión óptima de bienes y servicios públicos, cuyos beneficios trascienden fronteras estatales⁴, y mantener un eficiente y funcional mercado interno de bienes y servicios, trabajo y capital (Boadway y Shah, 1994: 32).

En la misma perspectiva, el gobierno federal tiene mejores herramientas para la **distribución** de recursos entre personas y entre regiones, considerando la movilidad de personas y bienes, ya que los ciudadanos son tratados de forma homogénea con independencia del lugar donde residan (Aguilar V., 1994: 22, Lagos Rodríguez). Además, en virtud de que el gasto del gobierno federal tiene la intención de lograr la equidad, tiene un mayor interés en la estructura y el alcance de programas en esa dirección. También tiene mejores posibilidades de corregir

3 No obstante, la distribución es una función que pueden desempeñar tanto los gobiernos estatales como los municipales.

Más abajo se destacan los ámbitos en los que esos órdenes de gobierno participan de dicha función.

4 Pese a que esta responsabilidad en realidad refiere a la función de asignación, es importante tener presente que la participación del gobierno federal en dicha función atiende a particularidades específicas del tipo de gasto a ser ejercido. A tal respecto remitirse al argumento de Oates ya enunciado y al tipo de bienes y servicios públicos que el gobierno federal provee.

ineficiencias fiscales e inequidades regionales que pueden surgir de las capacidades fiscales heterogéneas de las diversas entidades federativas. (Boadway y Shah, 1994: 30, Aguilar V., 1994: 22)

Entonces, el gobierno federal debe suministrar los bienes y servicios públicos de alcance nacional; tales como defensa, seguridad nacional, relaciones exteriores, política monetaria, regulación, coordinación de la política fiscal, desarrollo regional y la preservación de los mercados comunes internos (Aguilar V., 1994: 22, Boadway y Shah, op cit, Sempere y Sobarzo, 1994: 171, Merino, 2001: 147, Dias F., 2002: 387-407).

Cuando se trate de bienes y servicios públicos que aportan beneficios a residentes de más de una jurisdicción, el gobierno federal puede tener un papel como proveedor o influyente con el gobierno estatal que se trate para la provisión, a través de transferencias condicionadas (Boadway y Shah, 1994: 30). Con esto último se pueden lograr los objetivos del gobierno federal y al mismo tiempo mantener la integridad de la provisión local, lo que se conoce como el poder de gastar (spending power) (Idem: 32-3).

En resumen, al pretender alcanzar los objetivos de la política fiscal, que se logran si el gobierno federal posee las funciones de estabilización y distribución, la **centralización** del gasto es recomendable. Los principios señalados por la teoría del federalismo fiscal en cuanto a la centralización se refieren a los beneficios interjurisdiccionales, a la armonización del gasto y a la equidad (Shah y Boadway, 1995, Dias F., 2002: 396).

Lo anterior, de ninguna manera implica que el gobierno federal produzca los bienes y servicios públicos, significa que el gobierno federal emplee sus facultades fiscales para gastar. En efecto, el gobierno federal puede lograr el objetivo de equidad en un sistema federal en el que la mayoría de los servicios se proporcionan localmente, mediante el empleo de su poder financiero y regulador para influir en la elaboración de los programas regionales. Además, la provisión centralizada no es necesaria para lograr la armonización, que se puede conseguir mediante el uso de transferencias condicionadas las que, a su vez, mantienen estándares nacionales (Boadway y Shah, 1994: 30).

Por otro lado, la función de **asignación** si bien no es exclusiva de un orden de gobierno en particular, en ella los gobiernos estatales y municipales poseen mejores condiciones para desempeñarla, por que la provisión de bienes y servicios públicos con beneficios regionales o locales es más eficiente si se realiza de manera **descentralizada**.

Por una parte, hay una reducción de costos en la provisión, ya sea por gastos administrativos, u optimización de los volúmenes. Por otra, se tiene una mejor posición para satisfacer la cantidad y tipo de bienes y servicios públicos de acuerdo con las preferencias locales.

Pero, la descentralización también favorece, de un lado, la responsabilidad fiscal de los niveles estatal y municipal, traducida en la capacidad de obtener los ingresos que puedan cubrir su gasto público y, de otro, la vigilancia social dentro de la federación (Aguilar V., op cit, Boadway y Shah, 1994: 29, Dias F., 2002: 397, Moreno, Alma, 1999: 17).

Oates (1977) ha puesto especial atención en la información disponible por las autoridades en relación con las preferencias de los ciudadanos y la heterogeneidad de éstas. El autor señala que por su mayor cercanía con los ciudadanos, los gobiernos locales tendrán la mejor información, por lo que el bienestar social puede maximizarse (Oates, op cit, Merino, 2001: 147). En complemento, de acuerdo con Olson (1969) la función de producción descentralizada sólo será eficiente si existe correspondencia entre la jurisdicción del orden de gobierno que produce y el área geográfica en la que se experimentan los beneficios.

En resumen, siguiendo a Luis F. Aguilar V. (1994: 23) la asignación de servicios a los gobiernos locales o regionales debe apegarse a las siguientes bases: 1.- economías de escala asociadas a su provisión; 2.- distribución de los costos y beneficios; 3.- preferencias de los ciudadanos (consumidores); 4.- proximidad del gobierno a los ciudadanos beneficiarios, y 5.- flexibilidad de las alternativas presupuestarias del gasto público.

Partiendo de lo anterior es preferible que los gobiernos estatales estén a cargo de la educación, salud, seguridad social, servicios sociales,

comunicaciones, transportes en la entidad, vivienda, contaminación, cultura, recreación y deporte, y estructura intermunicipal, así como de asuntos tocantes a la asistencia financiera y la supervisión de los gobiernos municipales y que compartan responsabilidades en materia de distribución (Aguilar V., 1994: 23, Sempere y Sobarzo, 1994: 171, Merino, 2001: 147, Dias F., 2002: 397, Boadway y Shah, 1994: 32).

La razón, en parte, para que los gobiernos estatales participen en la función de distribución es que pueden tener diferentes puntos de vista sobre el monto ideal a redistribuir y también que gran parte de sus acciones fiscales tendrán efectos inevitables en la equidad, en especial el gasto que ejercen.

Por su parte, los municipios deben ser responsables de la provisión de los servicios locales como alumbrado público, mercados, rastro, seguridad pública y tránsito, agua potable y alcantarillado y regulación del suelo urbano (Aguilar V., 1994: 23, Sempere y Sobarzo, 1994: 171). Estos son bienes cuya provisión no afecta a las jurisdicciones vecinas ni están asociados con economías de escala, pero respecto de los cuales pueden diferir las preferencias de los ciudadanos entre regiones (Merino, 2001: 147, Aguilar V., 1994: 23, 26). Aguilar V. plantea que las responsabilidades de cada gobierno municipal deben reflejar el tamaño de su población, su clasificación rural/urbana, y criterios de capacidad fiscal (Idem: 23 y 27).

En cambio, para servicios como transporte regional, tratamiento y desecho de aguas negras, reciclaje y desecho de basura, salud pública y hospitales, entre otros, las economías de escala son importantes, la distribución de costos y beneficios es mucho más relevante, al mismo tiempo que la proximidad entre gobierno y ciudadanos sigue siendo conveniente (Aguilar V., 1994: 26 y cuadro 1 p. 24).

1.2 Potestades tributarias⁵

Las potestades tributarias de cada orden de gobierno están estrechamente relacionadas con la asignación de las funciones económicas de los gobiernos, los

5 Consúltese el gráfico, ya que resume en buena medida las ideas en materia de ingreso.

objetivos de la política fiscal y las responsabilidades de gasto asignadas a cada uno.

El **gobierno federal** puede alcanzar los objetivos de eficiencia y equidad si las bases gravables que inciden sobre estos están a su cargo, así como las bases impositivas desiguales en diferentes jurisdicciones y los impuestos sobre los factores móviles de la producción (impuestos a los ingresos por capital, a las utilidades empresariales, a los ingresos personales, entre otros) de tal manera que no se distorsionen las decisiones de localización (Aguilar V., 1994: 28, Arellano Cadena, 1994: 121-149, Moreno Alma, 1999: 14, Merino, 2002: 148, Dias F., 2002: 398, Boadway y Shah, 1994: 33).

Gráfico 1.2
Política fiscal e ingreso



Como ejemplo de lo anterior están los impuestos al ingreso personal. El ingreso es un factor móvil y gravarlo tiene un sentido redistributivo. Para esto se usa el lugar de residencia y no el de trabajo, debido a que un ciudadano regularmente recibe mayores beneficios de los servicios públicos en donde vive que en donde trabaja (Aguilar V., 1994: 31, Boadway y Shah, 1994: 33, Shah, Anwar, 1994).

Otros impuestos que deben quedar a cargo del gobierno federal son los que se aplican a la riqueza –para evitar competencia entre las entidades federativas y una desventajosa ubicación del capital–, los impuestos al capital, herencias y transferencia de riqueza, el impuesto sobre explotación de recursos naturales (fundamentalmente por la distribución inequitativa de los recursos del país, la

práctica impositiva de las entidades federativas que perpetuaría las desigualdades regionales y hasta podría fomentar fiscalmente una migración a las regiones más ricas en recursos con menor carga impositiva), los impuestos con carácter multi-etapa, como el impuesto al valor agregado (por las dificultades para su acreditación ante otras jurisdicciones, su administración, y las posibles diferencias con otras regiones) (Aguilar V., 1994: 31-2, Moreno Alma, 1999: 14-5, Merino, 2001: 148, Shah, op cit, Boadway y Shah, 1994: 33).

Entre las ventajas que podrían citarse para sostener esa **centralización** impositiva están evitar la desarmonización fiscal, las cargas fiscales excesivas y disminuir los costos administrativos para las empresas. Así los impuestos directos e indirectos más importantes (al comercio exterior, a la renta de las empresas, sobre recursos naturales, al ingreso de las personas físicas y al valor agregado, entre otros) son responsabilidad del gobierno federal recaudarlos (Moreno Alma, 1999: 14, Dias F., 2002: 398, Boadway y Shah, 1994: 34).

Ahora bien, la **descentralización** de impuestos (Boadway y Shah, op cit) se da a través de la asignación particular de bases impositivas exclusivas para estados y municipios. Fundamentalmente, para inducir la responsabilidad fiscal de los gobiernos estatales y municipales y permitirles ejercer sus preferencias en cuanto al grado de progresividad impositiva.

Sin embargo, debe admitirse que la descentralización puede resultar ineficiente e inequitativa. Ineficiente, si los estados al ejercer su responsabilidad tributaria definen diferentes cargas respecto a los factores de la producción o implantan una política derrochadora de impuestos para atraer inversiones. La presencia de ineficiencias puede llevar a una distorsión en los siguientes rubros: la movilidad de los factores de la producción y la eficiencia del mercado común interno.

Por otra lado, puede ser inequitativa puesto que, por ejemplo, diferente progresión impositiva entre regiones implicará que, digamos, personas con ingresos mayores enfrentarán diferentes cargas impositivas dependiendo del estado de residencia. Aún en ausencia de diferencias estatales en las políticas redistributivas, la descentralización de las responsabilidades impositivas por lo

general dará lugar a inequidades fiscales debido a diferencias en beneficios fiscales netos entre jurisdicciones (Boadway y Shah, 1994: 31 y 33, Dias F., 2002: 398-9).

Teniendo en cuenta los principios propuestos, una vez considerados los riesgos de la descentralización impositiva, los gobiernos locales (estatales y municipales) pueden captar los impuestos que se enmarcan en el ámbito de residencia del ciudadano. Por ejemplo, el impuesto a las ventas minoristas, es recomendable que lo capten los gobiernos locales, pero sólo en el caso de impuestos a las ventas en una etapa. Igualmente resulta adecuado descentralizar a los gobiernos locales los impuestos sobre factores de la producción de carácter inmueble, tal es el caso del impuesto predial. Por otro lado, los impuestos a la nómina pueden volverse una fuente de ingresos crecientes para los gobiernos estatales, ya que el trabajo es mucho menos móvil que el capital (Aguilar V., 1994: 29, Moreno Alma, 1999: 14, Merino, 2001: 148, Dias F., 2002: 399, Shah, op cit, Boadway y Shah, 1994: 33-4). Aunque, también es cierto que tampoco sería creciente dado que estos ingresos sobre la nómina los pagan las empresas y no los trabajadores, por consiguiente diferentes tasas aplicadas en diferentes estados sí pueden implicar desplazamientos territoriales de las inversiones.

Los impuestos al alcohol y a los cigarrillos, por ejemplo, bien podrían imponerse de manera conjunta por los gobiernos estatal y federal, puesto que el cuidado de la salud y la prevención de accidentes son regularmente una responsabilidad compartida entre diferentes órdenes de gobierno. Los impuestos diseñados para controlar las externalidades ambientales, como los congestionamientos de tránsito y la contaminación, son apropiados para que se impongan por el nivel de gobierno con responsabilidad sobre las áreas afectadas. Los impuestos a vehículos automotores y licencias de manejo, para mayor eficiencia de la oficina recaudadora, deben asignarse exclusivamente a los gobiernos estatales (Aguilar V., 1994: 32, Arellano, op cit).

Un esquema alternativo (Aguilar V., 1994: 29, Shah, op cit) de asignación de la responsabilidad tributaria entre diferentes niveles de gobierno puede fundamentarse en los siguientes criterios:

- a) Eficiencia en la administración fiscal: la recaudación debe realizarla el nivel de gobierno que tenga mejor información de la base tributaria.
- b) Necesidad fiscal. Conforme a este criterio, los medios de ingreso deben equilibrarse con las necesidades de ingreso.
- c) Por último, si el gasto en la provisión de servicios y bienes públicos en el caso de estados y municipios sobrepasa a los ingresos, la transferencia de fondos del gobierno federal es necesaria (Aguilar V., 1994: 32). La forma de asignación de las transferencias se toca en el siguiente apartado.

1.3 Transferencias

Ahora bien, para hablar de transferencias deben considerarse los arreglos institucionales que definen las responsabilidades tributarias, las de gasto público, y la centralización que implican. Por tanto, las transferencias se tornan un mecanismo de asignación de recursos necesario para compensar el desequilibrio vertical que define precisamente esa centralización y control fiscal. El diseño de las transferencias depende de cuáles objetivos se pretenden alcanzar.

Las transferencias nacen por la ineficiencia que pueden ocasionar en el mercado los beneficios o costos externos entre agentes económicos, por razones económicas relacionadas con el desequilibrio entre la capacidad de recaudación y la responsabilidad del gasto, por las diversas capacidades tributarias entre las entidades y los municipios, por los beneficios indirectos que pueden recaer sobre residentes y no residentes de una entidad o jurisdicción, y, finalmente, a la necesidad de alcanzar la armonización fiscal de la federación (Boadway y Shah, Shah y Boadway, Dias F., 2002: 399-400).

Las transferencias se clasifican en: complementarias (“matching transfers”, destinadas a proyectos cofinanciados) y no condicionadas (“non-matching transfers”). Estas pueden subdividirse en: selectivas (condicionadas para impulsar actividades consideradas de alta prioridad para el gobierno federal), y generales. Otros tipos son abiertas (usualmente para lidiar con deficiencias en la provisión de servicios públicos) y cerradas (con límites específicos en el monto de los fondos asignados) (Oates, 1977: 93-131, Aguilar V., 1994: 33, Dias F., 2002: 399-400).

Las transferencias se usan para enfrentar problemas redistributivos o en renglones de gasto con efectos externos interjurisdiccionales, como educación y carreteras. En virtud de que los gobiernos de países grandes no cuentan con la capacidad administrativa para supervisar individualmente y/o de manera cercana las finanzas de todos los gobiernos locales, las transferencias directas del gobierno federal a los gobiernos municipales son casi inexistentes, por lo que éstas deberían estar a cargo de los gobiernos estatales (Dias F., 2002: 400, Aguilar V., 1994: 35).

En general, las transferencias pueden afectar negativamente el sistema fiscal si la asignación de fondos se da mediante la negociación, pues esto aumenta la incertidumbre presupuestaria en los ámbitos estatal y municipal, además de hacer poco transparente el proceso de asignación. Otro problema sería el uso ineficiente de los recursos públicos, al no verse obligadas las autoridades locales a enfrentar los costos de generar ingresos. Por último, se genera dependencia de las transferencias, lo que se explica en términos económicos por factores tales como la desigualdad entre regiones, externalidades interjurisdiccionales, economías de escala en la provisión de servicios públicos y la incapacidad de los gobiernos locales para financiar su gasto con impuestos eficientes (que generen las menores distorsiones posibles en la actividad económica) y fáciles de recaudar (Cullen y Gutiérrez, 1996: 23-4).

1.4 Federalismo Fiscal Mexicano

1.4.1 La distribución de funciones de gasto

En México, desde 1998 los gobiernos estatales y municipales ejercen en conjunto más recursos que el gobierno federal, debido a las participaciones y aportaciones (Merino, 2001: 150). Aunque estos recursos reducen el desequilibrio vertical (asignación del gasto entre los diferentes órdenes de gobierno) dejan intacto el desequilibrio horizontal (asignación de gasto entre las diferentes entidades federativas).

Sin embargo, reducir el desequilibrio vertical representa un logro ambiguo del federalismo fiscal mexicano. Básicamente por sus consecuencias en cuanto a la responsabilidad fiscal (ingreso-gasto) y el fortalecimiento de las potestades

tributarias de los gobiernos locales.⁶ Lo anterior sin duda no ha pasado desapercibido en la literatura actual, la cual enfatiza los efectos perversos de las transferencias federales condicionadas en la eficiencia recaudatoria de los gobiernos locales (pereza fiscal)⁷.

Por otro lado, el gobierno federal gasta de diversas maneras en las entidades federativas (Merino, 2001: 150-1, Sempere y Sobarzo, 1999: 433, Sobarzo, 1999: 758-766). La primera modalidad es directa, a través de la **inversión pública federal** o la prestación de algunos servicios. El monto de la inversión pública federal varía entre años y estados. Asimismo, se asigna con relativa independencia del gasto que las entidades federativas consideran prioritario en un momento dado. Más bien depende de los planes y programas de las secretarías de estado federales y de factores políticos⁸.

La segunda forma de **gasto se denomina bipartito**. Esta la realizan conjuntamente las entidades federativas y el gobierno federal. Mediante los Convenios de Desarrollo Social (CEDES) se instrumenta. El gasto bipartito se aplica en algunos proyectos de desarrollo urbano, obra pública y en ciertos programas sociales. Opera como un esquema de recursos compartidos, cuyo monto varía de acuerdo con negociaciones bilaterales en el seno de los Consejos de Planeación del Desarrollo (COPLADES). Por medio de los CEDES se canaliza en promedio 20% de la inversión pública.

En cuanto al gasto bipartito municipal, los municipios obtienen recursos del llamado ramo 26. A partir de 1996 se les denominó Fondos de Desarrollo Social

6 En este punto la literatura escrita hasta antes de la entrada en vigor de los planteamientos del gobierno zedillista respecto a un Nuevo Federalismo Fiscal no dejan de perder vigencia por ese hecho. A grandes rasgos, en ella era central, en el tema de la distribución de competencias en materia de gasto, el doble desequilibrio. Al parecer enfatizar el problema tanto entre órdenes como entre los mismos órdenes de gobierno fue lo que llevó a la administración zedillista a replantear las relaciones fiscales intergubernamentales hacia una mayor descentralización del gasto vía aportaciones federales.

7 Aunque también hay otras variables que explican la baja eficiencia recaudatoria. La posición asumida en este trabajo en relación con ese tema, se establece en el capítulo 3, cuando se abordan las finanzas públicas de los municipios metropolitanos de la ZMCM.

8 Para una discusión sobre factores políticos y distribución del gasto ver Díaz (1997).

Municipal. Antes de ese año se erogaron mediante el Programa Nacional de Solidaridad. En ese año también hubo cambios a los CEDES. Uno de ellos fue la introducción de fórmulas “transparentes” para la distribución de ciertos recursos federales para el desarrollo social (ramo 33). Las fórmulas se integran con índices de pobreza, marginación y rezago.⁹

De acuerdo con las investigaciones consultadas, algunos fondos dentro del Ramo 33 se distribuyen considerando ciertos criterios objetivos y buscando promover equidad. Por ejemplo, la distribución del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social está calculada con base en un índice de pobreza y rezago regional, a diferencia del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios que se distribuye con base en la población de cada municipio. El problema radica en que estos fondos representan solamente alrededor del 9% y 8%, respectivamente, del total del Ramo 33 (Merino, 2001: 163).

El **gasto descentralizado** es la tercera modalidad. A no dudar, es el gasto más importante del gobierno federal en los estados. El gasto se transfiere a las entidades federativas para su ejercicio en áreas descentralizadas, por ejemplo, educación básica y en menor medida ciertos servicios de salud y de desarrollo social.

De acuerdo con los observadores del federalismo fiscal mexicano, el Gobierno Federal rebasa el número de funciones sugeridas por la literatura económica. Primero, por las que se le asignan en la legislación. Segundo, por las que tiene al participar de facto. Agregase la escasa claridad en la definición de las

9 Al respecto véase Rodríguez E. Victoria (1997) “La soberanía dependiente: las finanzas intergubernamentales y los estados”, en *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, cap. 8. Una excelente recopilación de información económica y jurídica sobre cada uno de los siete fondos que integran el Ramo 33 durante sus siete años de existencia, puede encontrarse en CIDE (2004) *Diagnostico Jurídico y Presupuestario del Ramo 33: Una Etapa del Federalismo en México*, México. También una breve semblanza de la evolución de los Fondos de Aportaciones Federales desde 1998 hasta la actualidad, mencionando sus orígenes, fundamentos y normatividad jurídica se puede hallar en José de Jesús Guízar Jiménez “Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios”, [online]. [citado 02 Marzo 2005]. Disponible en la World Wide Web: <http://www.indetec.gob.mx/Estatal/Publicaciones/JesusGuizar/EvolFondos.doc>.

funciones de gasto de las entidades federativas. En efecto, sus potestades principales las ejercen de manera concurrente con el gobierno federal y en ocasiones con los municipios. En el primer caso, el gobierno federal domina debido a su mayor control sobre los recursos públicos (Merino, 2001: 149). Lo anterior tiene efectos sobre la efectividad del gasto y la prestación de servicios públicos, y conduce a problemas con las políticas y los servicios públicos, por ignorar el principio según el cual éstos últimos deben ser prestados por quien tiene la mejor información sobre las preferencias y necesidades locales.

A pesar de que se observa una reducción del desequilibrio vertical, se mantiene un alto grado de centralización fiscal por el lado del gasto. Esta situación se refleja, por ejemplo, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal del 2000, pues 71.2% del gasto público correspondió al gobierno federal, 23.7% a los estados y solamente 5.1% a los municipios (Rowland y Caire, 2001: 21).

Claro que una vez descontadas las aportaciones federales, estos porcentajes cambiarían. Sin embargo, como se apuntaba líneas arriba, pese a que son gastos que realiza una entidad federativa o un municipio, las aportaciones no pierden su carácter de gasto federal¹⁰. Para Dias Flores el SNCF, en este aspecto, se ha transformado en un esquema de subordinación de los órdenes de gobierno estatal y municipal al poder central, provocando con ello importantes desequilibrios regionales en el país (Dias F., 2002: 401).

1.4.2 La distribución de potestades tributarias

Las potestades sobre las fuentes de ingreso con mayores aportes al presupuesto, como son el ISR, el IVA, los impuestos al comercio exterior, los derechos de hidrocarburos y los impuestos especiales sobre producción y servicios están a cargo del gobierno federal. De acuerdo con los principios fiscales la recaudación centralizada es recomendable sobre todo en aquellos impuestos que por su movilidad podrían representar importantes deficiencias si se dejan en manos de los gobiernos locales.

10

Para una discusión sobre el tema de las aportaciones y el ramo 33 ver Colmenares (1999: 426-428).

Tabla 1.1: Potestades de las Entidades Federativas en México

Concepto	Estados	Comentario
Nóminas	27	No la tienen Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos y Querétaro.
Prestación de Servicios de Hospedaje (albergue)	30	En los Estados de México y Sonora es potestad del orden municipal.
Enajenación de vehículos de motor usados y bienes muebles usados	29	No la tienen Baja California Sur y Campeche (el D.F. lo derogó).
Tenencia o Uso de Vehículos de más de 10 años	15	No la tienen Baja California, Baja California Sur, Campeche, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.
Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos	30	En Quintana Roo y Zacatecas es potestad del orden municipal.
Diversiones y Espectáculos Públicos	11	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Teatro y circo	10	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Predial	Sonora (sólo ejidal)	En el resto de las entidades es potestad del orden municipal.
Adquisición de Inmuebles	1 (D.F.)	Las 31 entidades federativas la tienen a nivel municipal.
Servicios Profesionales de Medicina	16	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur Coahuila, Guanajuato, México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas.
Instrumentos Públicos y Operaciones Contractuales	8	No la tienen Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Chiapas, Distrito Federal, Durango Guanajuato, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán, Zacatecas. Campeche la tiene a nivel municipal
Adicional sobre contribuciones locales	15	No la tienen Aguascalientes, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Jalisco, México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala.

Fuente: David R. Colmenares Páramo, Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP, 24 de mayo de 2005.

Las facultades tributarias de municipios y estados son limitadas. Las bases gravables a las que tienen acceso son relativamente pobres. En algunos casos de difícil explotación debido a cuestiones administrativas, económicas o políticas. Las principales potestades de los municipios recaen en el impuesto predial y algunos derechos. En cambio, para las entidades federativas destacan el impuesto sobre nómina, los impuestos sobre espectáculos públicos, y sobre algunas actividades de compra-venta, etc (ver Tabla 1.1).

La centralización en materia de ingresos tiene su origen en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), del cual puede decirse que expresa parcialmente los principios arriba enunciados. Para instituirlo, los estados tuvieron que ceder potestades tributarias (a través de los Convenios de Adhesión); incluso a la capacidad de modificar las tasas de algunos impuestos que aún controlaban. Lo anterior a cambio de participaciones en la recaudación federal de ciertos impuestos. Con el SNCF se logró eliminar la doble tributación y se impuso la armonización fiscal, a la vez que se incrementó la recaudación.

En sus primeros años el sistema de participaciones cumplía una función resarcitoria con los estados que dejarían de percibir un volumen considerable de ingresos al incorporarse. Tres Fondos integraron dicho sistema: Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM).

Tabla 1.2
Evolución del Coeficiente de Integración del Fondo General de Participaciones

1980	1.3%	Porcentaje Fijo que estableció la Ley de Coordinación Fiscal.
	1.58%	Compensación por los impuestos derogados o suspendidos en los estados con la entrada en vigor del IVA.
	1.27%	Compensación por las pérdidas ocasionadas a los estados por el apoyo al Sistema Alimentario Mexicano.
	0.69%	Para calcular las participaciones de los estados petroleros.
	0.35%	Compensación por gastos de administración de impuestos federales.
1981	16.89%	Porcentaje fijo igual a la suma de los porcentajes de 1980.
	0.03%	Compensación por las pérdidas ocasionadas por derogarse o suspenderse impuestos debido a la reforma del IVA.
	0.02%	Compensación por pérdidas de los estados por la suspensión de la facultad para expedir pasaportes provisionales.
1982	16.94%	Coeficiente fijo del año anterior.
	0.5%	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1983-1987	16.94%	Coeficiente fijo del año anterior.
	0.02%	Compensación por la reforma del IVA que amplía su base a servicios profesionales.
	0.02%	Compensación al DDF por la pérdida en la recaudación por el impuesto sobre Pozo Artesianos.
	0.5%	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
Durante 1988 y 1989 el coeficiente de integración del FGP se calculó con un componente dinámico equivalente al 30% de la recaudación del IVA en cada entidad federativa. Éste se adicionaba a los siguientes coeficientes:		
1988	13.09%	Coeficiente fijo del fondo ajustado que se calculó aplicando el factor de distribución a la recaudación federal participable bruta menos el 30% del IVA.
	4.29%	Devoluciones sobre impuestos en la recaudación federal participable bruta.
1989	13.09%	Igual que el correspondiente al año anterior.
	4.41%	Incremento en las devoluciones sobre impuestos definidas para 1988.
En 1990 se actualiza la Ley de Coordinación Fiscal, quedando los porcentajes a participar definidos de la siguiente manera:		
1990	17.23%	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del FGP en el año anterior.
	1.03%	Porcentaje de la recaudación federal participable neta del Fondo Financiero Complementario del año anterior.
	0.5%	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1991-1993	18.26%	Suma de los dos primeros porcentajes en 1990.
	0.25%	Porcentaje que equivale al 50% de la integración de la Reserva de contingencia.
	0.11%	80% del impuesto recaudado en 1989 por ISR en las entidades federativas.
	0.5%	Adicional para las entidades coordinadas en materia de derechos.
1994	18.62%	Suma de los tres primeros porcentajes anteriores.
	1.0%	Proporción adicional para los estados coordinados en materia de derechos.

Fuente: Luis F. Aguilar (1994)

El FFC se estableció con un criterio de equidad, y se conformó con el 3.5% del FGP; se distribuía en forma inversa a la participación estatal asignada en el FGP. En 1990 desapareció en parte debido al criterio de distribución de una proporción del FGP en términos per cápita.

El FFM se integró con el 96.7% de la recaudación correspondiente al 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y por el impuesto adicional de 3% sobre

el impuesto general de las exportaciones del petróleo crudo y gas natural. Una parte del fondo, 67%, se asignaba exclusivamente a aquellos municipios coordinados en materia de derechos, la parte restante, 33%, a todos los municipios.

El Fondo General de Participaciones es el componente principal del sistema de participaciones. El fondo ha estado integrado por un coeficiente fijo y por uno adicional, normalmente asociado a criterios de compensación. El primero comprendió inicialmente 13% de la recaudación federal participable (impuestos federales más derechos de extracción de petróleo y minería). A partir del Convenio de Adhesión de 1982, el coeficiente de integración del FGP tiene dos componentes: un coeficiente general y un coeficiente adicional asignable a las entidades que se coordinan con la federación en materia de derechos (Tabla 1.2).

En 1990 se presentaron cambios al FGP. Primero aumentó el porcentaje distribuido de la recaudación federal participable: 18.76%. En seguida, se fusionaron el FGP y FFC y se reformó la fórmula de distribución de participaciones: inicialmente, intentando corregir el sesgo de inequidad del esquema de distribución anterior, se asignó un porcentaje (45.7%) del nuevo fondo en términos per cápita y, después, intentando aplicar un criterio de eficiencia, se asignó un porcentaje (45.7%) del nuevo fondo respecto a la recaudación de impuestos asignables correspondientes a la entidad (Arellano, 1994: 129-130).

El monto de los recursos transferidos como proporción de la recaudación federal participable aumentó del 13% al iniciar el sistema, al 20% actualmente. De lo que reciben los estados, transfieren al menos 20% a sus municipios. Hasta antes de llegar al esquema de distribución per cápita, recaudación de los impuestos asignables e inverso dependiendo de los dos criterios anteriores (9.66%), hubo un periodo de transición de 1991 a 1994 en la distribución del fondo.

Para los observadores del federalismo fiscal mexicano los componentes de la fórmula implican que las entidades federativas tienen poca incidencia directa sobre el monto que reciben por concepto de participaciones, por lo que no

promueven un esfuerzo recaudatorio propio. Las entidades federativas influyen en una porción del componente del fondo por medio de la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos y tenencia. En realidad, la mayor parte de los ingresos asignables los paga un sólo contribuyente, Pemex, y corresponden al impuesto especial sobre gasolinas.

Por lo que se refiere al componente poblacional, se arguye que es una medida valiosa al promover la equidad en la asignación de los recursos federales. No obstante, queda la duda si este componente promueve la equidad, ya que no toma en cuenta las diferencias que se observan entre entidades respecto de sus necesidades, los costos de prestar servicios públicos y su capacidad fiscal. De manera similar, no fomenta el esfuerzo fiscal de las entidades y promueve un sesgo a favor de las más grandes (Merino, 2001: 155).

En cuanto a los municipios, además de recibir los recursos provenientes de participaciones en impuestos federales, están sujetos a dos dinámicas. La primera por el monto de la reserva federal participable, que depende del comportamiento en general más favorable del petróleo, lo que también ata a las entidades federativas. La segunda dados los criterios de distribución de éstas últimas, pues es a través de las legislaciones de coordinación fiscal estatales como se establece la distribución de los recursos.

Es claro que la más importante serie de medidas en torno al municipio han sido las derivadas de la reforma municipal de 1983. Con esta reforma al artículo 115 constitucional queda en los municipios el poder tributario originario sobre los factores inmóviles, vía impuestos a la propiedad. La modificación más reciente para mejorar las potestades tributarias del municipio ha sido que el predial alcance un óptimo mediante la equiparación de los valores catastrales con los valores comerciales de los inmuebles. En cuanto a esta última medida habrá que valorar su impacto con el tiempo.

1.4.3 Aspectos institucionales

Finalmente, el federalismo fiscal mexicano, brevemente descrito en sus componentes ingreso-gasto-transferencia, ha tenido en la Ley de Coordinación

Fiscal su expresión jurídica en términos de ingreso. La componente más dinámica y que más se ha trabajado a lo largo de estos últimos 25 años es la del ingreso.

El aspecto institucional del federalismo fiscal mexicano incluye a la “Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales”, órgano máximo del SNCF, el cual tiene facultades más bien consultivas y sus recomendaciones no tienen que ser acatadas. La “Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales” que discute y aprueba la asignación de participaciones y actúa como órgano de vigilancia, pero tampoco tiene facultades para modificar los aspectos principales del sistema de coordinación fiscal. La “Junta de Coordinación Fiscal” y el “Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas” (INDETEC), son los otros dos organismos del sistema de coordinación.

En este contexto dentro de los organismos sin duda desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también se han promovido aparatos encargados de enlazar a las entidades federativas con el gobierno federal como es la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.

Recientemente forman parte del federalismo fiscal organismos creados por los gobiernos de las entidades federativas y los municipios para la gestión de temas relacionados con sus haciendas. La Conferencia Nacional de Gobernadores es quizás la que más destaca.

Capítulo 2: La cuestión de las finanzas públicas municipales

Introducción

En general se ha caracterizado al federalismo fiscal mexicano por su importancia en el fortalecimiento de la hacienda estatal y municipal, así como por la permanencia del centralismo fiscal. El fortalecimiento deriva de una serie de factores entre los que se puede mencionar la reforma municipal, la redistribución de recursos fiscales entre órdenes de gobierno y la introducción de innovaciones en las instancias recaudadoras. El centralismo en cambio refiere a la cesión de potestades en materia fiscal de las entidades federativas a la federación mediante el pacto fiscal firmado en 1980 y al control de recursos del gobierno federal.

Ahora bien, el tema de las finanzas públicas municipales merece especial atención, porque las atribuciones en materia de infraestructura y servicios urbanos de los gobiernos municipales, por mencionar algunas, necesariamente deben volcarse hacia el logro de los objetivos de la política fiscal. Esto remite al diseño institucional de los gobiernos municipales, a la distribución de competencias en materia de gasto, a cómo este orden de gobierno asume sus responsabilidades tributarias, estrechamente vinculados con los principios del federalismo fiscal, y a otros factores que permiten afirmar si una hacienda pública es fuerte o no y cumple con esos objetivos.

Un abordaje tan exhaustivo como el que sugieren las consideraciones anteriores podrá realizarse en esta investigación sólo a través de presentar cómo la literatura en el tema ha desarrollado este aspecto. Al reseñar los principales puntos en relación con el tema en cuestión, de las investigaciones que se ha logrado consultar, no se pretende abarcar a los gobiernos locales, sino únicamente el caso municipal. Fundamentalmente porque es el peldaño más bajo del federalismo fiscal y quizás el más descuidado al grado que su participación en las funciones económicas de los gobiernos desde hace ya un considerable tiempo se ha hecho con transferencias, y no precisamente como era de esperarse con la reforma municipalista de 1983 que pretendía que dicho orden de gobierno lograra

cumplir con sus atribuciones en apego a una salud financiera lograda gracias a la explotación de sus potestades tributarias.

2.1 Finanzas públicas y política

Al ser de interés la búsqueda de causas que enriquecen o limitan a las haciendas públicas municipales, no pueden soslayarse algunos factores que aparentemente están fuera del estricto marco del federalismo fiscal, como son los de tipo político.

Juan Pablo Guerrero (1996) al estudiar la recaudación del impuesto predial en 12 municipios del estado de México, sostiene que si un gobierno municipal puede darse el lujo de no incrementar sus ingresos propios es porque tiene fuentes alternativas de ingreso (participaciones) o porque el nivel de demandas de servicios e intervenciones no es apremiante.

En paralelo la "necesidad" de tesorerías fuertes es menor cuando, por alguna razón, los municipios ("estratégicos") cuentan con el apoyo del gobierno del estado o de la federación.

A la par la presencia de estructuras corporativistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar de prestar los servicios públicos, minan la posibilidad de incrementar los ingresos propios municipales, a lo cual también contribuye la decisión y voluntad política por parte del presidente municipal.

Por otro lado, Victoria Rodríguez (1997) afirma que el principio de autonomía municipal existe en México, en teoría, desde 1917, que con la reforma municipal de 1983 no se materializó durante la administración De la Madrid, no obstante sí ha ocurrido cierta descentralización. En cuanto a los ingresos municipales las participaciones aumentan su importancia a partir de 1982 hasta 1989 cuando los ingresos directos comenzaron a tener mayor relevancia en los ingresos totales (Idem: 248, 253), debido al incremento de la categoría "impuestos" (Idem: 253, 255). Para esta autora, los gobiernos de oposición rompieron el lazo de la dependencia financiera y aprovecharon por primera vez la reforma municipalista, como en los casos de las administraciones panistas de Francisco Barrio en Ciudad Juárez y la de Luis H. Álvarez en Chihuahua (1983). Según Rodríguez cuando Barrio y Álvarez dejaron su cargo (en 1986), la

proporción del ingreso indirecto se redujo de 70 a 38% y esta tendencia continuó en sucesivas administraciones del PRI.

Estos factores juegan un rol importante para fortalecer o debilitar la hacienda municipal, pero también es fundamental reconocer que otros elementos condicionan aún más el logro de una hacienda fuerte.

2.2 Finanzas públicas y estructura hacendaria

Hacer frente al triple desafío de reconstruir la ciudad, modernizar la estructura de las finanzas y responder al desarrollo urbano, es una muestra de cómo pueden existir otros factores que condicionan el fortalecimiento de la hacienda local. En efecto, Téllez y Brito (1990) estudiaron las finanzas públicas municipales de la ciudad de Puebla durante el siglo XIX. La guerra de independencia dejó un grave problema a la ciudad, juntándose con la estructura de las finanzas locales que presentaba la urgente necesidad de modernización (Téllez y Brito, 1990: 229). A lo anterior se agrega que las demandas de modernización urbana rebasaban las posibilidades de rendimiento de las rentas de la ciudad (Idem: 229-230, 235-6). Los autores demuestran que los ingresos públicos de Puebla, más allá de cifras concretas, se ampliaron. Esta expansión financiera¹¹ se logró, dicen Téllez y Brito, mediante la ampliación del padrón de contribuyentes, el aumento de las tasas y de los conceptos fiscales (Idem: 246)

Aquellas decisiones en el interior de la administración municipal, ilustradas remotamente por el caso en cuestión, han corrido a la par, han sido producto o han sido opacadas por la relevancia de la Coordinación Fiscal en la conformación de los ingresos municipales. En efecto, Moreno (1995) afirma que la estructura de los ingresos de los municipios de México, se ha modificado debido al proceso de coordinación fiscal entre órdenes de gobierno, que significa la transferencia de potestades tributarias de los gobiernos municipales y estatales hacia el gobierno federal, por un lado, y la centralización de los recursos fiscales, por el otro. El mayor peso del gobierno federal incrementó la carga fiscal (proporción del ingreso

11 O bien, fortalecimiento de la hacienda municipal.

público en relación con el PIB) y, después de distribuir participaciones, alcanza las tres cuartas partes de los ingresos públicos totales (Moreno, 1995: 31).

La influencia de la coordinación fiscal nos dice Moreno se percibe cuando en 1974, después de que el gobierno federal lograra imponer la coordinación en materia del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles al conjunto de las entidades federativas, crecieron las participaciones a los municipios en 66%. También, el establecimiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, significó un incremento de los recursos federales transferidos a este nivel de gobierno, de 82%. Lo anterior combinado con una disminución de los ingresos autónomos en los años posteriores al establecimiento de los convenios de coordinación fiscal (Idem: 33).

El panorama anterior, afirma este autor, en vez de motivar a los gobiernos municipales a diversificar, diseñar e instrumentar nuevas alternativas de financiamiento, o a la aplicación de nuevos derechos y tarifas, prefirieron negociar por un aumento de las participaciones. Para Moreno esta posición se justificaba por que los municipios desde la segunda mitad de los ochenta mantuvieron un esfuerzo tributario notable, en tanto que las participaciones federales se estancaron en el nivel de 1984 (Idem: 32, 33).

Sin embargo, Moreno no explica qué debe entenderse por esfuerzo tributario notable, pues Arroyo y Sánchez (1996) al abordar el tema de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 afirman que sus resultados en lo que se refiere a las finanzas municipales no son muy alentadores pues la estructura de las finanzas públicas municipales no muestra cambios importantes (Arroyo y Sánchez, 1996: 123).

Aunque el municipio actual es una institución pública con nuevo perfil, enfrenta una escasez de recursos, que deriva tanto del mecanismo de coordinación fiscal, como de las pocas fuentes de tributación que logró el municipio luego del reparto fiscal de inicios de los ochenta. Ambos elementos determinan que los ingresos municipales dependan predominantemente de aportaciones federales y estatales que sólo alcanzan para cubrir principalmente

gastos administrativos (Idem: 124).¹² Por tanto, aunque con las reformas en materia de Coordinación Fiscal como de Autonomía Municipal, se incrementan los ingresos municipales, no necesariamente esto se corresponde con una mayor capacidad financiera de los municipios.

En efecto, Bazdresch (1997) estudia los elementos financieros reales de algunos municipios, mediante el análisis de las cuentas públicas de los Ayuntamientos de seis municipios del Estado de Jalisco, a través de cortes transversales en los años 1983, 1988, 1993 y 1995. Para el autor es común escuchar y leer comentarios acerca de los escasos recursos municipales, principalmente de los municipios más pequeños en población, de "alta" marginalidad y de población rural, concluyéndose en la descentralización como solución a la escasez financiera.

En general, Bazdresch encontró que tanto el ingreso como el egreso a precios constantes suben en una proporción mayor a dos veces entre 1983 y 1995, sin que la población, ni la PEA, crecieran a ese ritmo, por lo que la descentralización ha ido de la mano con el incremento de los ingresos municipales y de la contribución al mismo por habitante y por miembro de la población económicamente activa, y simultáneamente, las participaciones han bajado (Bazdresch, 1997: 110-1).

Juan Mendoza en continuidad con lo anterior afirma que la alta dependencia financiera se funda en la actual forma y estructura del sistema nacional de coordinación fiscal que tiene características altamente concentradoras y excluyentes en su configuración y operación, en primer lugar (Mendoza, 2002: 233). En segundo a que los gobiernos municipales carecen de fuentes internas que les permitan fortalecer sus finanzas (Idem: 234).

Es decir, aunque las reformas tanto de Coordinación Fiscal como de Fortalecimiento del Municipio han trasladado más recursos a las haciendas municipales, finalmente no las han fortalecido del todo debido a que, pese a su

¹² No puede dejar de señalarse el error cometido por los autores, dado que no dan más información acerca del destino de las fuentes de ingreso. La dependencia en recursos se da en cuanto a las participaciones, dado que las aportaciones son una federalización del gasto.

esfuerzo fiscal fue (aparentemente) creciente, esto se debió más a la disminución de las participaciones que el aumento significativo de los ingresos propios.

2.3 Finanzas públicas y proceso urbano

La exposición anterior sin embargo sólo ha estudiado el tema del fortalecimiento de la hacienda municipal como si dependiera de los elementos políticos y del federalismo fiscal mexicano, sin considerar si otras causas lo limitan. Luis Unikel, Gustavo Garza y Crescencio Ruiz (1978) al investigar el desarrollo urbano de México, abordaron la relación entre finanzas públicas y proceso de urbanización, estableciendo que los ingresos fiscales están en relación directa con los ingresos de la población, el grado de urbanización y desarrollo económico, el tipo de ciudad (función y ubicación geográfica) y su dinámica de crecimiento (saldo neto migratorio), también porque en la ciudad la base impositiva es más amplia (tamaño de ciudad), lo que permite que se recauden más ingresos, se dé un mayor control de los causantes y se reduzca el costo administrativo de la recaudación fiscal.

Por supuesto la reforma de 1983 introdujo cambios como los mencionados anteriormente. Ordóñez (1994) refiere que en el siglo XX, después de la revolución mexicana y antes de la reforma municipal de 1983, la actividad gubernamental de los municipios mexicanos estaba restringida por las escasas atribuciones contenidas en el artículo 115 de la Constitución y por el creciente centralismo que desarrollaron los gobiernos estatales y federal. En consecuencia, la autonomía municipal la limitaban la ausencia de tres condiciones: fuentes de financiamiento suficientes y estables, definición de funciones administrativas y de planeación y respeto a la autoridad política de los ayuntamientos (Ordóñez, 1994: 133-4).

Con la Reforma Municipal de 1983, afirma Ordóñez, se lograría la expansión de los ingresos municipales con base en el criterio de autosuficiencia¹³ y que esta base económica propicie la adaptación de las estructuras administrativas para el desempeño adecuado de las funciones de los gobiernos municipales (Idem: 135). El impacto de la descentralización se reflejaría en menor

¹³ Es decir, mayor importancia relativa y absoluta de los ingresos propios en los ingresos y gastos municipales.

dependencia financiera, mayor autonomía fiscal, ampliación de sus espacios de regulación y de su capacidad de inversión para el desarrollo local.

Ahora bien, frente a las disparidades regionales en México, era de esperarse que los efectos buscados beneficiaran desigualmente a los municipios, en especial de acuerdo con su nivel de desarrollo (como encontró Unikel). Ordóñez observó que los impactos más favorables de la reforma municipal se concentran en los municipios con mayor crecimiento urbano y poblacional¹⁴. En primer lugar, los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria resultan significativos sólo en municipios con un cierto nivel de urbanización y de desarrollo económico. En segundo lugar, la distribución de participaciones federales se realiza principalmente bajo el criterio del tamaño poblacional.

De la combinación de estos dos factores resultan dos tipos fundamentales de gobiernos municipales, uno conformado por municipios con potencial para intervenir significativamente en el desarrollo local, y otro por municipios con condiciones muy limitadas para hacer frente a las necesidades y demandas de sus comunidades. La dependencia de los otros niveles de gobierno en este segundo tipo resulta crucial para su reproducción como unidades administrativas (Idem: 138).

En la región fronteriza del norte de México durante el periodo post-reforma (1984-1988) se hacen evidentes disparidades en los procesos regionales de descentralización (Idem: 139-140) que se explican principalmente por la centralización del gasto y la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos. Ordóñez encontró que el factor discriminante radica en la autosuficiencia económica, es decir, en la capacidad de adaptación de las estructuras administrativas municipales para apropiarse de nuevos espacios fiscales. Por tal razón el crecimiento del ingreso municipal depende en una alta proporción de la velocidad con la que se presenten los cambios organizativos en cada aparato de gobierno (Idem: 145-6).

14 Difiriendo del hallazgo de Unikel en que él se refirió a la dinámica de crecimiento (saldo neto migratorio) que a la tasa de crecimiento de Ordóñez.

Al igual que Unikel, Ordóñez evidenció la importancia de la dinámica de crecimiento demográfico en la capacidad financiera del municipio para financiar su gasto, pero Enrique Cabrero, en **Los dilemas de la modernización municipal** (1996) proporciona más pistas de su influencia. Cabrero parte del alto grado de centralización en las estructuras administrativas y de gobierno en México, que conduce a una debilidad estructural del municipio mexicano. En 1983 tal centralización trata de corregirse, mediante la transferencia del derecho de cobro de los impuestos sobre la propiedad inmueble y la necesidad de empatar los costos reales de los servicios públicos municipales con las tarifas, principalmente en municipios urbanos, medianos y grandes, proporcionándoles una fuente importante de recursos propios que les ha dado mayor capacidad fiscal y una mayor autonomía relativa, así como la aparición de estrategias innovadoras en la gestión financiera municipal (Cabrero, 1996: 19, 21-2).

La importancia de los ingresos públicos directos en las haciendas municipales en municipios urbanos se debe a que van asumiendo la administración directa del predial, actualizando y modernizando los sistemas catastrales y, por ende, volviendo más eficiente y amplia su recaudación (Cabrero, 1996: 26). Dicha importancia también es posible dependiendo del tipo de municipio (metropolitanos, urbanos grandes, medios y rurales metropolitanos, urbanos grandes, medios y rurales), clasificado de acuerdo con el tamaño de los recursos manejados, y por la fases de desarrollo financiero. Estas fases son las siguientes:

I.- **Crecimiento desequilibrado**, que corresponde generalmente a los municipios medios, puede prolongarse por un periodo largo si no aparece una administración municipal que intente una reorganización total de los sistemas de gestión (Idem: 41-2).

II.- **Expansión acelerada**, asociada con los municipios urbanos grandes, que puede prolongarse mucho dado que la concentración urbana se va dando intensamente. Aunque se generan nuevas capacidades de gestión, es claro que los riesgos son muy altos (Idem: 42-4).

III.- **Estabilización del crecimiento**, corresponde casi siempre a los municipios metropolitanos del país, la mayor expansión se traslada a los municipios aledaños que muy frecuentemente entran en fases de crecimiento con fuertes desequilibrios. En esta fase de desarrollo municipal el ritmo de crecimiento de los rubros de impuestos y derechos comienza a mostrar su desaceleración, dado que una vez regularizado el catastro y actualizadas las cuotas prediales y tarifas de bienes y servicios, la expansión de dichas fuentes se va acercando a sus límites (Idem: 44-5).

Carola Conde (1997, 1998) abunda en las innovaciones no sin antes establecer que la falta de recursos fiscales y de inversión, y el crecimiento poblacional, han generado un importante déficit en el mantenimiento y ejecución de las obras públicas. Conde reseña las innovaciones¹⁵ introducidas en diferentes ámbitos de la gestión municipal de Naucalpan con impacto en las finanzas, y considera el significado de estas acciones.

Para la autora el municipio tiene potencial innovador. Pero específicamente los municipios con mayores ingresos cuentan con mayores oportunidades de innovar, pues tienen mejores condiciones para ello. A ello se agrega la voluntad política y la visión personal del Presidente Municipal que contribuyen a determinar la dirección y dinámica de las acciones o de los procesos innovadores. El contenido preciso de las innovaciones no es neutral ni apolítico. La alternancia política puede generar mayores posibilidades para que subsistan las innovaciones debido a que las autoridades, antes de oposición, se han enfocado más a crear administraciones más transparentes en el manejo de los recursos o más abiertas a la participación ciudadana (Conde, 1997: 126-127).

15 Conde se basa en los trabajos sobre innovaciones en la gestión de Cabrero. Establece que metodológicamente se pueden distinguir cuatro niveles de profundidad de las innovaciones (Conde, 1997: 124-5):

1. funcional (hacer nuevas cosas, de una nueva manera o con una nueva combinación de recursos)
2. estructural (nuevas estructuras y formas organizativas)
3. comportamental (nuevas actitudes, valores y arreglos) y
4. relacional (nuevas formas de relación Municipio-sociedad).

En esta perspectiva, Juan Pablo Guerrero (1996) destaca que la presencia de un equipo sólido y capacitado en Tesorería, un elemento innovador y la decisión del gobierno del estado de apoyar, capacitar y asesorar a los municipios, incrementan las posibilidades de mejorar el desempeño de la tesorería. Pero Juan Pablo Guerrero advierte que “Las finanzas municipales se han transformado sustancialmente en los últimos quince años pero no todas las áreas de la Tesorería ni todos los municipios del país se han transformado con ese dinamismo” (Guerrero, 1997: 151-2). El potencial de la Tesorería local, difiere de acuerdo con la población y su concentración territorial.

En efecto, al abordar los ingresos directos municipales, el autor sostiene que el municipio tiene un margen de maniobra muy estrecho para enriquecer su hacienda. Es indudable la importancia de los impuestos y, particularmente, del predial, en las finanzas municipales a nivel nacional. Sin embargo, no todos los municipios han podido mejorar sus ingresos mediante una mayor recaudación del predial, pues sólo algunos municipios, en su mayoría con grados de urbanización elevados (más de 50 mil habitantes), han sacado provecho de la municipalización del impuesto (Idem: 158-9).

Ahora bien, la estructura de los ingresos propios está fuertemente relacionada con el impuesto relativo a la propiedad inmobiliaria. Sin embargo, existen serios problemas tanto en su captación como en su administración. Las dificultades que se pueden mencionar para el manejo del impuesto son las siguientes: falta de capacidad administrativa; desconocimiento de procesos de mejora en el cobro y la gestión; fallas o inconsistencias en los padrones de contribuyentes; desactualización de tarifas e inadecuado manejo del suelo urbano, entre otras. En conclusión, los recursos que los gobiernos municipales captan no son suficientes para satisfacer todas las funciones que tienen y para las cuales están facultados; incluso, algunos municipios no alcanzarían a cubrir su gasto administrativo con sus propios recursos. Esto demuestra la debilidad de las finanzas públicas municipales (Mendoza, 2002: 240, 241).

2.4 Causas del fortalecimiento de la hacienda municipal

La reseña anterior sobre finanzas públicas municipales se sintetiza en los siguientes puntos.

Primero, se ha logrado establecer que las fuentes fiscales contempladas en la reforma municipal (impuesto predial y cuotas) tienen mayor importancia en municipios con mayor crecimiento urbano y poblacional (Ordóñez, 1994: 138), en particular, en los municipios urbanos más grandes (Cabrero y Orihuela, 2002: 187). La expansión de los ingresos en los municipios urbanos a su vez es posible debido a la fuerte concentración de población en los mismos (Cabrero, 2004: 7). Los impuestos a la propiedad inmobiliaria, son más significativos en núcleos humanos con un cierto nivel de urbanización y desarrollo económico (Ordóñez, 1994: 138).

Otros autores colocan su atención, como Tello, en las diferencias en el nivel de recaudación que son posibles por el perfil económico de los municipios. En tanto que las haciendas de municipios industriales y turísticos hacen un intento por incrementar su recaudación, los municipios con alto porcentaje de su población ocupada en el sector primario se hacen más dependientes (Tello, 2002: 39).

En la misma perspectiva, comparando los promedios del ingreso per cápita y los porcentajes de participaciones por tipos de ciudad, Jaime Sobrino encontró que las capitales de las entidades federativas consiguieron en promedio mayores ingresos por habitante respecto a las no capitales, pero menor porcentaje de participaciones. Las ciudades fronterizas o portuarias tenían un ingreso per cápita significativamente superior al resto de las ciudades del país; las fronterizas gracias a ingresos propios, las portuarias por participaciones federales. Por último, las ciudades competitivas, desde el punto de vista de su crecimiento industrial, mostraron un ingreso per cápita inferior respecto a las no competitivas, pero una mayor recaudación porcentual de ingresos propios.

Segundo, las condiciones administrativas y el perfil de los funcionarios municipales responsables de actividades financieras determinan el desempeño de los gobiernos municipales con relación al manejo de sus haciendas (Cabrero, 2004: 14; Sempere y Sobarzo, 1994: 168-9). El crecimiento del ingreso municipal

depende en una alta proporción de la velocidad con la que se presenten los cambios organizativos en cada aparato de gobierno (Ordóñez, 1994: 145-6).

Tercero, esta tendencia de fortalecimiento de la hacienda municipal también se explica por las transferencias federales (participaciones y aportaciones). Por un lado, esta política ha reducido el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales (Sour, 2004: 744). Las diferencias en el desempeño fiscal de los municipios, es más negativo en los municipios grandes (Idem: 748).

Por otro lado, financiar las haciendas municipales con transferencias puede ocasionar que se utilicen para solventar, en última instancia, el consumo de bienes privados, o bien una reducción de la recaudación por fuentes de ingresos locales (Cullen y Gutiérrez, 1996: 26). La política de transferencias genera incentivos para que los gobernantes de estas instancias tiendan a cabildear para obtener un mayor nivel de participaciones (Cabrero y Carrera, 2000). En efecto, lo que hacen los gobiernos locales es dedicar su esfuerzo político a negociar fórmulas favorables y, dependiendo de éstas, los indicadores que las alimentan tienden a sobredimensionarse¹⁶. Al mismo tiempo, con la intensificación de la competencia política local se ha inhibido el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, muy presente en la competencia entre partidos políticos (Cabrero y Orihuela, 2002: 202).¹⁷

La importancia de las transferencias habría que explicarla por el desequilibrio entre las cada vez mayores responsabilidades de los gobiernos locales en materia de gasto público en comparación con la debilidad de sus fuentes de financiamiento¹⁸ (Flores y Caballero, 1994: 158).

Cuarto, no sólo las transferencias impulsan un debilitamiento de los ingresos propios municipales, pues el escaso fortalecimiento en el cobro del

16 Es muy común que los funcionarios municipales argumenten que la población real de su municipio es muy superior a la población registrada por los censos de población y que mencionen tamaños poblacionales ostensiblemente exagerados.

17 Este tipo de argumentación, sin embargo soslaya las razones que por ejemplo Barrio y Álvarez tuvieron para incrementar sus ingresos. Consúltese tanto a Victoria Rodríguez como a Guerrero Amparán.

18 Al respecto Oates (1972) ha señalado que entre mayor es la diferencia entre las funciones de gasto y las potestades tributarias, los niveles subnacionales tienen menores incentivos a recaudar.

impuesto predial, se explica por una notoria incapacidad administrativa y la falta de recursos humanos capacitados para actualizar el catastro municipal, reducir la evasión fiscal y ampliar los padrones de contribuyentes (Merino, 2001, Aguilar V., 1994: 82, Días F., 2002: 403)¹⁹. También se debe reconocer que la reducida base a la que se aplican los impuestos locales, cierta debilidad administrativa o política para aumentar la base y la falta de coordinación con las entidades paraestatales federales, explican la limitada recaudación (Aguilar V., 1994: 66). Finalmente, la escasa o nula cultura contributiva de los contribuyentes por más que hayan sido superadas las carencias administrativas, influye en el debilitamiento de los recursos fiscales propios con que pueda contar un municipio (Flores y Caballero, 1994: 158).

En cuanto a las finanzas públicas de municipios metropolitanos de la ZMCM, las diferencias intermunicipales parecen responder al modo en que se está expresando la descentralización en el Estado de México y a las políticas locales de captación de ingresos y de distribución de recursos fiscales, ya que las diferencias en la riqueza relativa de los diferentes municipios se expresan en una captación diferencial de recursos públicos que tiende a reproducir la pobreza de los municipios menos favorecidos (Duhau, 1993: 43-5).

Ahora bien es posible que la diferencia en la recaudación del predial se deba a la diferencia tanto en el número de predios por los que se paga el impuesto²⁰, como al menor valor promedio²¹, tanto de mercado como catastral, de los predios localizados en los municipios conurbados (Duhau, 1997).

Simultáneamente la situación rural de los terrenos y la irregularidad en su ocupación en el valle de México determinan que el pago del impuesto predial, al

19 Resulta central este conjunto de consideraciones dado que a partir de ellas se plantean, casi como de rebote las alternativas al respecto: modernización e la administración tributaria. Véase lo que en su momento planteó Pichardo (1987).

20 Cuyo factor decisivo está constituido seguramente por la irregularidad en la propiedad y en los registros catastrales existentes (Duhau, 1997: 101).

21 En el valor promedio de los predios, influye sin duda tanto la mayor proporción de viviendas populares en áreas periféricas donde los precios del suelo son relativamente bajos, como las actividades inmobiliarias, comerciales y de servicios que se desarrollan dentro de la economía formal de cada municipio (Duhau, 1997: 101, 103).

observar su evolución, sea prácticamente nulo o muy reducido (Conde, 2000: 212).

Finalmente, la depresión del mercado inmobiliario de la segunda parte de la década de los noventa y un agotamiento del estímulo federal a la recaudación de predial y agua han derivado en la pérdida de innovación y a una importante vulnerabilidad de los gravámenes regionales y locales (Morales y García, 2002: 428).

Quinto, los gobiernos locales también enfrentan obstáculos para hacerse cargo de la prestación de nuevos servicios y de la dotación de bienes públicos por que dentro de su jurisdicción las facultades para fijar cargas económicas a los contribuyentes son limitadas (Flores y Caballero, 1994: 158). Estos gobiernos han abandonado su responsabilidad tributaria por que el SNCF limita sus posibilidades por las acotadas potestades tributarias de que disponen (Moreno, 1999: 19).

Los puntos anteriores intentan ilustrar diferentes causas objetivas en el fortalecimiento de la hacienda municipal, y en especial el debate en torno a la importancia fiscal de la célula básica del desarrollo del país.

Pero especialmente debe ponderarse el valor de esa variedad de causas en las zonas metropolitanas, ya que los servicios e infraestructura municipal en ellas enfrentan costos crecientes y otros tipos de obras que las demás ciudades no requieren. A la par de lo anterior, establecido por Unikel, en estas ciudades la población interactúa en al menos dos espacios (el del Distrito Federal y el del Estado de México) que pueden variar fiscalmente. Esto acentúa las dificultades para obtener fondos, pues los habitantes de estas áreas no son sujetos de impuesto en su municipio central (que puede ser el lugar donde trabaja), y en el de residencia pueden coexistir diferentes elementos que impiden una recaudación adecuada.

Capítulo 3: Finanzas públicas de los municipios metropolitanos de la ZMCM

Introducción

Después de organizar las ideas prevalecientes sobre las causas del fortalecimiento de las haciendas públicas municipales en el capítulo anterior, se puede preguntar cuál es la situación fiscal de un grupo particular de municipios funcional y espacialmente relacionados con el Distrito Federal, y que conforman el asentamiento humano más importante del país: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

Los avances logrados por la investigación han sido posibles gracias a que se ha indagado en las características que han conducido a ciertos municipios a tener una estructura de ingresos con una mayor importancia, relativa y absoluta, de los ingresos propios, permitiendo una mayor capacidad financiera²² y una clara consolidación de su autonomía fiscal.

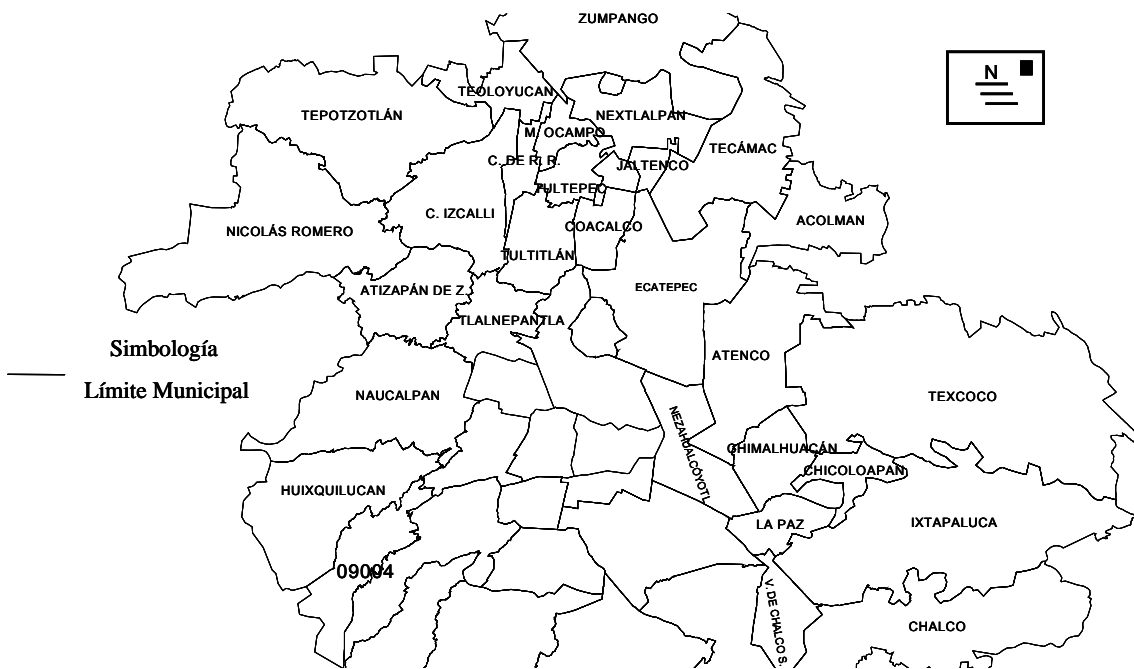
Las finanzas públicas de los municipios metropolitanos, en particular sus ingresos, no están más allá de la forma en que se expresa el sistema fiscal mexicano al nivel municipal, pero sí deberían diferir entre sí, además de otras razones que se intentaran mostrar en el presente capítulo, dependiendo del lugar que cada municipio tiene en la metrópoli. La conjugación simultánea de diversos procesos conformaron una forma socioespacial metropolitana en la que cada municipio adquiere una forma espacial predominante que determinará la base gravable sobre la cual los ayuntamientos pueden obtener cierto tipo de financiamiento para responder a sus desafíos urbanos particulares.

3.1 Zona Metropolitana de la Ciudad de México

La Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) considerando el tejido urbano continuo (Mapa 1), la integran 44 jurisdicciones (las 16 delegaciones del Distrito Federal y 28 municipios del Estado de México). En el año 2000 contaba con una población censal de 17 millones seiscientos mil habitantes.

²² La relación entre los ingresos propios y el gasto corriente. La capacidad de cada municipio para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación.

Mapa 1
Municipios Metropolitanos de la Ciudad de México



Fuente: Sistema de información geográfica para la investigación y la planeación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, OCIM-SIG. UAM-A.

Esquemáticamente el área que ocupa se debe a la expansión física alcanzada mediante cinco modalidades (Duhau 2005):

1. Urbanización por incorporación de suelo a través de fraccionamientos destinados al uso habitacional.
2. Conjuntos habitacionales de interés social.
3. Ciudades satélite, como "Ciudad Satélite", en Naucalpan, que fue concebida a fines de los años 1950 como una gran suburbia residencial destinada a las nuevas clases medias o como en Cuatitlán Izcalli, que fue desarrollada en los años 1970 a partir de un complejo industrial preexistente, y pensada como un dispositivo de descentralización de industria, vivienda y población.
4. Espacios productivos, a través de la implantación de parques industriales, como en las delegaciones Azcapotzalco y Gustavo A. Madero, y en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Ecatepec y Cuatitlán Izcalli.

5. La urbanización popular, que en algunos casos se dio en gran escala, sobre todo en el oriente de la metrópoli.

Cuadro 3.1

Población, forma de expansión e indicadores urbanos de los Municipios Metropolitanos

Municipio	Población		Forma de Expansión			Área Urbana	Grado de Urbanización	Densidad Urbana
	Total	Urbana	Cabecera	Formal	Informal			
Acolman	61,250	55,747	8,345	0	46,763	947	91.0	58.9
Atenco	34,435	26,371	0	0	26,172	767	76.6	34.4
Atizapán de Zaragoza	467,886	467,544	16,336	127,783	304,847	5,284	100	88.5
Coacalco	252,555	252,291	0	282,762	148,080	6,814	100	66.2
Cuautitlán	75,836	69,312	9,706	193,586	46,609	2,044	91.4	123
Chalco	217,972	209,810	15,212	614	193,940	2,606	96.3	80.5
Chicoloapan	77,579	77,101	15,263	0	61,262	1,730	99.4	44.6
Chimalhuacán	490,772	485,468	32,055	0	450,475	3,637	98.9	133
Ecatepec	1,622,697	1,621,827	9,350	521,927	1,074,211	11,075	100	146
Huixquilucan	193,468	166,379	7,384	44,469	112,925	1,747	86.0	95.2
Ixtapaluca	297,570	289,657	21,146	68,500	195,667	4,359	97.3	66.5
Jaltenco	31,629	30,682	0	16,790	13,892	6,452	97.0	4.76
Melchor Ocampo	37,716	31,045	11,270	0	20,776	888	82.3	35.0
Naucalpan	858,711	844,599	7,884	202,457	608,763	7,619	98.4	111
Nezahualcóyotl	1,225,972	1,225,083	0	110,505	1,114,578	5,151	100	238
Nextlalpan	19,532	14,270	0	0	14,270	619	73.1	23.0
Nicolás Romero	269,546	254,819	22,876	8,074	204,603	2,807	94.5	90.8
La Paz	212,694	211,298	23,144	13,805	169,326	2,177	99.3	97.1
Tecámac	172,813	168,887	7,467	25,012	133,083	2,956	97.7	57.1
Teoloyucán	66,556	62,456	21,709	0	32,581	1,910	93.8	32.7
Tepotztlán	62,280	55,103	6,989	8,483	39,170	2,431	88.5	22.7
Texcoco	204,102	193,672	0	21,596	152,573	6,554	94.9	29.6
Tlalnepantla	721,415	721,407	10,039	212,893	470,714	6,389	100	113
Tultepec	93,277	87,341	13,789	27,630	43,951	1,381	93.6	63.2
Tultitlán	432,141	428,163	20,926	218,104	180,295	4,042	99.1	106
Zumpango	99,774	84,595	0	3,020	74,842	2,309	84.8	36.6
Cuautitlán Izcalli	453,298	450,776	9,594	27,740	19,885	1,407	99.4	49.3
Valle de Chalco	323,461	322,784	10,790	0	307,324	1,948	100	166
ZMCM	9,076,937	8,908,487	301,274	2,135,750	6,261,577	98,048	98.1	90.9

Fuente: INEGI, OCIM-SIG Población por tipo de poblamiento y Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

La dinámica demográfica y espacial de la ZMCM ha experimentado cambios. Este dinamismo es muy importante comprenderlo ya que puede agravar la escasez de recursos públicos en las arcas municipales para responder adecuadamente al desafío metropolitano.

Si bien los procesos demográficos y la expansión urbana están vinculados en el proceso de metropolización, es menester reconocer un comportamiento diferencial de estos dos aspectos (Esquivel, 1993). Es decir, mientras que se experimenta una disminución de la velocidad de crecimiento poblacional en algunas jurisdicciones de la ZMCM, el crecimiento espacial, expresado en la

urbanización, se muestra dinámico y se resiste a detenerse. Así la metropolización se puede caracterizar por el despoblamiento del área central, el crecimiento por expansión de la periferia y la consolidación-densificación de zonas intermedias.

Connolly (1988) ya había profundizado en estos procesos. Estableció que el crecimiento del área urbana lejos de darse de manera continua, se da por medio de periodos de extensión seguido de etapas de contención del crecimiento donde las zonas ya incorporadas experimentan una densificación interna. Esta dinámica está relacionada con las formas de producción de la vivienda, vinculadas con la forma como ha operado el mercado de suelo y las políticas de desarrollo urbano en los distintos niveles de gobierno.

3.2 Finanzas públicas de los Municipios Metropolitanos

Ahora bien, con los anteriores antecedentes se puede afirmar que el desarrollo urbano municipal no es un proceso homogéneo ni acabado. En un momento determinado, el tipo de municipio dentro del conjunto urbano general juega un rol que con el paso del tiempo cambia. Así, esta variable que parecía estar clara en los análisis fiscalistas reseñados líneas arriba, sin embargo adquiere un papel especial cuando se investiga su significado y los procesos que la conforman y le dan sentido.

Por lo anterior se considera que debe revalorarse el papel que tienen esos argumentos que han servido para demostrar el fortalecimiento de la hacienda municipal. Por ello se muestra el comportamiento de las finanzas públicas municipales de los municipios que están físicamente integrados al área urbana del Distrito Federal.

3.2.1 Finanzas Públicas Municipales

En términos absolutos y a precios constantes, es indudable que los municipios metropolitanos de la ZMCM disponen cada vez de mayores ingresos para el desempeño de sus funciones de gobierno. En 1980 este conjunto de municipios contó con un presupuesto, a precios constantes, de \$2,650,332 mil pesos, mientras que en 2005 contaron con \$14,863,851 mil pesos en sus arcas (Ver Anexo estadístico).

En la evolución de los ingresos municipales pueden distinguirse en términos muy generales tres etapas. Primero un periodo *estable* del ingreso público municipal entre los años 1980 – 1988, que ligeramente favoreció la reforma municipal del 84. En efecto en 1988 el ingreso total municipal fue de \$3,830,018 mil pesos, lo que significó una variación porcentual respecto a 1980 de 30.8%. En este periodo el ingreso municipal propio comienza a repuntar, con respecto al peso absoluto de las transferencias, a partir de 1985 alcanzando un primer tope en 1988. Las transferencias eran más importantes antes de 1984. El comportamiento de ingresos propios y transferencias permiten concluir un efecto positivo de la reforma municipalista al aumentar la capacidad financiera de los municipios metropolitanos.

La segunda etapa, denominada por Cabrero como maduración de la reforma municipal, efectivamente inicia en 1989 pero no se extiende más allá de 1993. En este periodo si se compara la diferencia entre transferencias e ingresos propios en términos absolutos se observa una ligera ampliación de la capacidad financiera municipal.

La hacienda municipal en este periodo enfrentó una reducción en 1990 y 1991 del monto de transferencias, junto con un crecimiento de sus ingresos propios. En 1990 lo hizo a través de una importante cantidad de recursos recaudados vía ingresos tributarios; en 1991 en cambio la compensación provino de una mayor recaudación vía ingresos no tributarios. En 1992 la hacienda local se fortalece por el impulso de los ingresos tributarios que logra compensar la caída de los no tributarios y llevar a un nuevo tope a los ingresos propios municipales, que inclusive no se ha vuelto a alcanzar desde entonces.

Finalmente, una tercera etapa comienza en 1997. Por la importancia de las fuentes de ingreso público municipal debe denominarse como etapa de *dependencia*. En efecto, en esta etapa las fuentes propias municipales dejan de crecer. En cambio las transferencias repuntan su importancia como soportes del presupuesto municipal. Mientras que en 1997 las transferencias aportaron al erario municipal \$2,948,230 mil pesos, ocho años después ascendieron a \$7,835,131 mil pesos, una variación porcentual de 62%.

Los ingresos propios en este periodo alcanzan su tope en 2004, que sin embargo no superó al último y más importante de 1992. Tanto los ingresos tributarios como los no tributarios no volvieron a tener la importancia de principios de los noventa del siglo pasado. Es claro que esta situación mina la autonomía municipal pues una de las formas de ejercerla es a través del crecimiento de su capacidad financiera, es decir, del fortalecimiento de la hacienda municipal.

En términos porcentuales es aún más claro el descenso de la capacidad financiera del municipio metropolitano en la ZMCM (Ver gráfico). Pero ¿por qué los ingresos públicos municipales propios de los municipios metropolitanos disminuyen? Para contestar esta pregunta primero se debe investigar el significado de los supuestos planteados por la investigación fiscal municipal.

En la literatura fiscal municipalista se afirma que hay más capacidad financiera en ciudades con alta densidad poblacional. El mecanismo causal es el argumento de que la mayor densidad poblacional está relacionada con una mayor concentración de la población en áreas reducidas del territorio lo que permite eficientar la recaudación municipal propia.

También se supone que las ciudades más grandes en términos poblacionales, por su alta atracción de población hacia sus confines así como una tasa natural alta de crecimiento, aumenta la recaudación y con ello la capacidad financiera municipal.

También, vinculado con la organización fiscal del país la dependencia financiera²³ se supone que siendo alta, disminuye en consecuencia la capacidad financiera municipal. Contar con recursos fiscales que no implican de parte del gobierno municipal ejercer presión sobre los ciudadanos en su jurisdicción es preferible a tener que afrontar el costo político de medidas tan impopulares como cobrar impuestos. Por esto mismo, es posible encontrar que la carga fiscal sea reducida lo que desde luego impacta en la capacidad financiera del municipio.

23 Indica la relación entre las participaciones federales y el gasto total. Un mayor índice de dependencia financiera es señal de una menor autonomía de la hacienda municipal. Tiende a relacionarse inversamente con el indicador anterior (Cabrero y Orihuela, 2001)

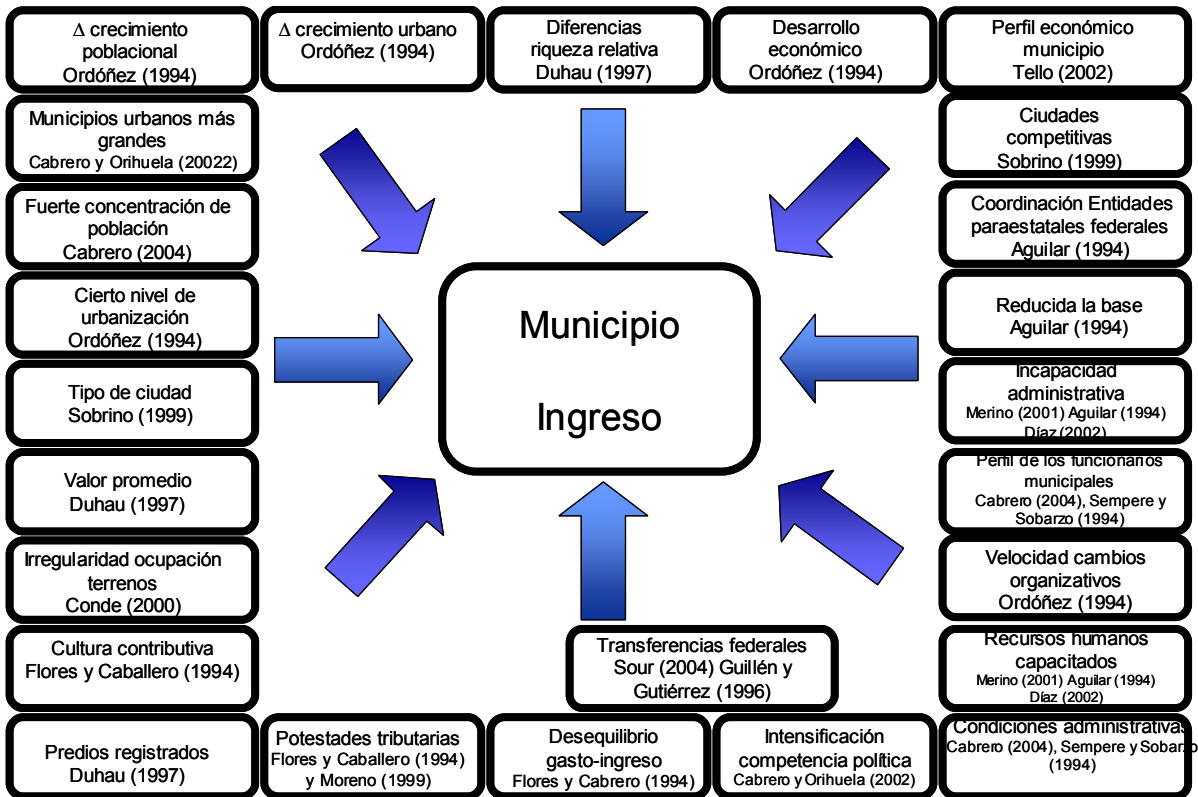
Áreas pobres o más bien con un grado e índice de marginación elevados pueden contrarrestar las posibilidades fiscales municipales para recaudar tributos y derechos por servicios, en vista de la situación económica de los habitantes. El argumento es que la marginación puede tener un impacto fuerte si el municipio metropolitano está poblado predominantemente por población marginada.

Finalmente, teniendo en cuenta las modalidades de expansión aludidas líneas arriba, que una proporción importante de municipios haya crecido como producto del poblamiento popular implica que la capacidad financiera sea reducida, y un importante desafío urbano pues en esos espacios será cada vez más dispareja la relación entre la capacidad de respuesta del municipio frente a las necesidades urbanas que demanda la población que ha poblado dichos espacios.

Por otro lado, en virtud de las diferencias fiscales, en cuanto a la cantidad de recursos, se ha optado por emplear el término capacidad financiera como una medida que representa el esfuerzo fiscal municipal para fortalecer su hacienda. Este indicador muestra la relación entre los ingresos propios (directos) y el gasto corriente. Es decir, la capacidad de cada municipio para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación. A mayor capacidad financiera mayor autosuficiencia y equilibrio en la estructura de gasto, es decir, una hacienda municipal más sana (Cabrero y Orihuela, 2001).

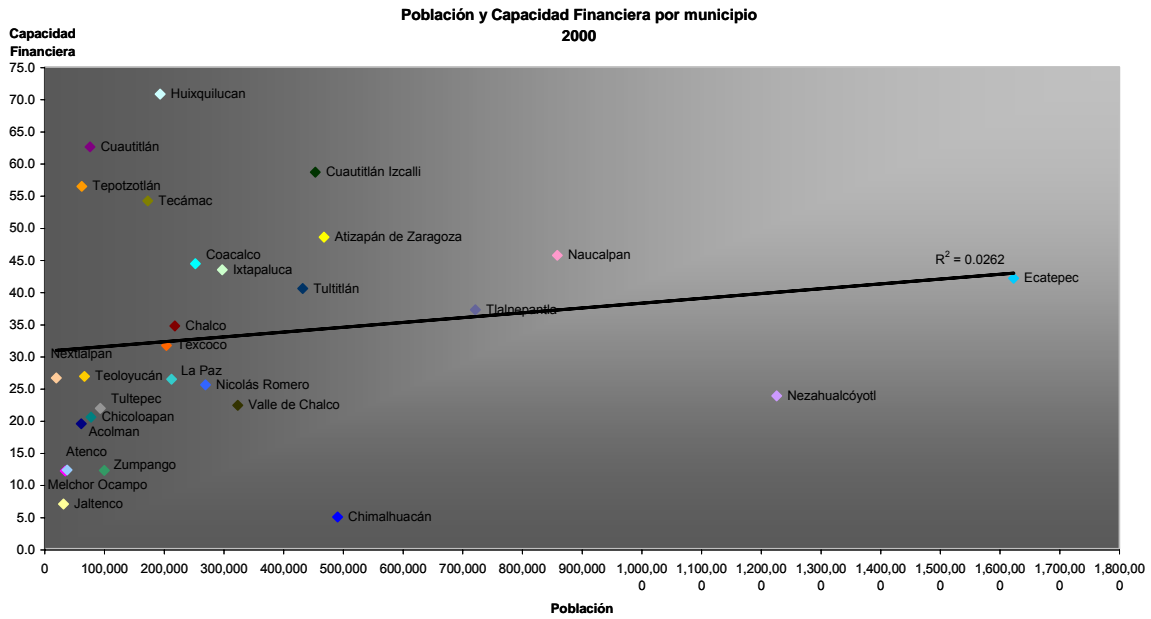
Ahora bien, ¿será cierto que esas variables independientes (Gráfico 3.1) explican el fortalecimiento de la hacienda municipal de los municipios metropolitanos, tal y como se ha constatado hasta ahora?

Gráfico 3.1

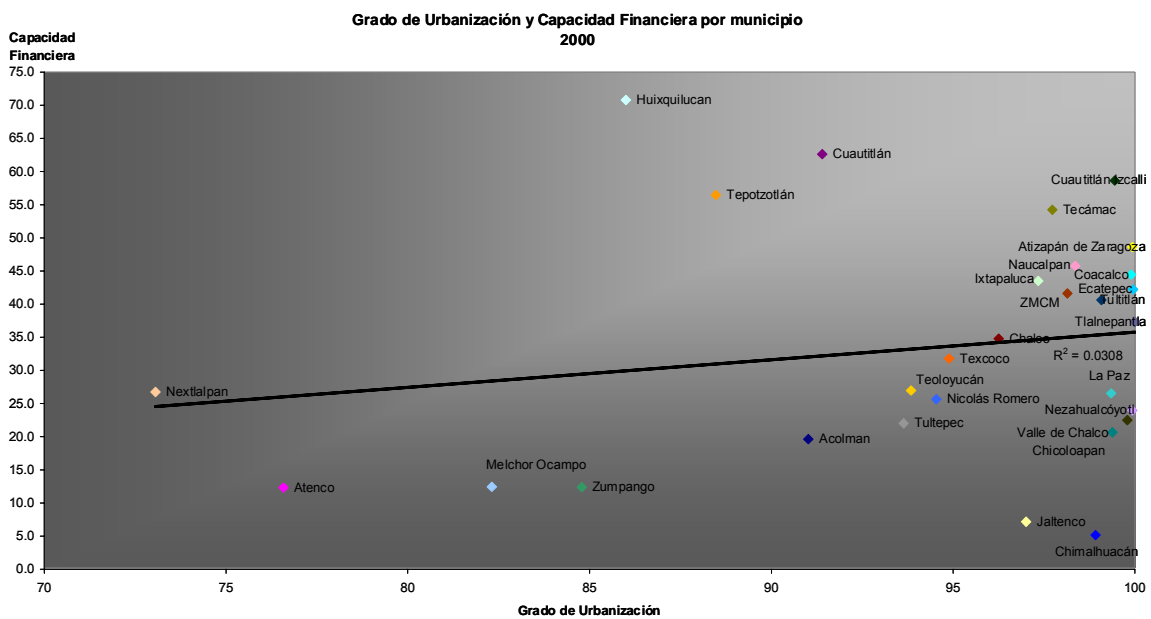


La investigación sobre finanzas municipales, sobre todo en la primera mitad de los años noventa, planteó que los municipios urbanos comenzaban a despuntar en el fortalecimiento de sus ingresos propios, lo cual les permitía entrar en una dinámica de innovación y de adaptación de sus estructuras administrativas para ampliar su capacidad de respuesta frente a los diversos contextos de desarrollo urbano que enfrentaban.

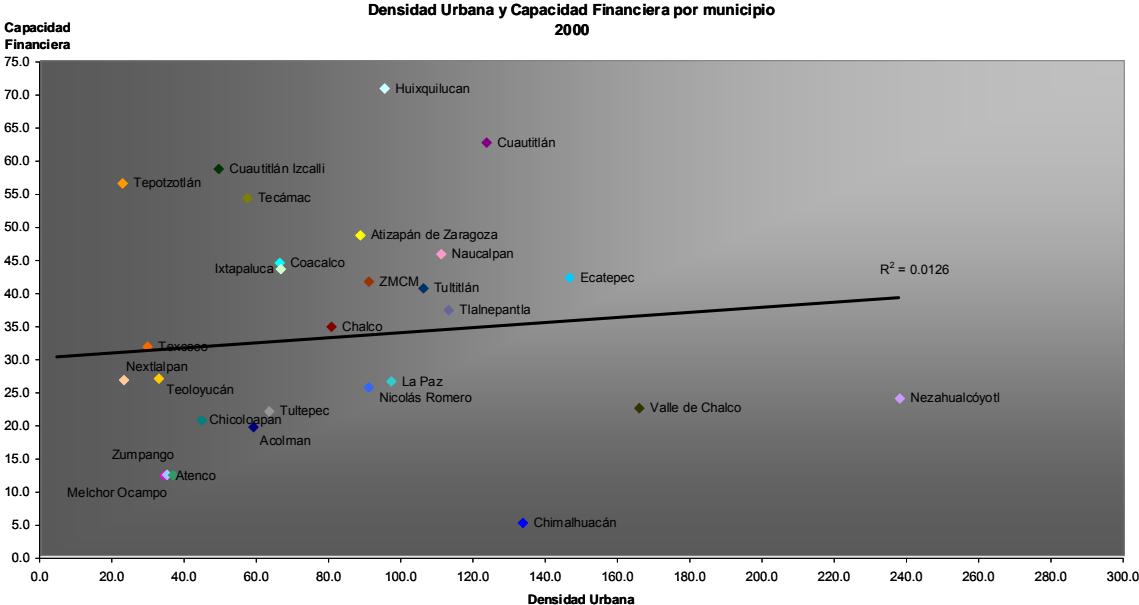
Este supuesto sin embargo debe revisarse a fin de saber qué tanto explica el comportamiento fiscal general que constatamos líneas arriba. Al relacionar la población municipal con la capacidad financiera de cada municipio metropolitano se constata que es relativa la influencia del tamaño de la población. El coeficiente de determinación es de 0.026, lo que significa que el tamaño de la población municipal explica escasamente la ampliación de la capacidad financiera municipal.



Más allá de un análisis específico por municipio, en segundo lugar al calcular la relación entre el grado de urbanización y la capacidad financiera, la cual debería arrojar una fuerte relación, sin embargo, no tiene el significado que se le ha atribuido, pues sólo explica una proporción muy baja de variabilidad de la capacidad financiera municipal (R^2 0.026).



A la par de lo anterior, la densidad urbana de hecho tampoco arroja evidencia suficiente acerca de su importancia, en cuanto a que la concentración poblacional en el territorio con fines de control de la base gravable (sobre todo de inmuebles), en el fortalecimiento fiscal municipal (R^2 0.012).

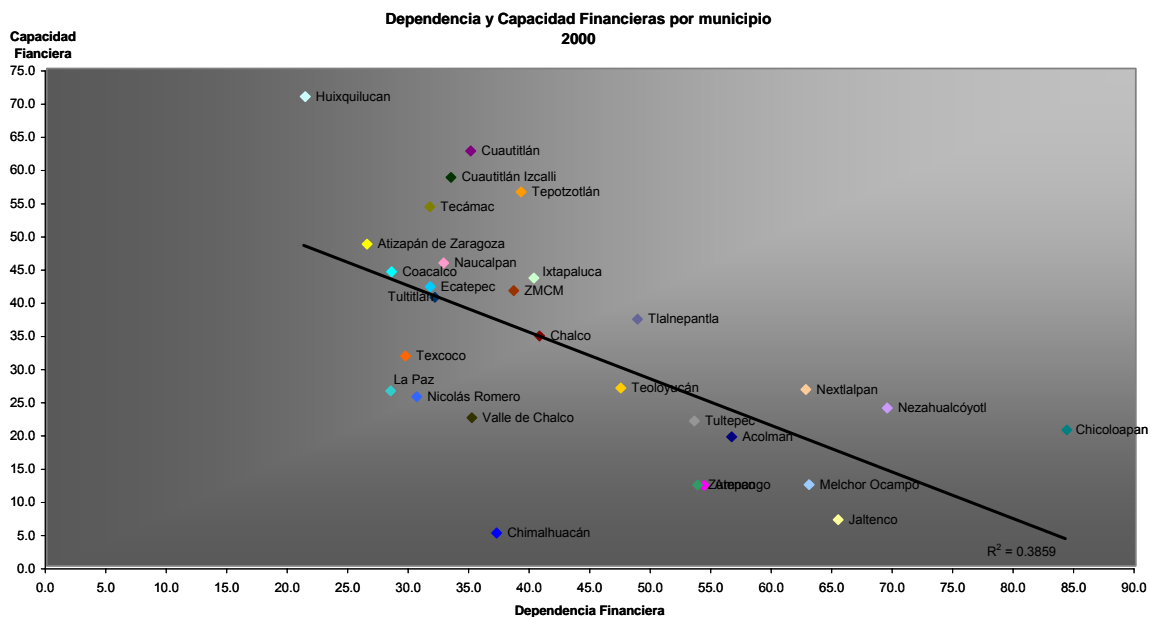


Ahora bien estos supuestos ayudaban a comprender por qué se fortalecían las haciendas municipales. Al investigar cómo se comportan en un momento determinado y en un grupo peculiar de municipios, se pudo constatar la baja influencia que tienen para el fortalecimiento de la hacienda municipal.

La relación de estas variables con la baja mostrada en los ingresos municipales propios se explica por el hecho de que aún contando con una amplia población, urbana y concentrada en el territorio, disponen de fuentes alternativas (transferencias) que les permiten conformar sus presupuestos independientemente de las “bondades” de la recaudación propia en cuanto a la ampliación no sólo de sus ingresos regulares y de su capacidad de gastar, sino de hacer efectiva su autonomía, como lo constató Juan Pablo Guerrero.

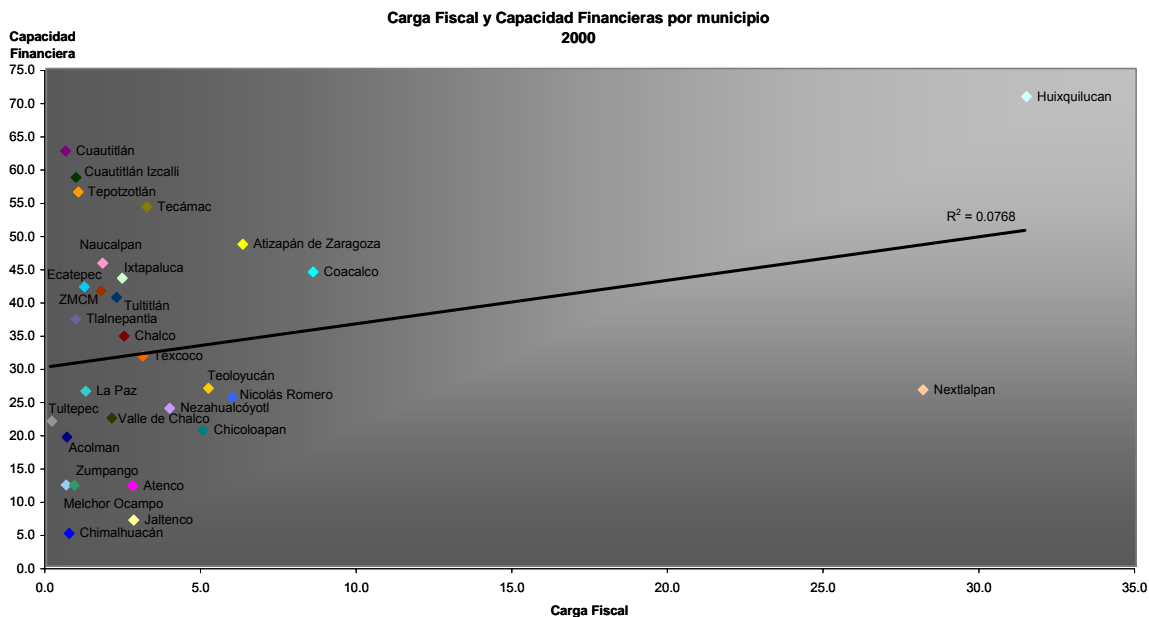
Ahora bien, hay municipios metropolitanos que han logrado revertir la situación fiscal general anterior, lo que se puede ver en la relación entre capacidad

y dependencia financieras (la proporción del gasto corriente que logra financiar con los recursos indirectos, en comparación con los provenientes de las fuentes directas de financiamiento).



En resumen, el fortalecimiento de la hacienda municipal, en particular de sus ingresos propios, guarda una escasa relación con el tamaño del municipio, su grado de urbanización y la concentración de la población en el territorio. Contrariamente a lo que se consideraba, lo anterior no es porque los municipios metropolitanos de este estudio dependen en un grado considerable de participaciones federales. El financiamiento de los presupuestos municipales, muestra que la capacidad fiscal municipal crece en la medida en que disminuye la dependencia financiera.

Entonces sí no son esas las causas del fortalecimiento de la hacienda municipal, ni tampoco explican el progresivo descenso de la importancia relativa de los ingresos propios, ¿qué explica esos hechos?



3.2.2 EL CASO DE TEPOTZOTLÁN

En el **Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006** de Tepotzotlán se expone la siguiente situación: el padrón catastral cuenta con 9,185 contribuyentes y a marzo de 2004 sólo 53% había pagado el impuesto predial. Además, el Municipio tiene 14,942 claves catastrales, sin embargo 5,757 predios con clave catastral no forman parte del padrón de contribuyentes y 15 mil predios sin clave catastral, no pagan impuestos.

Situaciones de este tipo han sido escasamente consideradas en la investigación fiscal municipalista. Al estimar el impacto que tendría en los ingresos municipales el hecho de contar con un padrón completo y un impulso del gobierno municipal por cobrar, se encontró lo siguiente.

Indicadores de la Problemática Financiera	
Análisis de Fortalecimiento de la Hacienda	
Impuestos	18,856,810
Predial (47%) ¹	8,862,701
Pagos (53%) ²	8,862,701
Evasión (47%)	8,330,939
Padrón	9,185
Pagos (53%)	4,868
Evasión (47%)	4,317
No forma parte padrón	5,757
Total Claves	14,942
Predios no pagan	15,000
Posible Padrón	29,942

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006 y Entrevistas con funcionarios de tesorería.

^{1/} Porcentaje que representó en el 2000 el predial respecto de los impuestos

^{2/} Porcentaje del padrón que cubrió su pago a marzo de 2004.

En el 2000 la proporción del monto del ingreso predial respecto a los impuestos municipales era de 47%. En su presupuesto de ingresos municipales de 2004 las autoridades hacendarias del municipio presupuestaron \$18,856,810 pesos de ingresos por predial.

Ahora bien, si se considera que 53% paga predial y dicho monto significa 47% del monto presupuestado de impuestos, el municipio obtendría \$8,862,701 pesos del monto estimado. El 47% de contribuyentes deudores le impiden a las autoridades hacendarias municipales obtener \$7,859,548 pesos. Un 12% del gasto administrativo municipal.

La proporción de los predios empadronados en relación con las claves catastrales es del 61%. Los contribuyentes que no pagan más los 5,757 predios que no están en el padrón y cuentan con clave catastral, dan al municipio de Tepetzotlán una oportunidad de ampliar en cerca de 10,000 contribuyentes adicionales.

Indicadores de la Problemática Financiera	
Análisis de Fortalecimiento de la Hacienda	
Derechos	12,400,242
Agua (10%) ¹	1,240,024
Pagos (39%) ²	1,240,024
Evasión (61%)	8,330,939
Padrón	8,665
Pagos (39%)	3,379
Evasión (61%)	5,286

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006 y Entrevistas con funcionarios de tesorería.

^{1/} Porcentaje que representó en el 2000 el agua respecto de los derechos municipales de todo el país.

^{2/} Porcentaje del padrón que cubrió su pago a marzo de 2004.

El conjunto de las claves catastrales empadronadas que pagaron predial contribuyeron con \$1,821 pesos en promedio. Tanto los deudores empadronados como los predios con clave catastral y que es necesario incorporar al padrón, le permitirían al municipio recaudar \$18,340,766 pesos. Una proporción con respecto al gasto administrativo del 28%.

Pero, si se incorporaran esos 15 mil predios que no pagan, el padrón crecería en 25,074 contribuyentes que arrojarían un crecimiento de la recaudación por predial de \$45,649,827 pesos; 70% del gasto administrativo.

En suma, un padrón más completo si incluyera los contribuyentes que pagan, los que están empadronados y no pagan, los que tienen asignada clave y los que no pagan, sería de 29,942. En total el municipio obtendría recursos, aplicando el monto del predial posiblemente recaudado entre los predios

empadronados que pagaron, por \$54,512,528 pesos; 84% de sus gastos administrativos presupuestados al 2004.

En cuanto al agua, se tiene un registro de 8,665 contribuyentes de los cuales el 39% está al corriente con sus pagos. En el 2000 el agua representó en los ingresos municipales del estado de México por concepto de derechos el 22%. Al aplicar esta proporción a los derechos correspondientes al municipio de Tepetzotlán en ese año, se tiene que la captación por derechos de agua, muy probablemente, fue de \$2,728,053 pesos. Teniendo en consideración que es un monto relativo al 39% del padrón, lo que se deja de captar por el 61% restante significarían \$4,266,955 pesos adicionales a las arcas municipales.

El impacto en los ingresos propios del municipio de ambas fuentes, al atacar la evasión, ampliar sus padrones y responsabilizar a su sociedad local en la importancia de sus contribuciones para el erario público municipal, sería de \$54,512,528 de predial y \$4,266,955 pesos por concepto de agua. Ello significa que al 2003, por ejemplo, el gasto administrativo se hubiera podido cubrir con ingresos propios. Por tanto, es muy probable que estuviéramos hablando de una hacienda fortalecida, en especial le brinda la oportunidad al municipio de ejercer su autonomía.

En entrevista con funcionarios catastrales del municipio, pudimos constatar la importancia de ampliar el padrón catastral, ya que si bien todo el territorio municipal ya cuenta con una valuación catastral, es en la cabecera municipal donde el municipio logra una mayor recaudación.

Los resultados anteriores ponen en tela de juicio ciertos argumentos sobre el fortalecimiento de la hacienda municipal y cuestionan la importancia de las transferencias para nivelar el equilibrio vertical resultante. Por lo anterior el municipio metropolitano enfrenta un desafío innegable en cuanto al financiamiento del desarrollo urbano. Resolverlo dependerá de cuánta disposición tengan las diferentes autoridades en la metrópoli para redistribuir recursos entre jurisdicciones, y qué tanto las autoridades locales están dispuestas a cargar el financiamiento en sus contribuyentes empleando sus potestades tributarias.

Conclusiones

En esta investigación se ha logrado precisar cuáles son los alcances del municipio mexicano en el reparto del pastel fiscal del país. Primero, aparentemente se ha creído que como las funciones de gobierno del nivel federal son superiores y éste cumple mejor el objetivo de la política fiscal, debe centrarse y profundizarse su disponibilidad de recursos fiscales.

La centralización fiscal del país, sin embargo, ha llevado a una centralización de facultades tributarias cedidas por las autoridades hacendarias regionales que generan una pugna y negociación continúa de estas autoridades con el legislativo por transferencias fiscales bajo diversas formas, agravando su escasa contribución en la carga fiscal global del sistema tributario mexicano.

En cuanto al municipio, desde nuestro punto de vista, se han creado mitos sobre un supuesto fortalecimiento de su hacienda. Con la reforma municipalista de 1983 el federalismo fiscal mexicano tuvo la expectativa de volver al municipio mexicano un ente activo para recaudar y financiar una buena proporción de su gasto, apostándole a entregarle la facultad de gravar aquellos sujetos y objetos fiscales localizados en sus confines.

La recaudación exitosa que se esperaba obtuvieran los municipios no llegó para quedarse. La recaudación exitosa se dio sólo por periodos cortos y en momentos de alternancia acompañados de restricciones presupuestales desde el gobierno estatal.

Tampoco se mantuvieron constantes los factores “positivos” que le permitían a los municipios ingresar en una *clara* tendencia incremental de sus ingresos. Al observar sincrónicamente la influencia de estas variables explicativas se pudo constatar la escasa asociación con el fortalecimiento de la hacienda local de los municipios metropolitanos de la ZMCM. Lo que en cambio pudo determinarse son las tareas que tienen los municipios si bien sólo pudimos acercarnos a la situación hacendaria del municipio de Tepotztlán.

En efecto, es necesario que el municipio primero revise cuántos predios existen en su jurisdicción, cuántos están registrados en su padrón, a cuántos le emite boleta de predial y cuántos acuden a pagar. Posteriormente, revisar cuál es

la relación entre los predios registrados y sus características, pues de ello dependerá una mejor valuación catastral y una mayor recaudación y justicia tributaria en última instancia. En seguida, para empadronar los predios faltantes el municipio debe definir una serie de políticas de levantamiento y captura de la información de los predios. Estas políticas refieren a múltiples características del predio que brinden información para una correcta valuación catastral.

Al mismo tiempo el municipio también debe trabajar su área de catastro como una instancia de control y regulación del desarrollo urbano municipal. Por esto debe cambiar de un analista catastral, inscrito en la unidad departamental de catastro, a una subdirección catastral dividida en áreas que permitan integrar múltiples datos en un solo sistema conectado con las ventanillas de tesorería. Es decir, un área de valuación, una de padrón, otra de cartografía, y una más de proyectos especiales. Asimismo, sugerimos una reducción del gasto corriente cuyo ahorro se canalice hacia el fortalecimiento de la Tesorería municipal en cuanto a los activos indispensables para que tenga un catastro más completo que el que actualmente tiene.

También hacia fuera del municipio hay tareas como el fortalecimiento del organismo técnico del gobierno mexiquense en donde puedan recurrentemente capacitarse los funcionarios catastrales municipales. Aceptando como otros que la duración del periodo presidencial del municipio influye en la implementación de cambios radicales en la operación de las haciendas municipales, es menester que se cambie la duración del período de gobierno municipal o que se introduzca la reelección inmediata. En resumen el municipio debe administrar mejor los recursos económicos mediante acciones como el mejoramiento de su catastro y la gestión eficiente de los recursos económicos. Pero es muy importante que el proceso de transición hacia una hacienda local más fuerte se de con un manejo transparente y una rendición de cuentas de la Hacienda Municipal.

Bibliografía

- Aguilar V., Luis F. (1994), "Hacia un nuevo federalismo", en Arellano C. Rogelio (coord.), **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, México-Gobierno del Estado de Puebla, El Trimestre Económico, FCE, pp. 13-23.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), **Federalismo Fiscal**, México, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donald Colosio, Col. Retos y Propuestas, 90 p.
- Arellano Cadena, Rogelio (1994), "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México", en Arellano C. Rogelio (coord.), **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, México-Gobierno del Estado de Puebla, El Trimestre Económico, FCE, pp. 121-149.
- Arroyo Alejandro, Jesús y Sánchez Bernal, Antonio (1996), "Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales", México, *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, vol. 58, núm. 3, julio-septiembre, pp. 119-132.
- Bazdresch Parada Miguel (1997), "Descentralización y desarrollo institucional en seis municipios de Jalisco: capacidad financiera de los Ayuntamientos", en **Ciudadanía, poder político y gobierno**, RNIU, 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, del 29 de septiembre al 3 de octubre, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 93-111.
- Boadway, Robin y Shah, Anwar (1994), "Federalismo fiscal en las economías en desarrollo y en transición. Algunas lecciones de los países industrializados", en Arellano C. Rogelio (coord.), **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, México-Gobierno del Estado de Puebla, El Trimestre Económico, FCE, pp. 25-45.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación

metodológica para su estudio”, en Cabrero M. Enrique (coord.), **Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México**, México, Colección Las Ciencias Sociales, Porrúa-CIDE, cap. 1, pp. 17-102.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), “Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades”, consultado en la world wide web.

Cabrero Mendoza, Enrique y Orihuela Jurado, Isela (2002) "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)", en *Estudios demográficos y urbanos*, México, El Colegio de México, vol. 17, enero-abril, pp. 175-208.

Cabrero, Eduardo y Carrera, A. (2000), **Fiscal Decentralization and Institutional Constraints. Paradoxes of The Mexican Case**, México, *Working Paper* núm. 85, CIDE.

Colmenares, David (1999) “Retos del federalismo fiscal mexicano”, en *Comercio Exterior*, México, vol. 49, núm. 5, pp. 415-431.

Conde Bonfil, Carola (2000), “Finanzas Públicas Metropolitanas”, en Garza, Gustavo (coord.), **La ciudad De México en el fin del segundo milenio**, México, GDF/COLMEX, pp. 212-218.

Conde Carola (1997), “Innovación financiera y alternancia política”, en **Ciudadanía, poder político y gobierno**, RNIU, 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, del 29 de septiembre al 3 de octubre, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 113-128.

Conde Carola (1998), “Innovaciones en la gestión municipal”, *Documentos de Investigación*, El Colegio Mexiquense, A. C. Disponible en la [www](http://www.cmq.edu.mx.docinvest/document/DI21117pdf).

Cullen, Alejandra y Gutiérrez, Gerónimo (1996), “Descentralización fiscal y federalismo en México”, en *Federalismo y Desarrollo*, México, Banobras, año 9, núm. 53, enero-marzo, pp. 21-26.

- Días Flores, Manuel (2001), "Federalismo fiscal y asignación de competencias: una perspectiva teórica", en *Economía, Sociedad y Territorio*, México, vol. III, núm. 1, pp. 387-407.
- Duhau, Emilio (1993), "Finanzas Públicas y Gobiernos Locales", en *Ciudades*, México, RNIU, núm. 20, octubre-diciembre, pp. 40-47.
- Duhau, Emilio (1997), "Las Finanzas públicas locales en la ZMCM. Una aproximación a su evolución reciente", en Coulomb, René y Emilio Duhau (coords.), **Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos**, México, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, UAM-A, núm. 2, pp. 93-113.
- Duhau, Emilio (2005), "Organización del espacio urbano, segregación y espacio público", en *Ciudades*, México, RNIU, núm. 66, abril-junio, pp.52-61.
- Flores Hernández, José Luis y Caballero de la Rosa, Ricardo (1994), "Estrategias para transformar la coordinación hacendaria y renovar el federalismo fiscal", en Arellano C. Rogelio (coord.), **México Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal**, México-Gobierno del Estado de Puebla, El Trimestre Económico, FCE, pp.151-164.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo. De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal. [online]. [citado 28 Febrero 2005]. Disponible en la World Wide Web: <http://iglom.iteso.mx/jpguer%7E2dctos.html>
- Guerrero Juan Pablo (1997), "La hacienda municipal en México", en **Ciudadanía, poder político y gobierno**, RNIU, 2º Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, del 29 de septiembre al 3 de octubre, Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 151-172.
- Guízar Jiménez, José de Jesús, "Evolución de los fondos de aportaciones federales a entidades federativas y municipios", [online] [citado 02 Marzo 2005] Disponible en la World Wide Web: <http://www.indetec.gob.mx/Estatal/Publicaciones/JesusGuizar/EvolFondos.doc>

- H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, **Finanzas públicas estatales y municipales de México**, varios años.
- INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000.
- INEGI, Estadísticas Económicas, Febrero, 2005.
- INEGI, Censos Económicos, 1999.
- Lagos Rodríguez, Gabriela, "La descentralización de las funciones económicas en el sector público español y la teoría del federalismo fiscal", Congreso de Ciencia Regional de Andalucía: Andalucía en el Umbral del Siglo XXI.
- Mendoza Pérez, Juan (2002), "Los dilemas de las finanzas públicas municipales", en José María Martinelli (coord.), **Políticas públicas en el nuevo sexenio**, México, UAM-I-PyV, pp. 233-248.
- Merino, Gustavo (2001), "Federalismo Fiscal: diagnósticos y propuestas", en Fernández, Arturo M. (coord.), **Una agenda para las finanzas públicas de México**, México, Número especial Gaceta de Economía, ITAM, pp. 145-185.
- Morales Schechinger, Carlos y García J. Sara (2002), "Finanzas públicas y la ZMVM", en **Actualización del POZMVM**, México, PUEC-UNAM, pp. 403-440.
- Morales Schechinger, Carlos, y García J, Sara (2004), "Elementos para una Discusión en torno a la Coordinación Financiera y Fiscal Metropolitana", en **El Desafío Metropolitano**, México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal – UNAM, Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, pp. 198-237.
- Moreno Ayala José Gerardo (1995), "Centralismo fiscal e ingresos públicos municipales", en *Ciudades*, México, RNIU, núm. 28, octubre-diciembre, pp. 31-38.
- Moreno, Alma R. (1999), "Federalismo fiscal", en *Federalismo y Desarrollo*, México, Banobras, año 12, núm. 66, abril-junio, pp. 14-21.

- Musgrave, R. A. y Musgrave, P. B. (1991), **Hacienda Pública, Teórica y Aplicada**, Ed. Mc Graw-Hill, 5a Edición.
- Oates, W. E. (1977), **Federalismo Fiscal**, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Olson, M. (1969), "The Principle of 'Fiscal Equivalence'. The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government", en *American Economic Review*, núm. 59.
- Ordóñez Barba, Gerardo M. (1994), "Finanzas públicas y estructura administrativa: bases para la descentralización de los municipios fronterizos del norte de México", en Guillén L. Tonatiuh y Ordóñez B. Gerardo M. (coords.), **El municipio y el desarrollo social de la frontera norte**, México, Fundación Friedrich Ebert y El Colegio de la Frontera Norte, pp. 131-175.
- Rodríguez E. Victoria (1997) "El municipio libre: diez años de descentralización en la práctica", en **La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo**, México, FCE, cap. VI, pp. 228-268.
- Rodríguez E. Victoria (1997), "La soberanía dependiente: las finanzas intergubernamentales y los estados", en **La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo**, México, FCE, cap. 8.
- Rowland, Allison y Georgina Caire (2001), **Federalismo y federalismo fiscal en México: una introducción**, México, documento de trabajo núm. 94, CIDE.
- Schettino, Macario (1994), **Economía contemporánea. Un enfoque para México y América Latina**, México, Grupo Editorial Iberoamericana.
- Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio (1994), "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", en Arellano C. Rogelio (coord.), **México**

Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal, México-Gobierno del Estado de Puebla, El Trimestre Económico, FCE, pp. 165-196.

Sempere, Jaime y Sobarzo, Horacio (1999), "Reflexiones sobre el federalismo fiscal en México", en *Comercio exterior*, México, vol. 49, núm. 5, pp. 432-437.

Shah y Boadway (1995), "La reforma de los sistemas fiscales en las economías en desarrollo y los mercados emergentes: una perspectiva federalista", en *Crónica Legislativa*, México, octubre.

Shah, Anwar (1994), The reform of intergovernmental fiscal relations in developing and emerging market economies, Washington D.C., World Bank policy and research series 23.

Sobarzo, Horacio (1999), "La cuestión fiscal y el nuevo federalismo", en *Estudios Sociológicos*, México, vol. XVII, núm. 51, pp. 743-785.

Sobrino, Jaime (1999), "Competitividad industrial y finanzas públicas municipales en las principales ciudades del país", **1er Congreso Gobiernos locales: El futuro político de México**, Tema 3: Gestión, Finanzas y Políticas Públicas, México, Septiembre, consultado en la world wide web: <http://www.iglom.iteso.mx/sobrino.pdf>.

Sobrino, Jaime (2000), "Inversión Pública Federal", en Garza, Gustavo (coord.), **La ciudad de México en el fin del segundo milenio**, México, GDF/COLMEX, pp. 220-226.

Sour, Laura (2004) "El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", en *Gestión y Política Pública*, México, vol. XIII, núm. 3, II semestre de 2004, pp. 733-751.

Téllez Guerrero Francisco y Brito Martínez Elvia (1990), "La hacienda municipal en Puebla en el siglo XIX", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), **Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX**, México, Instituto Mora-El Colegio de Michoacán-El Colegio de México-Instituto

de Investigaciones Históricas-UNAM, *Lecturas de Historia Económica Mexicana*, 1998, pp.227-251.

Tello Carrasco, José A. (2002), **Reglas formales y discrecionalidad en las participaciones municipales en México, 1990-2000** (México: Tesis de Licenciatura, ITAM).

Unikel, Luis, Ruiz C., Cresencio y Garza, Gustavo (1978), *C. Finanzas Públicas y Urbanización*, en **El desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras**, México, El Colegio de México, cap. VIII, pp. 271-286.

Anexo

Finanzas Públicas de los Municipios Metropolitanos¹²³ (miles de pesos corrientes)

Año	Ingresos Propios										Ingresos municipales					Resto de ingresos			Ingresos Totales		
	Tributarios			No tributarios			Subtotal (A)	Transferencias			Subtotal (B)	Participaciones			Subtotal (C)	Financiamiento	Por cuenta de terceros	Disponibilidad inicial		Otros ingresos	Sub-total (D)
	Impuestos	Derechos	Productos	Productos	Aproveh.	Cont. de Mejoras		Participaciones	Aportaciones	Subtotal (E)		Participaciones	Aportaciones	Subtotal (F)							
1980	235,364	306,138	267,036	0	843,747	1,085,311	1,585,022	0	1,585,022	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,850,332	
1981	889	11,555	10,088	10,44	32,06	40,95	59,05	0	59,05	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,055,655	
1982	276,182	331,888	280,769	0	907,822	1,184,114	1,871,541	0	1,871,541	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,584,760	
1983	904	10,86	919	966	28,71	38,76	61,25	0	61,25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1984	122,353	263,779	153,388	151,662	569,429	691,781	1,892,978	0	1,892,978	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,584,760	
1985	473	10,21	5,86	5,87	22,03	28,76	73,24	0	73,24	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1986	79,559	337,860	74,288	304,431	716,279	795,638	2,091,364	0	2,091,364	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,887,201	
1987	2,76	11,689	2,57	10,54	24,81	27,56	72,44	0	72,44	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1988	900,419	146,287	307,076	205,341	682,703	1,563,122	1,843,873	0	1,843,873	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,406,995	
1989	26,43	4,29	9,01	6,14	19,45	45,88	54,12	0	54,12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1990	1,236,639	410,042	138,064	308,742	856,848	2,153,287	1,308,793	0	1,308,793	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,462,079	
1991	37,45	11,84	3,99	8,32	24,75	62,20	37,80	0	37,80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1992	1,023,267	571,518	143,874	325,995	1,041,347	2,064,614	1,438,507	0	1,438,507	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,503,121	
1993	29,21	16,31	4,11	9,30	23,73	58,94	41,06	0	41,06	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1994	984,601	573,653	159,184	354,408	1,087,145	2,071,747	1,186,790	0	1,186,790	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,288,637	
1995	30,12	17,55	4,87	10,84	33,26	63,38	36,62	0	36,62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1996	1,027,895	725,499	154,933	627,120	1,407,512	2,435,206	1,394,812	0	1,394,812	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3,830,018	
1997	26,83	18,94	4,04	13,76	36,75	63,58	36,42	0	36,42	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
1998	1,224,120	832,261	123,124	480,481	1,535,866	2,759,987	1,434,182	0	1,434,182	516,709	1,950,901	623,812	0	0	0	0	0	0	0	5,334,655	
1999	22,95	17,48	2,31	9,01	28,79	51,74	26,88	0	26,88	9,69	36,57	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
2000	1,835,279	1,288,033	143,465	473,427	1,904,925	3,740,203	1,527,577	0	1,527,577	0	1,527,577	568,595	363,777	0	0	0	0	0	0	6,189,999	
2001	29,65	20,81	2,32	7,65	30,77	60,42	24,68	0	24,68	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
2002	1,692,887	1,610,051	128,842	504,530	2,241,623	3,894,410	1,790,622	0	1,790,622	0	1,790,622	426,286	200,985	0	0	0	0	0	0	6,312,125	
2003	26,19	25,51	2,01	7,99	35,51	61,70	28,37	0	28,37	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100	
2004	2,190,284	1,103,423	132,083	621,402	1,796,907	3,907,191	1,927,311	157,745	2,085,056	216,954	183,138	24,301	0	0	0	0	0	0	0	6,416,897	
2005	33,51	17,20	2,06	8,13	27,38	60,89	30,04	0	30,04	2,46	32,49	3,38	2,85	0	0	0	0	0	0	100	

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México, varios años e INEGI. Consulta interactiva de datos, junio de 2007.

Deflactor: Índice de Precios Implícitos del PIB. Fuente: INEGI (2005). Estadísticas Económicas. PIB Trimestral. Febrero.

¹²³ Tlaxtepan, Nahuatlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Altepán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán de R. P., Huixquilucan, Nezahualcóyotl, La Paz, Tullitlán, Chalco, Chicoleapan, Ixtapalapa, Nicolás Romero, Teómacas, Cuautitlán Izcalli, Acollman, Jalisco, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tepozotlán, Texcoco, Tultepec, Zumpango, Atenco, Neotlalpan y Valle de Chalco Solidaridad.

¹²⁴ Entre los años de 1980 a 1989 no se logró contar con la información de los municipios de Jalisco, Melchor Ocampo, Teoloyucan, Tultepec, Atenco y Neotlalpan.

¹²⁵ El porcentaje está calculado con el monto de Ingresos Totales.

Cuadro 3.2

Indicadores financieros, ingresos, carga fiscal y gasto administrativo de los Municipios Metropolitanos

Municipio	Indicador Financiero		Ingresos Propios	Impuestos	Participaciones	Carga Fiscal	Gasto Administrativo
	Dependencia	Capacidad					
Acolman	56.6	19.5	7,776	4,140	36,441	0.7	39,975.4
Atenco	54.3	12.1	2,924	1,465	20,525	2.8	24,135.8
Atizapán de Zaragoza	26.5	48.5	202,919	130,148	161,168	6.3	418,288.9
Coacalco	28.5	44.4	67,173	49,088	93,607	8.6	151,439.2
Cuautitlán	35.0	62.6	82,242	18,290	55,485	0.6	131,435.3
Chalco	40.7	34.7	38,057	18,443	78,449	2.5	109,749.6
Chicoloapan	84.3	20.5	8,977	7,280	59,082	5.0	43,823.8
Chimalhuacán	37.2	4.9	4,052	2,063	46,561	0.7	81,947.6
Ecatepec	31.7	42.1	281,336	165,538	493,379	1.2	668,257.7
Huixquilucan	21.4	70.8	318,048	203,258	126,393	31.5	449,380.8
Ixtapaluca	40.3	43.4	47,922	32,427	77,393	2.4	110,406.9
Jaltenco	65.4	6.9	647	418	8,136	2.8	9,313.8
Melchor Ocampo	63.0	12.2	1,510	393	10,124	0.6	12,335.3
Naucalpan	32.8	45.7	468,795	302,551	492,597	1.8	1,026,263.1
Nezahualcóyotl	69.5	23.8	160,540	90,331	791,331	4.0	674,394.1
Nextlalpan	62.7	26.6	4,878	3,073	16,890	28.2	18,349.1
Nicolás Romero	30.6	25.5	39,966	19,987	78,602	6.0	156,695.1
La Paz	28.4	26.4	30,262	23,370	61,937	1.3	114,695.2
Tecámac	31.7	54.1	75,974	22,371	61,765	3.2	140,309.0
Teoloyucán	47.5	26.8	11,019	4,838	30,454	5.2	41,067.8
Tepotztlán	39.2	56.4	41,095	19,516	41,162	1.0	72,852.8
Texcoco	29.6	31.6	63,261	28,577	81,390	3.1	199,906.8
Tlalnepantla	48.8	37.2	385,857	237,619	614,603	0.9	1,037,224.9
Tultepec	53.5	21.9	4,822	1,193	16,898	0.2	22,059.6
Tultitlán	32.1	40.5	127,724	80,892	156,583	2.3	315,228.1
Zumpango	53.8	12.2	3,806	1,421	19,632	0.9	31,207.0
Cuautitlán Izcalli	33.4	58.6	250,670	135,681	161,915	1.0	427,765.9
Valle de Chalco	35.1	22.3	25,203	9,555	82,693	2.1	112,902.6
ZMCM	38.6	41.5	2,757,456	1,613,924	3,975,195	1.8	6,641,411.4

Fuente: INEGI, OCIM-SIG Población por tipo de poblamiento y Planes Municipales de Desarrollo Urbano.

Glosario

Concepto	Definición
Aportaciones Federales	Recursos que otorga la Administración Pública Federal a los Gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal, destinados a cubrir gastos generados por los objetivos y programas delegados a estos niveles de gobierno, son canalizados a través del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud, Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, distribuido en Estatal y Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de las Entidades Federativas y el Distrito Federal, además de los Recursos Federales recibidos por convenio.
Aprovechamientos	Ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realizan los gobiernos. En términos generales se derivan del incumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes; son recibidos en forma de rezagos, recargos, reintegros, donativos, multas y sanciones.
Ayudas	Asignaciones que los gobiernos otorgan a los diferentes sectores de la población e instituciones sin fines de lucro, en forma directa o mediante fondos y fideicomisos.
Contribuciones de Mejoras	Cantidades que por ley reciben los gobiernos, a cargo de personas físicas y morales, que se benefician de manera directa por la realización de obras públicas.
Derechos	Contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, así como por los servicios que presta el estado de acuerdo a la naturaleza particular de sus funciones. Los ejemplos más representativos de derechos son: los servicios del registro civil, registro público de la propiedad, licencias y permisos, y agua potable. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado.
Disponibilidad (inicial)	Partidas del activo, existentes al principio del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los estados y municipios. Por ejemplo: efectivo en caja y bancos, y documentos de cobro inmediato.
Financiamiento (deuda pública)	Recursos financieros que el gobierno obtiene para cubrir un déficit presupuestario. El financiamiento se contrata dentro o fuera del país a través de créditos, empréstitos y otras obligaciones derivadas de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
Impuestos	Prestaciones en dinero o especie que el estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. Algunos ejemplos de impuestos estatales son el 2% sobre nóminas y por la tenencia o uso de vehículos; en el caso municipal encontramos el impuesto predial y sobre transmisión de dominio, entre otros.
Ingresos	Recursos que obtienen los individuos, sociedades o gobiernos, por el uso de la riqueza, trabajo humano o cualquier otro motivo que incremente su patrimonio. En el caso del sector público son los provenientes de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones y aportaciones federales, otros ingresos, por cuenta de terceros, financiamiento y disponibilidades.
Inversiones Financieras	Comprende la concesión de créditos y la adquisición de valores en forma directa o a través de fondos fideicomitidos a particulares, empresas privadas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal, como son: aportaciones de capital, adquisición de empresas, inversión en acciones, bonos, valores, obligaciones, etc.
Otros Ingresos	Percepciones que por su naturaleza no pueden ser agrupadas en algún otro capítulo de ingresos.
Participaciones	Asignaciones de recursos fiscales que otorga el Gobierno Federal a los estados, municipios y Distrito Federal, a través del Fondo General de Participaciones, y de Fomento Municipal, destinados a cubrir la parte de los ingresos federales que recaudan las oficinas receptoras y que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales; son canalizados para el cumplimiento de objetivos nacionales.
Por Cuenta de Terceros (ingresos)	Cobros y retenciones efectuados por cuenta de terceros que serán entregados posteriormente a éstos, o a las instituciones correspondientes (Hacienda, ISSSTE, FOVISSSTE, IMSS, etc.)
Productos	Ingresos que percibe el estado por actividades que no corresponden al desarrollo de las funciones propias de derecho público, sino por la explotación de sus bienes patrimoniales, por ejemplo: la enajenación de bienes muebles e inmuebles, arrendamientos e intereses.
Transferencias	Traslado implícito o explícito de recursos del sector público al resto de la economía o a otros niveles de gobierno, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos de política económica y social.