

EL COLEGIO DE MEXICO, A. C.

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE DESARROLLO URBANO
(CEDDU)**

Promoción 1999-2001

**FINANZAS PÚBLICAS Y SERVICIOS URBANOS EN 4 CIUDADES
MEDIAS DE MÉXICO. ¿MEJORÍA EN LA ALTERNANCIA?**

**Tesis que para obtener el grado de
MAESTRO EN ESTUDIOS URBANOS**

**PRESENTA
SERRANO VERNET DAVID ISMAEL**

**DIRECTOR DE TESIS
Dr. LUIS JAIME SOBRINO F.**

**LECTORA
Dra. MARTHA SCHTEINGART G.**

2002



A mis padres y consejeros

REBECA VERNET LÓPEZ

GONZALO SERRANO CASTILLO

A mis hermanas y amigas

RUTH SERRANO VERNET

ABIGAIL SERRANO VERNET

JAEL SERRANO VERNET

ESTHER SERRANO VERNET

A mi abuela

BERNARDINA CASTILLO VAZQUEZ

*Todos ellos me han enseñado la excelencia con el ejemplo,
además de brindarme su amor y amistad incondicional*

AGRADECIMIENTOS

En la realización y culminación de un proyecto como este nada resulta más difícil que escribir los agradecimientos, pues por muy cuidadoso que sea uno siempre se corre el riesgo de excluir a alguien. Trataré de no equivocarme.

En primer lugar va el agradecimiento a Dios por darme la oportunidad de concluir una faceta más de mi vida. También a mis padres que siempre han estado al tanto de mi formación como persona y me han brindado un buen ejemplo así como su apoyo incondicional en todas las actividades que he realizado y en las decisiones que he tomado.

Agradezco a mis hermanas quienes constantemente me infunden ánimo, me brindan su cariño y amor, además de apoyarme día a día en mis actividades.

A los profesores Dra. Martha Schteingart G. y Dr. Luis Jaime Sobrino les agradezco el tiempo, dedicación, conocimiento y consejos acertados que me dieron altruistamente para guiar y concluir este trabajo.

Incluyo en esta página a aquellos amigos y amigas que estuvieron conmigo mientras permanecí estudiando en el COLMEX, agradezco su tiempo y amistad incondicional.

Al COLMEX por ofrecer docentes altamente calificados que comparten su conocimiento y al CONACYT por la beca-crédito que otorgó a mi persona para no descuidar mis estudios de maestría en esta distinguida institución.

A todos ellos
MUCHAS GRACIAS

Mtro. DAVID ISMAEL
SERRANO VERNET

**FINANZAS PÚBLICAS Y SERVICIOS URBANOS EN 4 CIUDADES MEDIAS DE
MÉXICO. ¿MEJORÍA EN LA ALTERNANCIA?**

INDICE

Introducción	1
Capítulo 1. Gobiernos locales y finanzas públicas	3
➤ Gobierno local: funciones e importancia	3
➤ Partidos políticos y gobiernos locales	8
➤ Finanzas públicas	12
➤ Gobiernos locales en México	17
➤ Los ingresos públicos municipales en México	19
Capítulo 2. Finanzas públicas en 4 ciudades de México	24
➤ Características de las ciudades analizadas	25
➤ Finanzas públicas y eficiencia financiero-administrativa	34
➤ Impacto de la innovación municipal en las finanzas públicas locales	53
Capítulo 3. Calidad de vida y provisión de servicios urbanos	58
➤ Calidad de vida urbana, bienestar urbano y servicios urbanos	58
Capítulo 4. Conclusiones	71
Bibliografía	76
Anexo 1. Definición de rubros para ingresos y egresos públicos en México	81
Anexo 2. Cuadros complementarios	84

INTRODUCCIÓN

En los albores del siglo XXI existe un debate en torno al Federalismo y el papel de los Municipios en el desarrollo regional del país. Ello tiene lugar cuando se perciben importantes rezagos en las condiciones de bienestar social, en los niveles de vida de un considerable número de mexicanos y en la cada vez más participativa ciudadanía, cobrando mayor fuerza en la coyuntura electoral. Es indudable que los graves problemas económicos originados en la década de los ochenta han repercutido tanto en las finanzas públicas de la federación, como en las finanzas públicas estatales y en las municipales, inclusive, pues éstas dependen del comportamiento de las primeras. Por ello surgen infinidad de voces que manifiestan su asiduo interés por dar el reconocimiento necesario al municipio dentro de la vida social, política y económica del país, así como por ampliar el poder de la participación ciudadana, es decir, encontrar las condiciones propicias para que se manifieste en las decisiones locales y en la satisfacción de demandas por servicios públicos, prescindiendo del partido político que gobierne localmente. Por lo anterior se debe reconocer al gobierno local no solo como el primer punto donde convergen sociedad y gobierno, sino como el medio por el cual se canalizan las exigencias sociales, sus gustos políticos y como un espacio de expresión y actuación que genere un cambio en la función y concepción que se tiene de los gobiernos locales en el país.

Aunado a lo anterior y a partir de la crisis de legitimidad que el partido de Estado sufrió con la pérdida del poder en algunas ciudades estratégicas a principios de la década de los noventa, se externaron grandes reclamos por parte de los gobiernos locales, y principalmente los de oposición al PRI, por una mayor cantidad de recursos económicos de origen federal con el fin de dotar de servicios urbanos a su población y que ello conlleve una mejora en su bienestar.

Hay que recordar que una parte importante de la gestión pública es el manejo de los recursos financieros de que dispone el municipio y por ello algunos gobernantes estatales y municipales, principalmente de un partido diferente al PRI que era quien gobernaba en el periodo analizado, se manifestaron por obtener más recursos federales, incluso se llegó a pensar que era una regla general el dotar de menos recursos a las ciudades y gobiernos locales no gobernados por el PRI. Sin embargo esto no siempre fue cierto pues han existido algunos ayuntamientos no gobernados por el PRI que disfrutaron de incrementos

monetarios en sus municipalidades, tanto en términos nominales como en términos reales.

Es por lo anterior que el presente trabajo tiene el objetivo de mostrar el desempeño de 4 gobiernos municipales pertenecientes a diferentes partidos políticos, su disponibilidad de recursos, su eficiencia para utilizarlos así como su habilidad para responder a las demandas ciudadanas por servicios urbanos. Se han elegido 3 municipios que presentaron alternancia en el gobierno en la década de los noventa del siglo pasado: Aguascalientes, León y Morelia y uno que se consideraba el bastión priísta hasta ese momento, a saber, Toluca.

El documento se compone de cuatro capítulos. El primero de ellos es de carácter teórico-conceptual y aporta elementos para entender cada uno de los conceptos involucrados en el problema a tratar durante la investigación y las teorías que orientan diferentes tipos de acciones en los gobiernos locales así como en el manejo y administración de sus recursos disponibles.

El segundo capítulo nos muestra la forma en cómo se han desenvuelto los 4 municipios seleccionados para fortalecer su hacienda pública, así como las innovaciones presentadas en el periodo de análisis (1990-1998). Para ello nos valdremos de 5 indicadores financieros que nos permitirán apreciar la eficiencia financiera de cada municipio, su nivel de dependencia o independencia financiera en relación con la Federación así como su desempeño local y lo provechoso de la alternancia política.

El capítulo tres muestra la evolución de la prestación de servicios públicos para mejorar la calidad de vida de la población en cada municipio.

Las conclusiones derivadas de este análisis y algunas sugerencias se presentan en el cuarto capítulo.

Capítulo1. GOBIERNOS LOCALES Y FINANZAS PÚBLICAS

Gobierno Local: Funciones e Importancia

En los estudios urbano-regionales, existen diversas orientaciones teóricas para definir la importancia del gobierno local. Los teóricos marxistas lo expresan en términos del papel que juega en la promoción de la acumulación del capital privado, y proceden a examinar la forma en que esto ocurre (Judge, 1995). Los Neo-marxistas, por otro lado, examinan si el gobierno local juega un papel importante independiente en la reproducción del trabajo y en resolver las tensiones sociales inherentes en la economía capitalista. En lo relacionado con el consumo colectivo proporciona al menos una razón parcial para el enfoque tradicional sobre los servicios urbanos, en términos de la importancia de estos servicios en la reproducción del trabajo y el control social, afirmando que el gobierno local es importante en términos de las funciones que llevan a cabo para el gobierno nacional y su papel en controlar el desorden público y el aumento de los ingresos públicos. Entre los teóricos neo-marxistas sobresalen Castells y Cockburn.

Desde el punto de vista de la teoría económica espacial se afirma que la importancia del gobierno local yace en el papel que juega respecto a la extensión del sistema político (Judge, 1995). En este sentido se examina el papel del gobierno local como el gobierno más cercano a la población, sirviendo como la arena primaria para la participación ciudadana, proveyendo oportunidades para la discusión cívica, inculcando valores democráticos y vinculando a la población con el sistema político. George Jones y John British son dos teóricos conspicuos en este enfoque.

Muchos especialistas urbanos argumentan la singularidad e importancia de las políticas urbanas concebidas como instituciones, procesos y políticas locales. Douglas Yates (1977)¹ observó que el gobierno local es la única arena de gobierno en la cual los ciudadanos rutinariamente están en contacto con el gobierno y las instituciones políticas. Afirma que este tipo de gobierno es único porque está envuelto en la entrega de servicios y así crea una relación directa entre gobernantes y gobernados, la cual no existe en otro nivel de gobierno.

¹ Tomado de Judge, David. *Theories of Urban Politics*. Sage publications, London. 1995.

Por lo general, cuando hablamos de gobierno local nos referimos a un conjunto de componentes: desde las relaciones estrictamente políticas entre los diferentes actores de la localidad y sus representantes, uno de cuyos resultados es la producción de normas que regulan acciones y relaciones de la sociedad local, pasando por funciones económicas, como promoción y orientación de actividades de este tipo; o sociales, en la reproducción de la fuerza de trabajo. De manera sintética, indica la orientación que se da a la sociedad local.

Dentro de esta noción general, se puede recortar el concepto de gestión local, con una significación más restringida. Es el conjunto de procesos dirigidos a articular recursos para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades. Tales recursos son de índole humana, financiera, técnica, organizacional, política y natural. La gestión es una actividad político-técnica: es parte de una política de gobierno que implica una orientación de procesos urbanos al suponer decisiones sobre intereses, a la vez de depender de un adecuado manejo instrumental para el logro de sus objetivos (utilizar, coordinar, organizar, asignar).

Los procesos de este tipo de gestión dan lugar a distintos productos como son la elaboración de políticas, su concreción en programas y la ejecución en proyectos. Cuando se menciona articulación de recursos se piensa en un proceso global en el que intervienen diferentes organismos con procedimientos, relaciones y métodos igualmente diversos.

Así, podemos llamar al gobierno local un gobierno parcial dentro de la sociedad nacional. Parcial a nivel espacial ya que cubre un ámbito determinado dentro del territorio nacional. En segundo lugar, porque se trata del gobierno de un segmento, de una parte de la sociedad nacional: una sociedad local. En consecuencia, corresponde normalmente a la organización local del gobierno: el municipio.

Podemos resumir este tipo de gobierno en tres contenidos conceptuales:

1. Un territorio, en el sentido de un segmento territorial dentro de otro mayor, en el que ejerce su competencia una municipalidad;

2. Un aparato gubernamental, el de mayor descentralización territorial, en íntima relación con una sociedad local; y,
3. Un conjunto de actores sociales y sus relaciones.

El municipio es así, en tanto gobierno local, la unidad fundamental de la gestión urbana. De esa forma la ciudad, unidad urbano-material, económica y social, adquiere unidad político-institucional.

En cuanto a sus *funciones* Musgrave (1980) distingue tres tipos de políticas económicas gubernamentales. La primera es la política de *estabilización*, en la que el gobierno utiliza las políticas fiscal y monetaria para controlar la inflación y el desempleo. El segundo tipo de política es la *redistribución*, en la cual el gobierno utiliza los impuestos y las transferencias para alterar la distribución del ingreso y la riqueza. La política número tres es la concerniente a la *asignación de recursos*, siendo que el gobierno toma decisiones en cuanto a qué producir y cómo producirlo. Cuando el gobierno produce un bien o servicio particular, él es quien hace la decisión de la distribución de recursos directamente. Cuando el gobierno subsidia o grava alguna actividad privada, esto influye en la decisión de distribución de recursos del sector privado.

¿Cómo pueden los gobiernos locales ajustarse en este esquema de tres partes o políticas económicas gubernamentales? La responsabilidad de *estabilización* es asumida por el Gobierno Federal o Nacional principalmente por dos razones. Primero, aunque cada gobierno local tuviera la facultad de imprimir su propia moneda y ejecutar su propia política monetaria, tal sistema sería caótico. Es por ello que el gobierno nacional imprime la moneda y dirige la política monetaria nacional, para evitar situaciones caóticas. Segundo, dado que una gran cantidad de ingreso local es gastado en bienes producidos fuera del área local, las políticas monetaria y fiscal podrían ser relativamente inefectivas y débiles.

Consideremos el papel del gobierno en la política de *distribución*. Los esfuerzos locales por redistribuir el ingreso se verían entorpecidos, o incluso frustrados, debido a la movilidad de los contribuyentes y/o las transferencias de los receptores. Ejemplifiquemos lo anterior de la siguiente forma. Supongamos que un gobierno local impone un gravamen únicamente a los ciudadanos ricos y utilizan los ingresos tributarios para transferirlos a los

pobres. Para evitar el impuesto algunos ciudadanos adinerados se mudarían a otra ciudad donde no se pagase tal impuesto, causando una disminución en la percepción tributaria total. Al mismo tiempo, algunos pobres de las localidades vecinas migrarían hacia la ciudad generosa para beneficiarse, ocasionando una disminución en la transferencia destinada a los pobres. Por lo tanto, la huida de ingresos y la migración de los pobres resulta en una menor cantidad de recursos para transferir a una cantidad mayor de pobres. Por ello una programa nacional de redistribución es mas efectivo porque hay menos movilidad de ciudadanos entre naciones que entre las ciudades.

La tercer función del gobierno es la *asignación de recursos*. El gobierno local es responsable por la provisión de algunos bienes y servicios como educación, carreteras y vías de comunicación en general, servicio de policía y bomberos, parques y alcantarillado. Estos bienes o servicios públicos tienen un precio de acceso igual a cero y el mercado privado no los ofrece porque no presentan incentivos económicos para los particulares, por lo que el gobierno es el encargado de proveerlos.

Servicios Públicos

Bajo el sistema federal de gobierno, la responsabilidad de proveer los servicios públicos esta dividida entre los gobiernos federal, estatal y local. Algunos servicios, como la defensa, son provistos por el nivel nacional de gobierno, pues es impensable y anticonstitucional que cada estado o municipio tenga su propio ejercito que garantice la defensa de la población local. Otros como la educación y la protección o seguridad a la ciudadanía, son provistos a nivel municipal. ¿Porqué algunos servicios son provistos por el gobierno municipal y no por el estatal o federal?

Oates (1972) discute las ventajas y desventajas de la provisión local de servicios públicos.

1. **Diversidad en la demanda.** Un sistema de gobiernos locales pequeños permite a sus comunidades que elijan diferentes niveles de gasto en los servicios públicos (parques, seguridad pública, bomberos, educación y bibliotecas). Dado que el gobierno local puede ajustar y proveer las diversas demandas de bienes y servicios públicos, ellos promueven la eficiencia.
2. **Externalidades.** Si la jurisdicción local no es lo suficientemente grande para cubrir a toda la gente afectada por el programa de gasto, existen externalidades. Bajo un

sistema de gobiernos locales pequeños, los electores locales ignoran que los beneficios llegan a las personas que viven fuera de la jurisdicción y por lo tanto hacen elecciones ineficientes.

3. **Economías a escala.** Si existen economías a escala en la provisión de servicios públicos, un sistema de gobiernos locales pequeños tiene un relativo costo de producción alto.

La provisión local de un servicio público es eficiente si las ventajas sobrepasan a las desventajas. En otras palabras, la provisión local es eficiente si: a) la diversidad en la demanda es relativamente grande, b) si las externalidades son relativamente pequeñas, y, c) si las economías a escala son relativamente pequeñas.

Como ejemplo de eficiencia o ineficiencia en la provisión de un servicio público podemos mencionar el siguiente: consideremos una relación entre internalizar externalidades y ajustar las diversas demandas de un servicio público. Supongamos que dada la movilidad interjurisdiccional la educación pública genera beneficios para los ciudadanos que viven fuera del municipio: un ciudadano se traslada de un municipio a otro para obtener los beneficios de la educación. Dado que el municipio que ofrece el servicio de educación considera, o debería hacerlo, todos los costos de proveer un servicio público, pero ignora algunos de sus beneficios, el gobierno local provee el servicio en un nivel ineficientemente bajo. La ineficiencia ocurre porque el municipio es demasiado pequeño para contener a todos los beneficiarios de su programa de gasto en educación.

También podemos ver una relación entre economías a escala y la diversidad de la demanda. Consideremos dos municipios que proveen el servicio de bomberos y ambos forman un área metropolitana. Sus características son:

1. *Diversidad en la demanda.* La demanda por servicio de bomberos es relativamente alta en el municipio 1, pero relativamente baja en el municipio 2.
2. *No existen externalidades.* Los beneficios del servicio de bomberos no sobrepasan los bordes municipales.
3. *Economías a escala.* El costo promedio del servicio de bomberos disminuye en tanto el número de carros de bomberos aumenta. Por lo tanto, un departamento metropolitano de bomberos puede producir este servicio a un costo promedio mucho menor que un municipio.

- 4. Uniformidad.** Bajo el esquema de gobierno metropolitano, los dos municipios tienen programas idénticos de servicio de bomberos.

Bajo un sistema de gobierno municipal, cada municipio tendrá que hacer sus propias decisiones sobre la prestación del servicio de bomberos. Las decisiones están basadas en los beneficios y costos locales de protección contra incendios.

Supongamos que el municipio 2 tiene cuatro camiones de bomberos (una baja demanda), mientras el municipio 1 tiene ocho camiones. Los dos municipios se fusionan para formar un gobierno metropolitano. Cada municipio ahora tiene 6 camiones de bomberos con un costo promedio bajo. Esta fusión de municipios trae como resultado por un lado, un bajísimo costo promedio en el servicio de bomberos; pero por otro lado, ambos municipios se comprometen con su nivel ideal de servicio de bomberos, en el municipio 1 se tiene un faltante de camiones (seis en lugar de ocho), y en el municipio 2 se tiene un exceso de camiones (seis en lugar de cuatro, que son los necesarios). La consolidación metropolitana será eficiente si los ahorros en el costo de producción del servicio de bomberos son relativamente mayores a la disminución resultante por uniformar la provisión del servicio de bomberos. Es decir, la consolidación será eficiente si las economías a escala son relativamente mayores con respecto a la diversidad de la demanda por el servicio de bomberos.

Partidos Políticos y Gobiernos Locales

Los partidos políticos, en los sistemas representativos liberales, son instrumentos esenciales para el funcionamiento y estructura de dichos sistemas. Son fuerzas sociales de orientación política que apuntan a la conquista del poder por la vía electoral y de forma legal. Ocupan, respecto a la opinión pública, una situación un tanto peculiar: son forjadores y representantes. Forjadores, porque forman opinión mediante propaganda y estructuras ideológicas prefabricadas. Representantes porque canalizan y simplifican opiniones. Hay quienes piensan que su función principal se circunscribe a las actividades electorales: designación de candidatos y condicionamiento de elección. Pero sus funciones van más allá. También se encargan del control y la crítica de los actos legislativos, los actos gubernativos-administrativos y de eficiencia (Basave, 1985).

El medio de elegir al partido en el poder es el sufragio. Éste es un instrumento individual de expresión en materia de preferencias y opinión pública. Mediante el sufragio se eleva a los gobernantes y se decide en determinados ámbitos de vida federal, estatal y municipal sobre que programa de gobierno y que administración de recursos y provisión de bienes y servicios se prefiere.

La política municipal se presenta como un agente decisivo para la modernización de los ayuntamientos y de sus servicios. En primera instancia, por el ciclo de gobierno y la incorporación de actores nuevos cada vez; en segunda, por su perfil electoral de gran competencia que impulsa a los partidos a ofrecer gobiernos de más calidad y cantidad en los servicios públicos. La competitividad electoral y la alternancia política generan un contexto social e institucional favorable a la modernización instrumental de los gobiernos municipales, siendo la población o los electores los beneficiados de este proceso. (Basave, 1985).

La competencia electoral de los partidos políticos se encuentra entre los procesos que mejor expresan la naturaleza de la relación entre los gobiernos locales y la sociedad. En principio, las elecciones municipales muestran el interés de los partidos por acceder a este nivel de gobierno, no solo como parte de una estrategia regional, sino como parte de la estrategia de lucha por el poder político nacional.

La capacidad ciudadana para determinar a las autoridades es un factor que establece un fuerte mecanismo de control social al funcionamiento de éstas, si bien tiene importantes limitaciones para modernizar por sí misma el ejercicio de gobierno. Para comenzar, esa capacidad ciudadana define un piso básico de responsabilidad pública al gobierno municipal electo, que entonces debe responder en su operación a las expectativas de sus bases sociales y en general a las demandas de la sociedad local que lo eligió. Los gobiernos locales, a su vez, asumen una responsabilidad pública que de igual forma tiende a transformar los vínculos políticos corporativos entre sociedad y gobierno. En la medida en que la legitimidad de los ayuntamientos proceda de procesos electorales, la responsabilidad pública asentada en las reglas corporativas se descompone y las políticas municipales ya no pueden funcionar bajo principios clientelistas, conforme la estructura social se ciudadaniza los contenidos de las políticas también tienden a corresponder a esa lógica abstracta.

Desde la perspectiva de la alternancia democrática, la generación de una responsabilidad pública ciudadana es un avance significativo que no puede soslayarse, pero tampoco puede convertirse en la etapa final del proceso de interacción entre sociedad y gobierno local. La ausencia de algunos recursos institucionales, como pudieran ser la renovación del mandato o la reelección inmediata de presidentes municipales y regidores, hacen que la responsabilidad pública tenga efectos limitados sobre los gobernantes concretos y su desempeño. En estas condiciones, la responsabilidad pública se traslada de las autoridades gobernantes a los partidos políticos, al tiempo que se concentra en los procesos electorales. Con esa dinámica, los partidos terminan siendo los receptores casi exclusivos de los costos positivos o negativos de sus administraciones locales.

Según Díaz (1998) el problema de la supervivencia política se puede abordar desde el enfoque de la política comparada, es decir, a través de experiencias en diversos países que se pueden comparar para obtener conocimiento e información útil y que sirva como paradigma para estudios posteriores o que sea útil en otras experiencias de gobiernos locales, centrando la atención en el análisis de los determinantes políticos en la distribución regional de los ingresos y gastos públicos. Este autor plantea la pregunta ¿cómo elaborar un sistema de recaudación de impuestos, distribución de transferencias y participaciones aceptables para jugadores heterogéneos, territorialmente definidos, que tienen su apoyo y definen sus intereses de acuerdo con sus características propias? La bibliografía de política comparada sugiere que la respuesta radica en los intereses políticos que se conserven y respeten por medio de dicho sistema. En términos generales, se puede decir que existen cuatro vertientes en la bibliografía de la ciencia política que ofrecen explicaciones de cómo se dan los arreglos institucionales que resuelven los problemas territoriales de asignación de recursos públicos. La primera es el análisis de los determinantes políticos de los ciclos económicos, que subraya el papel de los partidos políticos; la segunda es el estudio de la formulación de presupuestos públicos con particular hincapié en la organización del poder legislativo; la tercera estudia los presupuestos también, pero acentuando los efectos del calendario electoral y las amenazas de regímenes militares; la cuarta se centra en el estudio de la burocracia y en los criterios de asignación de recursos cuando ésta es captada por ciertos grupos de interés. Para los fines de nuestro trabajo solo analizaremos los casos 1, 3 y 4 de la bibliografía existente sobre política comparada.

En primer lugar, la bibliografía de los ciclos económicos-políticos y la manipulación partidista de la economía se ha desarrollado principalmente en las democracias europeas, aunque su análisis se ha extendido a América Latina. El punto de partida de estos estudios es que el sistema de partidos determina en gran medida las políticas económicas y el desempeño económico a lo largo del tiempo. Esta bibliografía supone que los gobiernos de izquierda, para mantenerse en el gobierno, promueven políticas fiscales y monetarias mas expansionistas y tienen mayor tolerancia a los déficit públicos. La incidencia en los países que presentan gobiernos nacionales y subnacionales de distintos partidos es que continuamente habrá pugnas para tener un mayor control posible de los instrumentos, principalmente de tipo fiscal, y para que la política monetaria quede delegada a un banco central mas o menos independiente de los cambios de gobierno. En el caso de México, ha habido algunos trabajos empíricos que muestran que en ocasiones se ha favorecido con mayor gasto a los estados donde el partido único, el PRI, tenía menos desempeño electoral².

La tercer vertiente en política comparada que aporta explicaciones para el proceso de asignación territorial de recursos es la llamada "supervivencia política" frase establecida por Barry Ames (1989). La idea de esta supervivencia supone que el principal problema de los ejecutivos políticos es conservar su puesto, y el gasto es un instrumento clave para recompensar a los grupos que contribuyen en la coalición de supervivencia del Ejecutivo. Las estrategias de supervivencia política, de acuerdo a este autor, implican tranquilizar al ejército por medio de generosas partidas presupuestarias; reclutar burócratas afines que están políticamente activos; realizar proyectos de infraestructura cuando los intereses locales o regionales sean fuertes y hacer el gasto menos específico cuando las demandas locales sean menos fuertes, y apoyar a ciertas clases sociales, sobre todo mediante políticas populistas³.

Esta bibliografía estudia, además, si existen efectos del ciclo electoral en el gasto público. En México este análisis fue utilizado en 1994 por Molinar y Weldon (1994) para establecer los determinantes políticos del gasto en el PRONASOL. El resultado al que se llegó es que este programa no solo fue un alivio a la pobreza, sino que las cuestiones electorales

² Díaz Cayeros, Alberto. *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica*, en Federalismo Fiscal en México. Sempere Jaime y Horacio Sobarzo, compiladores. El Colegio de México, 1998.

³ Díaz Cayeros. Op. cit

tuvieron un gran peso en la asignación de recursos, en algunos de los municipios estudiados.

El cuarto aspecto de la bibliografía de política comparada se relaciona con el funcionamiento de las burocracias con los grupos de interés. Por una parte existe una amplia discusión acerca de la economía política de la regulación, que intenta determinar de qué forma los grupos de interés logran influir para que los organismos burocráticos generen políticas que los benefician. Por otra parte hay una bibliografía compuesta de teorías que buscan determinar en qué condiciones un gobierno se tomará representativo de algún grupo de interés⁴. En el caso de México, en algunos estados y municipios se efectuaron estas prácticas. Si en ocasiones alguna política o asignación del gasto iba en contra de ciertos grupos de interés locales, como en el caso de Monterrey, éstos presionaban al gobierno local para que no se efectuara dicha acción e incluso la cambiaban para beneficiarse más ellos, dejando de lado el interés general, y manteniendo su apoyo al partido político en el poder.

Queda establecido, entonces, a través de esta bibliografía y de los casos empíricos, que en México, al igual que en otros países tanto desarrollados como subdesarrollados, en algunas ocasiones la asignación y utilización de los recursos obedece a criterios electorales para mantener el dominio sobre el gobierno local, o en otros casos, un aumento de recursos para obtener mayor representación y aceptación de la ciudadanía en aquellos municipios y estados donde no se tenga gran presencia política.

Finanzas Públicas

En La Administración Pública

Desde la óptica de la administración pública las finanzas públicas comprenden la captación de recursos, la administración de los mismos y los gastos que realiza el gobierno federal a través de diferentes instituciones del sector público; comprenden el manejo de los ingresos y los gastos públicos. Los elementos principales de las finanzas públicas son: a) el presupuesto de ingresos, donde están todos los rubros que presentan captación de recursos por parte del gobierno federal, tales como impuestos, derechos,

⁴ Díaz Cayeros, Op. cit.

productos y aprovechamientos; b) la administración adecuada de los ingresos captados, de tal manera que no haya evasión fiscal y los recursos se distribuyan de forma conveniente, según las necesidades de la sociedad; y, c) el gasto público que representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades locales. El manejo de las finanzas públicas implica la recepción y distribución de los ingresos del gobierno nacional (Ayala, 1997). Convencionalmente se aceptan tres funciones básicas del gobierno federal a través de sus finanzas: función de asignación, función de distribución y función de estabilización (Musgrave, 1980). En el apartado anterior ya se consideraron estas funciones o políticas gubernamentales.

Por otro lado, las finanzas públicas locales se refieren a las actividades presupuestarias (ingresos y gastos públicos) que se llevan a cabo en los gobiernos locales, regionales o incluso en las autonomías, bajo el mismo esquema del gobierno federal ya mencionado. Lo que interesa en este documento es ver las finanzas públicas desde la perspectiva de la economía urbana. El siguiente apartado abordará este punto.

En La Microeconomía Urbana

La microeconomía urbana o teoría económica espacial, es el estudio de las decisiones de localización por parte de las empresas y los hogares. Algunas otras ramas de la economía ignoran los aspectos espaciales de la toma de decisiones, adoptando el supuesto irrealista de que toda la producción y el consumo se efectúan en un simple punto. En contraste la microeconomía urbana examina *dónde* se dan actividades económicas. Estudia la elección locacional de una familia respecto a su lugar de trabajo y de residencia. Del mismo modo una empresa elige donde ubicarse, donde ubicar sus oficinas. Los estudios sobre la microeconomía urbana se pueden dividir en cuatro rubros: i) las fuerzas del mercado en el desarrollo de las ciudades; ii) la renta y el uso del suelo dentro de las ciudades; iii) aspectos espaciales de la pobreza y las viviendas; y, iv) gastos e ingresos del gobierno local (O'Sullivan, 1996). En este apartado sólo analizaremos este último.

La ciudad es el área sobre la cual un gobierno municipal o local ejerce autoridad política. Para definir la ciudad económica se tienen que establecer límites e incluir todas las actividades que son parte integral de la economía de dicha área. Dentro de la economía urbana, la ciudad es un conjunto de mercados que están interrelacionados y a la vez son

interdependientes. Entre esos mercados se encuentran el de trabajo, vivienda, suelo, transporte y servicios públicos (Hirsch, 1977).

Otro autor (Parry, 1979) ha definido a la economía de la ciudad como la economía de diversos grupos de personas y empresas, a menudo traslapados entre sí, y todos ellos con economías que actúan recíprocamente entre sí.

El gobierno local asume responsabilidades, tales como la oferta de bienes y servicios públicos que financia gracias al ingreso del que dispone. Los diversos niveles de gobierno cuentan con diferentes fuentes de ingreso; una distinción que ha sido cada vez mas importante es cómo los gobiernos locales han dependido cada vez mas de las transferencias de los niveles de gobierno superiores. La mayor fuente de ingresos para el gobierno federal, en diversos países, es el impuesto sobre la renta, el impuesto al valor agregado y los ingresos petroleros, cuando es el caso de un país exportador de petróleo. En el nivel estatal lo son las transferencias y participaciones provenientes del ámbito federal, parte del impuesto sobre la renta, algunas cuotas y el impuesto a las corporaciones.

A nivel local la situación es muy diferente. La fuente de ingreso mayor son las participaciones y transferencias, tanto del nivel estatal como del federal, sobre ellas hablaremos más adelante. En algunos países, como Estados Unidos e Inglaterra, la fuente tributaria mayor es el impuesto a la propiedad, que representa mas del 50% de los ingresos locales. Los impuestos a las ventas proveen aproximadamente la mitad del ingreso que genera el impuesto a la propiedad. La otra fuente de recursos significativa son las diversas cargas, cuotas y licencias, las cuales brindan en conjunto una mayor cantidad de recursos que el impuesto a las ventas. Los impuestos personales y a las corporaciones juegan un papel relativamente pequeño (Levy, 1985).

Originalmente se tenía la intención de que el impuesto a la propiedad fuera un impuesto general a la riqueza. Es un impuesto *ad valorem* por que se basa sobre el valor y no sobre el número de unidades vendidas. Existen dos categorías del impuesto a la propiedad: el real y el personal. La propiedad real se compone de edificios o construcciones y la tierra; la propiedad personal esta compuesta de bienes tangibles como maquinaria, equipo,

inventarios, muebles y vehículos motorizados, o cosas intangibles como depósitos e hipotecas (Levy, 1985).

En el Reino Unido se han sugerido seis características deseables en un gobierno local para incrementar sus ingresos.

1. *La responsabilidad* (accountability). Saber quién es el responsable para decidir si el gasto en la provisión de bienes y servicios es mayor o menor al realizado, y decidir si se aplican mas o menos impuestos. Debe explicar como gastar menos en la provisión de servicios.
2. *La justicia entre individuos*. El resultado podría ser justo en el sentido de que la gente en circunstancias similares podría ser tratada de la misma forma.
3. *Justicia entre áreas*. Donde los servicios son provistos y los impuestos recaudados por las autoridades locales, la justicia entre los individuos, viviendo en lugares diferentes, puede alcanzarse solo a través de una redistribución de recursos entre áreas.
4. *Eficiencia*. El nivel de servicio deseado, podría ser provisto con el costo mínimo razonable.
5. *Flexibilidad*. El sistema debería ser lo suficientemente flexible para ajustarse a un amplio rango de circunstancias económicas, tales como las variaciones en el crecimiento económico y diversas preferencias políticas sobre los gastos locales sin que los políticos o administradores tengan que gastar una cantidad inmoderada de tiempo reorganizando los componentes administrativos del sistema.
6. *Comprensión*. El sistema debería ser fácilmente comprensible para aquellos que tomen decisiones sobre los ingresos y gastos locales, y también para aquellos comentaristas serios y todo aquel individuo del público que esté interesado en ello.

Con base en estos seis puntos, se cree que la población estaría dispuesta a cooperar con el gobierno local y ser constante en sus contribuciones, además de responder de buena forma si se presenta un cambio en el esquema tributario local.

Transferencias

En el apartado anterior hablamos de los impuestos como parte de los ingresos del gobierno local. Existen otras fuentes de ingreso local como las transferencias. Las transferencias consisten en aportaciones financieras del gobierno central hacia los

gobiernos locales, con el fin de que éstos últimos cumplan sus funciones de gobierno. Tales transferencias, de acuerdo a O'Sullivan (1996) pueden ser condicionadas, no condicionadas, y en bloque (block grants).

Las transferencias no condicionadas son conocidas como una transferencia lump-sum sin ninguna atadura. Un ejemplo de este tipo de transferencia es la porción de ingreso general (general revenue sharing) bajo la cual el gobierno federal provee a las localidades de transferencias irrestrictas. La respuesta local hacia una transferencia incondicional puede pronosticarse, de acuerdo a O'Sullivan (1996), examinando los efectos del votante medio. Según este autor, una transferencia de este tipo con cierta cantidad per cápita mueve o cambia la línea presupuestaria del votante medio de modo ascendente y, además, la combinación de la maximización de utilidad entre bienes públicos y privados también aumenta. Esto trae como resultado que el gasto en bienes públicos aumente en un 25% del valor de la transferencia, y el consumo de bienes privados en el 75% restante. Dicho en otras palabras, el gobierno local responde a la transferencia con un recorte en los impuestos locales, permitiendo a los ciudadanos gastar tres cuartas partes de la transferencia en bienes privados.

El segundo tipo de transferencias, las condicionadas, están dirigidas a programas específicos. Dichas transferencias son provistas para educación, bienestar público, salud y hospitales, carreteras y desarrollo de la comunidad. Existen programas específicos de transferencia dentro de cada grupo de gasto. Por ejemplo, en Estados Unidos, la transferencia que se hace para educación está compuesta de transferencias específicas para lectura terapéutica o terapias (remedial readings), bibliotecas escolares, educación especial, entre otros programas (O'Sullivan, 1996).

Bajo un programa de transferencia en bloque, decenas de transferencias están consolidadas en una sola. Por ejemplo, todas las transferencias de educación (educación especial, terapias, jardín de niños, bibliotecas, etc.), podrían consolidarse en un solo bloque para educación. Este tipo de transferencia es una especie de compromiso entre las transferencias condicionadas e incondicionadas. Aunque el gobierno local está obligado a gastar el bloque de transferencia en su totalidad en educación, éste puede decidir como distribuir los recursos entre la educación especial, las terapias o lectura de terapia, las librerías y los jardines de niños. Esta gran flexibilidad puede ser bien aceptada

por las autoridades locales, pero no ocurrirá lo mismo por parte de las autoridades estatales y federales, quienes perderán cierto control sobre los recursos de la transferencia.

Hasta aquí hemos comentado algunos elementos en lo concerniente al gobierno local y las funciones que desempeña, lo cuál es aplicable a diversos países, principalmente los desarrollados. A continuación veremos como actúan los gobiernos locales en México, entendiendo por gobierno local al gobierno municipal, y veamos también las libertades que tienen en lo concerniente a sus recursos monetarios.

Gobiernos Locales en México

Para el caso mexicano Martínez (1992) divide las funciones del gobierno en sustantivas y adjetivas. Las primeras corresponden al campo en que se desarrolla la acción básica de un ente, en tanto que las adjetivas son los recursos o medios de que se vale la administración para alcanzar sus fines⁵. Dentro de las funciones sustantivas encontramos: 1) de gobierno; 2) justicia; 3) desarrollo económico; 4) desarrollo social; y 5) planeación. Dentro de las adjetivas hallamos las siguientes: a) hacendaria; b) administración del personal público; c) administración de los recursos materiales; d) de control.

Funciones Sustantivas:

1. Las principales funciones gubernamentales son la ejecutiva, la legislativa y la judicial. La ejecutiva se traduce en una función política propiamente dicha y en una administrativa a cargo del gobernador local; la función legislativa, desempeñada por la legislatura local, esta encargada de elaborar leyes de carácter local; y la función judicial sanciona las violaciones a la ley en casos concretos.
2. De justicia.- Esta función de procuración de justicia le corresponde atenderla, a nivel Nacional, a la Procuraduría General de Justicia; este órgano se ubica en el poder Ejecutivo. Tal órgano tiene su ley orgánica que reglamenta su integración, funciones, facultades y relaciones.

⁵ Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. INAP, 1992. México, pag. 66

3. De desarrollo económico.- Los gobiernos locales deben ser promotores del desarrollo económico. Tal acción debe realizarse a partir de factores como recursos naturales, población, infraestructura y mercado. Las actividades económicas que más se promueven son: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, industria, comercio, servicios y turismo.
4. De desarrollo social.- Los gobiernos locales tienen acciones concretas en cuestión de salud, educación, cultura, asistencia social, recreación y seguridad social, a través de su función de desarrollo social.
5. De planeación.- Ésta se entiende como la ordenación racional y sistemática de acciones que sobre la base del ejercicio de las atribuciones de los ayuntamientos tienen éstos en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural. A través de esta función se fijan metas, estrategias y prioridades, se asignan recursos, responsabilidades y tiempo de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.

Funciones Adjetivas:

- a) Hacendaria.- La hacienda pública local se compone de los bienes y derechos pertenecientes al municipio y de las contribuciones y participaciones de los gobiernos federal y estatal. Entre sus funciones se encuentran: recaudar los ingresos fiscales, establecer políticas de gasto público de acuerdo a sus objetivos de desarrollo y coordinar y controlar administrativamente el proceso fiscal local, entre otras. La hacienda pública local no solo se integra de ingresos sino también de egresos, la deuda y la cuenta pública. En este sentido, la hacienda pública es el medio por el cual el gobierno local procura y utiliza recursos financieros para la satisfacción de necesidades locales.
- b) Administración del personal público.- Esta función se fundamenta en el artículo constitucional 116 fracción V, donde se señala que las relaciones de trabajo entre estados, municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Por lo tanto, existe obligatoriedad para los congresos locales de legislar sobre las relaciones laborales entre el gobierno de las entidades federativas y sus trabajadores.
- c) Administración de los recursos naturales.- Es un sistema de apoyo que se encarga de suministrar a los demás sistemas que componen la administración pública, los bienes y servicios necesarios para su funcionamiento y operación. Las tareas de

esta función adjetiva son: programación de la compra de bienes y servicios para integrar anualmente el cuadro de necesidades del resto de las dependencias del gobierno local, el control contable de las partidas presupuestales, el registro de las operaciones de compra para el control del ejercicio presupuestal, elaboración del programa de adquisiciones y asignaciones de los montos según las prioridades de los programas, entre otras.

- d) De control.- Esta función recae en la tesorería del gobierno local y sus funciones se determinan a partir de los siguientes rubros: control y evaluación del gasto público; establecimiento de normas de control, fiscalización, contabilidad y auditoria; vigilancia en el cumplimiento de las políticas y de los programas establecidos; vigilancia de las obras que realice el gobierno local; atender las quejas de particulares con motivos de acuerdos, convenios o contratos que celebren con el gobierno o alguno de sus órganos.**

Tras estas funciones del gobierno municipal se encuentra la obligación de ofrecer mejor situación de vida a los residentes locales y para ello es menester del gobierno ofrecer ciertos bienes y servicios "gratuitos" para la población, para que se alcance una condición de bienestar en la vida de los gobernados, para generar empleos y para promover el desarrollo económico y social. En el siguiente subapartado trataremos el tema de los ingresos públicos municipales en México, el cual forma parte de las funciones adjetivas del gobierno local o municipal en nuestro país.

Los Ingresos Públicos Municipales en México

Para el caso mexicano, el esquema de ingresos por parte de los gobiernos locales se presenta a continuación.

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES EN MÉXICO⁶



Los ingresos ordinarios indirectos provienen de convenios en materia fiscal entre la Federación, los Estados y los Municipios. En este rubro se incluyen las participaciones. Éstas son los porcentajes de la recaudación federal participable total (RFP) que las leyes estatales y/o federales conceden a los municipios. Como recaudación federal participable se entiende que es la suma de los ingresos que perciben estados y municipios, a la cual se le resta el 2% adicional sobre importaciones y exportaciones, y el 5% de exportaciones de hidrocarburos y tenencia. Existen dos fondos y una fórmula por medio de la cual se distribuyen las participaciones a estados y municipios. El Fondo de Fomento Municipal (FFM), es el conjunto de recursos destinados al Fomento Municipal constituidas por un porcentaje de la RFP, que es un 1% de ésta ; y los derechos sobre minería e hidrocarburos. Para su distribución se divide en dos rubros : a) 30% del 1% de RFP se destina a todas las entidades federativas ; y b) el 70% restante de ese 1% de RFP, se dirige a las entidades coordinadas con la Federación en materia de derechos.

El segundo fondo por medio del cual se distribuyen las participaciones a los gobiernos municipales es el Fondo General de Participaciones (FGP). A través de este fondo se

⁶ En el anexo 1 se define cada rubro de los ingresos y egresos públicos.

destinan el 80% de los recursos canalizados hacia Estados y Municipios. Se constituye por el 20% de la Recaudación Federal Participable (RFP), donde el 45.17% es en proporción directa al número de habitantes del estado respectivo; otro 45.17% en base a los impuestos asignables de cada entidad; y 9.66% en proporción inversa a las participaciones por habitante de cada entidad, coordinados en derechos.

Para repartir los recursos de este fondo, la Ley establece la fórmula de distribución siguiente⁷:

$$CP_t^i = CP_{t-1}^i \left| \frac{\frac{A_{t-1}}{A_{t-2}}}{\sum_{i=1}^{32} (CP_{t-1}^i) \frac{A_{t-1}}{A_{t-2}}} \right|$$

Con base en la anterior fórmula tanto el Fondo General de Participaciones como el de Fomento Municipal mantienen una dinámica que se ajusta a los requerimientos financieros de las entidades federativas, en proporción a la recaudación federal. Esto asegura que las participaciones tengan un comportamiento similar al ritmo de la RFP, con el fin de garantizar también que las participaciones crezcan a la par de la RFP. Este dinamismo ha permitido distribuir a las entidades federativas y municipios recursos financieros que han crecido paulatinamente y en forma sostenida.

Por otro lado, las transferencias se ubican dentro de los ingresos extraordinarios, es decir, aquellos ingresos que se derivan de circunstancias imprevistas, eventuales y fuera de control del municipio, razón por la cual su cálculo y periodicidad están fuera del alcance del mismo. Las transferencias, son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente y que forman parte de programas federales y/o estatales. Recientemente, 1998, se creó el Ramo 33 con el fin de otorgar mas recursos a los estados y municipios compuesto por los siguientes fondos.

1. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN);

⁷ Para mayor información al respecto véase Serrano Vernet, 1998.

2. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA);
3. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), compuesto de dos subfondos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal, destinado exclusivamente a los municipios
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal, destinado a los estados.
4. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal, (FAFMYDF);
5. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Con estos fondos se transfieren recursos para educación básica, servicios de salud a población abierta, infraestructura social, el fortalecimiento de las haciendas municipales y del Distrito Federal, para el otorgamiento de desayunos escolares apoyos alimenticios, de asistencia social a población en pobreza y desamparo, así como para la construcción de escuelas de educación básica e infraestructura del nivel superior en su modalidad universitaria.

Este tipo de transferencias o recursos etiquetados tienen como fin, al menos en el discurso, otorgar seguridad jurídica a las entidades y municipios sobre la disponibilidad de recursos públicos. Establece las responsabilidades que tienen los tres niveles de gobierno en la ejecución, vigilancia y rendición de cuentas de los recursos para educación básica, servicios de salud a la población abierta e infraestructura social municipal, la construcción de escuelas y apoyo a la población en desamparo, entre otros; permite a las entidades conocer anticipadamente la disponibilidad de recursos, fortaleciendo sus actividades de planeación y programación de gastos; se asegura que los recursos sólo se destinen al financiamiento de los servicios y a las obligaciones que se especifiquen en la Ley.

Determinación y Distribución De Los Recursos

1. El FAEBN se determina cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para la asignación de los recursos a los estados se contemplan, entre otros aspectos, la actualización de los registros de los planteles escolares y la plantilla de personal asignado a cada estado.

2. Los recursos del FASSA mantienen la capacidad operativa de las entidades. El nivel de recursos será el que se determine para la operación de los servicios de salud descentralizados.
3. Para el FAIS se determinará en el proyecto de presupuesto de cada año un monto equivalente de la recaudación federal participable. La asignación de los recursos será mediante una fórmula que considere criterios como necesidades básicas determinadas por el ingreso por persona, nivel educativo promedio por hogar o disponibilidad de espacio por vivienda. El monto para éste fondo ha sido a partir de 1999, del 2.5% de la recaudación federal participable, distribuyendo los recursos de la siguiente manera:
 - Para el Fondo de Infraestructura Social Municipal el 2.197% de la RFP; y
 - Para el Fondo de Infraestructura Social Estatal el 0.303%;
 - Los fondos se entregarán mensualmente por partes iguales a los estados por conducto de la federación y a los municipios a través de los estados.
4. El FAFMYDF fortalece a las administraciones públicas municipales. Estos recursos se destinan a las prioridades que tengan los Municipios y el Distrito Federal, se determina anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 2.5 % de la RFP. Se entrega mensualmente por partes iguales a los municipios, por conducto de los estados, y al Distrito Federal y es distribuido en función directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa.
5. El FAM canaliza aportaciones a las autoridades estatales así como a la del Distrito Federal. Se destinan exclusivamente al otorgamiento de desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, apoyos a la población en desamparo así como a la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física de los niveles de educación básica y superior en su modalidad universitaria. Se determina anualmente en el presupuesto de Egresos de la Federación por un monto equivalente al 0.814% de la RFP y se distribuye entre las entidades federativas de acuerdo a las asignaciones y reglas que se establezcan en el presupuesto de Egresos de la Federación.

Capítulo 2. FINANZAS PÚBLICAS EN 4 CIUDADES DE MÉXICO

Actualmente el municipio tiene fuerte relevancia como espacio de alternancia política y democrática en el país, además de constituir una jurisdicción territorial imprescindible para el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Los partidos políticos vislumbran a los municipios como entidades sustanciales, tanto para sus proyectos de gobierno como en su lucha electoral, pues constituyen el nivel de gobierno mas cercano para satisfacer las demandas ciudadanas. De alguna manera, los partidos de oposición (al PRI) han tenido que enfrentar y superar los problemas del centralismo y lidiar con cierta cultura política de apatía ciudadana.

La alternancia en el gobierno local, si bien tiene antecedentes antiguos, constituye un tema nuevo en el país. En la década de los cuarenta, 1946 para ser más exactos, la Unión Cívica Leonesa ganó las elecciones municipales e impugno el triunfo del PRI, y en los cincuenta en el municipio de San Luis Potosí ocurrió lo mismo con la Unión Cívica Potosina, pero en ambos casos el autoritarismo represivo priista acalló esos intentos de alternancia. Décadas después, con la reforma del artículo 115 constitucional y con los nuevos tiempos políticos por los que transitaba el país, se comienza a reconocer triunfos panistas y perredistas en el ámbito municipal e incluso en el ámbito estatal, siendo Baja California el primer gobierno estatal de oposición. Cuando esto ocurre se escuchan voces en torno a un mayor porcentaje del "pastel público" para los municipios. Esto había comenzado en 1983 con la reforma del artículo 115 constitucional, pero con la alternancia reciente se acentuaron estos reclamos.

En este capítulo se abordarán las alternancias presentadas en el período 1989-1998 en 3 municipios importantes del país pertenecientes a la región centro: Aguascalientes, León y Morelia. Además se incluye un municipio considerado como el bastión priista por su fuerte influencia en el ámbito político y federal que posee, el municipio de Toluca (véase mapa 1). Se eligió Aguascalientes porque llama la atención el hecho de que la sociedad hidrocalida es poco participativa en las cuestiones políticas de la región y muy religiosa, motivo por el cual dejan las decisiones importantes en manos de la "providencia divina", según lo evidenció Cabrero en 1996; sin embargo en 1995 optaron por la alternancia en el

gobierno local. León, por su parte, es un Municipio que desde 1989 ha sido gobernado por el PAN, este hecho llama la atención y por ello se le eligió. El Municipio de Morelia fue elegido por que en menos de 10 años ha sido gobernado por los tres principales partidos políticos del país, PRD, PRI y PAN, y por ello queremos ver el desempeño de cada una de esas administraciones. El cuarto y último Municipio elegido es Toluca. Ya mencionamos una razón por la que se escogió este Municipio, la otra es que necesitamos con que contrastar y comparar los resultados que se deriven del análisis de las alternancias con un Municipio donde ésta no se haya presentado.

A continuación se muestra una tabla donde se puede observar qué partidos políticos gobernaban los municipios elegidos entre 1989 y 1998 lo que nos ayudará a identificar a los responsables de cada momento de interés en el análisis.

MUNICIPIO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
AGUASCALIENTES	PRI		PRI			PRI			PAN	
LEON		PAN			PAN			PAN		PAN
MORELIA	PRI		PRD			PRI			PAN	
TOLUCA		PRI		PRI			PRI			PRI

A través de algunos indicadores, veremos el desempeño de estos municipios gobernados por la oposición y el efecto que ha tenido su forma de gobierno en la población y las innovaciones presentadas en cada caso. También se verá el efecto que tiene la filiación partidista en las finanzas públicas municipales de cada caso y en la cantidad de recursos federales recibidos vía participaciones.

Características de las Ciudades Analizadas

AGUASCALIENTES

Localización

El Municipio de Aguascalientes es la capital del Estado del mismo nombre, y se localiza a los 22° 04' de latitud norte y a los 102° 35' de longitud oeste. Tiene una altitud de 1,870 metros sobre el nivel del mar. Representa el 0.2 % del territorio estatal con 1,168.1 km², colindando al norte con los Municipios de Jesús María, San Francisco de los Romo y

Asientos; al oeste con los Municipios de Asientos, El Llano y el Estado de Jalisco; al este con el Estado de Jalisco y con los Municipios de Calvillo y Jesús María.

Población

Según el último censo de población y vivienda efectuado en el año 2000 por el INEGI este municipio presentó una población de 641,133 habitantes, y una tasa de crecimiento mayor al 1.9% anual. La población alfabeta mayor de 15 años, hasta marzo de 2000, es de 402,630, representando el 96.1% de la población total mayor de 15 años del municipio.

Salud

Existen 6 clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 5 clínicas de especialidades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); un Centro de Atención del DIF y más de 25 clínicas pertenecientes al Instituto de Seguridad del Estado de Aguascalientes (ISEA). Existe un médico por cada 469 habitantes.

Vivienda

El número de viviendas habitadas es de 140,875, de las cuales 138,978, es decir el 98.65%, cuentan con energía eléctrica; 137,832 viviendas, el 97.84%, con agua entubada; y 137,075 tienen drenaje conectado a red, lo que representa el 96.28% del total de viviendas particulares. El promedio de habitantes por cada casa habitación es de 4.5.

Servicios públicos

El gobierno Municipal proporciona a la ciudadanía los servicios de parques y jardines, alumbrado público, mercados, rastros, estacionamientos, unidades deportivas y seguridad pública. El servicio de alcantarillado y agua potable lo ofrece una empresa particular.

Actividades económicas

El sector manufacturero es el mas significativo en el municipio, siendo la industria automotriz la mas importante. En segundo lugar encontramos el sector servicios donde el comercio es la actividad que sobresale.

LEON

Localización

Geográficamente el Municipio de León se localiza en la mesa central al sur de la altiplanicie Mexicana, al noroeste del estado de Guanajuato en el paralelo 21°44'38" de latitud norte y el meridiano 103° 44'18" de longitud oeste. Se encuentra localizado en la región I -noroeste del estado y colinda: al norte con el municipio de San Felipe, al este con los de Guanajuato y Silao, al sur con los de Silao, Romita y San Francisco del Rincón, al oeste con Purísima y al noroeste con el estado de Jalisco.

Se ubica en la denominada zona del Bajío que se caracteriza por sus suelos y clima favorable para la producción agrícola; las actividades urbanas características son la industria de la cadena productiva cuero-calzado y proveeduría.

El territorio del municipio comprende 1,183 km², equivalente al 3.4 por ciento de la superficie estatal, ubicándolo en el sexto lugar por su tamaño dentro de los 46 municipios con que cuenta la entidad estatal y al 11.75 por ciento a la región noroeste en la cual está integrado.

Población

Según el último censo de población y vivienda efectuado en el año 2000 por el INEGI arrojó una población de 1,133,576 habitantes, y una tasa de crecimiento cercana al 1.7% anual; la densidad demográfica es de 958.22 habitantes por kilómetro cuadrado.

Comunicaciones y transportes

Por la ciudad de León atraviesa la carretera México-Ciudad Juárez; tiene comunicación terrestre con Guadalajara por las vías de Ciudad Manuel Doblado y San Juan de los Lagos; se comunica también con San Luis Potosí por Lagos de Moreno, Jalisco y por San Felipe Torres Mochas, Gto. En materia de ferrocarriles, cuenta con una estación ferroviaria que transporta pasajeros y mercancías a la frontera norte (Ciudad Juárez, Chih.) a través de la línea ferroviaria México-Ciudad Juárez. Existe también un Aeropuerto Internacional.

Servicios públicos

El gobierno Municipal proporciona a la ciudadanía los servicios de agua potable y alcantarillado a través del sistema de agua potable y alcantarillado de León, parques y jardines, alumbrado público, mercados, rastros, estacionamientos, unidades deportivas y seguridad pública.

Salud

Existe en el municipio de León una satisfactoria infraestructura, así como equipo médico y personal altamente capacitado para proporcionar atención médica eficaz y eficiente no solamente a nivel local, sino regional. Existen clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); una clínica de especialidades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); un Centro de Salud tipo A, más de 50 clínicas particulares; numerosas consultorios y una gran diversidad de médicos especialistas privados. El gobierno municipal cuenta también con una Dirección de Servicios Médicos. Existe un médico por cada 655 habitantes.

Vivienda

El número de viviendas habitadas es de 216,454, de las cuales el 98.39%, esto es 212,975 viviendas, cuentan con energía eléctrica; el 89.83%, es decir 194,436 viviendas, disfrutan de agua entubada dentro de la vivienda; y el 88.8%, 192,220 viviendas, disponen de drenaje a red. El promedio de habitantes por cada casa habitación es de 5.2.

Actividades económicas

Agricultura

El municipio tiene un lugar importante en la producción de alfalfa y de papa. Se produce también melón, girasol, cacahuate, sandía, camote, cebolla, fresa, frijol, garbanzo, sorgo y trigo.

Ganadería

Esta actividad se ha enfocado en forma preponderante a la cría de especies menores, y es extensiva en su mayoría. Las principales especies son los ganados porcino, caprino y avícola; existe una alta producción lechera, la cual se comercializa en la región y el Distrito Federal, además de excedentes para autoconsumo.

Industria

Esta actividad tiene una gran importancia en el municipio, principalmente la curtiduría de pieles y la fabricación de calzado, en las que el municipio se distingue a nivel nacional e internacional. Existen también industrias extractivas de arena, arcilla y otros materiales para la industria de la construcción; productos alimenticios y prendas de vestir.

Turismo

El municipio carece de atractivos turísticos que promuevan el desarrollo de la actividad, a pesar de que cuenta con una infraestructura de servicios de primer nivel. El turismo que la ciudad de León recibe es por sus actividades culturales o por el que es atraído por ciudades con vocación turística que se encuentran a su alrededor.

Comercio

La actividad comercial del municipio, además de la requerida por el autoconsumo en materia de bienes básicos, se establece, en la industria del calzado, con las principales ciudades del país y con los Estados Unidos de Norteamérica; en lo que se refiere a productos lácteos, con la región y el Distrito Federal y la producción textil y alimenticia tiene una comercialización de carácter regional.

MORELIA

Localización

El Municipio de Morelia se localiza a los 19° 52' de latitud norte y a los 101° 31' de longitud oeste, 19° 26' de latitud al sur y 101° 04' de latitud este. Representa el 2.07 % del territorio estatal, a saber, 1,335.94 km² colindando al norte con los Municipios de Huaniqueo, Chucándiro, Copándaro y Tarímbaro; al oeste con los Municipios de Pátzcuaro, Huiramba, Lagunilla, Tzintzuntzan, Coeneo y Huaniqueo; y al sur con los Municipios de Madero, Acuitzio y Pátzcuaro.

Población

Según el último censo de población y vivienda efectuado en el año 2000 por el INEGI arrojó una población de 620,532 habitantes, y una tasa de crecimiento mayor al 1.4% anual. La población mayor de 15 años es de 418,944, y el 94.1% es alfabeto.

Salud

Existen 4 clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 11 clínicas de especialidades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE); 92 Centros de Atención del DIF y 8 clínicas pertenecientes al Instituto de Seguridad del Estado. Existe un médico por cada 722 habitantes.

Vivienda

El número de viviendas habitadas es de 138,730, de las cuales 136,954 cuentan con energía eléctrica y 129,200 con agua entubada, así como 123,136 viviendas tienen drenaje a red, esto es el 98.72%, 93.13% y 88.76% respectivamente. El promedio de habitantes por cada casa habitación es de 4.4.

Servicios públicos

El gobierno Municipal proporciona a la ciudadanía los servicios de parques y jardines, alumbrado público, mercados, rastros, estacionamientos, unidades deportivas, basura, seguridad pública, alcantarillado y agua potable.

Actividades económicas

El sector secundario es el mas significativo en el municipio. En segundo lugar encontramos el sector servicios. Y el sector primario es el menos desarrollado.

TOLUCA

Localización

El Municipio de Toluca se localiza a los 19° 28' de latitud norte y a los 99° 47' de longitud oeste, 19° 04' de latitud al sur y 99° 31' de latitud este. Representa el 1.82 % del territorio estatal, esto es, 420 km². Colinda al norte con los Municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya, Otzolotepec y Xonacatlán; al este con los Municipios de Xonacatlán, Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al Sur con los Municipios de Metepec, Calimaya, Tenango del Valle, Villa Guerrero y Zinacantepec; y al oeste con los Municipios de Zinacantepec y Almoloya de Juárez.

Población

Según el último censo de población y vivienda efectuado en el año 2000 por el INEGI arrojó una población de 666,593 habitantes, y una tasa de crecimiento cercana al 3.4% anual. La población mayor de 15 años es de 426,957 y el 93.7% es alfabeto, esto es, 399,947. De los cuatro Municipios analizados, éste es el que mayor tasa de crecimiento anual ha presentado en el último quinquenio, y como consecuencia, la mayor densidad poblacional de 1587 hab/km².

Salud

Existen 7 clínicas y hospitales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 42 Centros de Atención del DIF y 9 clínicas pertenecientes al Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM) y 34 clínicas del Instituto de Seguridad del Estado de México. Existe un médico por cada 426 habitantes.

Vivienda

El número de viviendas habitadas es de 137,666, de las cuales 135,844, el 98.68%, cuentan con energía eléctrica; el 86.95%, 119,706 viviendas, disponen de agua entubada dentro de la vivienda; y 111,496, representando el 80.99%, tienen el servicio de drenaje a red. El promedio de habitantes por cada casa habitación es de 4.8.

Servicios públicos

El gobierno Municipal proporciona a la ciudadanía los servicios de parques y jardines, alumbrado público, mercados, rastros, estacionamientos, unidades deportivas, basura, seguridad pública, alcantarillado y agua potable.

Actividades económicas

El sector secundario es el mas significativo en el municipio, siendo la industria automotriz la mas importante. En segundo lugar encontramos el sector servicios. Las actividades primarias son las menos desarrolladas en el municipio.

Mapa 1. SITUACIÓN GEOGRAFICA DE LAS 4 CIUDADES ANALIZADAS



Características de los Municipios analizados, marzo de 2000

Ciudades	Localización	Tamaño e Importancia a Nivel Estatal	Estructura Económica
Aguascalientes	Región central del país. Se encuentra a 420 km. de la Ciudad de México.	Capital Estatal Población: 641,133 hab. Superficie: 1,168.1 km ² Densidad 548.9 hab/km ²	Sector manufacturero es el mas significativo, una de las principales industrias es la automotriz. Segundo sector en importancia es el de servicios, dentro de este el comercio es el mas importante. Las actividades primarias son las menos desarrolladas
León	Se encuentra al noroeste del Estado de Guanajuato, en la zona centro del país.	Principal ciudad comercial y manufacturera de Guanajuato Población: 1,133,576 hab. Superficie: 1,183.2 km ² Densidad 958 hab/km ²	Actividad económica principal es la producción de calzado y el curtido de pieles. El segundo sector en importancia es el de servicios, y dentro de este, el comercio es lo mas importante. Las actividades primarias son las menos desarrolladas.
Morelia	Se encuentra en la parte centro-norte del Estado de Michoacán de Ocampo, en la zona conocida como el bajío.	Capital Estatal Población: 620,532 hab. Superficie 1,335.94 km ² Densidad 464.5 hab/km ²	La industria es la parte mas significativa del municipio. Segundo sector en importancia el de servicios. Las actividades primarias son las menos desarrolladas.
Toluca	Se encuentra a 48 km. de la Ciudad de México, en la Región centro del país lo que ha resultado clave en su desarrollo.	Capital Estatal Población: 666,593 hab. Superficie: 420 km ² Densidad 1587 hab/km ²	La industria es la parte mas significativa del municipio. Segundo sector en importancia el de servicios. Las actividades primarias son las menos desarrolladas.

Finanzas Públicas y Eficiencia Financiero-Administrativa

El municipio mexicano nunca ha gozado de libertad económica ni facultativa para desarrollarse de manera autónoma; su dependencia con respecto al gobierno federal y estatal ha sido indiscutible. El agobio financiero y la limitación de facultades han hecho del municipio un simple prestador de servicios. Sin embargo, se han presentado esfuerzos recaudatorios y casos especiales en algunos gobiernos locales para superar la situación de dependencia. En el cuadro 1 observamos el comportamiento de las finanzas municipales de los cuatro gobiernos locales analizados en este trabajo.

Cuadro 1. Ingresos y Egresos en ciudades medias de México, 1989-1998
(miles de pesos a precios de 1998)

MUNICIPIO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
AGUASCALIENTES										
Ingresos	286318	380500	330804	407656	480673	444912	355094	353659	411059	510385
Impuestos	46164	48271	59577	76292	105301	127421	84897	47911	50667	45161
Participaciones	114798	119908	138993	144703	179758	195599	160696	209230	229395	333590
Derechos	17700	38796	40459	55014	11189	11891	6624	58494	77840	75251
Productos	64865	47003	27631	87207	139016	63974	36044	13994	17225	17911
Aprovechamientos	38143	40608	50043	44441	45409	42629	66833	18040	21714	26075
Deuda Pública		82844	14102							
Por cuenta de terceros										
Disponibilidades	4649	3072				3396		2841	8446	226
Contribución de mejoras										
Transferencias										
Otros ingresos								3149	5774	12169
Egresos	286318	380500	330804	407656	480673	444912	355092	353521	411059	510385
Gastos administrativos	140962	184710	152380	251158	273102	295200	236035	289153	245053	249332
Obras Públicas y Fomento	137175	183056	162110	138848	161295	106572	78629	32338	122749	205406
Transferencias	3057	4999	5400	4087	4297	8953	3832	2470	7743	24796
Deuda Pública	1233	1760	10914	7776	38343	32975	31439	19787	26038	21340
Disponibilidades	3892	5975		5787	3636	1212	5157	9773	268	9511
Por cuenta de terceros									9209	
LEON										
Ingresos	276390	334840	410455	457345	537816	576986	432007	385739	410181	659661
Impuestos	61271	91150	117243	154265	180981	175696	128443	93215	79863	76375
Participaciones	116423	124746	178545	178183	200499	243655	205415	198952	236766	245276
Derechos	53599	72314	46421	34087	64525	26601	50084	25829	22421	27919
Productos	26733	19297	41284	36683	26071	48559	22521	19320	19313	42816
Aprovechamientos	15174	17722	25567	48180	58115	82475	25544	48423	35952	194779
Deuda Pública		3735			7625					
Por cuenta de terceros		5876								
Disponibilidades	3190		1395	5947					7301	13701

Contribución de mejoras									4714	2186
Transferencias									1081	40735
Otros ingresos									2769	15874
Egresos	273079	334840	410489	457345	537816	576986	432007	386739	410181	689681
Gastos administrativos	178320	171528	234433	280151	344973	342761	260943	258591	248867	320822
Obras Públicas y Fomento	73919	113033	121512	113998	139093	167889	102430	76319	93063	201668
Transferencias	20840	37647	37887	38494	53750	66039	41671	38916	40878	12113
Deuda Pública			16628				630		11121	4864
Disponibilidades		6083		24703		296	26332	11913	16251	120194
Por cuenta de terceros		6550								
MORELIA										
Ingresos	141045	130904	122302	129403	143125	161628	172887	148393	156025	250593
Impuestos	43311	36084	601	50736	49903	42746	34933	29184	35428	37518
Participaciones	36816	38255	47179	56107	59792	75505	74868	68227	78999	147051
Derechos	12941	8807	10907	12926	15677	15168	17673	22051	26974	26713
Productos	34245	5649	2287	1709	2275	4607	3584	2849	1254	2555
Aprovechamientos	13731	16718	6346	6581	8263	17201	16207	11997	13344	13664
Deuda Pública		5826	54980	1343	5241	6401	25728	13632		9829
Por cuenta de terceros		19565								
Disponibilidades					1973					
Contribución de mejoras							95	454	26	1
Transferencias										
Otros ingresos										13261
Egresos	141056	130904	122305	129403	143122	161628	172887	148393	156025	250593
Gastos administrativos	69326	56726	63838	74986	92429	110227	90445	102563	107433	121431
Obras Públicas y Fomento	40359	14520	24386	41694	31500	29004	57245	32759	32096	97497
Transferencias	752	2614	21459	3942	16356	17333	7206		5058	7955
Deuda Pública	30619	21839	12622	8759	2837	5064	14937	13070	10666	23709
Disponibilidades		28804		22					771	
Por cuenta de terceros		6400					3055			
TOLUCA										
Ingresos	168917	252856	221384	350469	390382	370491	289996	295266	280643	374514
Impuestos	38751	52507	63984	96455	95603	96243	65408	72876	77826	83551
Participaciones	61111	66170	73604	71571	127017	131410	100213	107049	136714	175498
Derechos	24328	28274	27168	30052	19179	25984	28383	31057	33157	38268
Productos	3975	6515	10519	12371	10060	29270	21382	34391	17213	19217
Aprovechamientos	55124	20399	13152	21620	25315	26303	23533	12537	8459	7549
Deuda Pública	5627	23267		22174	60761	16	925	6346		
Por cuenta de terceros		55725	32956	96215	52447	61265	2466	1974	3893	
Disponibilidades										13970
Contribución de mejoras							905	3235	1617	839
Transferencias							46783	25801	1763	30699
Otros ingresos										4924
Egresos	168922	252856	221387	350462	390388	370491	289996	295266	280643	374514
Gastos administrativos	118778	144207	175450	187080	217314	256391	206902	225610	219614	249158

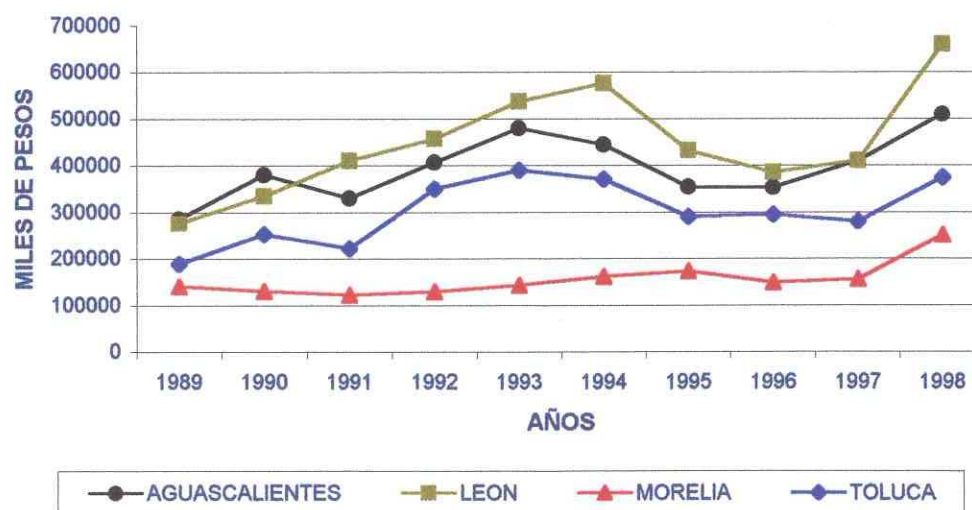
Obras Públicas y Fomento	41443	67138	18314	129975	74793	64468	42163	43364	22290	45080
Transferencias	14102	18503	14628	16680	24728	15324	17932	18506	22747	15869
Deuda Pública	10365	23008	8908	12408	73553	34308	17782	7787	6353	8540
Disponibilidades	3521		4088	4318					9639	55867
Por cuenta de terceros	713						5218			

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En todos los casos se presentaron altibajos en el periodo analizado. Esto deja en claro las dificultades por las que atraviesan en ocasiones los municipios para obtener recursos económicos a través de cualquiera de sus fuentes. La gráfica 1 presenta la tendencia de cada municipio a este respecto y es fácil apreciar los años que resultaron difíciles para que los gobernantes se allegaran recursos. Principalmente el año de 1995 fue el más delicado en este sentido para todos los gobiernos aquí analizados pues presentaron bajas en su hacienda local debido a la crisis económica por la que atravesó la nación.

Grafica 1

EVOLUCION DE LOS INGRESOS DE LAS 4 CIUDADES, 1989-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Sin embargo la gráfica por sí sola no nos dice mucho de la habilidad, la eficiencia y el buen desempeño que cada gobierno ha tenido en el periodo analizado; sólo observamos las variaciones monetarias en términos reales presentadas en cada año. Para conocer el

verdadero desempeño financiero de cada municipio se utilizarán 5 indicadores⁸ que permiten ver cómo se han esforzado los gobiernos locales en materia de recaudación, eficiencia y dependencia financiera, y a la vez, nos permitirán obtener conclusiones sobre la forma de gestionar de cada gobierno.

Estos indicadores son los siguientes:

1. Dependencia financiera
2. Desempeño local
3. Cobertura básica
4. Eficiencia recaudatoria municipal
5. Ingreso directo per cápita

Analicemos cada uno de los indicadores y veamos las tendencias registradas para cada municipio elegido para este análisis, así como los responsables en cada año en cada una de las situaciones por las que pasaron los municipios.

Indicador de dependencia financiera

Este indicador muestra el peso de las participaciones recibidas de la Federación con respecto al gasto total del municipio. Para obtenerlo se aplica el siguiente cociente:

$$\text{INDICADOR DE DEPENDENCIA FINANCIERA} = (\text{PARTICIPACIONES} / \text{GASTO TOTAL}) * 100$$

A medida que el resultado de este indicador se acerca a 100 se infiere que el municipio tiene una gran dependencia financiera con respecto a los recursos provenientes de la Federación para cubrir sus gastos totales. Si es cercano a cero, nos indica que el municipio es hasta cierta medida independiente y capaz de hacer frente a sus gastos totales con ingresos propios, es decir, con ingresos generados dentro de los límites municipales. Por tanto a mayor índice de dependencia financiera menor autonomía hacendaria. En el cuadro 2 tenemos los valores de este indicador para cada municipio y en la gráfica 2 se muestra la tendencia seguida por este indicador en los 10 años analizados.

⁸ De estos indicadores 2 (dependencia financiera y de ingreso directo per-cápita) han sido utilizados por Enrique Cabrero y por Carola Conde al evaluar el desempeño de ciertos municipios de la zona centro del país y del Estado de México. Los 3 restantes (desempeño local, cobertura básica y eficiencia recaudatoria municipal) son de elaboración propia y son útiles para observar con mas detalle la gestión financiera y esfuerzos recaudatorios de los municipios.

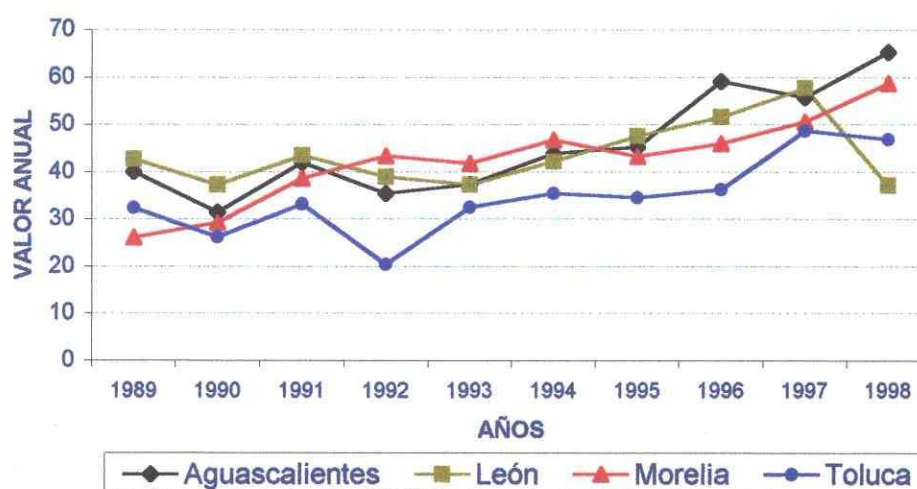
Cuadro 2. Indicador de dependencia financiera, 1989-1998

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguascalientes	40.09	31.51	42.02	35.50	37.40	43.96	45.25	59.18	55.81	65.36
León	42.63	37.26	43.50	38.96	37.28	42.23	47.55	51.58	57.72	37.18
Morelia	26.10	29.22	38.57	43.36	41.78	46.71	43.19	45.98	50.63	58.68
Toluca	32.35	26.17	33.25	20.42	32.54	35.47	34.56	36.26	48.71	46.86

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1

Gráfica 2

INDICADOR DE DEPENDENCIA FINANCIERA, 1989-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En este gráfico apreciamos un resultado favorable, y hasta cierto punto de independencia financiera, en todos los municipios a principios de los noventa, siendo el caso más notable en este aspecto Toluca, principalmente en el año de 1992. Pero a raíz de la crisis económica por la que atravesó el país en 1995, debida a la falta de ahorro interno, los municipios resintieron esta situación y comenzó a aumentar su dependencia con respecto a las participaciones que reciben de la Federación, representando en algunos casos más del 50% de sus ingresos totales, a partir de 1996. Esto se ve claramente por la tendencia ascendente que muestran las 4 rectas que contienen los datos de los gobiernos locales analizados.

Aguascalientes, por ejemplo, en 1990 presenta un índice de 31.51, colocándolo en buena posición en este aspecto y a partir de 1991, año en que se confirió a los municipios

el cobro de algunos impuestos a los inmuebles, como el predial, se ve fortalecida su hacienda, pues los resultados del índice se acercan a 42 indicando ciertos esfuerzos por parte de los gobernantes, todavía priistas, por mantener autonomía en lo que respecta a sus gastos. Sin embargo a partir de 1994 se ve una tendencia ascendente en este indicador, lo que muestra que el municipio comenzó a depender de las participaciones en gran medida para satisfacer sus gastos. Aunque a partir de octubre de 1993 se confirió a una empresa privada la concesión del servicio de agua, lo que trajo como consecuencia menores gastos para el municipio e ingresos extra vía derechos, esto no reflejó mejoras sustanciales en la hacienda local, pues la empresa sufrió graves consecuencias porque algunos ciudadanos no podían pagar las elevadas tarifas por el servicio del agua (como resultado de la elevación de costos por la crisis económica de 1995) y no podía pagar totalmente al municipio los derechos correspondientes, lo que motivó al gobierno local a volverse dependiente de las participaciones federales. Además, en 1994, cuando aún gobernaba el PRI este municipio, se firmó un acuerdo para aumentar el porcentaje de participaciones que se recibían por parte de la Federación, aduciendo que por ser la capital estatal se debían canalizar mayores recursos a ella por la gran cantidad de pobladores que tenía. Aunque esto se vio como un triunfo, esta situación solo refleja la impotencia de los gobernantes por adquirir recursos en su propia localidad, en este caso gobernantes priistas. A partir de 1996 el PAN accede al poder en este gobierno local, pero esto no significó mejora, aparentemente, en este aspecto, pues la dependencia financiera siguió creciendo y en 1998, último año de este análisis, su dependencia era del 65.36%. No dudamos que se realizaran esfuerzos por mejorar la hacienda local, como en otros municipios panistas ha sucedido, sin embargo no han sido suficientes ni "adecuados" para alcanzar este objetivo.

Por su parte León, gobernado por el PAN desde 1989, ha sabido gestionar satisfactoriamente, prueba de ello es que hasta la fecha, después de 11 años, ha permanecido en el gobierno local. Al inicio del periodo era el municipio con mayor índice de dependencia, y hasta 1991 así fue; sin embargo, a partir de este año y con la actualización de sus bases de datos y su padrón de contribuyentes este municipio supo fortalecer su hacienda y supo aprovechar la libertad que se trasladaba a los gobiernos locales para cobrar ciertos impuestos y lograron aumentar su capacidad recaudadora a nivel local, por lo que disfrutaban de una cierta independencia financiera. No obstante, al igual que otros municipios, a partir de 1995 comienza a sufrir este municipio por la crisis

económica del país pero no es constante esta situación, pues en el año de 1998 el índice presenta un valor de 37.18. Este índice deja en claro que los esfuerzos junto con los programas y políticas que instrumentaron en este municipio los gobernantes funcionaron e hicieron que la ciudadanía contribuyera para lograr esta independencia financiera. Cabe recordar que a partir de este año se comenzaron a cobrar ciertos servicios en León y por ello se fortalecieron en gran manera sus recursos propios. Es el único municipio que muestra esta característica de independencia financiera en 1998, ya que los otros 3 continuaron con un cierto grado de dependencia financiera, como apreciamos en el cuadro 2.

Sobre Morelia podemos decir que es el caso más raro y curioso de este análisis. En 1989, con el PRI al frente del gobierno, tuvieron las más baja dependencia. En este año el valor del índice fue de 26.10, lo que indicaba que el gobierno de Morelia se estaba esforzando por tener unas finanzas públicas sanas y por ser autosuficiente en lo referente a ingresos; además pareciera que presentía el cambio en el poder que se avecinaba y quería dar cuentas claras a la ciudadanía para demostrarles cuánto se estaban esforzando por tener una hacienda local fuerte sin necesidad de incurrir en deuda. Sin embargo a partir de 1990, año en que se presenta la primer alternancia en este municipio y comienza el PRD a gobernarlo, se observan constantes aumentos en el indicador de dependencia financiera, no podemos soslayar que a partir de 1991 el municipio fue incapaz de allegarse recursos propios, prescindiendo del partido político que gobernaba, y recurrió a deuda pública para satisfacer las demandas y cubrir sus gastos; por carencia de datos no podemos aseverar nada, pero probablemente el PRI se robó las bases de datos que contenían el registro de los contribuyentes, decimos probablemente porque en el municipio de Nezahualcoyotl eso fue lo que hizo el PRI al perder el gobierno del municipio (Schteingart, 2001), pero para el caso de Morelia no tenemos esa certeza. En el siguiente trienio, 1993-1995, regresó el PRI al poder pero no hubo mejoras en lo referente a la independencia financiera. Para 1996-1998 fue el PAN quien gobernó este municipio pero como le tocó una época difícil por la crisis nacional en el ámbito económico, no supo hacer los ajustes necesarios en sus finanzas y mantuvieron altos índices de dependencia financiera hasta llegar en 1998 a un valor de 58.68, siendo éste el mayor valor para Morelia en todo el análisis. Esto nos indica que la población de Morelia es exigente y quiere ver satisfechas sus demandas de inmediato. En caso de que no se presente esto, castigan al partido en poder y votan por la alternativa menos mala para el siguiente trienio.

Lo que soslaya la mayoría de la población es que en un período tan corto de tiempo no se pueden observar grandes mejoras y menos con la discontinuidad en las formas de gestionar y los diferendos en materia de ideas políticas de cada partido.

Toluca, por su parte, es el municipio que menor dependencia financiera muestra en casi todo el periodo, sobresaliendo el año de 1992 con un valor de 20.42. Es sobresaliente esto porque siendo la capital estatal podría pensarse que la mayor parte de los recursos que deben recibir los municipios del Estado de México se dirijan a Toluca, pero no es así; es de las entidades municipales que menos recursos federales reciben y por lo tanto, deben esforzarse sus gobernantes por ser autosuficientes. Y así ha ocurrido en el caso de Toluca; se han esforzado los gobernantes por mantener su hegemonía y autonomía financiera en este gobierno local. Es por ello que este índice es muy bajo para este municipio. Además, parte de su independencia financiera se debe al relativo auge económico y la estabilidad de las empresas que alberga en su territorio. Para los años de 1997 y 1998 se rebasa la barrera del 40 y los resultados de este indicador se sitúan en 48.71 y 46.86 respectivamente.

Indicador de desempeño local

Este indicador es el recíproco del anterior y nos muestra la relación entre los ingresos propios, es decir los que el municipio recauda en su territorio, y los gastos totales del municipio en cada año, en otras palabras, nos muestra la capacidad que el municipio tiene para cubrir el gasto total anual con recursos derivados de su propia recaudación. Para obtenerlo se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{INDICADOR DE DESEMPEÑO LOCAL} = (\text{INGRESOS PROPIOS} / \text{GASTOS TOTALES}) * 100$$

Entre más cercano a cien sea el resultado, mayor será el desempeño de los gobiernos locales por cubrir con ingresos propios sus gastos totales. Entre menor sea, el resultado es el contrario. Este índice nos permite observar los esfuerzos hacendarios locales para mantener un buen desempeño financiero municipal y cubrir los gastos en que incurre con sus ingresos ordinarios directos. Con la ayuda del cuadro 3 y la gráfica 3 veremos la evolución y tendencia de este indicador en el periodo analizado para cada uno de los gobiernos locales elegidos.

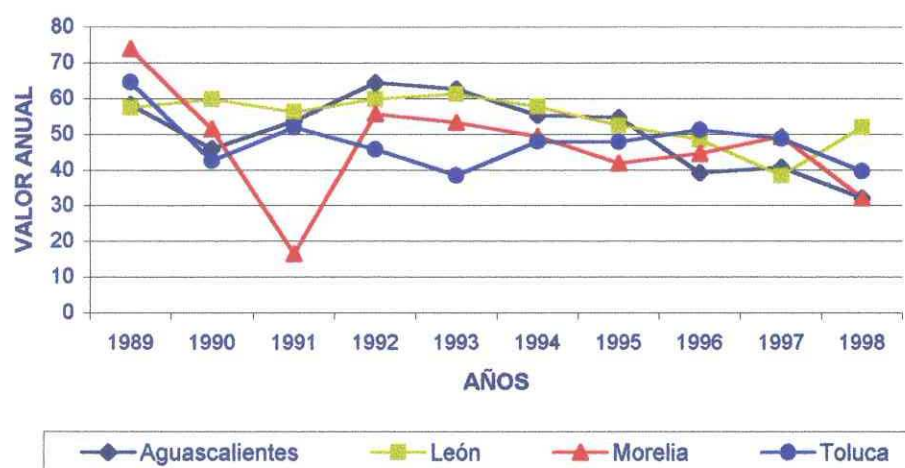
Cuadro 3. Indicador de desempeño local

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguascalientes	58.28	45.91	53.72	64.50	62.60	55.27	54.75	39.16	40.74	32.21
León	57.41	59.87	56.16	59.74	61.30	57.77	52.45	48.42	38.41	51.83
Morelia	73.89	51.38	16.47	55.60	53.18	49.32	41.88	44.53	49.35	32.10
Toluca	64.67	42.59	51.87	45.80	38.46	47.99	47.83	51.09	48.69	39.67

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1

Gráfica 3

INDICADOR DE DESEMPEÑO LOCAL, 1989-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En términos generales la tendencia de este indicador es a la baja, lo que nos permite inferir que el desempeño local, en el decurso del tiempo, ha sido menor que al inicio del periodo analizado, y esto se debe a que en estos años los gobiernos locales dirigieron sus esfuerzos en negociar con la Federación para obtener mayor cantidad de recursos federales vía participaciones, que en dedicarse a recaudar en sus fuentes tributarias locales una mayor cantidad de recursos, aunque hay unas salvedades, las cuales se expresaran al analizar el resultado de este índice para cada municipio.

Para el caso de **Aguascalientes** observamos que en los años de 1989, 1992 y 1993 tuvo un buen desempeño local, en lo que se refiere a la cobertura de sus gastos totales con ingresos propios, con un resultado del indicador de 58.28, 64.5 y 62.6 respectivamente. Incluso en los años de 1994 y 1995, año donde se resintió la crisis, aún se observaron buenos resultados en el índice de desempeño local del 55.27 y 54.75 respectivamente.

Esto nos indica que hubo esfuerzos constantes por parte de los presidentes municipales y sus tesoreros para aumentar sus ingresos propios y para no depender tanto de la federación. Sin embargo en los años siguientes, 1996-1998, disminuye el valor del índice, lo que indica que el efecto negativo de la crisis económica del país aún no era superado. Ya gobernaba el PAN este municipio, pero no era capaz de desarrollarse como quisiera debido a la limitación de recursos propios.

León es quizá uno de los municipios con mejor desempeño local. En casi todos los años, a excepción de 1996 y 1997, tiene índices por arriba de 50, lo que muestra claramente que los cambios administrativos y en funcionamiento que se impulsaron por parte de la alternancia fueron positivos en este municipio, haciéndolo independiente del gobierno federal en lo que respecta a su hacienda pública. Como era de esperarse, y como ocurrió en la mayoría de los municipios del país, en los años posteriores a la crisis su índice de desempeño local presentó disminuciones y la más significativa tuvo lugar en 1997, obteniendo un resultado de 38.41. Como resultado de sus esfuerzos en 1998 fue el único municipio, de los cuatro analizados, que obtuvo un índice con valor superior a 50, esto gracias a la habilidad de los presidentes municipales y a la fortaleza económica que posee este municipio estratégico en el desarrollo económico de la región y del país.

El caso de Morelia, como lo mencionamos anteriormente, es curioso pero interesante. De un gran desempeño local que presentó en 1989, 73.89, disminuye hasta 16.47 en dos años, hacia 1991, recurriendo a deuda porque ni siquiera las participaciones federales fueron suficientes para cubrir sus gastos totales. Este es el dato mas alarmante porque fue el año en que se concedió a los municipios el cobro del impuesto predial, pero en el caso de Morelia pareciera que los tomó por sorpresa porque los ingresos propios disminuyeron considerablemente y representaron apenas el 16.47% del total, ¿qué ocurrió?. No se sabe con precisión porque no hay información suficiente, pareciera que cada administración, prescindiendo del partido político al que pertenezcan los gobernantes (PRI, PAN o PRD), se lleva sus estadísticas y sus datos importantes. Lo que sí sabemos es que las participaciones tampoco ocuparon un lugar privilegiado, como vimos en el índice anterior, pues representaron el 38.57% del total. Entonces, ¿de donde provinieron los recursos faltantes?. El municipio contrajo deuda pública y ésta representó el 45% del total de los ingresos. Probablemente el municipio no disponía de registros exactos para el cobro del predial ni del resto de inmuebles que se podían gravar y esto

impactó negativamente sus finanzas. Hay que recordar que en ese año de 1991 y 1992 la federación envió bastante inversión pública al municipio para efectuar obras públicas, pero estos recursos ya estaban etiquetados y el gobierno municipal estaba al margen de ejercerlos o decidir en que se podían utilizar y el PRI, astutamente, se adjudicó las obras realizadas haciendo quedar mal al gobierno del municipio y como mentiroso diciendo que no cumplían con sus promesas de campaña⁹. Esto influyó significativamente para que el PRI recuperara el gobierno del municipio en la siguiente elección. Sin embargo en 1992 y 1993 vuelve a presentar un buen desempeño y el índice presenta un valor por encima de 50. A partir de esa fecha sus ingresos propios son insuficientes y el índice presenta valores por debajo de 50, lo cual propicia que el municipio recurra a deuda pública o a las participaciones para cubrir gran parte de su gasto público. Ni el PRI, ni el PAN, pudieron revertir esta situación y Morelia concluye el periodo con un valor de 32.1 en el índice de desempeño local.

Por su parte Toluca, como ya se comentó, es uno de los municipios con menor dependencia financiera, pero eso no indica que la mayor parte de sus gastos los cubra con ingresos propios; también recurre a deuda, aunque poca, y a otros ingresos. En el cuadro 3 vemos solo tres años con un valor por arriba de 50, y cuatro años con valor que oscila entre 45 y 48, lo que es muestra clara que esta ciudad capital se esfuerza en gran medida por rendir buenas cuentas a sus gobernados y demostrar que tiene un buen desempeño local. Se puede afirmar que Toluca es uno de los municipios con mayor grado de solvencia dado que la mayor parte de su ingreso se obtiene vía ingresos tributarios y no tributarios, exceptuando las participaciones. La reforma al sistema de coordinación fiscal de 1991 también favoreció a este municipio y sus ingresos propios representaron el 51.87%. En esto influyó el hecho de que el gobierno municipal mejorará su padrón de contribuyentes al asumir el manejo del impuesto predial y con ello aumentar su erario público.

Indicador de cobertura básica

Un tercer indicador es el de cobertura básica que nos permite ver si los ingresos propios son suficientes o no para cubrir las obras públicas y fomento que benefician directamente

⁹ Acevedo Angulo, Blanca. *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del PRONASOL en municipios gobernados por la oposición*. México, 1995.

a la población en cada año, o son insuficientes dichos ingresos. Se obtiene a través del cociente:

$$\text{INDICADOR DE COBERTURA BÁSICA} = \text{OBRAS PÚBLICAS} / \text{INGRESOS PROPIOS}$$

Cuanto mas cercano sea a 1 el resultado, indica que apenas se cubren los gastos en obras públicas con ingresos propios; cuando exceda la unidad indica que no son suficientes los ingresos propios para cubrir las obras públicas. En caso de que se acerque a 0.5 indica que se podrían cubrir dos veces los gastos en obras públicas y fomento; y entre mas cercano a cero sea el resultado quiere decir que el municipio es totalmente autosuficiente para cubrir esos gastos, y que aun le queda suficiente hacienda pública para cubrir otros gastos y satisfacer otras demandas de la población, aunque también este resultado indicaría que los recursos destinados a obra pública son muy bajos. Al igual que en los casos anteriores nos valdremos de un cuadro y una gráfica para ver su tendencia. Por obra pública y fomento entendemos los gastos en obras como pavimentación, repavimentación, alumbrado público, bacheo, reemplazamiento de drenaje y tuberías conectadas a red, alcantarillado, parques, mejoría en las banquetas, señalamientos, cambio de postes de luz, conexiones de agua hacia las viviendas, mejorías en los mercados públicos, construcción de puentes y pasos peatonales, etc.

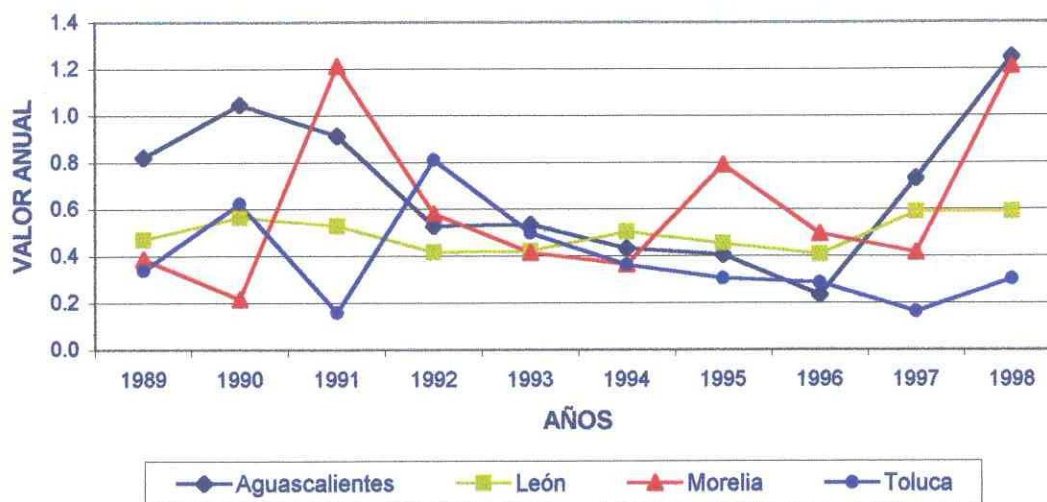
Cuadro 4. Indicador de cobertura básica

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguascalientes	0.822	1.048	0.912	0.528	0.536	0.433	0.404	0.234	0.733	1.249
León	0.471	0.564	0.527	0.417	0.422	0.504	0.452	0.409	0.591	0.590
Morelia	0.387	0.216	1.211	0.579	0.414	0.364	0.791	0.496	0.417	1.212
Toluca	0.339	0.623	0.159	0.810	0.498	0.363	0.304	0.287	0.163	0.303

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1

Gráfica 4

INDICADOR DE COBERTURA BASICA, 1989-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Este es el mas variable de los 4 indicadores con altibajos entre unos y otros municipios en el periodo y no permite establecer una tendencia común. Mientras unos pronuncian su pendiente en orden ascendente o descendente, otros la mantienen casi constante y con mínimas variaciones. Sin embargo, los resultados que se obtienen y las conclusiones son interesantes.

Aguascalientes en el año de 1990 no pudo cubrir los gastos básicos con sus ingresos propios y por ello utilizó dinero proveniente de otras fuentes, ya fueran participaciones o deuda. Pero a partir de 1992 y hasta 1996 sus ingresos propios excedieron en mucho los gastos en obras públicas y parte de lo que recaudaba en su jurisdicción lo empleaban para otro tipo de gastos municipales, los gastos administrativos o gasto corriente, como también se les conoce. En este último año el resultado del índice tiene un valor de 0.234, lo que a simple vista nos indica que fueron suficientes en sobremanera los ingresos propios, pero viendo la composición de los mismos en el porcentaje del total de gastos, las obras públicas y fomento representaron sólo el 9.15% del total de gastos municipales y el 82% lo representaron los gastos administrativos, lo que indica una baja inversión de recursos en obras públicas y de una u otra forma impacta esto en la población. De hecho este año decreció la inversión en obras públicas en un 47.48% y por ello se obtuvo tal resultado en el índice.

Por su parte León muestra una buena cobertura de obras públicas con sus ingresos propios durante todo el periodo analizado, demostrando nuevamente con este indicador su habilidad y fortaleza para allegarse recursos propios para obras necesarias en el municipio. Al igual que Aguascalientes en 1996 ofrece el mejor resultado del índice con un valor de 0.409, sin embargo desde 1995 había presentado decremento en este rubro de egresos con respecto al total lo que indica el efecto negativo de la crisis en cuanto a obras públicas por parte del municipio. Si bien eran suficientes sus recursos propios para solventarlas, invirtieron menos recursos en este rubro y dedicaron parte de sus ingresos para cubrir otros gastos con su hacienda propia, estos son los gastos corrientes (véase cuadro 1). Después de estos años se revierte el proceso y aumenta el monto invertido en obras públicas representando casi el 30% de los gastos municipales, pero debido al esfuerzo recaudatorio leonés estos gastos se han podido cubrir con sus ingresos propios, incluso podría decirse que lo que reciben de la administración federal lo utilizan para los gastos administrativos, para deuda y para otros gastos municipales.

Morelia los dos primeros años analizados ofrece buenos resultados en este índice, sin embargo viendo con mas detalle sus finanzas, en 1990 es el municipio que menos inversión ejerce en obras públicas, apenas representa el 11% de sus egresos totales. Sin embargo hay que tomar en cuenta que el 44% de los egresos se destinaron a deuda y otros gastos, lo que indica que el municipio había adquirido años atrás deuda y tenía que cubrirla, pero esto no es razón para dejar de invertir en obras, también el cuadro 1 nos muestra la baja capacidad recaudatoria local del municipio, y aunque como hemos visto con los indicadores anteriores, no presenta dependencia financiera en este años, tampoco muestra gran esfuerzo recaudatorio, pues de los cuatro es el que mas bajos ingresos propios tiene. Además es el que mas sufrió en 1991 porque sus ingresos propios fueron muy precarios y el resultado del indicador de cobertura básica lo deja en claro, pues nos da un valor de 1.211, lo que indica una situación económica difícil por la que atravesaba el municipio. Otro dato curioso, mas no novedoso, lo vemos en cada año que finaliza el periodo de gobierno. Tanto en 1992, como en 1995 y 1998 inclusive, se presentan los mejores montos en obras públicas y como consecuencia el valor del índice aumenta, incluso podemos ver que en 1998, año en que el PAN dejaba la presidencia municipal los gastos en obras representaron el 38.91% del total de egresos municipales, esto es \$97,497 en pesos constantes la mayor cantidad del período, y el valor del índice fue de 1.212, lo que deja claro que debían realizar obras a favor de la ciudadanía para que estos

clientes-electores los volvieran a elegir. No sólo es el caso del PAN, pero es el que más sobresale por el valor del índice. Aquí cabe sugerir que mejor se dediquen a incentivar a la población para que coopere con los gastos municipales y se mejore su nivel de vida y que no solo se preocupen por ser reelegidos.

Toluca también presenta un "buen" valor del índice en 1991, 0.159, pero aquí hay que observar en el cuadro 1 el porcentaje de los gastos totales que representaron las obras públicas, fue apenas del orden de 8.27%. Lo que sobresale es el hecho de que disminuyó en un 66.55% con respecto a 1990. Habría que indagar bien porque se destinaron menos recursos para obras públicas en este año. Al igual que el municipio de León, Toluca ha sido capaz de cubrir sus gastos en obras públicas con sus ingresos propios, lo que indica a simple vista un buen gobierno comprometido con sus obligaciones ante los ciudadanos. Sin embargo, casi siempre que hay un valor del índice cercano a cero, es porque la inversión en obra pública descendió o fue muy poca, razón por la cuál eran suficientes los recursos propios para financiarla. En 1997 el índice arroja un valor de 0.163, pero la inversión en obra pública representó el 7.94% del total de egresos y mostró un descenso del 40% con respecto a 1996. En este año también aumentaron en gran medida los gastos administrativos y representaron el 78.25% del total de egresos. Casualmente estos bajos índices se presentan en los momentos en que entra un nuevo presidente municipal, como si fuera una constante el invertir menos en obra pública y el aumentar los gastos administrativos cuando entra un nuevo gabinete municipal. Este es el municipio que más altibajos presenta en el valor de este índice y en el que mas variaciones negativas se observan en cuanto a la cantidad de recursos invertidos en obra pública.

Indicador de eficiencia recaudatoria municipal

El cuarto indicador es el de eficiencia recaudatoria municipal y nos muestra cuánto perciben de ingresos propios los municipios por cada peso que la federación les envía. Este índice se obtiene a través del cociente:

$$\text{ÍNDICE DE EFICIENCIA RECAUDATORIA MUNICIPAL} = \text{INGRESOS PROPIOS} / \text{PARTICIPACIONES}$$

Si el resultado es menor a uno, indica que los ingresos vía participaciones son mayores que los ingresos propios, si es igual a uno existe una situación de equilibrio entre ambas fuentes, es decir, por cada peso que recibe de la federación el municipio recauda uno a

nivel local, y si el resultado es mayor a uno indica que el total de ingresos obtenidos gracias a la recaudación local es mayor que lo que percibe de recursos monetarios vía participaciones, esto es, por cada peso que recibe de la Federación, genera más de un peso en su territorio. En el cuadro 5 y en la gráfica 5 vemos los resultados y la tendencia de este indicador de 1989 a 1998 para los 4 gobiernos locales analizados.

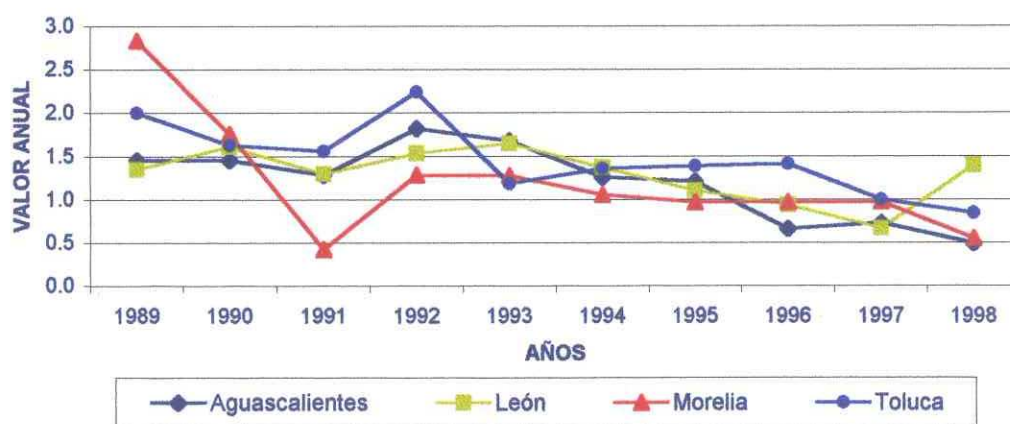
Cuadro 5. Indicador de eficiencia recaudatoria municipal

Municipio	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguascalientes	1.454	1.457	1.279	1.817	1.674	1.257	1.210	0.662	0.730	0.493
León	1.347	1.607	1.291	1.533	1.644	1.368	1.103	0.939	0.665	1.394
Morelia	2.831	1.758	0.427	1.282	1.273	1.056	0.970	0.969	0.975	0.547
Toluca	1.999	1.628	1.560	2.243	1.182	1.353	1.384	1.409	1.000	0.847

Fuente: Elaboración propia con datos del cuadro 1

Gráfica 5

INDICADOR DE EFICIENCIA RECAUDATORIA MUNICIPAL, 1989-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Este indicador está muy relacionado con el de dependencia financiera. La tendencia en este gráfico también es variable. Nos permite observar que la eficiencia ha disminuido con el paso del tiempo, pues de captar \$1.5 locales por cada \$1 que enviaba la federación, se termina el período con una relación de 80 centavos locales por cada \$1 recibido vía participaciones. El único municipio que se mantiene por encima de lo recibido es León. Este gráfico nos indica que se deben realizar mayores esfuerzos por fortalecer la

hacienda municipal, ampliar su autonomía hacendaria y, por ende, depender menos de los recursos que destina la federación a los municipios, sin lastimar o esquilmar demasiado a la población.

Para **Aguascalientes**, este indicador nos muestra un buen momento en 1992, con un valor de 1.8, esto es, por cada peso que recibe de la federación el municipio, éste es capaz de recaudar \$1.82 dentro de su territorio, lo cual nos muestra buena habilidad municipal y baja dependencia financiera. A partir de ese año su capacidad recaudatoria es menor con relación a 1992, pero sigue teniendo resultados positivos. Sin embargo a partir de 1996, y como secuela de la muy mencionada crisis económica del país, la eficiencia municipal disminuye y esto nos indica que existe dependencia financiera. En 1998 se acentúa mas la baja eficiencia y por cada peso que se obtiene de la recaudación, solo se generan 49 centavos.

León, como hemos visto con los indicadores anteriores, muestra su eficiencia recaudatoria y por cada peso que obtiene de la federación, recauda \$1.4 dentro de sus límites territoriales. Pero en 1996 y 1997 se vio mermada su capacidad, aunque el año de 1996 estuvo casi a la par, por cada peso recaudaba 94 centavos. Nuevamente se deja claro que este municipio esta esforzándose por fortalecer su hacienda pública.

Morelia es quizá el municipio mas atractivo en todos los indicadores por las variaciones imprevistas que ofrecen los resultados. En 1989 recaudaba casi \$3 pesos por cada peso que la federación le ofrecía, sin embargo en 1992 apenas recaudó 43 centavos propios por cada peso recibido de parte de la federación. En el año de la crisis disminuyeron notablemente sus ingresos propios y entre 1995 y 1997 recaudó 97 centavos por cada peso que la federación le entregaba. Pero en 1998 fue mayor su dependencia financiera y recaudo 54 centavos por cada peso recibido mediante participaciones, lo que indica una relación negativa de 2 a 1.

Por último, el municipio de **Toluca** deja ver su independencia financiera y su eficiencia recaudatoria con este indicador y sólo en el año de 1998 experimentó cierta dependencia porque recaudaba alrededor de 85 centavos por cada peso que le confería la federación. Un dato que llama la atención es el obtenido en 1997 porque por cada peso que recibía mediante participaciones federales, recaudaba un peso en su territorio. El valor más

significativo se obtuvo en 1992. Toluca era capaz de generar \$2.24 pesos por cada peso que la federación le dirigía.

Indicador de ingreso directo per cápita

Este indicador muestra la relación existente entre ingresos ordinarios y el total de la población. Este índice se obtiene a través del cociente:

$$\text{ÍNDICE DE INGRESO DIRECTO PER CÁPITA} = \text{INGRESOS PROPIOS} / \text{POBLACIÓN TOTAL}$$

Este indicador nos permite diferenciar a los municipios en cuanto al poder económico municipal y muestra si son municipios ricos, pobres o de un estatus medio.

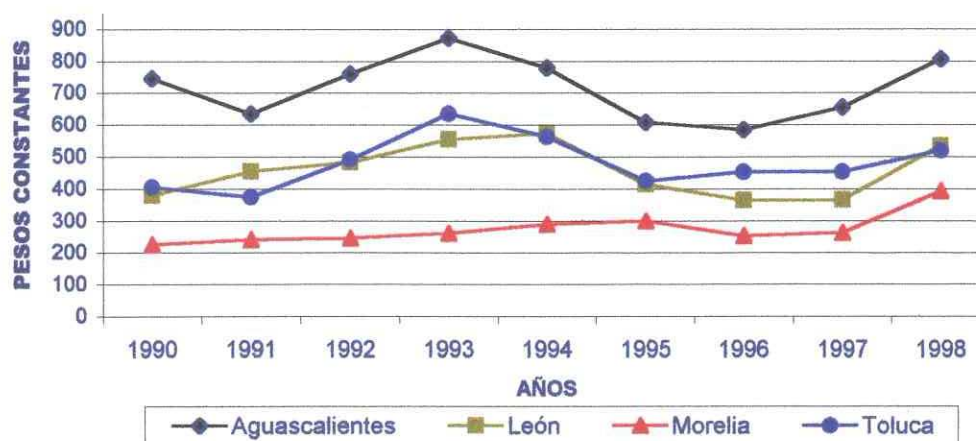
Cuadro 6. Índice de ingreso directo per capita, 1990-1998
(en pesos de 1998)

Municipio	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aguascalientes	745.50	635.26	761.11	872.51	779.18	609.26	585.26	655.41	806.93
León	379.03	454.38	483.40	555.25	574.29	414.54	363.97	365.86	535.70
Morelia	225.89	240.34	246.32	260.25	288.66	298.92	252.32	262.32	393.47
Toluca	404.28	375.28	491.75	634.77	564.09	424.89	452.83	453.13	519.61

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

Gráfica 6

INDICE DE INGRESO DIRECTO PER CAPITA, 1990-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Es fácil observar que **Aguascalientes** es el municipio que mayor ingreso directo per cápita tiene, comenzando con \$745.5 pesos en 1990 y concluyendo, según datos del INEGI, con un valor de \$806.93 pesos en 1998. Algo notable es el hecho de que este municipio recibe una mayor cantidad de participaciones federales, incluso mas que León, que es el municipio con mayor población de los 4 analizados.

En lo que respecta al ingreso directo per cápita, León tenía en 1990 la mitad del ingreso que el presentado en el municipio de Aguascalientes, a saber \$379.03 pesos por habitante, y se elevó hasta la cantidad de \$535.70 pesos en el año de 1998. Aunque tuvo descensos en los años posteriores a la crisis el aumento es considerable y deja en claro los esfuerzos de las administraciones panistas por mejorar el nivel de vida de los leoneses para que los reelijan, siendo esto consecuencia del aumento en su recaudación local junto con las participaciones federales. Este gobierno local es el que mayor ingresos directos presenta en el período, pero por tener la mayor cantidad de habitantes, como resultado disminuye su ingreso per cápita.

Morelia es el municipio que menor ingreso directo per cápita muestra en la década, en 1990 era de \$225.89 pesos y en 1998 el ingreso era de \$393.47 pesos, presentando el mayor incremento en este último año de más del 66% con respecto a 1997. De lo anterior pudiera concluirse que se presentaron grandes esfuerzos por aumentar el ingreso directo per cápita, pero si analizamos detenidamente los datos disponibles, observamos que fue el municipio que menor incremento en la población sufrió en la década; lo curioso es que también es el municipio con menores ingresos en cada año, esto llama la atención pues siendo la capital del Estado de Michoacán y teniendo atractivos turísticos se esperaría un mayor nivel de ingreso per cápita.

Toluca es el municipio que menor dependencia financiera presenta en el periodo, como analizamos en el indicador 1, y ahora que veremos la calidad de vida de los habitantes de Toluca, hacemos bien en mencionar cuál es el ingreso directo per capita: en 1990 ascendía a \$404.28 pesos, para el año de 1998 este ingreso era de \$519.61 pesos. Un dato curioso es el mostrado en 1992-1994, donde se muestra un gran aumento primeramente en el ingreso directo per cápita, 1992-1993, pero después, en 1993-1994, se observa una ligera disminución. Este aumento se debió, por una parte, al aumento en deuda pública que contrajo el gobierno local en 1993, siendo este año un momento de

elecciones en el estado de México; como consecuencia se elevó el ingreso ordinario en la deuda pública, lo que indica que aunque aumentó el ingreso directo per cápita, esto no necesariamente se refleja en los pobladores.

Impacto de la Innovación Municipal en las Finanzas Públicas Locales

La principal característica en los procesos de modernización de la administración pública contemporánea es la necesidad de mejorar simultáneamente la asignación de recursos gubernamentales, de tal forma que se incremente la eficiencia; además deben revisarse los mecanismos de coordinación institucional para aumentar la eficacia de las políticas y programas públicos, y también mejorar la relación con los usuarios y ciudadanos de tal suerte que se gobierne con legitimidad.

Los gobiernos municipales sufren estos dilemas con particular agudeza, y casi siempre privilegian una orientación, deteriorando en ocasiones otros aspectos en el proceso modernizador. En las siguientes líneas veremos la experiencia de cada uno de los municipios analizados en el trabajo en este aspecto de su administración, lo que nos hablará sobre su desempeño y la satisfacción o insatisfacción de la ciudadanía gobernada.

Por ejemplo en Aguascalientes se presentaron aspectos innovadores en 1994, mientras aún gobernaba el PRI, y esto fue con la concesión de servicios públicos, como el de agua y alcantarillado, con el fin de sanear las finanzas de la administración municipal y, a la vez, lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en la prestación de estos servicios. En un principio generó importantes beneficios al municipio, pues dejaba de gastar en el mantenimiento del sistema y además obtenía recursos mensuales, todo ello contribuyó al saneamiento de sus finanzas. El gobierno autorizaba los incrementos en las tarifas. Sin embargo a raíz de la crisis de 1995 éstas tarifas se elevaron en un 200% aproximadamente, y la ciudadanía se movilizó como símbolo de inconformidad. Esto deja ver la complejidad que conlleva la gestión municipal, que buscando mayores niveles de eficiencia en la infraestructura urbana, vio complicada la relación gobierno-ciudadanía. Se desarrolló una estrategia innovadora orientada a una nueva mezcla público-privada en la

prestación de servicios, la cual funcionó eficazmente desde la perspectiva técnico financiera, aunque no fue así desde otros ámbitos de la tarea de gobernar.

Otras innovaciones presentadas fue el introducir dentro de las acciones de gobierno la participación de la ciudadana en el proceso de planeación urbana a través del comité de Desarrollo Urbano y Rural Municipal. Esta labor estuvo a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social quien tuvo la responsabilidad de fomentar, organizar y vigilar la integración de los diversos comités ciudadanos. Ahora los ciudadanos podrían decidir que era prioritario en su comunidad, que problemas debían atenderse primero en cuanto a obra pública, y así se sentían impulsados a colaborar con el gobierno tanto en la contribución económica como física y mental¹⁰.

En el municipio de León se han impulsado diversas estrategias innovadoras. Entre ellas se pueden mencionar: la adopción de un sistema de planeación estratégica, la aplicación de un modelo de desarrollo organizacional, un intenso programa de modernización y saneamiento financiero, evaluación de los niveles de eficiencia de los servicios públicos, y el diseño y puesta en marcha de un sistema de participación ciudadana¹¹.

Desde la perspectiva del Desarrollo Organizacional y con el uso de sistemas de participación, se trazaron líneas de actuación para atender los problemas y demandas guiados por una misión definida como de servicio y con el objetivo explícito de aumentar la eficiencia en los programas y servicios municipales. Con ello se reformaron la gran mayoría de los procesos administrativos internos y los relacionados con la prestación de los servicios públicos. Además, se fortalecieron las fuentes de financiamiento internas, producto de la recuperación del cobro del impuesto predial por parte del municipio, situación que junto con el programa de actualización catastral permitió al municipio allegarse recursos adicionales. Y, además podemos inferir, que al ver mejoras en la prestación de los servicios públicos, la población se sentía impelida a participar con sus contribuciones y pagos oportunos para fortalecer la hacienda municipal (Cabrero, 1999).

¹⁰ Véase Cabrero. *El Municipio de Aguascalientes (1988-1998), ¿estabilidad en la alternancia?*. Documento de trabajo del CIDE número 81, México, DF 1999.

¹¹ Cabrero, Enrique. *Los dilemas de la modernización municipal en México: análisis de la gestión innovadora en gobiernos locales*, en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*. UAEM, Toluca, México, 1996.

En cuanto a la administración estratégica, podemos mencionar que en León se establecieron proyectos; esto ha significado continuidad de cada administración con las anteriores, pues se ha puesto en primer plano la visión estratégica y la “máxima satisfacción” de los ciudadanos. Sobre este tipo de administración un ex–presidente municipal de León comenta lo siguiente:

“En la administración por proyectos, se trata pues, de organizar acciones estratégicas en torno a la misión, para solucionar los problemas que existen en la ciudad y tomar las oportunidades que nos brindan aunque no estén específicamente asignados al municipio pero que en esas condiciones nadie más que nosotros lo podamos atender”. (Luis Mario Quiroz, ex–presidente municipal de León, entrevista realizada por Ramón Muñoz, 1997).

Es en este ámbito de la administración donde se incluye la participación ciudadana para la resolución de los problemas sociales más sentidos. Con ello se fortalecieron las relaciones entre la sociedad y gobierno, principalmente a partir de 1995. Durante este período de gobierno surge la idea de establecer el “Miércoles Ciudadano” con el fin de que los ciudadanos manifiesten sus intereses, quejas y opiniones y con base en lo escuchado los miembros del cabildo tomen algunas decisiones sobre las acciones a desarrollar en determinados sitios del municipio; mas tarde esta idea sería copiada y puesta en marcha por otros municipios, y ahora con la democratización del Distrito Federal, casi todas las delegaciones dirigidas por el PAN han puesto en marcha este programa. Sin embargo como lo menciona Beatriz Rodríguez (2001), “... analizados con mayor detenimiento, los “miércoles ciudadanos” son más bien un mecanismo a través del cual se organiza y se hace más eficiente la canalización de las demandas de los ciudadanos, pero no representan una instancia novedosa o un espacio real de participación ciudadana”¹². Es decir, éstos espacios solo sirven para que los ciudadanos se sientan escuchados pero no garantizan su participación en la toma de decisiones municipales.

En Toluca también se han visto procesos innovadores desde la gestión 1988-1990. La idea de integrar el municipio significaba dar a las comunidades del municipio un papel importante a través de obras que beneficiaran a sus habitantes principalmente enfocado a

¹² Tomado de Beatriz Rodríguez. *Córdoba, Veracruz. La experiencia del primer gobierno municipal panista (1994-1997)*, en *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. Schteingart, Martha y Emilio Duhau, coordinadores, México, 2001

los servicios públicos y no sólo enfocarse a las áreas urbanas. La idea de mantener un equilibrio motivó que los esfuerzos de la administración se dirigieran hacia los pueblos y zonas alejadas de la zona urbana, por lo tanto se realizaron obras de infraestructura básica. Tiempo después, y ante el acelerado crecimiento de la ciudad en esos años, se detectó como problema fundamental el crecimiento desordenado de la zona urbana y sus consecuentes problemas como la aparición de asentamientos irregulares, los cuales al no contar con servicios e infraestructura básica, se sumaban a la parte de la población con mayores rezagos. Para avanzar en la consecución de los objetivos, principalmente el referido a equipamientos y servicios, se realizaron diversas obras para aumentar y mejorar los servicios de agua potable y drenaje; se instrumentaron las Jornadas de Servicios que estaban dirigidas a mejorar la calidad de los mismos en cada una de las colonias. Con el objetivo de mejorar la atención al público, se realizaron acciones tendientes a facilitar información a los ciudadanos por medio de la elaboración de la Guía de Servicios al Público y el Manual General de Organización, entre otros. Los consejos de participación ciudadana han tenido un papel importante, y han participado en centenas de obras en coordinación con el ayuntamiento (Cabrero, 1999).

Dentro de la Dirección de Obras Públicas, se creó un Fideicomiso de Aportación de Mejoras, que esta integrado por industriales, además cuenta con la participación del Colegio de Ingenieros, de Arquitectos y de la Industria de la Construcción. El proceso consistía en dar aportaciones por parte de las empresas hacia el ayuntamiento cuando éstas pedían algún permiso de construcción. La aportación se realizaba en dinero o en especie, el empresario escogía de una lista de obras en la que quería participar y posteriormente se les daban a conocer los avances y resultados de la inversión¹³. Esto contribuyó a que se fortalecieran las finanzas municipales porque había claridad en cuanto a la utilización de los recursos económicos y se apreciaban las mejoras.

En años recientes, se ha establecido la participación ciudadana como eje de toda acción de gobierno. Se han hecho esfuerzos para elevar la calidad y cobertura de los servicios públicos, atacar el problema de la inseguridad y fortalecer más la hacienda pública, porque como hemos visto en apartados anteriores, es un municipio que no depende de las participaciones para realizar sus obras y cubrir sus gastos. Se cuenta con el Programa

¹³ Cabrero, Enrique. *El Municipio de Toluca (1989-1999), ¿continuidad o inercia?*. Documento de trabajo del CIDE número 79, México, 1999.

de Modernización Catastral, que junto con el uso de alta tecnología, permite actualizar la cartografía municipal y de esta manera se ha logrado mejorar la tarea de recaudación.

En lo que respecta a Morella, sería deseable hablar sobre sus innovaciones, pero al no contar con información suficiente no podemos inferir nada ni aventuramos a establecer conjeturas, pues con las alternancias trianuales que presenta este municipio es imposible hablar de mejoras o de situaciones iguales en las formas de administrar porque no hay continuidad en los diferentes planes y programas de gobierno, debido a los diferendos en materia de gestión, ideología y forma de gobernar.

Con esto no se quiere decir que la alternancia no es positiva o benéfica. De hecho en un país como el nuestro que por 70 años estuvo bajo la dictadura de un partido que se lleno de vicios y resabias como la corrupción, la opresión, la malversación de fondos y la imposición, entre otros, resulta de gran envergadura hablar de la alternancia pues es algo que la ciudadanía ha solicitado con sus votos en las urnas porque creen, y algunos están plenamente convencidos, que puede traer mejoras el cambio de partido en el poder, y al menos en dos de los casos analizados la alternancia se ha mantenido por las innovaciones en la forma de gestionar.

Capítulo 3. CALIDAD DE VIDA Y PROVISIÓN DE SERVICIOS URBANOS

Hemos analizado algunos aspectos del desempeño de los gobiernos de los 4 municipios seleccionados, particularmente los relacionados con el manejo de sus finanzas, ahora nos referiremos a su capacidad de proveer servicios urbanos básicos a la población que gobiernan. Por ello este apartado abordará esos rubros de la gestión municipal explorando sus relaciones o coincidencias con la permanencia o alternancia de un determinado partido político en el poder local.

Para cumplir con el objetivo de este apartado nos valdremos de cuadros estadísticos y gráficas que contienen datos sobre las viviendas y población beneficiada con los servicios públicos en cada uno de los municipios. Esta sección de los servicios públicos está relacionada con el indicador de cobertura básica, pues abarca ciertas obras públicas que el municipio efectúa para la prestación de algunos servicios públicos orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

Calidad de Vida Urbana, Bienestar Urbano y Servicios Públicos

El reto del desarrollo municipal debe considerar el problema de la distribución de recursos, pues su trascendencia cuestiona la política económica y hacendaria a nivel nacional. En este contexto, los servicios públicos son parte fundamental del problema; sin ellos la inversión podría reducirse o incluso no producirse, pero los municipios necesitan gran inversión, entonces, los servicios públicos son efecto y causa. Efecto, puesto que una mayor riqueza y dinámica económica permite generarlos y brindar a la ciudadanía niveles mayores de bienestar; causa, al no permitir infraestructura básica deseada por los inversionistas.

Hablar entonces de servicios públicos y economía municipal implica, tal vez, renovar la dinámica de inversión favorecedora de la concentración que durante muchos años se produjo en México, con los costos consecuentes ya conocidos, no solo económicos, sino sociales. Principalmente debe reconocerse en este sentido que se presentó una política orientada a favorecer más a la industria que al sector primario y una dinámica agrícola

marginada de muchos de los servicios y del apoyo para su crecimiento. De igual forma, podemos decir que debe analizarse el programa de financiamiento para los servicios y la tarificación estrechamente vinculada a dicho financiamiento. Esto implica reconocer el problema de flujos financieros que sean capaces de ampliar la cobertura de los servicios, pero también la necesidad de recuperar las inversiones realizadas. Podemos mencionar, además, que existen otros puntos que impactan la provisión de los servicios, como son su problemática intrínseca pero sobre todo su gestión y manejo.

En torno a estos puntos veremos los datos correspondientes a cada municipio y los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía, así como la cobertura de los mismos.

Servicios Públicos y Vivienda

Considero apropiado presentar un cuadro comparativo en lo referente a la cobertura municipal de servicios públicos en el período analizado, el cual nos servirá para desarrollar este apartado¹⁴.

Cuadro 7. Viviendas particulares habitadas con disponibilidad de servicios públicos en los 4 municipios analizados, 1990-2000

Municipio	Total	Agua Entubada en vivienda	%	Energía Eléctrica	%	Drenaje conectado a red	%
1990							
Aguascalientes	94019	86424	91.92	86708	92.22	81989	87.20
León	145100	122208	84.22	123397	85.04	122688	84.55
Morelia	94133	85324	90.64	91047	96.72	79017	83.94
Toluca	92612	79219	85.54	71806	77.53	68381	73.84
1995							
Aguascalientes	121790	120242	98.73	119911	98.46	117409	96.40
León	190956	171391	89.75	187894	98.40	169029	88.52
Morelia	122564	111373	90.87	120849	98.60	105952	86.45
Toluca	115198	101804	88.37	113712	98.71	90719	78.75

¹⁴ Cabe hacer la aclaración que si bien es cierto que los gobiernos municipales ofrecen estos servicios a la población que gobiernan, con base en el artículo 115 Constitucional, muchas veces obedecen a políticas o programas de desarrollo estatales, dentro de los cuales los municipios están involucrados.

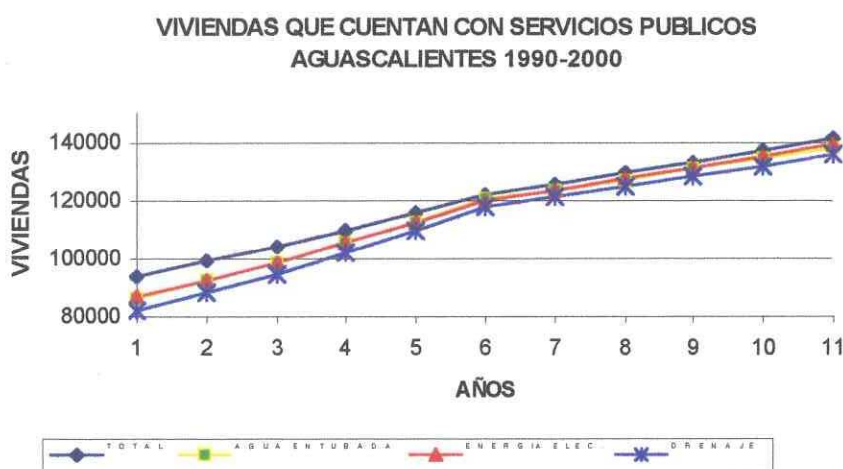
2000							
Aguascalientes	140875	137632	97.70	138978	98.65	137075	97.30
León	216454	194436	89.83	212975	98.39	198606	91.75
Morelia	138730	129200	93.13	136954	98.72	128330	92.50
Toluca	137666	119706	86.95	135844	98.68	121396	88.18

Fuente: Para 1990, XI Censo General de Población y Vivienda resultados definitivos y tabulados básicos por estados, INEGI, 1991. Para 1995, Censo de Población y Vivienda, resultados definitivos, por estado, INEGI, 1996. Para 2000, XII Censo General de Población y Vivienda, resultados definitivos, tabulados básicos por estado, INEGI 2001, México.

Para Aguascalientes en el período 1990-1995 notamos una tasa media de crecimiento constante en estos servicios públicos de entre el 5.3% y el 6.7% anual (cuadro A), lo que indica un gran esfuerzo por parte del gobierno local por cumplir con su función sustantiva de dar un mejor nivel de vida o mayor nivel de satisfacción a la población gobernada. Hay que recordar que este período fue de auge económico, junto con una disminución constante de la tasa de inflación, lo que permitía generar mayores inversiones en el país, y Aguascalientes por contar con corredores industriales, no se quedaba atrás. Esto repercutía en las obras públicas que el municipio llevaba a cabo y en la consecuente recaudación local, principalmente en derechos y productos en los primeros años de la década de los noventa. Sin embargo a partir de la dolorosa crisis que atravesó el país, de 1995 en adelante se aprecian disminuciones en el porcentaje de viviendas que disfrutaban de los servicios públicos que aquí tratamos, agua entubada, energía eléctrica y drenaje. En 1990 el 91.92% de las viviendas contaba con agua entubada, el 92.22% contaba con energía eléctrica y el 87.2% con drenaje a red; para 1995 estas cantidades aumentaron considerablemente y el total de viviendas particulares que contaban con agua entubada era del orden de 98.73%, con energía eléctrica el 98.46% y con drenaje a red el 96.4%, representando éste último el mayor incremento en cobertura, sin embargo a partir de 1995, con la disminución tanto en la recaudación local como en la inversión federal pareciera que comenzaron a destinarse recursos inferiores para mantener la cobertura de estos servicios. Sin embargo no hay que confundirnos con estos datos que podrían resultar engañosos. El hecho de que un menor porcentaje de viviendas reciba los servicios por parte del municipio o de la empresa que de ello se encarga, como es el caso del agua y alcantarillado en este municipio, no quiere decir que no se esté atendiendo esta necesidad, mas bien nos deja ver que la población y como consecuencia el número de viviendas ha crecido en mayor proporción que el aumento y la capacidad de ofrecer y satisfacer estos servicios públicos urbanos básicos. La tasa media de crecimiento de las viviendas y servicios públicos entre 1995 y 2000 se redujo casi en un 50% con respecto al

quinquenio anterior, esto es, estuvo fluctuando entre el 2.7% y el 3% (véase cuadro A). Aunque la población creció a un ritmo menor al del quinquenio 1990-1995, no fueron suficientes los esfuerzos para dar la cobertura necesaria a la población en lo que respecta a los servicios ya mencionados, puesto que la tasa de crecimiento media de los servicios públicos que aquí consideramos se redujo con respecto a los años anteriores. El aumento constante de la mancha urbana, genera disturbios y/o dificultades en la forma de asignación de ciertos servicios que son obligación del gobierno local, y Aguascalientes no fue la excepción.

Gráfica 7



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Observemos la gráfica 7. Primeramente notamos incrementos en las viviendas que son cubiertas con los tres servicios públicos urbanos básicos que hemos señalado y en el total de viviendas. Como consecuencia de la mayor cobertura a viviendas con estos servicios públicos, un mayor número de habitantes es beneficiado con ellos. En un principio, y cuando el gobierno local todavía era el oferente de los servicios de agua y alcantarillado, la mayor parte de las viviendas contaban con este servicio, y por ende el mayor número de habitantes disfrutaban de agua entubada. Esta tendencia continuó hasta 1996, pero a partir de 1997 es el servicio de energía eléctrica el que mayor población cubría. Pareciera que la empresa privada que ofrece los servicios de agua y alcantarillado no ha sido capaz de satisfacer las demandas de la población, aunque hay que recordar que atravesó por serios problemas económicos a partir de 1995 y por las protestas de los usuarios al elevarse las tarifas que cobraban. Se ve claramente, como en su momento afirmó

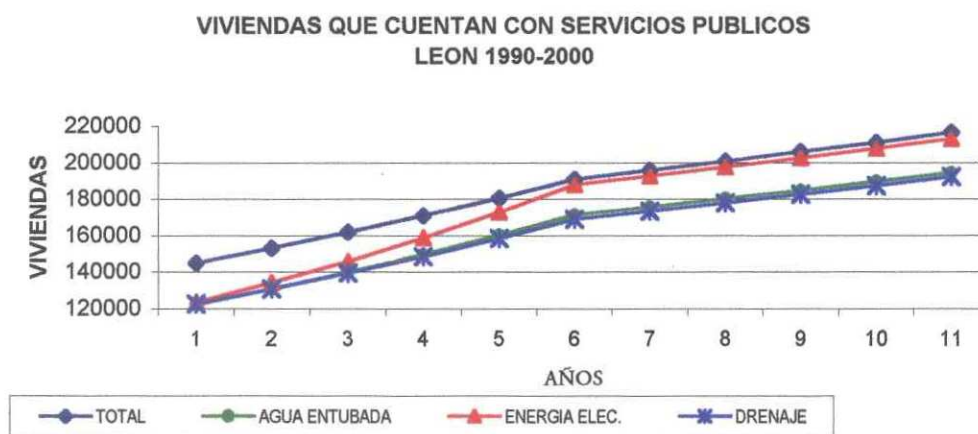
Cabrero (1996), que la privatización de los servicios públicos, si bien resultó benéfica al principio de operaciones tanto para la población como para el erario municipal, con el transcurso de los años no ha sido tan eficaz la forma en que la empresa ha operado, esta fue una de las causas por las que el partido oficial, hasta ese momento el PRI, perdió las elecciones municipales en esta localidad; sin embargo, el gobierno local ha mantenido su cobertura en lo que respecta al servicio de energía eléctrica, aunque ello conlleve ciertos gastos elevados en su operación. No hay que dejar de lado el crecimiento económico del municipio, que ha permitido también disminuir los rezagos en el suministro de estos servicios públicos. A partir de 1995 comenzó a gobernar el PAN, en una época de crisis, pero hasta la fecha se ha mantenido porque aparentemente le ha gustado a la población aguascalentense como los ha gobernado o ha cubierto en un grado considerable sus expectativas, sin embargo creo que es conveniente recordar lo que observó Cabrero en este municipio ... "las decisiones finales las tienen los grupos de interés que existen en el municipio, porque la mayor parte de la población es poco participativa" (Cabrero, 1999).

Por el lado de las viviendas, se aprecian los esfuerzos realizados para que cada vez mayor cantidad de personas puedan poseer un lugar que habitar, y esto se ve reflejado en el promedio de ocupantes en cada vivienda particular que existe en el municipio, en el período abarcado pasa de 5.1 a 4.5 habitantes por vivienda (cuadro B). Otro rubro donde se han visto reflejados los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población es el referente a la educación. La población mayor de 15 años que ha sido instruida (cuadro C), o que al menos sabe leer y escribir, representa para el año 2000 según cifras del INEGI, el 96.1% del total de la población mayor a 15 años, esto significa que en promedio cada año cerca de 11 mil personas fueron alfabetizadas. Podemos pensar que los gobernantes se han interesado por elevar el nivel de instrucción de la población, ya sea creando nuevas instituciones educativas o apoyando los planes federales emitidos con ese fin e incentivando a la población hidrocálida a aumentar su educación.

En León en 1990 la cantidad de viviendas que contaban con agua entubada representaba el 84.22% del total de viviendas particulares y para el año 2000 era el 89.83%, cubriendo sólo 194,436 hogares. En lo que respecta a este servicio, ha sido mayor el aumento en la cantidad de pobladores y de viviendas que el crecimiento en cobertura por parte del municipio. Esto es más notorio a partir de 1995, pues en ese año 171,391 viviendas, que eran el 88.75% del total, eran cubiertas con el servicio. Si observamos el cuadro 1 es a

partir de 1995 y hasta 1997 cuando comienzan a descender en términos reales los ingresos del municipio y los recursos monetarios destinados a obra pública también se vieron afectados, por lo que la cobertura y la inversión destinada a este servicio se vio afectada de forma negativa. En lo referente a la energía eléctrica, entre 1990 y 1995, al igual que en Aguascalientes, se presentan aumentos considerables en su cobertura, pues el 85.04% y 98.4% respectivamente de los hogares particulares eran cubiertos con este servicio, pero nuevamente se observa que con la crisis de 1995 se tuvieron efectos negativos en la inversión dirigida a este tipo de servicio, aunque no muy significativos, pues en el año 2000 se tenía una cobertura del 98.39% similar a la de 1995, lo que muestra que el crecimiento de la población, y por ende de las viviendas particulares, ha originado que el gobierno se mantenga constante en la cobertura de este servicio sin poder incrementarla y satisfacer a más viviendas y ciudadanos con energía eléctrica. En el servicio de drenaje a red se ven los menores aumentos en el período en comparación con los otros dos servicios públicos mencionados, pues la cantidad de viviendas que disfrutaban de este servicio en el año de 1990 eran 122,688 representando el 84.55% del total y para el año 2000 el 88.8%, esto es 192,220 viviendas, disponían de drenaje a red.

Gráfica 8



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En la gráfica 8, se observan las tendencias en la cantidad de viviendas beneficiadas con los servicios públicos, en el cuadro C observamos la cantidad de ciudadanos beneficiada con estos servicios públicos y además la población de 15 años y mas que es alfabeta. Si aplicamos la tasa media de crecimiento anual obtenida en el quinquenio 1990-1995 y la aplicamos para cada año (cuyos valores y resultados podemos apreciar en el cuadro C),

observaremos que las viviendas, y por ende la población beneficiada con el servicio de agua entubada, es la que presenta el menor valor a partir de 1993, esto tal vez a raíz de los flujos migratorios tanto del interior del Estado como de otras localidades federativas que se presentan hacia el municipio y el consecuente crecimiento urbano que altera la manera en que se cubren las necesidades de la población que demanda este servicio. Hay que recordar que al expandirse la mancha urbana fuera de lo previsto por el gobierno local, las redes que cubren ciertos servicios no están diseñadas para abastecer a los nuevos pobladores, y tienen que realizarse esfuerzos "extraordinarios" por otorgar esos servicios necesarios, o por otro lado la población tiene que ingeniárselas para disfrutar del servicio de agua. Aunque cabe recordar que en este análisis sólo consideramos las viviendas que cuentan con agua entubada dentro de su terreno, pues esto es lo que nos ayuda a identificar y establecer una especie de índice de bienestar urbano. Sin embargo, los gobiernos leoneses han sabido dirigir sus programas de abastecimiento para que la población no resulte tan afectada y disfrute de un "buen" nivel de vida urbano. En lo que respecta a la población de 15 años y mas alfabeta, como es de esperarse, también ha aumentado, pasó de representar el 88.7% en 1990 a ser el 92.2% en 2000. Esto se logró gracias a la creación de nuevas escuelas secundarias, preparatorias e institutos de educación superior y atención a los adultos, como parte del programa de gobierno de cada administración trianual.

En el rubro de las viviendas construidas observamos que en esta década se construyeron cerca de 71 mil viviendas, lo que representa un aumento del 50% en 2000 con respecto a 1990, en tanto que la población sólo creció un 30% en el mismo periodo, esto trajo como resultado que la cantidad de ocupantes promedio por vivienda pasara de 6 a 5.2 en el año 2000 (véase cuadro B). Este suceso indica que se ha disminuido el posible hacinamiento que pudiera existir en el municipio.

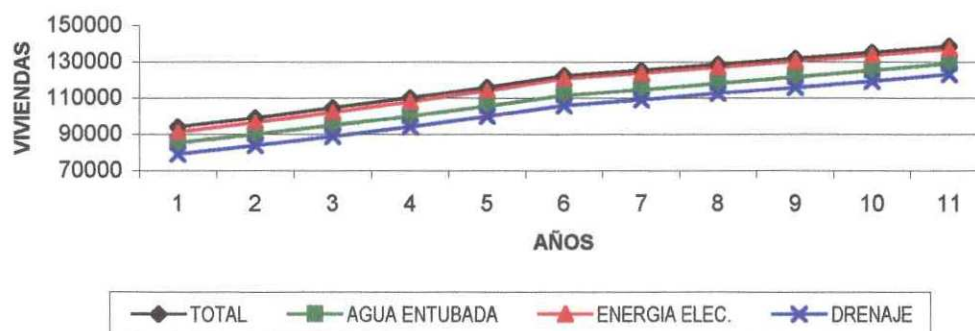
Todos los aumentos en las variables analizadas indican que se han realizado esfuerzos por elevar el bienestar urbano y la calidad de vida de la sociedad leonesa, como consecuencia de la constancia en el logro de objetivos y metas establecidas en cada administración, a través de la administración por proyectos. Solo hay un detalle pequeño, como se han calculado los aumentos tanto en las viviendas, como en la cobertura de servicios con la tasa media obtenida no podemos verificar en que año se presentaron los mayores aumentos, pudieran ser constantes o pudieran haber sido en cada cambio de

administración, esto no se puede concluir con estos datos calculados, pero lo que importa es que la población en general se ha visto beneficiada por estos servicios. Este municipio es una prueba clara de que la alternancia ha funcionado.

Morelia es un municipio, que no obstante las alternancias en el poder, ha sabido manejar la prestación de los servicios públicos y ha sabido controlar las demandas ciudadanas en torno a los mismos. Discreto ha sido el desempeño de cada gobierno y cada partido político en el poder. Por tal alternancia es que resulta atractivo analizar los datos de este municipio. Aquí si podemos aseverar que la mayor parte de las obras públicas y la prestación de servicios públicos es con fines electoreros (Acevedo, 1995). Aunque no poseemos los datos necesarios anuales para ver en que años se presentan la mayor cantidad de viviendas beneficiadas por trienio, ni la información necesaria para ver en que año se construyeron mas viviendas, lo que sí podemos inferir es que cada partido político que ha estado en el poder en los diferentes trienios, ha tenido como premisa elevar la cantidad de beneficiarios de los servicios públicos, porque ello representará un mayor porcentaje de votos en este municipio, y así mantener el dominio del poder, esto lo podemos apreciar en el cuadro 1. En el rubro de obra pública se presentan los mayores gastos en los años que hay elecciones así como en el cuadro 4 junto con su gráfica (que muestra los resultados del índice de cobertura básica). Sin embargo esto no se ha visto reflejado en las elecciones, porque cada trienio cambian de partido en el poder, lo que pareciera indicar que en Morelia habita una sociedad muy exigente y que castiga a sus gobernantes si es que no satisfacen sus necesidades, como ellos quisieran, en lo referente a estos menesteres básicos.

Gráfica 9

VIVIENDAS QUE CUENTAN CON SERVICIOS PUBLICOS
MORELIA 1990-2000



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En este municipio ocurre lo contrario que en los anteriores. En el periodo de 1990-1995 se muestran pequeños aumentos en el porcentaje de viviendas particulares que disfrutaban de agua entubada, pasando del 90.64% al 90.87% de viviendas cubiertas. A partir de 1995 aumenta considerablemente el porcentaje de viviendas que disfrutaban de este servicio, y en el año 2000 el 93.13% de viviendas, esto es 129,200, ya disfrutaban de agua entubada en su terreno. En lo que respecta a energía eléctrica, el porcentaje de las casas cubiertas con este servicio era de 96.72% en 1990, para 1995 llegó a cubrir el 98.60% de las viviendas; sin embargo a partir de este año comienza a presentarse mínimos aumentos y concluye el periodo en el año 2000 con una cobertura del 98.72% del total de viviendas (véase cuadro C).

Por lo que respecta al drenaje a red presenta aumentos discretos. Comienza con una cobertura del 83.94% en 1990 y poco a poco llega a cubrir el 88.76% del total de viviendas en 2000. Las políticas y los programas que los diferentes gobiernos han instrumentado en Morelia, así como los recursos monetarios destinados a la prestación de este servicio, pareciera que tienen como constante el cubrir este menester de la sociedad, por ello ha aumentado la cantidad de viviendas que cuentan con este servicio, y como consecuencia la cantidad de pobladores que se benefician del mismo. Aproximadamente 60,000 personas que habitaban viviendas particulares en marzo de 2000, no disponían de este servicio, cerca de 8,000 carecían de energía eléctrica y alrededor de 42,000 no disfrutaban de agua entubada (cuadro C). Esto es prueba de que los gobernantes de Morelia han realizado esfuerzos por elevar la calidad de vida de la población de Morelia.

En cuanto a la población mayor de 15 años y mas que es alfabeta, el 94.1% del total sabe leer y escribir, o tienen estudios superiores, lo cual también repercute en su bienestar directo y mejora su calidad de vida, al menos a nivel individual. Hay un promedio de 4.4 habitantes por vivienda particular, y al inicio del periodo analizado había 5.2 habitantes por vivienda (cuadro A). Se observa que hay alrededor de 45,000 viviendas particulares más en el año 2000 en comparación con 1990, respondiendo así al aumento aproximado en 127,500 habitantes en el municipio debido por una lado a la migración de la zona centro del país y por otro a la tasa de crecimiento interna y a los flujos de otros municipios del estado de Michoacán, que ven en la capital del mismo una oportunidad para acceder a un mejor nivel de vida, porque es ahí donde se destinan la mayor cantidad de recursos

por parte del Estado y es una de las zonas del estado de Michoacán que mayor cantidad de turistas recibe.

En lo que respecta a los servicios públicos y el porcentaje de cobertura de estos, observamos en la gráfica 10 lo correspondiente a Toluca. En lo relacionado con el agua entubada se presenta un dato curioso, en 1990 se cubría el 85.54% de las viviendas, para 1995 representaba el 88.37% de las viviendas y para el año 2000 era el 86.95%. Es considerable esta disminución en el porcentaje de hogares cubiertos, pues aunque este municipio disfruta de cierta independencia financiera y una buena eficiencia recaudatoria local, como vimos en los indicadores del capítulo anterior, no ha sido capaz de responder a los aumentos en el número de pobladores y por ende, de las viviendas construidas. Pareciera que solo se hacen esfuerzos por mantener constante este porcentaje sin importar mejorarlo, sin embargo este es el municipio que mayor tasa media de crecimiento poblacional presenta (obsérvese el cuadro A), del orden del 3% en el periodo; esto indica que tienen problemas los gobernantes por el aumento de la mancha urbana y la consecuente expansión de la población. Por su cercanía a la Ciudad de México, este municipio presenta fuertes flujos migratorios hacia su territorio, y también en la periferia del mismo, lo que trae como consecuencia que la red de distribución no esté ubicada donde la gente realiza los asentamientos. Aunque los programas públicos de Toluca se han dirigido a mejorar la calidad de vida y el bienestar urbano, esto se ha visto estancado por la constante migración hacia Toluca y las comunidades que comprenden este municipio (Cabrero, 1999). Tal vez un descuido, tal vez insuficiencias de recursos destinados a la atención de este servicio o alguna otra causa fueron las que originaron esta situación. Sin embargo no se puede soslayar este hecho porque no es correcto tener cerca de 90,000 personas fuera de este servicio que debe ofrecer el gobierno. Es algo en lo que los gobernantes futuros deben poner atención. En lo que respecta a la energía eléctrica inició el período con un bajísimo 77.53% de cobertura en 1990, para 1995 había ascendido al 98.71% del total de viviendas, pero de ahí en adelante presentó cierto estancamiento, en cuanto al porcentaje de cobertura, y termina el período cubriendo el 98.68%. Este es el servicio público con el que cuentan la mayor cantidad de viviendas y personas en cada uno de los municipios analizados, lo que deja en claro que una de sus mayores demandas es tener energía eléctrica y después los servicios de agua y alcantarillado. En lo referente a drenaje a red, es un municipio con ciertas dificultades para satisfacer este servicio. En 1990 el porcentaje de viviendas que disfrutaban de este

servicio era el 73.84%, el mas bajo de los 4 municipios seleccionados, para el año 2000 había aumentado a 80.99%. Por otro lado, la población beneficiada aumentó, en el mismo lapso de tiempo, de 358,373 personas a 539,078, cerca de 180,000 personas en la década (cuadro C). Este es uno de los 25 municipios más poblados del país y pertenece al estado más poblado de la República, por ello se enfrenta a este tipo de carencias la población, porque crece de forma mas que proporcional al aumento de los recursos disponibles para tales fines. Además este crecimiento descontrolado se sale de los rangos de acción del gobierno local y los programas resultan insuficientes para mejorar el nivel de vida de la sociedad que habita Toluca. Aunque la cabecera municipal goza de estos servicios, las comunidades aledañas son las que sufren por la falta de los mismos y ello origina que los datos, en lo que a cobertura se refiere, se vean insuficientes. Pareciera ser que el PRI, aunque ha mantenido hegemonía en el municipio, no ha sido capaz de enfrentar los retos que conlleva el aumento constante de la población. Como vemos en el cuadro 1, más del 60% de los recursos que posee el municipio se destinan a gastos administrativos, lo que nos habla de un enorme aparato burocrático que absorbe la mayor porción del pastel público, y una ineficaz administración de los mismos por parte de los servidores públicos.

Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

No obstante el gran aumento en la población, en Toluca se han aplicado programas para mejorar el alfabetismo en la zona, y la población de 15 años y mas que disfruta del beneficio del alfabetismo fue del 93.7% para el año 2000, cifra que es superior a la presentada por el municipio de León, que se preocupa por elevar el nivel de instrucción de

su población. Se han construido también diferentes institutos y escuelas particulares para aumentar el nivel educativo de la sociedad y por ello se obtienen los porcentajes elevados.

Tocante a la vivienda, en Toluca había en el año 2000 cerca de 45,200 viviendas más que las registradas en 1990. Ha disminuido el número de habitantes por vivienda particular pasando de 5.2 en 1990 a 4.8 en 2000 (véase cuadro B); y el número de pobladores que habitan este tipo de viviendas pasó de 485,363 a 665,609 en el mismo período, debido en gran parte a la atracción de migrantes que sufre esta ciudad por estar cerca del Distrito Federal y por ser la capital de la entidad federativa que más recursos obtiene por parte de la federación. Si bien la mayor parte de la población cuenta con una vivienda particular que habitar, esto no indica que estén con un buen nivel de calidad de vida, porque aquí no tratamos si son viviendas de un cuarto o más, ni tampoco si son casas grandes o cuartos en azoteas, rentadas o propias. Un estudio más detallado que tuviera como finalidad observar esos puntos nos mostraría cual es la realidad, en este sentido, de la población de Toluca y cómo se ha llevado a cabo el proceso de ocupación y uso de suelo en la periferia de esta ciudad.

Hemos visto en este capítulo algunas cifras e indicadores que nos muestran la calidad de vida de la población y el bienestar de que disfrutan derivado de los servicios públicos urbanos que se ofrecen a nivel municipal como parte de sus funciones de gobierno, o bien que se han privatizado, como es el caso de Aguascalientes, y los resultados que han tenido. De los datos anteriores podemos concluir que la alternancia no siempre mejora la calidad de vida de la población y por ende, no siempre es buena o positiva, con esto no estamos diciendo que no debe haber alternancia ni afirmamos que el partido de Estado que ha permanecido hasta el último año de nuestro análisis, sea la mejor opción en los municipios. Dado que cada municipio y su población son diferentes en lo económico, social, ambiental, cultural e ideológico, para que un gobierno municipal funcione, prescindiendo del partido político que lo gobierne, es necesario tomar en cuenta todos estos factores, y con base en ellos adecuar las políticas y programas que se apliquen para poder obtener buenos resultados. Tampoco hay que soslayar que para que funcione la alternancia en el poder juega un papel de gran envergadura la sociedad que ha pedido ese cambio, no sólo debe esperarse a recibir lo que venga de parte de los gobernantes, sino también contribuir con opiniones y exigir que sus demandas se satisfagan, esto es lo

que envuelve la nueva forma de gestionar, como lo menciona Bañón (1997), y también una real participación ciudadana. La ciudadanía de tener en mente que no debe ser reticente ni indiferente al respecto sino activa y participativa para contribuir a la democratización municipal y a la mejora continua en las formas de gobierno local.

Capítulo 4. CONCLUSIONES

A partir de la revisión de las finanzas públicas y la prestación de servicios públicos que efectúan los cuatro municipios analizados, podemos llegar a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Los resultados expuestos permiten afirmar que los gobiernos locales, si bien han realizado esfuerzos por mejorar la calidad de vida de la población, éstos no han sido consistentes ni suficientes para abarcar a un mayor número de viviendas y pobladores de las mismas, pues se ha dejado en claro que no tienen la capacidad para generar los recursos monetarios necesarios ni la infraestructura requerida para atender a toda su población, aunque no hay que soslayar que el desmesurado crecimiento demográfico en la estructura social de algunos municipios está fuera del alcance y control de los gobiernos locales. En el caso particular de Aguascalientes, se debe aceptar que las mejoras en la eficiencia de los servicios públicos de agua y alcantarillado, impulsadas por el PRI a fines de 1993 como lo señaló Cabrero (1999), generaron una mayor credibilidad, confianza, legitimidad y reconocimiento al gobierno en funciones al momento que se efectuó esta operación. Sin embargo, en el corto plazo lo que produjo fue una pérdida de aceptación ciudadana y por ello este fue un detonante para que se presentara la alternancia política en la administración municipal, debido a los aumentos desmesurados de alrededor del 200% en la prestación de los servicios por parte de la empresa privada.

Queda comprobado, al menos en los casos analizados, que no siempre es cierto el aseverar que a los gobiernos locales pertenecientes a otro partido político diferente al que gobierna la Federación se les destinan menor cantidad de recursos monetarios vía participaciones. Lo que ocurre es que o no están bien capacitados los tesoreros ni los administradores para utilizar eficiente, clara y honradamente los dineros públicos de que dispone el municipio, o no disponen de bases de datos completas y confiables para efectuar el cobro de ingresos tributarios en su circunscripción, como ocurrió en Morelia a principios de la década de los noventa.

En algunos casos, como Aguascalientes y Morelia, la alternancia en el control de las administraciones locales no ha significado una mejor gestión de los servicios públicos,

aunque sí se han presentado cambios en sus finanzas locales. Cabe hacernos la pregunta: ¿cuáles son las principales características de los gobiernos municipales de oposición? Por las particularidades del sistema político mexicano, una vez en el poder y como resultado de su intento por distinguirse del PRI y convertirse en una verdadera alternativa política, los gobiernos de oposición, como lo observaron en su momento Cabrero y Guillen (1995 y 1996), han introducido una serie de reformas políticas innovadoras orientadas a transformar algunas prácticas políticas añejas y a democratizar la vida política y efficientar la gestión local dentro de sus instancias de gobierno. Por ejemplo, algunos de los gobiernos locales han introducido reformas administrativas para hacer más eficiente y eficaz el desempeño de las funciones de gobierno. Realizaron campañas contra la corrupción creando contralorías internas; donde fue posible se busco, y en algunos casos como León, se consiguió la autonomía municipal mediante el fortalecimiento de la recaudación local, así como la defensa de una efectiva aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal.

En México aproximadamente el 5% de los recursos del presupuesto federal se dirige a atender las necesidades de los más de dos mil cuatrocientos gobiernos municipales del país. Este nivel de centralismo ha dado como resultado gobiernos locales débiles en lo económico, en lo político y en lo administrativo, sin capacidad de propuesta debido a un muy bajo nivel de autonomía en la toma de decisiones, y sujetos a la dinámica del centro y de los niveles estatales de gobierno.

Si bien los municipios más grandes del país con los recursos obtenidos del manejo del impuesto predial han logrado mejorar su situación, en nuestro caso León y Toluca, esto todavía es parcial y el nivel de dependencia en algunos municipios sigue siendo muy alto, como en los casos de Aguascalientes y Morelia. Estamos conscientes de que sin recursos mínimos para atender las necesidades de la población no se puede impulsar un buen gobierno. No obstante, hay que recordar que existen diversas fuentes de financiamiento propias que necesitan ser reforzadas, modernizadas e incluso ampliadas. Dentro de éstas, la adecuada tarificación de los servicios prestados en forma directa, mediante organismos descentralizados o empresas privadas, requiere ser actualizada, es decir, si lo que se busca es la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y una mejora en su calidad, el gobierno municipal podría transferir la tarea de ofrecer algunos servicios públicos a la iniciativa privada, siempre y cuando el gobierno municipal sea un regulador

de las tarifas y garantice que éstas no se elevarán para no memmar la economía de las familias que precisan de estos servicios. Otra alternativa es ofrecer subsidios a las familias de escasos recursos para que puedan acceder a estos servicios, en caso de que la tarifa fuera elevada o en el caso de que no tuvieran dinero suficiente para pagarla.

En los municipios de León y Toluca, la reestructuración de las finanzas públicas locales tuvo gran influencia porque comenzaron a ejercer, a principios de los noventa, una de las competencias que desde 1983 el artículo 115 constitucional confirió a los municipios, la recaudación predial, lo cual les permitió aumentar su autonomía financiera y así fortalecer sus haciendas locales.

Pero en general, las administraciones locales guardan gran dependencia de recursos para satisfacer los servicios y propiciar un proceso adecuado de desarrollo. Si bien una de las grandes tentaciones ha sido exigir más recursos para el municipio, esto acrecentaría la dependencia financiera de éstos para con la Federación, se intensificarían los rezagos y las diferencias entre los municipios y no se logrará el federalismo fortalecedor que se desea. No se niega la importancia de modificar los patrones de repartición de los recursos, pues al final de cuentas la Federación les transmite a los municipios dinero que ellos mismos recaudan en su territorio, pero que por acuerdos y con base en la Ley de Coordinación Fiscal, son dirigidos a la Federación para que ella los administre y utilice. Por ello sería conveniente incrementar paulatinamente los recursos que la Federación destina hacia los municipios mediante un aumento en la proporción distribuible de la recaudación federal participable para apoyar el desarrollo equilibrado entre municipios. Además falta trabajar en el manejo y obtención de los ingresos propios del ayuntamiento, tomando en cuenta qué clase de población posee en el ámbito económico; si es una población de escasos recursos o en su mayoría pobre, no pueden cobrar más impuestos porque simplemente no recibirían nada de la población, pero si es una población con buen nivel de ingresos podrían explotarse más fuentes tributarias y mejorar las haciendas municipales. Algo que puede ser benéfico es el manejo adecuado del catastro y del predial, de donde se pueden obtener mayores recursos, no solo por la vía de la revisión de las tarifas, sino también en su mejor utilización y administración.

Además podrían eliminarse algunas limitaciones en la legislación federal que impiden utilizar mayores fuentes no tributarias como el crédito, pero a bajas tasas de interés para

que se pueda hacer frente a los pagos de la deuda en que incurran sin afectar sus finanzas. Por otro lado, se podrían compartir impuestos respecto a una misma fuente entre el gobierno federal, estatal y municipal, cuidando de no caer en la concurrencia tributaria.

Con respecto a los derechos, se puede incrementar los ingresos vía su operación eficiente y la adecuada fijación de tarifas, tomando en cuenta la clase de población que se tiene en sentido económico; o en su defecto, como lo ha hecho Aguascalientes, mediante la concesión o prestación del servicio, donde el ayuntamiento sólo se encarga de vigilar la adecuada prestación y operación del servicio, y además se ve beneficiado por haber pactado un monto regular de recursos derivados de los resultados netos que obtiene del concesionario.

Por otro lado, también es importante establecer los niveles de egresos con respecto a la población, pues hay que recordar que el remanente puede incrementarse por las dos vías: aumentando los ingresos o disminuyendo los gastos.

Otra acción que se puede tomar es el desetiquetar los recursos que se destinan vía transferencias, y dejar libre acción a los gobiernos locales para el uso de los mismos, puesto que ellos, y no la Federación, son quienes mejor conocen las demandas y necesidades de su población y quienes pueden elevar la calidad de vida y el bienestar de las mismas.

La alternancia ha marcado un modelo diferente de regulación en la hechura de políticas públicas, caracterizado por la "participación ciudadana". Las diversas innovaciones presentadas en cada uno de los municipios han permitido dar legitimidad a los gobernantes y a los partidos políticos que han logrado mantenerse en el poder.

En lo que respecta a Aguascalientes podemos comentar que es uno de los primeros municipios que rompieron con el esquema tradicional en lo referente a la prestación de servicios públicos al concederlo a una empresa particular, generando una dinámica administrativa y política inédita, abriendo nuevos espacios de acción pública no exenta de conflictos, avances e incluso retrocesos. La participación ciudadana ha constituido un elemento innovador que ha modificado las relaciones entre gobernantes y gobernados,

ejerciendo influencia, principalmente empresarios y grupos de interés, en la toma de decisiones y ejecución de programas y prioridades para el desarrollo urbano y, junto con ello, el consecuente “aumento” en el bienestar urbano y mejorando la calidad de vida de los aguascalentenses.

Por su parte Morelia, aunque desconociendo lo que ha realizado en materia de innovación, ha tenido ciertos logros en lo que respecta a la cobertura de servicios públicos. Es una sociedad participativa en las urnas, eso lo demuestra la constante alternancia en el poder local y no obstante las aristas presentadas en la década analizada, se ha esforzado por aumentar, o al menos mantener, la calidad de vida de la población y por alcanzar cierto grado de desarrollo urbano, cosa que no puede soslayarse, pues es un municipio clave para el estado de Michoacán y para el país en general, en lo que se refiere a la arena política.

Los gobernantes tienen la tarea de fomentar y apoyar la cultura de la participación ciudadana, pues para democratizar al municipio y para que la alternancia continúe funcionando, es menester involucrar a los gobernados en el diseño, la administración y el control de los programas y proyectos que tengan como finalidad mejorar la calidad de vida de las personas, y no simplemente limitarse a escuchar las quejas y opiniones de la ciudadanía, como ha ocurrido con los “miércoles ciudadanos”, ya que estos espacios no constituyen en sí una forma de participación, sino mas bien, es el ejercicio de derechos ciudadanos básicos propios de la dimensión representativa de la democracia (Schteingart, 2001)¹⁵.

En un país como el nuestro que por 70 años estuvo bajo la dictadura de un partido que se lleno de vicios es importante hablar de la alternancia política como una vía para modificar la forma de gestionar y responder a la ciudadanía y sus demandas. Sin embargo en nuestro análisis no vemos que exista claramente una relación directa entre alternancia y mejoramiento de la calidad de vida de la población, por que esto último depende de muchos otros factores a considerar y aquí solo hemos analizado algunos relacionados con sus finanzas públicas.

¹⁵ Para un mayor y mejor análisis de los espacios de participación ciudadana véase Schteingart, Martha y Emilio Duhau. Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia, en: Transición política y democracia municipal en México y Colombia. Schteingart, Martha y Emilio Duhau, coordinadores. México, 2001.

BIBLIOGRAFÍA

Acevedo Angulo, Blanca. *Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del PRONASOL en municipios gobernados por la oposición*. México, 1995.

Arreola Ayala, Álvaro. "Municipio, partidos y democracia en México", en: **Desarrollo Municipal, retos y posibilidades**. El Colegio Mexiquense, 1998. Pp. 315-336.

Asís Nassif, Alberto. "Municipio y transición política: una pareja en formación", en: Merino Mauricio (coord.), **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano**. El Colegio de México, 1995. Pp. 207-220.

Ayala Espino, José. *Diccionario de economía pública moderna*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

———. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías del Estado*. Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo, compiladores. *La nueva administración pública*. Alianza editorial. Madrid, 1997.

Basave Fernández, Agustín. *Teoría del Estado. Fundamentos de filosofía política*. Editorial Jus. México, 1985

Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa. México, 1995.

———. *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1996.

———. *Los dilemas de la modernización municipal en México: análisis de la gestión innovadora en gobiernos locales*, en: **El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio**. UAEM, Toluca, México, 1996.

----- *El Municipio de Toluca (1989-1999) ¿continuidad o inercia?*. Documento de trabajo del CIDE número 79. México, DF, 1999.

----- *El Municipio de León (1989-1999), ¿consolidación de un proyecto innovador?*. Documento de trabajo del CIDE número 80. México, DF, 1999.

----- *El Municipio de Aguascalientes (1988-1998), ¿estabilidad en la alternancia?*. Documento de trabajo del CIDE número 81. México, DF, 1999.

Díaz Cayeros, Alberto. *Supervivencia política y distribución de recursos en el sistema federal mexicano: hacia una prueba empírica*, en: Sempere Jaime y Horacio Sobarzo, compiladores, **Federalismo Fiscal en México**. El Colegio de México, México, 1998.

Federalismo y Finanzas Públicas Municipales, en: **El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio**. Conferencias presentadas en el seminario que lleva el mismo nombre en la Universidad Autónoma del Estado de México, 1996. Pp. 123-204.

Guillén López, Tonatiuh. *"Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México"*, en: Merino, Mauricio (coord.), **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano**. El Colegio de México, 1995. Pp. 105-134

----- *Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte. México, 1996.

----- *Política municipal y partidos: una relación difícil*, en: **Desarrollo Municipal, retos y posibilidades**. El Colegio Mexiquense, 1998. Pp. 299-314.

INEGI. XI. *Anuario estadístico de Aguascalientes*, varios años. México.

----- *Anuario estadístico de Guanajuato*, varios años. México.

----- *Anuario estadístico Estado de México*, varios años. México.

- *Anuario estadístico de Michoacán*, varios años. México.
- *Censo general de población y vivienda, resultados definitivos, tabulados básicos*. Aguascalientes, México, 1990.
- *Conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos, tabulados básicos*. Estado de Aguascalientes. Aguascalientes, México. 1996.
- *Conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos, tabulados básicos*. Estado de Guanajuato. Aguascalientes, México, 1996.
- *Conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos, tabulados básicos*. Estado de México. Aguascalientes, México, 1996.
- *Conteo de población y vivienda 1995, resultados definitivos, tabulados básicos*. Estado de Michoacán. Aguascalientes, México, 1996.
- *XII Censo general de población y vivienda, resultados definitivos, tabulados básicos*. Aguascalientes, México, 2001.
- *Cuaderno de información oportuna regional*, varios números. Aguascalientes, México.
- *Cuaderno estadístico municipal de Aguascalientes*, varios años. México.
- *Cuaderno estadístico municipal de León*, varios años. México.
- *Cuaderno estadístico municipal de Morelia*, varios años. México.
- *Cuaderno estadístico municipal de Toluca*, varios años. México.
- *Perspectiva estadística de Aguascalientes*, varios años. México.
- *Perspectiva estadística de Guanajuato*, varios años. México.

——— *Perspectiva estadística de Michoacán*, varios años. México.

——— *Perspectiva estadística del Estado de México*, varios años. México.

Judge, David. *Theories of Urban Politics*. Sage publications, London. 1995.

Levy, John. *Urban and Metropolitan Economics*. Virginia Polytechnic Institute and State University. McGraw Hill, Inc. 1985.

Mancilla Guzmán, Sergio, Eduardo Sandoval Forero, Rogelio Tinoco García (coordinadores). *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1996

Martínez Cabañas, Gustavo. *La administración estatal y municipal de México*. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP. México, 1992

Mejía Lira, José. *Problemática y Desarrollo Municipal*. Universidad Iberoamericana. México, 1994.

——— *La prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo económico*, en: Vega y Rodríguez, coordinadores, *Municipio*. Instituto de administración pública del estado de Querétaro. México, 1997.

Moreno, Adrián. *Gobierno local, planeación y gestión de servicios públicos en ciudades medias de México. El caso de la zona metropolitana de San Luis Potosí*, en *Estado, Sociedad y Territorio*. Vol. 1, Núm. 3, enero-junio de 1998. El Colegio Mexiquense, 1995. Pp. 519-546.

Oates, Wallace. *Fiscal Federalism*. New York; Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

O'Sullivan, Arthur. *Urban Economics*. Department of Economics. Oregon State University. Third Edition. 1996.

Parry Lewis, J. *Urban Economics, a set approach*. Ed. By Edward Arnold. Great Britain, 1979.

Rodríguez, Beatriz. *Córdoba, Veracruz. La experiencia del primer gobierno municipal panista (1994-1997)*, en: Schteingart, Martha y Emilio Duhau, coordinadores, **Transición política y democracia municipal en México y Colombia**. México, 2001

Serrano Vernet, David I. *Hacia un Nuevo Federalismo Fiscal*. Tesis de licenciatura. Facultad de Economía, UNAM, 1998.

Sobrino, Jaime. *Tamaño de la ciudad y finanzas públicas municipales en el sistema urbano nacional*, en: Garocho, Carlos y Jaime Sobrino, coordinadores, **Desarrollo Municipal, retos y posibilidades**. El Colegio Mexiquense. Toluca, México, 1998.

Schteingart, Martha y Emilio Duhau, coordinadores. *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*. Ed. Porrúa. México, 2001.

Stiglitz, Joseph. *La Economía del Sector Público*. España, Antoni Bosch, 1988.

Vega Hernández, Rodolfo y José Rodríguez Obregón. *Municipio*. Instituto de administración pública del estado de Querétaro, México, 1997.

Wassmer, Robert. *Readings in Urban Economics. Issues and Public Policy*. California State University, Sacramento, 2000.

Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

ANEXO 1

DEFINICIÓN DE RUBROS PARA INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS EN MÉXICO

RUBROS QUE FORMAN PARTE DE LOS INGRESOS

Ingresos: Percepciones monetarias de que dispone el aparato gubernamental para cumplir con sus funciones.

Ingresos Municipales: Recursos financieros que recibe el municipio a través de la tesorería, por el cobro de los conceptos impositivos establecidos en la Ley de Ingresos vigente, así como los establecidos en convenios, decretos y leyes especiales.

Ingresos Ordinarios: Son los ingresos que los municipios reciben con regularidad a través de sus propios mecanismos y fuentes; su propia característica permiten verlos en montos y periodicidad.

Ingresos Ordinarios Directos: Son los que directamente obtiene el municipio de la comunidad: impuestos (predial, traslación de dominio de bienes inmuebles, enajenación de bienes, entre otros)¹⁶, derechos, productos y aprovechamientos.

Ingresos Ordinarios Indirectos: Aquellos que provienen de convenios en materia fiscal entre Federación, Estados y Municipios: las participaciones.

Ingresos Extraordinarios: Todos aquellos ingresos que se derivan de circunstancias imprevistas, eventuales y fuera del control del municipio, razón por la cuál su cálculo y periodicidad están fuera del alcance del mismo.

Impuestos: Contribuciones que pagan la personas físicas y morales previstas en la ley, con carácter general y obligatorio para cubrir los gastos públicos.

Derechos: Pagos por servicios. Son las contraprestaciones establecidas por el poder público conforme a la ley en pago de un servicio.

¹⁶ Véase Serrano Vernet, 1998 Pp. 45 a 51.

Productos: Ingresos que se perciben por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación y enajenación de los bienes patrimoniales.

Aprovechamientos: Son los recargos, multas, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones y demás ingresos de derecho público no clasificados en los anteriores.

Participaciones: Porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios. Estas provienen de los ingresos que el mismo municipio recauda y le transmite a la Federación.

Deuda Pública: Ingresos provenientes de terceros para complementar las erogaciones del municipio y que generan, además, costos en su contratación.

Por Cuenta de Terceros: Son aquellos que se obtienen sobre la propiedad raíz, la industria y el comercio.

Disponibilidades: Cantidades de dinero que no fueron gastadas el año anterior.

Contribución de Mejoras: Pagos efectuados por los vecinos del municipio debidos a la obtención de algún beneficio.

Transferencias: Son recursos que se transfieren a los municipios para bienes determinados previamente y que forman parte de programas federales o estatales.

Subsidios Federales y Estatales: Recursos que la federación o los gobiernos de los estados ponen a disposición de los municipios para complementar los recursos y patrimonio de estos, que le permitan cumplir sus responsabilidades legales.

RUBROS QUE FORMAN PARTE DE LOS EGRESOS

Egresos: Total de erogaciones o gastos públicos que efectúa el gobierno en cumplimiento de sus funciones.

Egresos Municipales: Gasto público conformado por todas aquellas erogaciones que la entidad municipal realiza para alcanzar el cumplimiento de sus fines, tanto para adquirir bienes como para producirlos, para proporcionar servicios públicos, realizar obras de infraestructura, financiar los gastos de su administración, etc.

Egresos Ordinarios: Aquellos en los que normalmente incurre la administración municipal y que incluyen el gasto corriente y el gasto de inversión.

Egresos Extraordinarios: Estos gastos agrupan subsidios y transferencias que realicen los Ayuntamientos hacia algunos sectores del municipio, ya que dada su naturaleza eventual y esporádica no es una constancia su erogación.

Gastos Administrativos: Aquellos gastos destinados a cubrir el costo directo de la administración pública municipal, tales como servicios personales, compra de recursos materiales y servicios generales de apoyo (gasto corriente).

Obras Públicas y Fomento: Aquellos gastos destinados a obras públicas y construcciones directas, las adquisiciones de bienes para fomento y conservación, así como inversiones financieras. Estos gastos tienen el propósito de impulsar y sostener el desarrollo económico y social del municipio (gasto de inversión).

Transferencias: Cubren gastos originados por terceras personas o por el pago de intereses de la deuda.

Deuda Pública: Está formada por todos aquellos gastos destinados a cubrir las amortizaciones del principal, a pagar los intereses que constituyen el servicio de la deuda, y los gastos que genere su administración y control.

Disponibilidades: Cantidades de dinero que no fueron erogadas.

Por cuenta de terceros: Entregas de dinero proveniente de convenios o leyes a terceras personas.

ANEXO 2

Cuadro A. TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ENTRE 1990, 1995 y 2000

Total Viviendas	Agua Entubada en vivienda	Energía Electrica	Drenaje a red	Educacion		Poblacion Total
				pob. de 15 años y mas		
				Total	Alfabeta	
1990-1995						
1.053123249	1.068278199	1.066989071	1.074457298	1.030808332	1.033322391	1.028562787
1.056460294	1.069984965	1.087731391	1.066183180	1.049225033	1.053681454	1.037262333
1.054202897	1.054731077	1.058267562	1.060419547	1.048532395	1.052529635	1.032387635
1.044613262	1.051446300	1.096299239	1.058162975	1.039517505	1.043583439	1.029708314
1995-2000						
1.029542928	1.027682056	1.029952999	1.029273697	1.030808332	1.033322391	1.019252285
1.025383823	1.025552111	1.025375988	1.026047509	1.020872969	1.024459903	1.016964007
1.025088808	1.030140636	1.025336298	1.030517038	1.017756071	1.019261374	1.014280562
1.036278173	1.032928393	1.036207742	1.042106744	1.028496889	1.031094268	1.033815534

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los cuadros 7 y C

CUADRO B. VIVIENDAS PARTICULARES, OCUPANTES Y PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA POR MUNICIPIO, 1990 - 2000

Municipio	Viviendas particulares habitadas	ocupantes de viviendas particulares	% de ocupantes por vivienda particular
1990			
Aguascalientes	90233	477307	5.3
León	146719	865719	5.9
Morelia	98611	488259	5.0
Toluca	92679	485363	5.2
1995			
Aguascalientes	122091	580345	4.8
León	191670	1039441	5.4
Morelia	123223	572947	4.6
Toluca	115368	563741	4.9
2000			
Aguascalientes	141671	641064	4.5
León	217992	1131657	5.2
Morelia	139633	615657	4.4
Toluca	137666	665609	4.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Municipio	Total	Agua Entubada en vivienda	%	Energía Eléctrica	%	Drenaje conectado a red	%	Educación			Promedio de Ocupantes	Población beneficiada con			Población Total en Vivienda part.	Población Total Municipio
								pob. de 15 años y más				Agua Entubada	Energía Eléctrica	Drenaje		
								Total	Alfabeta	%						
1990																
Agascalientes	94019	86424	91.92	86708	92.22	81989	87.20	309314	290100	93.8	5.1	438749	440191	416234	477307	506274
Leon	145100	122208	84.22	123397	85.04	122688	84.55	511907	454063	88.7	6.0	729137	736231	732001	865719	867920
Morelia	94133	85324	90.64	91047	96.72	79017	83.94	302711	277404	91.6	5.2	442568	472252	409854	488259	492901
Toluca	92612	79219	85.54	71806	77.53	68381	73.84	305640	277252	90.7	5.2	415173	376322	358373	485363	487612
1991																
Agascalientes	99014	92325	93.24	92516	93.44	88094	88.97	318843	299767	94.0	5.0	462806	463767	441596	496336	520735
Leon	153292	130761	85.30	134223	87.56	130808	85.33	537106	478438	89.1	5.9	765981	786262	766258	897989	900261
Morelia	99235	89994	90.69	96352	97.09	83791	84.44	317402	291976	92.0	5.1	457183	489484	425672	504131	508865
Toluca	96744	83295	86.10	78721	81.37	72358	74.79	317718	289336	91.1	5.2	430589	406946	374054	500114	502098
1992																
Agascalientes	104274	98629	94.59	98714	94.67	94653	90.77	328666	309756	94.2	4.9	488183	488605	468504	516123	535608
Leon	161947	139912	86.39	145998	90.15	139465	86.12	563545	504121	89.5	5.8	804688	839692	802118	931421	933807
Morelia	104614	94919	90.73	101966	97.47	88854	84.93	332807	307313	92.3	5.0	472281	507344	442101	520518	525346
Toluca	101080	87580	86.66	86302	85.40	76567	75.76	330274	301946	91.4	5.1	446578	440061	390422	515314	517015
1993																
Agascalientes	109813	105363	95.95	105327	95.91	101700	92.61	338792	320078	94.5	4.9	514950	514774	497051	536699	550907
Leon	171091	149704	87.50	158807	92.82	148695	86.91	591285	531183	89.8	5.6	845350	896754	839656	986119	988602
Morelia	110285	100114	90.78	107908	97.84	94222	85.44	348958	323456	92.7	4.9	487877	525855	459164	537438	542361
Toluca	105568	92085	87.23	94612	89.62	81020	76.75	343325	315106	91.8	5.0	463160	475870	407506	530975	532374
1994																
Agascalientes	115646	112557	97.33	112383	97.18	109273	94.49	349230	330743	94.7	4.8	543185	542344	527337	558096	568642
Leon	180751	160181	88.62	172739	95.57	158537	87.71	620391	558998	90.2	5.5	888086	957693	878951	1002110	1004695
Morelia	116262	105594	90.82	114195	98.22	99915	85.94	365894	340447	93.0	4.8	503989	545043	476886	554909	559826
Toluca	110278	96823	87.80	103724	94.06	85733	77.74	356892	328839	92.1	5.0	480358	514594	425337	547113	548190
1995																
Agascalientes	121790	120242	98.73	119911	98.46	117409	96.40	359989	341764	94.9	4.8	572989	571391	559489	580345	582827
Leon	190956	171391	89.75	187894	98.40	169029	88.52	650930	589743	90.6	5.4	932942	1022773	920085	1039441	1042132
Morelia	122564	111373	90.87	120849	98.60	105952	86.45	383652	358331	93.4	4.7	520633	584930	485291	572947	578081
Toluca	115198	101804	88.37	113712	98.71	90719	78.75	370996	343171	92.5	4.9	498195	556469	443949	563741	564476
1996																
Agascalientes	125388	123571	98.55	123503	98.50	120846	96.38	371080	353153	95.2	4.7	583429	583109	570585	592010	594048
Leon	195803	175770	89.77	192662	98.40	173432	88.57	664517	604168	90.9	5.4	949093	1040301	936485	1057263	1059811
Morelia	125639	114730	91.32	123911	98.62	109185	86.90	390464	365233	93.5	4.6	530776	573250	505125	581245	586316
Toluca	119377	105156	88.09	117829	98.70	94539	79.19	381568	353842	92.7	4.9	513359	575227	461527	582784	583564
1997																
Agascalientes	129082	126991	98.37	127202	98.54	124384	96.35	382512	364921	95.4	4.7	594081	595057	581882	603910	605485
Leon	200773	180262	89.78	197551	98.39	177949	88.63	678387	618946	91.2	5.4	965524	1058129	953138	1075390	1077789
Morelia	128791	118188	91.77	127050	98.65	112517	87.36	397397	372268	93.7	4.6	541117	581693	515155	589663	594669
Toluca	123708	108619	87.80	122096	98.70	98520	79.64	392442	364844	93.0	4.9	528985	594618	479800	602470	603286
1998																
Agascalientes	132906	130507	98.19	131012	98.57	128025	96.33	394297	377081	95.6	4.6	604927	607270	593423	616049	617141
Leon	205870	184868	89.80	202564	98.39	182584	88.69	692547	634065	91.6	5.3	982239	1076263	970107	1093827	1098073
Morelia	132022	121750	92.22	130269	98.67	115951	87.83	404453	379438	93.8	4.5	551680	590261	525383	596204	603181
Toluca	128196	112198	87.52	126516	98.69	102688	80.09	403625	376189	93.2	4.9	545086	614662	498797	622821	623698
1999																
Agascalientes	136833	134119	98.02	134936	98.61	131773	96.30	406444	389846	95.9	4.6	615971	619723	605193	628432	629023
Leon	211096	189592	89.81	207704	98.39	187340	88.75	707003	649595	91.9	5.3	999244	1094708	987379	1112581	1114667
Morelia	135335	125420	92.67	133570	98.70	119490	88.29	411635	386747	94.0	4.5	562407	598954	535815	608868	611798
Toluca	132847	115890	87.24	131097	98.68	106991	80.54	415127	387886	93.4	4.8	561677	635381	518547	643980	644789
2000																
Agascalientes	140875	137832	97.84	138978	98.65	135630	96.28	418988	402647	96.1	4.6	627217	632432	617196	641084	641133
Leon	216454	194436	89.83	212975	98.39	192220	88.80	721760	665484	92.2	5.2	1016543	1113468	1004958	1131657	1133576
Morelia	138730	129200	93.13	136954	98.72	123136	88.76	418944	394196	94.1	4.4	573365	607775	546454	615657	620532
Toluca	137666	119705	86.95	135844	98.68	111496	80.99	428957	399947	93.7	4.8	578773	666800	539078	665609	666593

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI