

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

**EL FEDERALISMO FISCAL DESDE LA ÓPTICA DE LA GESTIÓN
FINANCIERA MUNICIPAL**

TESIS

**Que para obtener el título de licenciado en Administración Pública
presenta**

URI RAICH PORTMAN

MÉXICO D.F., 1997

a mis padres

a mis abuelos

**¿Qué valdría el encarnizamiento del saber
si solo hubiera de asegurar la adquisición
de conocimientos y no, en cierto modo
y hasta donde se puede,
el extravío del que conoce?**

Michel Foucault

AGRADECIMIENTOS

a don Rafael Segovia, Mauricio Merino y Juan Pablo Guerrero, maestros en todo

a Jorge y Laura Tello, por todas sus presencias

ÍNDICE GENERAL

Introducción	1
I. Marco teórico	11
A. Federalismo fiscal	11
B. Relaciones intergubernamentales	22
C. El gobierno local como objeto de estudio	27
D. Estructura de las finanzas públicas locales	30
II. Federalismo fiscal. México y el entorno internacional	35
A. Federalismo fiscal: el caso mexicano	35
B. Federalismo fiscal: el entorno internacional	52
C. Consideración final. ¿Hacia un nuevo federalismo en México?	59
III. El caso del municipio de Toluca	62
A. Introducción	62
B. Breve referencia histórica	63
C. Características socioeconómicas y territoriales	64
D. Desarrollo económico	68
E. Contexto político	71
F. Bases normativas. Marco jurídico estatal y municipal	81
G. Organización administrativa del municipio	87
H. Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996	89
I. Análisis de la estructura financiera	93
IV. El caso del municipio de Tepetzotlán	125
A. Introducción	125
B. Breve referencia histórica	126
C. Características socioeconómicas y territoriales	127
D. Desarrollo económico	131
E. Contexto político local	133
F. Bases normativas municipales	136
G. Organización administrativa del municipio	139
H. Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996	140
I. Análisis de la estructura financiera	142
V. Consideraciones finales	167
A. Análisis comparativo de las estructuras fiscales de Tepetzotlán y Toluca	167
B. Elementos a tomar en cuenta en el proceso de la descentralización fiscal	181
C. Futura agenda de investigación sobre el federalismo fiscal en México	189
Apéndice 1. Glosario de términos	194
Bibliografía	197

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que el pueblo mexicano se encuentra constituido en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos. A su vez, el artículo 115 señala que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.¹ Los estados federales prevén la distribución de sus funciones entre los distintos niveles de gobierno que forman parte de la unidad federal. En México esta división funcional queda contemplada en el artículo 124, el cual establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entenderán reservadas a los Estados. A lo largo de la Constitución aparecen diversos artículos más (29, 73, 76, 117, 118...) que establecen las distintas características del sistema federal mexicano. Si bien esta serie de disposiciones normativas hacen del mexicano un sistema federal *de jure*, en realidad, por muy diversas razones que son imposibles de abordar en este estudio, el federalismo mexicano presenta ciertos rasgos *de facto* que bien pueden ser considerados como parte de un Estado central.² Sin el afán de llegar demasiado lejos en esta apreciación baste mencionar que el mexicano es un sistema federal altamente centralizado.

Uno de los ámbitos de política en donde los rasgos centralistas del sistema federal mexicano han dejado sentir sus efectos con particular intensidad es el de la participación real de los distintos órdenes de gobierno en la recaudación y el ejercicio de los ingresos y los gastos públicos. Más allá de lo que establece la legislación en esta materia, la realidad muestra que México presenta --y ha presentado desde siempre-- un sistema fiscal altamente centralizado. A pesar de que en los últimos años la presencia del nivel central de gobierno ha disminuido en favor de los órdenes estatal y municipal, en 1993 --año más reciente del que se tiene información-- la distribución de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno fue de 75% la federación, 21% los estados y 4% los municipios. En el caso del gasto, la situación fue similar, 65, 30 y 5 por ciento respectivamente.

¹ Dado que el municipio en México además de constituir la unidad territorial básica, también es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y posee personalidad jurídica y patrimonio propios, se le considera como un orden de gobierno. En este sentido el federalismo mexicano plantea la existencia de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

² Para Mauricio Merino algunas de las razones que explican el predominio del gobierno central en el pacto federal mexicano son: 1) la condición de jefe del gobierno y jefe del Estado que la Constitución confiere al presidente en México, 2) la capacidad legislativa del presidente para iniciar leyes, pero también para --en la práctica-- aprobarlas, ya que su liderazgo partidista en el Congreso se lo permite, 3) la capacidad del presidente para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la aprobación del Senado) y para conceder indultos, 4) la posibilidad del presidente para intervenir --gracias a su liderazgo partidista-- en la designación de los candidatos a las gubernaturas de los estados. Para una revisión detallada de estos elementos y de la presencia del gobierno central en general véase, Mauricio Merino Huerta, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 21-62.

Los problemas del centralismo en las estructuras fiscales de México han sido abordados a lo largo de este siglo en diversas ocasiones (cuando menos en las convenciones fiscales de 1925, 1933 y 1947); sin embargo, fue hasta el inicio del decenio de los años ochenta en que comenzaron a realizarse las reformas que caracterizan al sistema fiscal intergubernamental actual. En concreto, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980 y la reforma al artículo 115 constitucional en 1983 constituyen los primeros intentos por entender a fondo el entramado del sistema fiscal mexicano. Por una parte, el SNCF se orientó hacia el diseño técnico de un sistema intergubernamental que asegurara una óptima --eficiente y equitativa-- recaudación y devolución de recursos a los diferentes órdenes de gobierno. La reforma al 115, en cambio, intentó consolidar el gran objetivo de la administración de Miguel de la Madrid que fue el de la descentralización de la vida nacional.

En el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio de Miguel de la Madrid quedó plasmada la intención del gobierno federal por descentralizar y redistribuir competencias entre las tres instancias de gobierno. En ese entonces se propuso fortalecer a los municipios del país por medio de su incorporación en los procesos del desarrollo estatal. Más allá de asegurar una participación de los municipios en la formación de los Comités de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADES) y en la instrumentación de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), la administración delamadridista "buscó otorgar una base legal al fortalecimiento del municipio, a partir de una reforma constitucional, la del artículo 115".³

Independientemente del hecho de si la reforma del 115 cumplió con su objetivo de hacer del municipio una célula económica y políticamente autónoma como se planteó en la exposición de motivos de la reforma de este artículo⁴, cuando menos desde 1983 se logró que el municipio mexicano contara con las previsiones legales para el fortalecimiento de su hacienda pública (fracción IV).⁵ Posterior al sexenio 1982-1988, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari retomó el problema de la debilidad municipal desde el ámbito del desarrollo regional. El supuesto fortalecimiento de los municipios en estos años se dio a partir del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual por medio de la

³ Enrique Cabrero Mendoza. "El ámbito regional de las políticas descentralizadoras. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)", en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, México, p. 4. (en prensa).

⁴ "Exposición de motivos de la Reforma del Artículo 115 Constitucional", *Diario Oficial de la Federación*, México D.F., 3 de febrero de 1983, en *ibid.*, p. 5.

⁵ El logro más sobresaliente en materia de la hacienda local de la reforma al artículo 115 fue la libertad que se le concedió a los municipios para administrar sus haciendas públicas. Esta libertad facultó legalmente al gobierno municipal para: 1) recibir contribuciones y establecer tasas complementarias de la propiedad inmobiliaria, así como celebrar convenios con el Estado para administrar esas contribuciones, 2) recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo (fracción III), 3) recibir las contribuciones procedentes de la federación (participaciones federales) con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas estatales, 4) aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

firma de los Convenios de Desarrollo Social (CDS), hacía llegar los recursos a los municipios. Sin el afán de entrar al detalle de la capacidad de este programa para fortalecer a los gobiernos locales, sólo basta mencionar que el hecho de que el PRONASOL orientara sus recursos directamente hacia las comunidades y no lo hiciera a través de las instituciones que formalmente se habían creado para atender estos asuntos, terminó por debilitar el entramado institucional de los municipios.⁶

La cercanía temporal con el sexenio 1988-1994, así como la falta de estudios de evaluación sobre el PRONASOL, aún impiden conocer a fondo los logros que en materia de fortalecimiento municipal se alcanzaron en esos años. Independientemente del grado de centralización que presentaba el sistema fiscal mexicano al final del sexenio salinista, la entrante administración del Presidente Zedillo reconoció desde un inicio la necesidad de dar vigencia al pacto federal mexicano, para lo cual lanzó su propuesta del llamado 'nuevo federalismo'.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se establece la voluntad de la actual administración por "fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades." Para ello, el gobierno "propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades". En el mismo sentido, el Plan también menciona el objetivo de la actual administración por "reformular el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas".⁷

Para llevar a cabo los objetivos mencionados, el Presidente Zedillo expresó en su Primer Informe de Gobierno la intención de crear un nuevo sistema de coordinación hacendaria a partir de la revisión de la "distribución de potestades tributarias entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de ampliar las bases gravables al alcance de las entidades federativas, fortaleciendo sus ingresos propios". En el mismo sentido, el Informe también prevé el diseño de políticas descentralizadoras a partir de la "transferencia de funciones y medios de las dependencias federales a los estados y municipios". Por último, el Informe menciona que "en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1996, se propondrá descentralizar casi dos terceras partes del ramo 26 que ejerce la Secretaría de

⁶ Para una exposición general de los efectos 'perversos' del PRONASOL en el fortalecimiento institucional de los municipios véase, *ibid.*, pp. 7 y 8.

⁷ Estas aseveraciones aparecen en los apartados 3.8.2. (Redistribución de competencias) y 3.8.4. (Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Desarrollo Social, para entregar esos recursos a los municipios a través de los gobiernos estatales".

En la información presentada hasta ahora, se reconoce tanto el amplio margen de actuación del gobierno central en la operación real del sistema fiscal mexicano, como la voluntad que las autoridades federales de los últimos tres sexenios han venido expresando en torno a la descentralización del sistema fiscal mexicano y al fortalecimiento de los gobiernos municipales. No obstante que por más de 15 años el tema de la descentralización de las funciones del gobierno federal hacia los estados y los municipios ha estado en la agenda de gobierno, llama la atención la ausencia de estudios orientados a desentrañar la relación que media entre las propuestas del llamado 'federalismo fiscal' y las capacidades de gestión financiera de los gobiernos municipales. En el fondo, este problema descansa en uno mucho mayor que surge de la falta de comunicación --y por lo tanto de posible entendimiento-- de la federación con los estados y los municipios. De hecho, no parece riesgoso aseverar que la dinámica de las relaciones fiscales intergubernamentales en México se caracteriza, en gran medida, por la ausencia de mecanismos formales e informales que le permitan a cada nivel de gobierno dar a conocer sus necesidades en materia fiscal.⁸

Hasta el momento el peso específico de los órdenes de gobierno en el arreglo fiscal vigente se ha inclinado pronunciadamente hacia el lado del gobierno central. En concreto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha sido la dependencia federal que ha tenido que dotar de racionalidad técnica al discurso descentralizador. En términos generales, dicha Secretaría explica la concentración del manejo de las finanzas públicas en el gobierno central, como consecuencia de la incapacidad administrativa de los gobiernos subnacionales (entiéndase estados y municipios) para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos. Más allá del hecho de si esta visión retrata la realidad de forma correcta o no, lo cierto es que la posición que sostienen los estados y los municipios es --evidentemente-- contraria. Para ellos, el bajo desarrollo de su estructura administrativa es en todo caso, producto de la falta de recursos y capacitación provenientes del gobierno central. Sin el afán de presentar una respuesta en esta parte del trabajo, sólo baste mencionar que no es sorprendente encontrar que el debate en torno al federalismo fiscal termine por politizarse, apartándose así de los esfuerzos por conocer a fondo las capacidades y las limitaciones de los gobiernos subnacionales en el manejo de los recursos.

⁸ Se podría argumentar, y con razón, que ciertas instituciones como los COPLADEM o las Reuniones Anuales de Funcionarios Fiscales cumplen con esta función. Si bien esto es cierto, cabe mencionar que se requiere de instituciones que de forma transparente sirvan a todos los municipios y los estados del país para expresar sus necesidades. Hasta el momento estas instituciones o han resultado estar 'sobrepolitizadas' o no han sido una opción viable de comunicación para todos los gobiernos estatales y municipales.

La sobresaliente presencia de la federación en el diagnóstico de los problemas fiscales intergubernamentales, se reproduce en la parte de las soluciones y las propuestas. En este sentido, lo que por lo general se observa son propuestas de política que provienen del nivel central de gobierno las cuales suelen ser insensibles a evaluar las capacidades reales que tienen las administraciones estatales y municipales para implementar esas políticas. Por otra parte, es de mencionar que este mismo fenómeno de 'centralismo' se presenta también en el tipo de estudios académicos y de investigación que se realizan. Hasta el momento, la gran parte de los estudios de que se dispone para estudiar el sistema fiscal en México centran su atención en el nivel federal de gobierno, y en menor medida en el estatal. En realidad son pocos los investigadores que fuera del ámbito de los estudios municipales, toman en cuenta el análisis municipal como parte integral del entramado federal.⁹

El diagnóstico de la información presentada en las páginas anteriores revela una situación del federalismo fiscal mexicano caracterizada por la intención del gobierno central de otorgar --en el mediano y largo plazos-- mayores recursos y facultades en materia fiscal a sus gobiernos locales, al tiempo que este orden de gobierno carece de información sobre las capacidades administrativas reales de sus municipios. El principal peligro que enfrentan las políticas que en la administración actual se han denominado 'del nuevo federalismo', es el que sus efectos lleven a resultados distintos de los esperados. Es decir, dotar a los gobiernos municipales de más recursos y facultades, no asegura por sí mismo ni una mayor eficiencia en el manejo de esos recursos y facultades ni, en última instancia, un mayor fortalecimiento de los gobiernos municipales. Orientado por esta preocupación, el actual proyecto de investigación se propone llamar la atención sobre la necesidad de conocer el entramado fiscal de los gobiernos locales, como una condición necesaria para llevar a cabo cualquier política de fortalecimiento de las finanzas públicas locales. La hipótesis central de este documento se plantea en los siguientes términos: dotar a los gobiernos municipales en México de mayores recursos fiscales, no asegura **por sí mismo** un mayor fortalecimiento de sus instituciones fiscales. La hipótesis de esta investigación nace pues, con la intención de revisar si el supuesto valorativo de que es 'bueno' dar más recursos a los municipios, termina por ocasionar efectos positivos permanentes en la práctica cotidiana de las finanzas

⁹ Es momento de llamar la atención quizá sobre el sistemático descuido que se comente en la literatura especializada en México al referirse a los gobiernos estatales y municipales como si fueran iguales. Está por demás comentar los peligros que implica este descuido, y a pesar que por lo general este tratamiento se debe más a causas de exposición (es siempre más práctico analizar a 32 estados que a 2395 municipios) que de falta de información o de cuidado, quizá es ya el momento de comenzar a distinguir entre estudios estatales y estudios municipales.

municipales, o si en cambio sólo acaba por nutrir el dispendio trianual de los escasos recursos municipales.

Para probar la hipótesis propuesta, el estudio se concentra en el análisis de las finanzas públicas locales (tanto de los ingresos como de los gastos) con el objeto de averiguar si los incrementos marginales que regularmente se dan en los ingresos municipales, se gastan de forma eficiente o no. El problema es pues, ¿cómo medir la eficiencia del gasto? En realidad, proponer un sistema de evaluación del gasto municipal es una tarea que rebasa sustantivamente los alcances de este trabajo; la contabilidad municipal actual estructura sus cuentas públicas de egresos según el objeto de su gasto, situación que resulta ser muy desafortunada para identificar el tipo de gastos que pueden ser sujetos a un análisis de eficiencia. Tradicionalmente, los esfuerzos de medición del gasto que se han llevado a cabo tienen su base en la evaluación del gasto en obra pública. En principio, este indicador parece ser el más adecuado ya que registra tanto las obras públicas como la adquisición de inmuebles y demás inversiones municipales; sin embargo, el análisis estrictamente cuantitativo de esta información revela cuando menos dos inconsistencias: 1) no toma en cuenta las economías a escala en la asignación de las obras públicas y 2) es insensible al gasto que se asigna para la prestación de los servicios municipales. A pesar de que este trabajo está absolutamente alerta de estas limitaciones, reconoce que cuando menos en el nivel del análisis cuantitativo es muy difícil --por lo pronto-- escapar del uso del gasto en obra pública como indicador de la eficiencia del gasto. La propuesta de medición de la evaluación del gasto que se plantea en este trabajo consta en tomar la información cuantitativa del gasto en obra pública, pero procura matizarla con el análisis más cualitativo del manejo del gasto.¹⁰

El análisis del comportamiento del gasto (ya sea este administrativo o en obra pública) ante un cambio en los ingresos, arrojará alguna luz sobre las capacidades administrativas de los municipios para enfrentar estas variaciones. Ahora bien, hasta el momento el control de la hipótesis se ha orientado hacia la evaluación del gasto en obra pública al momento de una variación en los ingresos; sin embargo no se ha hecho ninguna distinción cualitativa de las diversas fuentes del ingreso. En este sentido, el análisis propone separar los ingresos municipales directos de los recursos provenientes del SNCF (participaciones), y averiguar si la procedencia de la variación en los ingresos totales (por ingresos directos o por participaciones) tiene algún efecto en el gasto. Esta investigación

¹⁰ Mucha razón tiene J. Levin al aseverar que el principal problema de utilizar información financiera de naturaleza estrictamente cuantitativa, es que ésta no refleja con claridad los aspectos críticos del comportamiento financiero como son el control, la administración, la regulación, el cumplimiento de metas, etc. Véase: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 184.

toma en cuenta el origen de los ingresos, porque en principio considera que el municipio se enfrenta ante un claro problema de incentivos al momento de determinar el 'tipo' de ingresos que tienen más propensión a gastarse eficientemente. El supuesto del que se parte es que el aumento de los ingresos totales a partir del incremento en cualquier fuente de los ingresos directos implica realizar un esfuerzo --por aumentar los ingresos-- o un sacrificio --por disminuir los gastos o modificar su composición-- que es asumido en su totalidad por los gobiernos locales, mientras que si la variación proviene de la cuenta de las participaciones, el esfuerzo municipal es parcial.¹¹

Para cumplir el objetivo de averiguar si el nivel municipal de gobierno en México cuenta con capacidades suficientes para administrar eficientemente los recursos adicionales que eventualmente irá recibiendo --según la política fiscal intergubernamental actual-- del gobierno federal, este trabajo propone dividir la presentación de la información en cinco partes: la primera constituye el marco teórico de la investigación, la segunda se encarga de documentar el centralismo del sistema fiscal mexicano, en la tercera y la cuarta se analizan las estructuras fiscales de dos municipios, y por último se presentan las conclusiones de la investigación.

En el primer capítulo de la investigación se presenta el marco teórico de referencia sobre el que se construirá la argumentación del trabajo. Los dos sistemas de conocimiento que darán sustento teórico a la investigación empírica que se realizará en esta investigación, son el de la descentralización y el de las finanzas públicas. La teoría de la descentralización establece un punto de referencia estable para 'medir' el impacto que ha tenido este proceso en las estructuras fiscales de los municipios que se estudiarán. En cuanto a la teoría de las finanzas públicas, ésta será abordada desde dos escenarios: el del diseño de las estructuras fiscales por nivel de gobierno, que dicta el análisis microeconómico de las finanzas públicas, y el del análisis de los estados de cuenta municipales que es dónde se registran de forma sistemática todas las operaciones financieras que se llevan a cabo en el municipio.

Después de haber presentado el marco teórico que servirá de referencia para ubicar a las estructuras fiscales de los gobiernos locales en México en un contexto más amplio, el segundo capítulo de la investigación se ocupará de documentar las dos características principales del sistema fiscal mexicano actual: por una parte, presenta una estructura de distribución de los ingresos y los gastos altamente centralizada; y por la otra, registra ciertos rasgos de recomposición en la distribución de las finanzas públicas fortaleciendo marginalmente al nivel estatal y municipal en detrimento del central. Parece particularmente importante documentar esta condición de alto centralismo con matices

¹¹ La fórmula actual de distribución de participaciones establece que sólo el 45.17% del 20.0% de la recaudación federal participable se distribuye según un coeficiente que premia la recaudación.

descentralizadores del arreglo fiscal actual, ya que es ella el elemento contextual que da congruencia a la hipótesis propuesta. Es decir, estas condiciones iniciales dan relevancia al estudio de las estructuras fiscales municipales en tanto es previsible que de seguir la tendencia actual de la descentralización fiscal, estas estructuras se trastocan por lo que es necesario conocer con el mayor detalle posible sus capacidades de operación y de administración. Paralelamente a la exposición de esta información, el capítulo se detiene a explorar las fuentes del ingreso municipal que han originado el incremento en la presencia relativa de los ingresos municipales con respecto a los federales. En este sentido, la pregunta que se plantea es muy clara: ¿los aumentos en los ingresos municipales totales han sido consecuencia de los incrementos en los ingresos directos o en las participaciones? Esta pregunta es interesante en tanto incorpora el debate en torno a la pertinencia de fortalecer las finanzas públicas locales a través de las participaciones, o si en cambio es más óptimo lograr estos incrementos por medio del reforzamiento de las fuentes directas del ingreso.

Después de haber presentado los rasgos del sistema fiscal mexicano, este capítulo propone una segunda parte orientada a ubicar el grado de centralidad de las estructuras fiscales en México en un espectro internacional. La exposición de esta información tiene dos propósitos básicos: por una parte, intenta poner en contexto el sistema federal mexicano con otros sistemas para, a partir de la comparación, ilustrar el alto centralismo del entramado fiscal mexicano. Por la otra, se propone cuestionar el supuesto, mantenido por algunos investigadores, de que el grado de centralización/descentralización de un sistema fiscal, depende del nivel de desarrollo económico del país en donde opera. En este sentido, se procura incorporar a países con diversos niveles de desarrollo económico y con distintos grados de centralismo fiscal.

La información que se presentará en este segundo capítulo permitirá documentar el supuesto de si el alto nivel de centralismo de las estructuras fiscales en México, se ha orientado en los últimos años --como consecuencia de las diversas políticas puestas en práctica por las últimas tres administraciones-- hacia el fortalecimiento de los gobiernos estatales y municipales en detrimento de la federación. De ser este el caso, el derrotero del trabajo se orientará a explorar --con el mayor detalle posible-- cuál ha sido el destino que esos incrementos marginales han tenido en la estructura del gasto. Así pues, para conocer el grado de 'eficiencia' con el que los recursos son asignados a las responsabilidades de gasto en los gobiernos locales, este estudio se propone analizar la estructura financiera de dos municipios.

La selección de dos municipios obedeció principalmente al propósito de este trabajo de llevar a cabo una revisión a detalle de las finanzas públicas municipales. El grado de análisis al que se dispone llegar el estudio de cada caso hace imposible aumentar el número

de experiencias e revisar; además el hecho de que en principio esta investigación no tenga pretensiones de encontrar patrones o tendencias generalizables del comportamiento fiscal local, sino que sólo se ocupe de realizar una primera aproximación al análisis del proceso de traducción de ingresos a gastos, hace que el estudio de dos casos sea congruente con la hipótesis propuesta. Por lo que respecta a la selección de los casos, es de mencionar que en un principio se realizó una selección 'técnicamente' adecuada que planteaba la selección de dos municipios que presentando los mismos montos de ingresos totales --y de ser posible cuya composición de ingresos directos y participaciones sea parecida-- registraran una distribución diferente entre el gasto administrativo y el de inversión. No obstante este ejercicio de selección, la disponibilidad de la información correspondiente a las cuentas públicas de ingresos y gastos hizo que este criterio se convirtiera en el de mayor importancia. Así, lo único que se procuró en la selección fue que ambos municipios fueran urbanos, ya que son éstos los que presentan casos interesantes para un análisis financiero, en tanto poseen un amplio margen de recursos y cuentan con sistemas más o menos sistematizados de información, captación y control de sus finanzas públicas. Por último, también se buscó que los dos municipios pertenecieran al mismo estado, y que fueran de un color político diferente. El primer elemento favorecería la comparación de la información, en tanto ambos casos compartirían las características socioeconómicas, poblacionales, jurídico-legales, etc. de su entidad federativa, y el segundo ayudaría a determinar --como se cree-- si la variable política interfiere en el 'tipo' de conducción de las administraciones municipales.

A partir del ejercicio anteriormente descrito, se seleccionó al municipio de Toluca y al de Tepetzotlán, ambos pertenecientes al Estado de México, como objetos de esta investigación. Los capítulos tercero y cuarto del trabajo se encargan, respectivamente, de presentar las características tanto generales como las que particularmente hacen referencia a la actividad financiera de cada uno de estos casos. Desde un principio se planteó el riesgo de presentar los datos de la actividad financiera de los municipios, sin hacer referencia a otro tipo de información más cualitativa que ayudara a ubicar el contexto en el que se desenvuelven las haciendas públicas municipales. En este sentido, la presentación de cada uno de los estudios de caso incluye tanto información general del contexto, como datos concretos sobre las finanzas públicas.¹² En cuanto al primer elemento, se hace referencia a la historia; el ámbito económico, político y social; el marco jurídico-normativo y la organización administrativa de cada municipio. Por lo que respecta al análisis financiero,

¹² La metodología seguida para la exposición de los estudios de caso fue tomada de: Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 51-62.

éste se realiza en dos etapas: una --la primera-- que expone las tendencias generales de las finanzas municipales en una serie histórica de 21 años que va de 1975 a 1996, y otra --la segunda-- que se encarga del análisis detallado de las finanzas públicas municipales en el trienio de gobierno 1994-1996.

En los capítulos tres y cuatro se lleva a cabo todo el ejercicio de análisis y descripción de la estructura financiera de los municipios de Toluca y Tepotzotlán. Se presentan, hasta donde es posible, las capacidades y las limitaciones de las estructuras hacendarias y municipales para conducir sus políticas de ingresos y gastos. La información que se genera a lo largo de estos dos capítulos sirve de base para realizar un primer intento comparativo de los grados de eficiencia en el manejo de los ingresos y los gastos entre el municipio de Toluca y el de Tepotzotlán. El último capítulo de esta investigación se encarga precisamente de presentar la comparación de las cifras más significativas de las haciendas públicas municipales estudiadas con el objeto de identificar las 'variables' --si es que existen-- de la estructura municipal que, independientemente de los recursos que manejan las haciendas locales, son determinantes en el uso eficiente de los recursos. La parte de las conclusiones comenta a detalle la presencia/ausencia de estas variables.

I. MARCO TEÓRICO

El propósito de este capítulo es presentar el marco analítico de referencia que dará sustento teórico al desarrollo de este trabajo. En realidad, son varias las propuestas teóricas que son de utilidad para estructurar la hipótesis propuesta. En principio, la teoría del federalismo fiscal representa el cuerpo de conocimiento más congruente con el trabajo empírico que se llevará a cabo en esta investigación. La utilidad de esta teoría proviene, en buena parte, de su interés por conocer las razones y las causas que guían la distribución intergubernamental de las funciones del ingreso y del gasto. En este mismo sentido, también se revisará la teoría de las relaciones intergubernamentales, con el objeto de conocer el tipo de canales institucionales que se establecen como medios de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.

Por otra parte, dado que el trabajo propuesto centra su atención primordialmente en el nivel local de gobierno, y no tanto en el entramado intergubernamental en su conjunto, también se expondrán algunos de los argumentos que ayudan a entender las funciones del gobierno local en el arreglo intergubernamental actual. Por último, se dedicará un espacio de este capítulo a la presentación tanto de las estructuras como de los sistemas contables a partir de los cuales los gobiernos locales organizan y administran sus finanzas públicas.

A. Federalismo fiscal

1. El diseño constitucional como base de la actividad económica

En los estudios sobre el federalismo fiscal prevalece el supuesto de que las actividades económicas de los distintos órdenes de gobierno están condicionadas por el tipo de arreglo constitucional en el que operan. La división constitucional de poderes entre varios niveles de gobierno comúnmente adopta tres formas: la unitaria, la confederada y la federal. Como se sabe, la forma de estado federal es la que define el entramado institucional del país.

El arreglo constitucional en el que operan los estados federales contempla una estructura en la cual los tres niveles de gobierno tienen la capacidad de tomar decisiones. Para Anwar Shah, la diversidad de relaciones que se dan entre los distintos órdenes de gobierno en una federación pueden ser agrupadas en dos grandes modelos: el dual y el cooperativo o superpuesto.¹ En el dual los niveles de gobierno están organizados de tal manera que el gobierno nacional y el estatal tengan autoridades independientes dentro de sus propios ámbitos de responsabilidad, al tiempo que el gobierno local no tiene totalidad de competencias --ya que no cuenta con capacidad legislativa-- por lo que sólo actúa como

¹ *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington D.C., The World Bank, 1994, pp. 5-7.

una extensión del poder estatal. En el cooperativo, en cambio, los diversos niveles de gobierno comparten responsabilidades que se traslapan, y tienen un *status* de partes iguales. Además la esfera de relación intergubernamental es más amplia que las esferas de competencias autónomas de cualquier nivel de gobierno.² Si bien la teoría enuncia estos dos grandes modelos, en la práctica las relaciones que se establecen entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales son muy variadas; inclusive, en ocasiones un país se puede identificar formal o jurídicamente con un sistema de gobierno que no sea congruente con sus prácticas y tradiciones políticas.

2. Base analítica y conceptual

El marco de referencia analítico y conceptual sobre el que tiene sus cimientos la actual teoría del federalismo fiscal proviene de la tradición neoclásica del estudio de las finanzas públicas. La naturaleza normativa de esta escuela,³ ha dirigido la atención de los estudios sobre el federalismo fiscal básicamente hacia la resolución de las siguientes tres preguntas: ¿cuáles son las funciones que debe realizar cada nivel de gobierno? ¿cuál es el tamaño óptimo de los gobiernos locales? ¿cómo deben financiarse los gobiernos locales?⁴

En realidad, desde tiempos de Adam Smith la teoría económica se ha ocupado de encontrar algunas posibles respuestas a estas preguntas; sin embargo, no fue hasta la mitad de este siglo que las propuestas de Tiebout, Oates y Musgrave, vinieron a fundamentar los cimientos teóricos del federalismo fiscal. Tiebout propuso un modelo que vincula las decisiones de residencia de los individuos con sus preferencias por bienes y servicios públicos. El argumento central de esta teoría es que "los individuos escogen residir en aquella jurisdicción que provee una combinación de bienes y servicios públicos e impuestos, más acorde con sus preferencias".⁵ Así pues, según esta propuesta, la eficiencia económica se alcanza en tanto los individuos deciden residir en aquellas jurisdicciones en que las distintas combinaciones entre bienes públicos e impuestos se ajustan mejor a sus preferencias. No obstante la solidez analítica del modelo de Tiebout, éste partió del supuesto de que los individuos tienen una información perfecta sobre los bienes y servicios públicos que ofrecen las distintas jurisdicciones, al tiempo que no toma en cuenta los costos

² *Ibid.*, p. 6.

³ Para Giandomenico Majone y Klaus Gretschmann el uso de criterios normativos es uno de los elementos --junto con el decisionismo y el intelectualismo-- que más caracteriza a la escuela neoclásica de las finanzas públicas. Véase Franz-Xaver Kaufman, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1985, p. 59.

⁴ Gerónimo Gutiérrez y Alberto Islas, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso mexicano*, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1995, p. 17.

⁵ *Ibid.*, p. 18.

de la movilidad interjurisdiccional. Estas limitaciones llevaron a otros estudiosos a seguir investigando sobre este tema.

En 1959 Richard Musgrave propuso estudiar la distribución de las responsabilidades fiscales y de gasto entre los distintos órdenes de gobierno a partir del desempeño de cada uno de ellos en el cumplimiento de las siguientes tres funciones: asignación, distribución y estabilización. A continuación se revisa brevemente cada una de estas funciones:⁶

Función de asignación: esta función se encuentra estrechamente relacionada con el concepto económico de 'incidencia de costos y beneficios' el cual supone que los costos/beneficios de los bienes sociales se encuentran restringidos a una área espacial limitada. Así, hay bienes sociales en que la incidencia de sus costos/beneficios es nacional (defensa, política monetaria, medio ambiente, migración) y otros en que la incidencia es local (alumbrado, agua, alcantarillado, vialidad). En el primer caso, los costos/beneficios recaen sobre todos los habitantes de un país; mientras que en el segundo, solamente recaen sobre el grupo de personas que se encuentra dentro de una región geográfica determinada.⁷ Esta función recomienda pues, que la provisión de los bienes sociales se lleve a cabo por el orden de gobierno sobre el que recaen los costos/beneficios de dichos bienes.

Función de distribución: esta función parte del supuesto de la llamada 'migración fiscal' la cual supone que los individuos se moverán --con toda libertad-- hacia las jurisdicciones en que puedan maximizar sus ingresos (pagar menos impuestos). Así pues, la teoría sugiere que la distribución del ingreso --de la riqueza en general-- se lleve a cabo de manera centralizada.

Función de estabilización: esta función establece que para que las políticas fiscal y monetaria puedan mantener tanto la estabilidad de precios como un alto nivel de empleo y de crecimiento económico, deben llevarse a cabo por el gobierno central. Los argumentos en favor de la centralización de la política fiscal y monetaria parten del supuesto de que las funciones de estabilización deben de tomar en cuenta la interrelación de los mercados, ya que de lo contrario se generarían situaciones de ineficiencia.⁸

En realidad, los tres postulados de Musgrave son los que en buena manera definen el marco analítico sobre el que opera la teoría del federalismo fiscal en la actualidad. Sin embargo, en los últimos años han sido muchos los estudiosos que desde distintas perspectivas se han encargado de estudiar más a fondo la optimalidad de la distribución de

⁶ Para una exposición detallada de cada una de estas funciones véase: Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Singapore. McGraw-Hill, 1989, pp. 445-456.

⁷ A pesar de que se recomienda la provisión descentralizada de los bienes sociales, en ocasiones a la federación se le reserva la facultad tanto de igualar los términos bajo los cuales las diferentes jurisdicciones deben proveer dichos bienes, como de asegurar ciertos niveles mínimos de provisión de los mismos.

⁸ *Ibid.*, p. 455.

funciones de ingreso y gasto por niveles de gobierno.⁹ Sin el afán de llevar a cabo una revisión de estas teorías, sólo base mencionar algunos de los postulados del Teorema de la Descentralización propuesto por Wallace Oates. El modelo de Oates es interesante en tanto ayuda a justificar el conocido supuesto de que los servicios públicos deben proveerse por el orden de gobierno que más cerca se encuentre de los habitantes que demandan dichos servicios. En síntesis, "el teorema se basa en que la provisión centralizada de bienes y servicios públicos es insensible a las diferencias interjurisdiccionales en las preferencias de los individuos".¹⁰ La provisión de bienes por parte del gobierno central, ignora el criterio de incidencia de los costos/beneficios de la provisión de los bienes en las distintas áreas geográficas (federal, estatal, local), estableciendo así una política común para todas las jurisdicciones que limita los beneficios que los individuos obtienen de dicha provisión. Así pues, Oates señala, con base el criterio de Pareto, que el hecho de que el gobierno central diseñe la provisión de sus bienes con base en una fórmula homogénea de distribución, hace que la provisión de un solo bien (en ausencia de externalidades y economías de escala) siempre sea más eficiente si se lleva a cabo por los niveles inferiores de gobierno que por el poder central.¹¹

Las bases analíticas y conceptuales presentadas anteriormente dan sostén a la teoría actual del federalismo fiscal; la cual propone, en términos generales, trasladar el epicentro de las responsabilidades tanto del ingreso como del gasto del gobierno central hacia los gobiernos locales, ya que reconoce que son estos últimos los que se encuentran más cerca de los ciudadanos y sus demandas. La proximidad de los gobiernos locales con los votantes y los pagadores de impuestos, les facilita el conocimiento de las preferencias de los habitantes de su jurisdicción en asuntos como los de provisión de servicios públicos, determinación de impuestos y tarifas locales, etc. Así pues, la teoría del federalismo fiscal señala que la descentralización de las decisiones es un instrumento más útil para conocer las preferencias de los habitantes (en tanto votantes y pagadores de impuestos) de una jurisdicción, que si la toma de decisiones se mantiene centralizada en el gobierno nacional.¹²

De la información presentada hasta este momento se deriva que los postulados analíticos del federalismo fiscal se encuentran estrechamente vinculados con la teoría de la descentralización; así, parece necesario, antes de continuar con la presentación de la

⁹ Para una sucinta revisión de estas teorías véase: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 177-179.

¹⁰ G. Gutiérrez y A. Islas, *op. cit.*, p. 23.

¹¹ Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, U.S.A., Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972, p. 54.

¹² Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 178.

descentralización fiscal, dedicar unas palabras a la teoría de la descentralización.¹³ Como se sabe, la teoría de la descentralización representa un amplio campo de estudio en las ciencias sociales, por lo que aquí sólo se revisarán, brevemente, algunos de sus postulados más generales.¹⁴ Para E. Cabrero y J. Mejía, la descentralización está constituida esencialmente "como un proceso que intenta revertir una tendencia de centralización y concentración del *poder de decisión*, así como de los recursos que permite el ejercicio de éste".¹⁵ Esta definición, permite, antes que nada, diferenciar a la centralización de otras formas de distribución de autoridad como la desconcentración, la cual implica la dispersión del gobierno central en sus unidades regionales, y la delegación, en la cual los gobiernos subnacionales actúan como agentes del gobierno central.¹⁶ Así, la característica distintiva de la descentralización es la delegación del poder de decisión, lo que implica una ampliación 'real' del grado de autonomía¹⁷ de los gobiernos subnacionales en la fijación de objetivos, metas y programas, la definición de acciones, el diseño de políticas, y la determinación del origen y aplicación de sus recursos.¹⁸

Teniendo presente que la descentralización (cualquier tipo de ésta) implica cierta delegación de autoridad en la toma de decisiones, puede ser de utilidad distinguir la descentralización política, de la administrativa y la fiscal. En primer lugar, la descentralización política implica --nos recuerda Tocqueville-- la fragmentación del poder que incumbe a "los asuntos comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros".¹⁹ La descentralización administrativa, en cambio, tiene que ver más con la especialización funcional en tanto se

¹³ No está por demás señalar, como hace Alberto Díaz Cayeros, que "se debe distinguir de una vez por todas, entre descentralización y federalización". En pocas palabras, el error en que comúnmente se incurre al utilizar estos términos de forma indistinta, es que se hace referencia a la 'federalización' cuando en realidad sólo se trata de un proceso de desconcentración administrativa o, en el mejor de los casos, de descentralización. La federalización es pues, un proceso más amplio y complejo que la descentralización, el cual implica no sólo la distribución de funciones administrativas, sino también de diseño, implementación, decisión, rendimiento de cuentas y financiamiento. Véase: "Federalismo y convergencia regional" en Mauricio Merino (coord.), *Diploma Nacional de Política Pública y Gobierno Local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, pp. 375-376.

¹⁴ El problema de la centralización/descentralización ha sido estudiado, cuando menos, desde los tiempos de Tocqueville. Asimismo, estudiosos tan importantes como Weber y Simon han dedicado gran parte de sus obras a la investigación de este tema.

¹⁵ "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", *Documento de Trabajo*, México, CIDE, 1992, p. 35. (En adelante, éste y todos los documentos de trabajo serán citados como libros)

¹⁶ Definiciones de Reiner Eichenberger en: "The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization", *KYKLOS*, 1994, vol. 47, p. 404. Es de mencionar que en la literatura reciente también se habla del concepto de devolución, la cual es, en realidad, una especie de descentralización total en la que los gobiernos subnacionales tienen una autoridad completa para tomar sus decisiones.

¹⁷ Es muy importante tener presente que la autonomía municipal no implica el retiro de los otros órdenes de gobierno de los asuntos municipales, sino que más bien se refiere a un tipo de acción gubernamental que se desenvuelve en un contexto institucional más amplio --que el del municipio. Al respecto véase. Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 219.

¹⁸ E. Cabrero y J. Mejía, *op. cit.*, p. 42.

¹⁹ Francisco G. Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 37.

presenta un traslado de competencias de una unidad de gobierno a otra.²⁰ En referencia a la actividad fiscal, este tipo de descentralización se presenta cuando una parte del dinero que se recauda centralmente, es asignado a entidades descentralizadas para que llevan a cabo sus actividades de gasto, pero bajo estrechas directrices y controles impuestos por el gobierno central.²¹ Por lo que respecta a la descentralización fiscal, Vito Tanzi señala que ésta se da "cuando los gobiernos subnacionales tienen, ya sea por mandato constitucional, o bien por medio de leyes particulares, la facultad de establecer o elevar algunos impuestos, y, lo mismo, de llevar a cabo actividades de gasto público, todo esto dentro de criterios legales claramente establecidos".²²

Después de haber revisado muy brevemente la teoría de la descentralización, y partiendo de la base que ésta guarda una estrecha relación con el federalismo fiscal, cabe señalar, en términos generales, que la propuesta nodal del federalismo fiscal en favor de la descentralización, se estructura a partir de la maximización de los criterios de **eficiencia** y **equidad** en la provisión de los servicios públicos y en la implementación de las políticas públicas.²³ Por un lado, la eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del intercambio; por el otro, la equidad concierne a la justa distribución del ingreso entre todos los miembros de una sociedad. Según la teoría, la lógica de estos criterios se refleja en la capacidad para proveer óptima o subóptimamente de servicios públicos a toda la población. Así, la idea de 'buen gobierno' presupone una provisión eficiente y equitativa de servicios públicos. Más allá de la provisión de los servicios públicos, la teoría también señala que los criterios de eficiencia y equidad deben guiar la implementación de las políticas públicas en los gobiernos locales, con base tanto en las capacidades de estos gobiernos para llevar a cabo las políticas de su competencia, como para incorporar las preferencias de los ciudadanos en sus procesos de toma de decisiones.

Los criterios de eficiencia y equidad de que se sirve la teoría del federalismo fiscal para argumentar en favor de la descentralización tienen pues dos dimensiones, una económica y otra política. Por un lado, el argumento económico sostiene que el asignar funciones a los gobiernos locales, así como descentralizar la toma de decisiones, incrementa la eficiencia del arreglo intergubernamental en su conjunto. En concreto, algunas de las razones económicas en favor de la descentralización son las siguientes: 1) Al acercarse a los consumidores y a los productores se mejora la correspondencia entre la oferta y la demanda, lo cual aumenta la eficiencia; esta proximidad, lleva a una mejor rendición de cuentas y a un mayor control por parte de los consumidores. 2) Se facilita la competencia, lo cual

²⁰ E. Cabrero y J. Mejía, *op. cit.*, p. 9.

²¹ Vito Tanzi, "Federalismo fiscal y descentralización", *Trimestre fiscal*, 1995, núm. 51, p. 282.

²² *Loc. cit.*

²³ Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 182.

genera una provisión más eficiente de los servicios públicos. 3) Se abre la posibilidad para debilitar a los monopolios de los sindicatos, los cuales muchas veces aumentan los costos de los servicios, sin aumentar su calidad. 4) Se facilita el acceso hacia grupos sociales específicos que presentan demandas concretas.²⁴ Por el otro lado, el argumento político apunta que la descentralización de las decisiones fortalece la autonomía local, lo cual a su vez aumenta la participación política y dispersa el poder; fortaleciendo así, tanto la gobernabilidad como la institucionalidad democrática. En este sentido, la teoría señala que la competencia política que se establece entre las distintas jurisdicciones obliga a que cada gobierno local refleje de la mejor manera posible las preferencias de sus ciudadanos, lo cual aumenta la eficiencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas del sector público local.²⁵ Si bien los argumentos económicos tienen objetivos distintos de los políticos, lo cierto es que ambos están en favor de la descentralización. La interrelación de estos criterios hace que el problema de la descentralización fiscal sea visto como un juego de suma positiva en el cual se fortalece el arreglo intergubernamental (tanto económico como político) en su conjunto, y no como un juego de suma cero en el cual la descentralización ocasiona el fortalecimiento de un nivel de gobierno en detrimento de otro.²⁶

Los argumentos del federalismo fiscal que se han presentado hasta el momento han servido para entender porqué es conveniente descentralizar hacia los gobiernos locales las responsabilidades de ingreso y gasto; sin embargo, aún queda pendiente conocer cómo ha de llevarse a cabo este procesos para alcanzar los objetivos que se propone. En este sentido, la teoría señala que una verdadera descentralización debe darse a partir de la expansión y el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos locales. Así pues, lo primero que hay que tomar en cuenta es que no basta con que se descentralicen recursos hacia los gobiernos locales, sino que es necesario que también se les de la libertad de decidir sobre sus políticas de ingreso y gasto.²⁷ Igualmente, se requiere que el proceso de descentralización de responsabilidades se lleve a cabo de forma paralela al de la delegación de autoridad. La teoría señala que de no cumplirse estos supuestos, la descentralización puede generar resultados opuestos a los que se propuso obtener. Por otra parte, es preciso señalar que la descentralización de recursos es una condición necesaria más no suficiente para completar el procesos descentralizador, ya que también se requiere dotar a los gobiernos locales de

²⁴ *Ibid.*, p. 195.

²⁵ Los argumentos políticos en favor de la descentralización han sido ampliamente estudiados como un problema de toma de decisiones en contextos de no-mercado (nonmarket choice) por la escuela de la 'Elección pública'. Como referencia básica, baste mencionar a los siguientes autores: J. Buchanan, D. Mueller, W. Niskanen, G. Tullock.

²⁶ *Ibid.*, p. 191.

²⁷ En este sentido, la pregunta fundamental no es cuántos recursos recibe cada orden de gobierno, sino cuánto margen de libertad tienen en el manejo de esos recursos.

instrumentos de control y regulación, así como de capacidades administrativas adecuadas para poder fortalecer su presencia en el entramado intergubernamental.²⁸

Otro elemento sobre el que llama la atención la teoría del federalismo fiscal es el de la simetría de la descentralización. Según este criterio, cualquier proceso de descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales, debe ir acompañado de una correspondiente descentralización de los recursos suficientes para cubrir los gastos que el cumplimiento de esas responsabilidades implica. Si se rompe esta simetría y se descentralizan más responsabilidades de gasto que fuentes de ingreso, es previsible que la calidad y/o la cobertura de los servicios se vea afectada. Si por el contrario se descentralizan más recursos que responsabilidades, lo más seguro es que disminuya la recaudación local. Al respecto, una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que primero se deben evaluar las funciones que van a ser descentralizadas y hasta después se deben diseñar las políticas de financiamiento de esas funciones.²⁹ El mismo trabajo sostiene que la secuencia a seguir en los procesos de descentralización debe tomar en cuenta las capacidades de las jurisdicciones locales para usar eficientemente los recursos adicionales que reciben y para cumplir con las nuevas responsabilidades que les son encomendadas.³⁰

Para enfrentar el problema de la simetría entre la asignación de las fuentes impositivas y las responsabilidades del gasto, la teoría del federalismo fiscal acuñó el concepto de 'necesidad fiscal' (*fiscal necessity*), el cual dicta que en lo general, los medios de ingreso deben de empatarse tanto como sea posible con los medios de gasto. No obstante el principio de la necesidad fiscal, por lo general las propias características tanto del entramado intergubernamental, como de la estructura de los gobiernos subnacionales, dificultan la consecución de este objetivo, dando lugar a lo que se conoce como 'desequilibrios fiscales'. Éstos pueden ser de dos tipos: verticales y horizontales.³¹ Los primeros, ocurren cuando existe una disparidad entre los medios impositivos y las necesidades de gasto en los distintos niveles de gobierno de una federación. Los segundos, se refieren a las inconsistencias entre la capacidad y la necesidad recaudatoria en un mismo

²⁸ También es preciso señalar que la descentralización de recursos no está --necesariamente-- exenta de problemas. Horacio Sobarzo y Jaime Sempere mencionan cuando menos tres problemas que puede ocasionar la descentralización: la exportación fiscal, la competencia fiscal y la ilusión financiera. El primero de ellos ocurre cuando una jurisdicción hace recaer sus tributos en residentes de otra jurisdicción; el segundo, implica una disminución en la recaudación total como resultado de una competencia de tasas entre las distintas jurisdicciones; el último, tiene que ver con la percepción que tienen los contribuyentes sobre la relación entre los impuestos que pagan y los gastos públicos de los que se benefician. Véase, "Federalismo fiscal en México", *Documento de Trabajo*, núm. IV. México, El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos), 1996, pp. 30-32.

²⁹ Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 192.

³⁰ Al respecto la teoría es lo suficientemente cuidadosa para señalar que este proceso de construcción institucional debe ser soportado y financiado, en buena medida por los órdenes superiores de gobierno.

³¹ Para una descripción completa de estos 'desequilibrios' véase, A. Shah, *op. cit.*, p. 40-42.

nivel de gobierno. Después de que las fuentes del ingreso y las responsabilidades del gasto han sido asignadas, las transferencias y las participaciones se utilizan para corregir dichos desequilibrios.

Como se mencionó, cuando el gasto en la provisión eficiente de servicios y bienes públicos a nivel subnacional sobrepasa los ingresos óptimamente recaudados en dicho nivel, se requieren de flujos adicionales por parte del gobierno central para enfrentar esos niveles de demanda. En estos casos, una de las herramientas económicas que más recomienda utilizar la teoría son las transferencias. Por lo regular los países industrializados cuentan con sofisticados sistemas de transferencias a través de los cuales integran sus prioridades de política intergubernamental. Esto es posible debido a que el diseño mismo de las transferencias tiene integrados elementos que favorecen en mayor o menor medida el logro de los objetivos que la transferencia busca alcanzar. En la literatura del federalismo fiscal, se propone el uso de diversas transferencias según los objetivos de eficiencia y equidad que se quieran alcanzar. Sin el afán de presentar una lista exhaustiva de los tipos de transferencias que existen, cabe señalar, de manera muy general, que las más comunes son: las complementarias y las no complementarias.³² Las complementarias, son transferencias que requieren que los fondos se gasten en propósitos específicos, y que los gobiernos subnacionales recipientes aporten un porcentaje del total de los montos (se comparten los costos). Además, estas transferencias pueden ser de dos tipos: abiertas y cerradas. En las primeras, la asistencia del gobierno central no tiene marcado un límite específico, mientras que en las segundas sí. En cuanto a las transferencias no complementarias, los montos de éstas son asignados por el gobierno central y no se requiere que los gobiernos subnacionales participen con alguna parte de su financiamiento. Éstas, también pueden ser de dos tipos: selectivas y no selectivas. En las primeras, se da un acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales sobre el destino específico de los gastos.³³ En las transferencias no selectivas, en cambio, no se establece restricción alguna en cuanto al destino de los recursos.³⁴ Otro tipo de transferencias que, por su importancia (sobre todo en la maximización del criterio de equidad) vale la pena comentar, son las 'transferencias de equalización o igualdad fiscal' (*fiscal equalization grants*). Cuando los beneficios fiscales netos (provisión de los bienes y servicios públicos en relación al pago realizado por los

³² Para una exposición de los principales tipos de transferencias véase, *ibid.*, pp. 24-37.

³³ Este tipo de transferencias se utilizan, por lo general, para subsidiar actividades que se consideran de alta prioridad para el nivel de gobierno superior, pero de baja prioridad para el gobierno subnacional. Para L. Sharpe, este tipo de transferencias le otorgan al gobierno central un importante medio de control sobre sus gobiernos subnacionales. Véase, "Intergovernmental Policy-Making: The Limits of Subnational Autonomy" en F.X. Kaufman, *et al.*, *op. cit.*, p. 166.

³⁴ La teoría argumenta que este tipo de transferencias no modifica la estructura relativa de precios y es la que menos estimula el gasto local, ya que el monto de los recursos transferidos puede gastarse en cualquier combinación de bienes o servicios públicos, o bien en aliviar la carga impositiva de los residentes.

contribuyentes) difieren notablemente entre las distintas unidades de gobierno, se recurre a las transferencias de igualdad fiscal, ya que éstas ayudan a disminuir las diferencias inter-regionales de los beneficios/costos fiscales netos. Idealmente, dichas transferencias se diseñan a partir de la creación de un fondo financiero intergubernamental, donde las unidades de gobierno con beneficios fiscales netos por debajo de la media reciben una transferencia que es provista por las unidades de gobierno con beneficios fiscales netos por arriba de ella. Se argumenta que este tipo de diseño tiene la ventaja de ser autofinanciable --para el entramado intergubernamental en su conjunto.

A diferencia de los sistemas de transferencias, los sistemas de participaciones (*revenue sharing*) no cuentan con un diseño claro que les permita saber con precisión cuándo y cómo deben de utilizarse, sino que más bien, éstas derivan sus características del país del que se trate.³⁵ En general, en los sistemas de participaciones los gobiernos nacionales reciben y/o administran ciertas fuentes de ingreso que legalmente le corresponden a los gobiernos subnacionales, y después les devuelven a éstos una parte de los ingresos en forma de participaciones. Es decir, los sistemas de participaciones permiten que un nivel de gobierno acceda a una parte de los ingresos recaudados por otro nivel de gobierno. El argumento que se utiliza en favor de estos sistemas es que el gobierno nacional tiene más y mejores capacidades para manejar y administrar ciertas fuentes de ingresos que los propios gobiernos subnacionales. Por último, también es de mencionar, que la distribución de fondos por medio de participaciones es más común en países en desarrollo que en países industrializados.³⁶

3. Distribución de responsabilidades en materia de ingreso y gasto

Como se mencionó en el apartado anterior, uno de los objetivos centrales de la teoría del federalismo fiscal es identificar a los órdenes de gobierno que mejores capacidades tengan para maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. En realidad, este objetivo descansa en lo que en la literatura se conoce como 'principio de subsidiariedad', el cual simplemente señala que las funciones del ingreso y del gasto deben ser desempeñadas por los niveles de gobierno que más cerca se encuentren de los habitantes a los que están afectando. No obstante esta recomendación general, la teoría presenta una serie de lineamientos concretos que ayudan a trazar la división intergubernamental de las funciones del ingreso y del gasto.

³⁵ Para una revisión de las características de los sistemas de participaciones en distintos países véase, A. Shah, *op. cit.*, pp. 34-36.

³⁶ En los Estados Unidos se puso en práctica el sistema de participaciones durante el gobierno del presidente Nixon, pero en 1986 se suspendió debido a la complejidad de su manejo.

3.1. Distribución del ingreso

En general, la distribución de los ingresos que presenta la teoría económica tiene su base en dos criterios: el de 'eficiencia administrativa' y el de 'necesidad fiscal'. El primero sostiene que la recaudación de impuestos se lleve a cabo por el nivel de gobierno que más y mejor información tenga sobre las bases gravables; el segundo señala que las funciones del ingreso se empaten, tanto como sea posible, con las funciones del gasto, para lo que sugiere que los instrumentos del ingreso se asignen al orden de gobierno que tenga a su cargo la responsabilidad de ejercer ese gasto.³⁷

Con base en estos dos criterios la teoría económica recomienda que el gobierno *central* tenga a su cargo los siguientes impuestos: los progresivos con fines redistributivos (impuestos al ingreso), los relacionados con la estabilidad económica, y los que se aplican a los factores móviles de la producción. Asimismo sugiere descentralizar hacia los gobiernos *estatales* los impuestos cuya base se encuentre relacionada con la residencia de los ciudadanos (ventas en una etapa que no generan valor agregado); al tiempo que señala que a los gobiernos *locales* les corresponde administrar los impuestos sobre los factores fijos de la producción, particularmente los de la propiedad (impuesto predial). Por último, menciona que los impuestos de uso y los derechos pueden quedar a cargo de todos los órdenes de gobierno, dependiendo de quien los provea.

En cuanto a la distribución de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno en una federación, es muy interesante señalar que la teoría del federalismo fiscal hace mucho énfasis en la recaudación de los gobiernos locales. En este sentido, a pesar de que en realidad son pocos los impuestos que los gobiernos locales tienen a su cargo, la teoría considera que es 'indispensable' que las localidades realicen importantes 'esfuerzos recaudatorios' para elevar sus ingresos. "Sin un esfuerzo recaudatorio creíble, toda la racionalidad de la eficiencia económica está en peligro".³⁸ Así, la asignación de recursos intergubernamentales (transferencias) a los gobiernos locales debe ocurrir, sólo hasta después de que éstos hayan hecho un importante esfuerzo por aumentar sus ingresos propios, ya que de lo contrario las transferencias pueden convertirse en un desincentivo de la recaudación local.³⁹

3.2. Distribución del gasto

En general, la distribución de los gastos que presenta la teoría económica tiene su base en el criterio de eficiencia, el cual supone que las responsabilidades del gasto se llevarán a cabo

³⁷ *Ibid.*, p. 18.

³⁸ Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 180.

³⁹ *Ibid.*, p. 191.

por orden de gobierno que más cerca se encuentre de las personas que serán afectadas por el desempeño de esas actividades. Con base en este criterio, la teoría económica sugiere la siguiente distribución del gasto entre los distintos órdenes de gobierno:

- Gobierno federal: corregir las ineficiencias fiscales y las inequidades regionales que resultan de la heterogeneidad de las capacidades fiscales de las distintas jurisdicciones, así como proveer los servicios que proporcionan beneficios a toda la nación. En concreto, se recomienda que los únicos servicios que debe proveer el gobierno central son: aquellos que no registren demandas diferenciadas en las diversas localidades (defensa nacional, relaciones exteriores, política monetaria, etc.), aquellos en que se presenten externalidades entre las distintas jurisdicciones, y aquellos en que el costo de su administración local, supere las ventajas que genera.

- Gobiernos subnacionales: la provisión de bienes públicos con beneficios estatales o locales es más eficiente si se realiza de manera descentralizada ya que son estos órdenes de gobierno los que se encuentran más cerca de la sociedad y sus demandas. En este sentido, se recomienda que los gobiernos estatales se encarguen de: educación, salud, seguridad social, estructura intermunicipal, asistencia y supervisión financiera de los gobiernos municipales. Los municipios son, en cambio, los responsables de la provisión de servicios como: agua potable y alcantarillado, alumbrado, recolección de basura, pavimentación, etc.

No obstante las recomendaciones que la teoría económica da sobre la provisión descentralizada de los servicios públicos, también reconoce la existencia de las siguientes excepciones: 1. cuando se generan externalidades (los costos y/o beneficios tienen impactos que traspasan los espacios jurisdiccionales en donde fueron generados, ocasionando así una provisión subóptima del servicio). 2. cuando hay economías de escala (para lograr la provisión óptima de ciertos servicios se requiere que éstos sean provistos por áreas geográficas más amplias que su jurisdicción local; por ejemplo, las redes hidráulicas o la infraestructura de energía eléctrica). 3. cuando se generan costos administrativos (a veces la provisión de ciertos servicios públicos por el gobierno central, supone menores costos administrativos).

B. Relaciones intergubernamentales

Estrechamente vinculado con el marco analítico del federalismo fiscal, se encuentra la teoría de las relaciones intergubernamentales, la cual en síntesis, y como su nombre lo dice, se ocupa de estudiar los nexos --principalmente de coordinación y comunicación-- que se establecen entre los distintos órdenes de gobierno. Así, mientras la teoría del federalismo fiscal se encarga de explicar por qué es necesario distribuir las funciones del ingreso y del gasto entre los distintos órdenes de gobierno, el campo de estudio de las relaciones

intergubernamentales se ocupa, en buena medida, de explicar cómo han de estructurarse las relaciones entre estos órdenes de gobierno para asegurar que cada uno de ellos cumpla eficientemente con sus responsabilidades.

La teoría de las relaciones intergubernamentales sostiene que "cada sistema federal, para tener éxito, debe desarrollar un equilibrio adecuado entre la cooperación y la competencia entre el gobierno general y las unidades constituyentes", lo cual supone una "combinación adecuada de estructuras separadas con relaciones funcionales cooperativas".⁴⁰ Así pues, la teoría de las relaciones intergubernamentales, parte de dos supuestos fundamentales: la distribución funcional de las tareas del gobierno entre todas las unidades que --política y geográficamente-- lo componen y, la creación de canales institucionales de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno.⁴¹ Para Kenneth Hanf y Fritz Scharpf, la coordinación es precisamente la piedra angular del estudio de las relaciones entre los distintos órdenes y unidades de gobierno, por lo que no dudan en afirmar que: "uno de los grandes retos que enfrentan los sistemas políticos de los países industriales avanzados, es el de asegurar acciones políticas *coordinadas* a través de redes de organizaciones separadas --pero interdependientes-- en las que o bien las capacidades colectivas de un cierto número de participantes sean esenciales para una efectiva resolución de problemas, o bien las actividades de las unidades individuales estén guiadas por consideraciones de política más generales".⁴²

No obstante la necesidad de crear canales de coordinación como un medio para relacionar a los distintos órdenes de gobierno, es preciso mencionar que la propia teoría reconoce la dificultad que esto implica. El primer problema que se enfrenta, es el de la legitimación de los espacios de acción de todos los entes de gobierno que participan en la resolución de problemas públicos, ya que cada uno de ellos presenta características y demandas muy particulares.⁴³ Por otra parte, el proceso de la coordinación también está sujeto a una serie de incentivos que favorecen la participación de los entes de gobierno que generalmente obtienen beneficios constantes de la coordinación, en detrimento de aquellos

⁴⁰ Daniel J. Elazar, "International and Comparative Federalism". *PS: Political Science & Politics*, 1993. vol. 26, p. 193.

⁴¹ Es necesario aclarar que las relaciones intergubernamentales se encargan específicamente de los vínculos jerárquicos (verticales) entre los tres órdenes de gobierno, y no entre las distintas unidades de gobierno que forma parte de un mismo orden; de esto último se encargan las llamadas 'relaciones intragubernamentales'.

⁴² Kenneth Hanf y F. W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, SAGE, London, 1978, p. 2.

⁴³ Deil Wright se refiere a los 'entes o unidades de gobierno' como entidades organizadas que además de tener un carácter gubernamental (lo que implica un alto grado de responsabilidad hacia el público), cuentan con la suficiente discrecionalidad (tienen un alto grado de autonomía para tomar decisiones) para manejar sus propios asuntos y para separarse de las estructuras administrativas de las otras unidades de gobierno. D. S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks/Cole Publishing Co., 1988, p. 16.

que no reciben, o reciben muy pocos, beneficios de las actividades en que están coordinados.

Dada la complejidad que por lo general implica sacar adelante los procesos de coordinación intergubernamental, la teoría considera necesaria la presencia de un ente de gobierno que cuente con el poder suficiente para guiar el procesos de coordinación. En este sentido, la literatura reconoce que a pesar de que es increíblemente difícil evaluar el poder de cada ente de gobierno dentro de los procesos intergubernamentales;⁴⁴ en lo general, hay un acuerdo sobre el predominio del gobierno central en el entramado intergubernamental.⁴⁵ Así, el hecho de que cada orden de gobierno tenga intereses particulares (y las más de las veces contradictorios entre sí), aunado a la fragmentación política y territorial del poder, hace inevitable la presencia del gobierno central para lograr la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Por ello, en lo general, el gobierno central se debe de encargar de formular políticas integrales y comprehensivas que en primer lugar doten de capacidades técnicas a los gobiernos subnacionales (para hacerlos responsables de sus actos) y que en segundo lugar, les reconozcan sus espacios y capacidades de acción --tanto administrativas como políticas-- ya que sin la satisfacción de estas dos condiciones, no es previsible que las unidades individuales decidan voluntariamente participar en acciones coordinadas.

Por otra parte, es preciso mencionar que la teoría de las relaciones intergubernamentales considera que una buena parte de los problemas de la coordinación se derivan de la falta de canales de comunicación entre los distintos niveles de gobierno. Siguiendo una definición tradicional, la comunicación (política) puede verse en una primera instancia, como "el tipo particular de mensajes --y de informaciones-- que circulan dentro del sistema político y que son indispensables para su funcionamiento, ya que condicionan toda su actividad, desde la formación de las demandas hasta los procesos de conversión, y las respuestas del mismo sistema".⁴⁶ Así, una buena comunicación favorece el diálogo

⁴⁴ Algunos autores sostienen que no es conveniente asumir que el gobierno central es siempre el que más poder tiene al momento de relacionarse con los otros órdenes de gobierno, sino que, por el contrario, los gobiernos subnacionales pueden llegar a obtener una gran autonomía debido a los accesos informales que tienen hacia el poder políticos del centro, y al monopolio que tienen sobre cierta información de sus jurisdicciones. F. X. Kaufman, *et al.*, *op. cit.*, pp.161 y 177.

⁴⁵ A este respecto, es de señalar que en el caso mexicano, el peso relativo del gobierno central en el entramado intergubernamental es muy alto. La importancia de este orden de gobierno le confiere funciones preponderantes en los procesos de coordinación y descentralización. En este sentido, sólo cabe mencionar que indudablemente la presencia del gobierno central en las relaciones intergubernamentales en México, es indispensable. Algunos de los trabajos que recuperan la participación del gobierno central en estos arreglos, son: E. Cabrero y J. Mejía, *op. cit.*, pp. 22-29. Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992. F. G. Villegas, *op. cit.*, pp. 64-67.

⁴⁶ Angelo Panebianco en: Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 4ª ed., 1985.

necesario entre las partes para establecer francos vínculos de cooperación y coordinación.⁴⁷ La comunicación es pues, el hilo conductor que une la complejidad de los problemas, por un lado, con la escasez de recursos y las limitadas capacidades de los entes de gobierno por el otro. Por ello, la falta de canales de comunicación agudiza la lógica de la subordinación jerárquica, ocasionando que las partes o bien se encarguen exclusivamente de sus propios asuntos, o que recurran a la vía de la negociación política --como herramienta casi única-- para resolver sus desavenencias.

Una elemento fundamental tanto de la cooperación, como de las relaciones intergubernamentales en general, que ha permeado --de manera omisa-- toda la información de este apartado, pero que no se ha enunciado explícitamente, es el de la institucionalidad. En este sentido, es de mencionar que la literatura de las relaciones intergubernamentales expresa un continuo interés por enmarcar las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno dentro de un contexto en el que se preserven, a toda costa, los arreglos institucionales. En general, no parece arriesgado argumentar, que tanto los límites como los alcances de la teoría de las relaciones intergubernamentales tienen su base en la teoría de las instituciones, la cual sostiene, para decirlo *in nuce*, que las instituciones importan.⁴⁸ Sin el afán de presentar de forma exhaustiva los argumentos que en favor de la institucionalidad esgrime la teoría de las relaciones intergubernamentales, lo cual implicaría llevar a cabo otro proyecto de investigación --por demás interesante, es pertinente mencionar la importancia de las instituciones en cuando menos dos áreas: los procesos de negociación entre los funcionarios públicos de los distintos órdenes de gobierno y los procesos de elaboración de las políticas públicas.

Con relación a los procesos de negociación, la teoría de las relaciones intergubernamentales apunta que es preciso reconocer el protagonismo de los funcionarios públicos, y por tanto sus capacidades de diálogo y negociación.⁴⁹ Sin embargo, si no se cuenta con la suficiente solidez institucional que de apoyo a la negociación política, se

⁴⁷ Por una buena comunicación entiéndase simplemente: 'hablar el mismo idioma'. Es decir, contar con la capacidad para reconocer los espacios de los *otros* participantes y, comprender y compartir el mismo significado de las intuiciones y las señales políticas. Deil Wright nos alerta que en las relaciones intergubernamentales, la comunicación se asegura a partir del continuo contacto entre los funcionarios públicos y del constante intercambio de información y puntos de vista. D. Wright, *op. cit.*, p. 22.

⁴⁸ Es fundamental aclarar que en este trabajo por 'institución' se reconocen elementos que van más allá de las leyes que les dan forma jurídica. Con base en la teoría del nuevo institucionalismo, por 'institución' me refiero a las reglas del juego (D. North) que norman las relaciones entre los distintos entes de gobierno. Así, una práctica institucionalizada es aquella en la que todos los entes de gobierno comparten el mismo *logos*, a partir del cual se reconocen mutuamente como actores políticos. Este reconocimiento --que supone un previo entendimiento-- posibilita la comunicación y la coordinación entre ellos.

⁴⁹ Con toda razón, D. Wright apunta que, en sentido estricto, no existen relaciones entre gobiernos, sino que éstas se dan por medio de las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno. Véase, *ibid.*, p. 17.

corre el riesgo de generar relaciones con un alto grado de discrecionalidad y, por consiguiente, con una baja probabilidad de permanencia en el tiempo. Es decir, los funcionarios tienen un espacio de acción dentro de la negociación y las relaciones políticas, pero éste lo obtienen del ente político al que pertenecen (también importan los puestos que ocupan), por lo que se requiere de coherencia institucional para dar soporte a las relaciones 'interpersonales'. Así, es indispensable la consecución de ciertos niveles mínimos de fortalecimiento institucional para lograr acuerdos de coordinación entre los entes de gobierno. Una vez alcanzados esos mínimos, los arreglos para resolver problemas atraerán a participantes de diferentes niveles de gobierno y de diversas unidades organizacionales especializadas, ya que la capacidad de los entes de gobierno para lograr sus objetivos depende tanto de sus propias capacidades, como de las acciones y decisiones llevadas a cabo por otras unidades de gobierno; es decir, "las acciones de un nivel de decisión están condicionadas por las relaciones que se dan entre los distintos niveles de decisión y a través de las diversas fronteras funcionales".⁵⁰

En cuanto a la importancia que la teoría de las relaciones intergubernamentales da al diseño y a la implementación de las políticas públicas, parece ser que la práctica intergubernamental reconoce que el fin último de la tarea pública es 'resolver problemas'. Desde su diseño, las políticas públicas tienen incorporados los objetivos concretos que intentan alcanzar; para lo cual recurren a una lógica intergubernamental que les permita reconocer e integrar los distintos recursos (humanos, económicos, legales) que van a necesitar para la consecución de sus objetivos.⁵¹ Por ello, las interacciones e interrelaciones entre los entes de gobierno se diseñan con el propósito explícito de cumplir con ciertos objetivos de política por medio de esfuerzos concertados y coordinados.⁵² Sin embargo, el hecho de que la teoría intergubernamental centre su atención en la resolución de problemas públicos, no implica que se trate de relaciones políticas de bajo perfil institucional. Constantemente se cae en el error de pensar que o bien el alivio efectivo de problemas públicos se escinde de la lógica institucional (sacrificando institucionalidad --en términos formales, jurídico-legales-- por eficiencia en la resolución de problemas), o bien, que el único camino que se ha de seguir para resolver los problemas es aquel que dictan las instituciones formalmente estructuradas (sacrificando eficiencia por institucionalidad formal). En este sentido, la teoría de las relaciones intergubernamentales y la del nuevo

⁵⁰ K. Hanf y F. Scharpf, *op. cit.*, p. 2.

⁵¹ Para una explicación detallada de las variables a tomar en cuenta en la implantación de políticas públicas véase, Robert Agranoff, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT, 1992, pp. 201-203.

⁵² K. Hanf y F. Scharpf, *op. cit.*, p. 12.

institucionalismo, nos son de gran utilidad para entender que es posible resolver los problemas y fortalecer las instituciones (entendidas estas como las reglas del juego bajo las cuales se gobierna en realidad) por la misma vía sin tener que incurrir en un *trade-off* entre institucionalidad y eficiencia. Es decir, si identificamos en la cooperación intergubernamental a la herramienta adecuada para solucionar los problemas que 'sobrecargan' al Estado, y si reconocemos en nuestras instituciones más riqueza y diversidad de lo que los arreglos jurídico-legales nos ofrecen, es posible diseñar un camino lo suficientemente amplio para dar cabida tanto al fortalecimiento institucional, como a la eficiente resolución de problemas.

C. El gobierno local como objeto de estudio

En la información que se ha presentado hasta el momento, destaca la importancia que los gobiernos locales despliegan en las teorías del federalismo fiscal y de las relaciones intergubernamentales. Esta situación se explica, en buena manera, si se considera al gobierno local como "una institución de la administración pública [...] cuya operación cotidiana actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de un orden federal".⁵³ En este sentido, el interés por el estudio de los gobiernos locales proviene, más que de su importancia formal como unidad básica de división territorial, de su preponderante participación en el entramado intergubernamental. Si bien, este análisis resulta de gran utilidad para conocer las dimensiones 'reales' de los gobiernos locales, en tanto rebasa las restricciones constitucionales que enfrenta cada orden de gobierno, ello no exenta al estudio del gobierno local a partir de la óptica de las relaciones intergubernamentales, de serias complicaciones. El mayor problema proviene de lo que L. J. Sharpe denomina 'la inerradicable ambigüedad de los gobiernos locales', el cual tiene su origen en la confrontación de dos características centrales del orden local: el control de la comunidad sobre las decisiones de la autoridad, y su subordinación institucional a un orden de gobierno superior.⁵⁴ Así pues, el estudio de los gobiernos locales se ve obligado a tomar en cuenta, no sólo los problemas que endógenamente se presentan en este orden de gobierno, sino también los que exógenamente se producen en el entramado intergubernamental del que forma parte.

El interés de la teoría de las relaciones intergubernamentales por los gobiernos locales surgió, precisamente en el momento en que las cambiantes circunstancias políticas y económicas que se vivieron a fines de los años sesenta despertaron la curiosidad de los

⁵³ Rodolfo García del Castillo, *Los municipios de México*, México, p. 27, (en prensa).

⁵⁴ Para una discusión del conflicto entre el control de la comunidad de las decisiones de sus autoridades, y la subordinación del gobierno local a un orden superior véase, Edward C. Page, *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Great Britain, O.U.P., 1991, pp. 1-5.

estudiosos por conocer cómo es que los gobiernos locales funcionan en realidad. Ch. Pickvance y E. Preteceille identifican cuatro causas que llevaron a los gobiernos locales al centro de la discusión de diversas disciplinas. Si bien el trabajo de estos autores se circunscribe, en buen manera, al contexto local de países de desarrollo avanzado (principalmente europeos), bien ayuda a entender la creciente importancia que en general ha adquirido el estudio de los gobiernos locales en las últimas dos décadas. La primera causa que se señala (en orden cronológico), es la importancia económica que adquirieron los gobiernos locales con la expansión del estado del bienestar, en tanto agentes del gasto y receptores subsidiarios de los gobiernos centrales. En segundo lugar, se menciona el reconocimiento de los gobiernos locales como instituciones abiertas, cuya elección directa de los ciudadanos refleja la composición local de las fuerzas sociales. La tercera causa proviene de las crisis económicas de principios de los años ochenta, en que los gobiernos centrales optaron por disolver su responsabilidad en las crisis nacionales, obligando así a los gobiernos locales a responsabilizarse de sus propias actividades económicas. La última razón que explica la importancia política y económica de los gobiernos locales en los últimos veinte años, tiene su base en la crisis del estado social. Las continuas reducciones en el gasto estatal afectaron directamente la actividad de los gobiernos locales, en tanto proveedores de empleo y servicios; así, los gobiernos locales tuvieron que buscar formas alternativas de financiamiento que les permitieran seguir cumpliendo con sus responsabilidades.⁵⁵

Como se mencionó, la importancia que adquirió el gobierno local desde fines de los años sesenta, llamó la atención de gran parte de investigadores que antes veían en los estudios de gobierno local, tan sólo una área ambigua de la administración pública. En realidad, son muy variadas las aproximaciones analíticas que se han propuesto para estudiar a los gobiernos locales;⁵⁶ sin embargo, más allá de presentar los argumentos teóricos de cada una de ellas, sólo base mencionar que a diferencia de los primeros trabajos que intentaban encontrar la verdad absoluta del funcionamiento de los gobiernos locales, las investigaciones más recientes presentan una serie de hipótesis abiertas a la confrontación con nuevas evidencias empíricas. Con el ánimo de traspasar las fronteras de las distintas propuestas analíticas que han querido decir toda la verdad sobre los gobiernos locales, los

⁵⁵ *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, Great Britain, Pinter Publishers Limited, 1991, pp. 1-5.

⁵⁶ Las distintas propuestas analíticas para estudiar a los gobiernos locales pueden agruparse, de manera muy general, en dos grandes corrientes: la ortodoxa y la marxista. Para una revisión de las principales líneas de investigación de cada una de éstas véase. *ibid.*, pp. 6-10.

investigadores Ch. Pickvance y E. Preteceille se proponen entender el funcionamiento actual de los gobiernos locales a partir de los siguientes cuatro puntos de referencia:⁵⁷

- 1) El poder y las políticas de los gobiernos locales sólo pueden ser entendidas como un problema del Estado en su conjunto, por lo que la reestructuración de los gobiernos locales, en cualquiera de sus dimensiones, implica la reestructuración del Estado en general.
- 2) Las políticas locales, así como las relaciones entre los gobiernos locales y la federación, sólo pueden ser entendidas en un contexto global de cambiantes situaciones económicas y sociales de escala tanto local como nacional e internacional.
- 3) Los cambios en el poder local no pueden ser deducidos de las transformaciones económicas globales. En este sentido, se rechaza el tentativo supuesto de que la adopción de experiencias similares termina por crear un nuevo modelo, lo suficientemente flexible para guiar el comportamiento de todos los gobiernos locales. En cambio, es preciso poner especial atención en la diversidad de estructuras y de condiciones económicas, políticas y sociales concretas que guían el comportamiento de cada gobierno local.
- 4) El poner atención en el contexto en el que se desarrollan los gobiernos locales, no implica alejarse del análisis detallado de los procesos políticos y administrativos concretos.

Los cuatro puntos de referencia expuestos anteriormente, son de particular utilidad para el estudio de los gobiernos locales, en tanto analizan su funcionamiento (real) a la luz del contexto intergubernamental en el que operan. Si a este referente analítico agregamos los tres elementos teóricos que para L. Sharpe mantienen la importancia de los gobiernos locales en los estados democráticos modernos, me parece que finalmente llegamos a una definición bastante completa de los gobiernos locales en la actualidad. Veamos, para Sharpe, los gobiernos locales son importantes en tanto: 1) su presencia llama la atención sobre el hecho de que además de que existe una comunidad nacional, hay otras comunidades con sus propias lealtades (subjetivas) y objetivos. La presencia de estas comunidades en los sistemas democráticos implica el reconocimiento por parte del gobierno central de otras formas de autogobierno. 2) dada la amplitud y la complejidad del sector público, no hay ningún gobierno central que pueda responsabilizarse directamente de su operación. 3) dada la amplitud de los estados modernos, la participación individual de cada votante sólo tiene una influencia marginal en sus gobiernos; así, al fortalecer a los gobiernos locales, se incrementa la capacidad de los individuos para influir y participar en sus gobiernos.⁵⁸ Así pues, tenemos que los gobiernos locales --en tanto instituciones funcional y políticamente diferenciadas-- ocupan en la actualidad, un lugar preponderante

⁵⁷ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁵⁸ F. X. Kaufman, *et al.*, *op. cit.*, pp. 159-160.

en el entramado intergubernamental; lo que hace de su estudio, una actividad obligada para conocer el funcionamiento del sector público en su conjunto.

D. Estructura de las finanzas públicas locales

El propósito del último apartado de este capítulo es presentar muy brevemente las principales características de las estructuras de las finanzas públicas de los gobiernos locales.⁵⁹ Si bien el ánimo de este objetivo es exponer las bases teóricas que dan soporte a la investigación sobre las finanzas públicas locales que se realiza en este trabajo, la mayor parte de la información que se presenta hace referencia al caso mexicano. Hecha esta aclaración, lo primero que hay que señalar es que según la teoría de las finanzas públicas, la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de gastos; siendo eminentemente, la primera una actividad fiscalizadora (de recaudación), y la segunda un instrumento presupuestario.⁶⁰ Así pues, la referencia a las finanzas públicas o la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos. No obstante que las estructuras tanto del ingreso como las del gasto forman parte de la actividad financiera en su conjunto, ello, evidentemente, no implica que sus características sean iguales, por lo que es preciso diferenciarlas. En cuanto a la estructura de los ingresos, su naturaleza es primordialmente fiscal; es decir, su objeto es la recaudación de los dineros. La estructura de los gastos, o egresos, se encarga en cambio, de la asignación de esos recursos a los programas que darán seguimiento a los objetivos del gobierno. Así, la actividad financiera es un proceso que va desde la recaudación hasta la asignación de los recursos públicos.

En México, la Constitución le confiere a su orden de gobierno local (municipal) una actividad financiera completa, en tanto le permite administrar libremente su hacienda para cubrir sus necesidades (art. 115 frac. IV). En este mismo sentido, el artículo 31, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y el Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". De esta forma, los municipios participan en el financiamiento (a partir de las contribuciones de sus ciudadanos) de sus propios proyectos de gobierno, lo cual los involucra en el desempeño de actividades tanto de recaudación de ingresos como de asignación de gastos. Dicho lo anterior, el resto de este apartado se encargará de presentar, de manera separada, las principales características de las estructuras de los ingresos y los gastos en los municipio de México.

⁵⁹ A lo largo de la investigación se introducirán los conceptos (teóricos) específicos que sean indispensables para entender el funcionamiento de las estructuras de los ingresos y los gastos. De igual forma, al final del trabajo se presenta un apéndice de términos en donde se definen los conceptos más importantes de la actividad financiera local.

⁶⁰ Klaus Gretschmann, "The Public Sector in the Mirror of Public Finance Theory" en *ibid.*, p. 78.

1. Ingreso Público

El ingreso público "es la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas".⁶¹ La actividad financiera de los ingresos públicos se encuentra normada por las Leyes de Ingresos (Federal, Estatal y Municipal), los cuales constituyen los documentos legales, que facultan a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública.⁶² Para el orden municipal, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que "las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas". Las leyes de ingresos de los municipios son anuales, y en ellas se establecen las contribuciones que percibirá la hacienda pública de los municipios en un ejercicio fiscal. Según esta ley, los municipios reciben anualmente los siguientes ingresos: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal, y los ingresos derivados de financiamientos.⁶³

Los sistemas contables a partir de los cuales se estructuran las distintas fuentes del ingreso son muy variadas, y en realidad ninguno de ellos representa un patrón de contabilidad que sea generalmente aceptado ni por los estudiosos del tema, ni por los propios funcionarios públicos. Sin embargo, hay algunas clasificaciones que --por su simplicidad-- resultan ser de utilidad para contabilizar los ingresos municipales. En términos muy generales los ingresos públicos municipales se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios.⁶⁴ Los primeros son los que provienen de fuentes normales y son percibidos de forma regular por los ayuntamientos; éstos pueden ser de dos tipos directos e indirectos.⁶⁵ Los segundos, son los recursos financieros que percibe la hacienda municipal de manera irregular o complementaria; éstos son los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente (generalmente se conocen como deuda). En cuanto a los ingresos ordinarios directos, éstos se constituyen de las percepciones propias de la actividad municipal y se clasifican en tributarios y no tributarios. Los tributarios también se conocen como impuestos y tienen el carácter de coercitivos, unilaterales y generales. Los no tributarios, además de no tener el carácter de coercitivos, son bilaterales; es decir, son una contraprestación que se recibe a cambio del pago de un bien o un servicio (derechos, productos, aprovechamientos). Por lo que respecta a los ingresos ordinarios indirectos, éstos

⁶¹ Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *El ABC de las finanzas públicas*, México, 1994, p. 5.

⁶² *Ibid.*, p. 1.

⁶³ *Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México*. La legislación a que se hace referencia es del Estado de México, en tanto los municipios que se estudian en este trabajo pertenecen a este Estado. Sin embargo, estas disposiciones son similares a las que aplican en todos los municipios del país.

⁶⁴ *Código Fiscal Municipal del Estado de México*.

⁶⁵ A estos recursos también se les conoce como ingresos propios.

representan los ingresos derivados de la aplicación de las Leyes Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal (participaciones).

Independientemente de la clasificación contable que se utilice (que como se verá en el trabajo sí es muy importante), es preciso conocer las características principales de cada una de las fuentes del ingreso que componen la hacienda pública municipal. Si bien al final de la investigación se presenta un apéndice de términos en donde se abordan éstas y otras definiciones, conviene presentar algunas en este momento:

Impuestos: Son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público.

Derechos: Son las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de servicios.

Productos: Son las recaudaciones que percibe el Estado en sus funciones de derecho privado; es decir, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Aprovechamientos: Son los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos o participaciones; así como los rezagos de los ingresos estatales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible.

Aportaciones de mejoras: Son los tributos que el poder público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento, de la prestación de servicios públicos que no causen derechos o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

Participaciones: Son todos aquellos ingresos municipales que se derivan de la aplicación de las Leyes Federal y Estatal de Coordinación Fiscal.

Deuda pública: Son los préstamos que obtienen los gobiernos para financiar su déficit presupuestal.

2. Gasto Público

El gasto público "es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas".⁶⁶ La actividad financiera de los gastos públicos se encuentra normada por los Presupuestos de Egresos (Federal, Estatal y Municipal), los cuales constituyen los documentos jurídicos que contienen los programas de asignación de los gastos del gobierno.⁶⁷ Para el orden municipal, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus

⁶⁶ INEGI, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 1.

ingresos disponibles".⁶⁸ Los presupuesto de egresos de los municipios --al igual que los de los estados y la federación-- son anuales, y en ellos se presenta una estimación de las erogaciones que el ayuntamiento necesita realizar durante el año siguiente para cumplir con los objetivos de los programas determinados.

A diferencia de las funciones del ingreso, en que las leyes en esta materia determinan con claridad y exactitud las fuentes de recursos de los municipios, las actividades del gasto que se prevén en los presupuestos de egresos representan, en realidad, sólo líneas muy generales de la asignación de los recursos. Esta situación se debe a que la asignación de los recursos públicos en los diferentes rubros del gasto, no obedece exclusivamente a un criterio de eficiencia financiera, sino también a una racionalidad programática. Es decir, el ejercicio de los recursos implica en sí mismo una planeación y una programación financiera que va más allá de una simple asignación (eficiente) de los recursos. En este sentido, vale la pena recuperar la siguiente definición de presupuesto:

El presupuesto público se concibe como el plan financiero que formula el gobierno, el cual contempla, tanto el origen y el monto de los recursos que se espera obtener, como la manera en que se emplearán para cumplir con los objetivos específicos de los programas y proyectos que integran el Plan General de Gobierno. [...] el presupuesto público no es una simple relación de ingresos estimados y gastos previstos, es el reflejo del programa de trabajo a desarrollar en un periodo determinado⁶⁹

De la definición presentada anteriormente se deriva que la función del gasto es en realidad el principal instrumento con que cuentan los gobiernos municipales para cumplir con sus fines de gobierno y para orientar la política económica en ese orden de gobierno.⁷⁰ En este sentido, también es de mencionar que, en tanto instrumento de gobierno, la actividad presupuestaria representa una herramienta de control y evaluación tanto del gasto público en particular, como del desempeño gubernamental en su conjunto.

Por otra parte, es de señalar que si bien la función del gasto en los municipios no registra una clasificación del destino de los recursos tan clara como la de su financiamiento, la contabilidad del gasto presenta una organización más sencilla que la de los ingresos. En términos generales, tanto los investigadores como los funcionarios públicos clasifican a los egresos en dos grandes categorías: los gastos corrientes y los gastos de capital. Los

⁶⁸ Vale la pena notar que si bien los propios ayuntamientos tienen la libertad de aprobar sus presupuestos de egresos, las legislaturas locales aprueban sus leyes de ingresos y revisan sus cuentas públicas, lo cual limita, de alguna manera, esa libertad. Al respecto véase: Hugo N. Pérez, "La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano", *Documento de Trabajo*, núm. 17, México, CIDE (División de Administración Pública), 1993, pp. 14-15.

⁶⁹ *Manual de Hacienda Pública Municipal*, México, BANOBRAS/INAP, 1989, núm. p. 19 en *ibid.*, p. 15.

⁷⁰ *Loc. cit.*

primeros también se conocen como gastos administrativos o de operación y constituyen las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública (en este caso municipales) para realizar sus funciones;⁷¹ es decir, representan los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento normal de la administración. En cuanto a los gastos de capital, éstos también se conocen como gastos en inversión (muchas veces también se identifican como gastos en obras públicas y fomento) y constituyen las asignaciones destinadas a incrementar y conservar el patrimonio de los bienes de capital del municipio.⁷²

En cuanto a la estructura de cuentas de los egresos, ésta, a diferencia de la de los ingresos, no presenta un ordenamiento determinado, sino que más bien éste se define a partir de los planes programáticos de cada municipio.⁷³ Sin embargo, dado que la contabilidad de los egresos municipales se prepara con base en un sistema de agregados de cuentas, es posible identificar algunos de los rubros que tienen una presencia significativa en la estructura del gasto. Así pues, a continuación se presentan las definiciones de las cuentas más importantes que forman parte del primer nivel de agregación:⁷⁴

Servicios personales: Son las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones del personal que presta sus servicios en la administración municipal.

Materiales y suministros: Representan toda la clase de insumos requeridos por las dependencias de la administración pública.

Servicios generales: Son las asignaciones destinadas a cubrir el importe de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias de la administración pública que se contratan a particulares o a instituciones del sector público.⁷⁵

Transferencias: Son las asignaciones destinadas a la ayuda social o promoción cultural a personas físicas o morales.

Bienes muebles e inmuebles: Son las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes que pasan a formar parte del patrimonio municipal.

Obras públicas y construcciones: Son las asignaciones destinadas a la construcción y edificación de bienes inmuebles que pasan a formar parte del patrimonio municipal.⁷⁶

Deuda Pública: Son las asignaciones destinadas al pago de obligaciones derivadas de la celebración de empréstitos contraídos en ejercicios anteriores o en el presente con diferentes instituciones de crédito.

⁷¹ INEGI, *op. cit.*, p. 13.

⁷² *Loc. cit.*

⁷³ Los ayuntamientos tienen un manual de contabilidad en donde aparecen todos (o casi todos) los rubros del gasto.

⁷⁴ Las siguientes definiciones fueron tomadas de: Gobierno del Estado de México, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua, 1994.*

⁷⁵ Los servicios personales, los materiales y suministros, y los servicios generales forman el gasto corriente.

⁷⁶ Las erogaciones en bienes muebles e inmuebles y en obras públicas y construcciones constituyen el gasto en capital.

II. FEDERALISMO FISCAL. MÉXICO Y EL ENTORNO INTERNACIONAL

Los dos rasgos más característicos del arreglo fiscal vigente en México son: el pronunciado centralismo del gobierno federal en la definición y el manejo de las políticas del ingreso y el gasto, y la tendencia de los últimos años a descentralizar parte de las facultades y los recursos financieros a los órdenes subnacionales (estatal y municipal) de gobierno. Dado que estas características representan las condiciones iniciales de la investigación, este capítulo se encarga de presentar la evolución y situación actual de las estructuras financieras intergubernamentales en México y otros países con el objeto de documentar el supuesto sobre el que se desarrollan las líneas de investigación de este trabajo.

A. Federalismo fiscal: el caso mexicano

El debate en torno a las políticas fiscales intergubernamentales en México es del todo vigente ya que, entre otras cosas, presenta las siguientes inconsistencias con respecto al marco conceptual presentado en el capítulo anterior: 1) Tanto las estructuras fiscales del ingreso como las del gasto se encuentran fuertemente concentradas en el orden nacional de gobierno. 2) La gran parte de los gobiernos subnacionales carecen de recursos suficientes para cumplir con sus responsabilidades de gasto (desequilibrios horizontales). 3) Los gobiernos subnacionales carecen de las facultades legales y las capacidades administrativas para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos. 4) La relación de la 'necesidad fiscal' (congruencia entre ingresos y gastos) en los gobiernos subnacionales se encuentra distorsionada por la vigencia de un sistema de recaudación y asignación (SNCF) de recursos intergubernamentales (participaciones) que no está claramente vinculado con la capacidad recaudatoria de los estados y los municipios.

En referencia a la primera inconsistencia señalada, cabe resaltar que en el sistema fiscal mexicano --a diferencia de los de otros países-- tanto los ingresos como los gastos están fuertemente centralizados en el gobierno nacional. Esta situación, hace conveniente conocer a detalle las características de ambas estructuras; por ello, se dedican espacios separados a la exposición de las políticas del ingreso y las del gasto.

1. Ingresos

1.1. Marco jurídico

La Constitución Federal establece, en su artículo 73, fracción XXIX, las fuentes de ingreso que tiene a su cargo el *gobierno federal*. A la federación se le permite establecer contribuciones sobre: el comercio exterior; el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales --comprendidos en los párrafos 4 y 5 del artículo 27; las instituciones de

crédito y sociedades de seguros; los servicios públicos concesionados o explotados directamente por ella; y sobre actividades especiales tales como energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza.

En lo referente a los *gobiernos estatales*, constitucionalmente no hay previsión alguna en materia de sus ingresos, sino que tan solo deben observar las prohibiciones expresas de los artículos 117 y 131 de la Constitución.¹ El artículo 73, también en su fracción XXIX, establece que las entidades federativas podrán participar en el rendimiento de las contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Con respecto al *gobierno municipal*, el artículo 115, fracción IV, enuncia con detalle las fuentes exclusivas de ingreso de los gobiernos locales: contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora; participaciones federales; ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Si bien las anteriores atribuciones son las que dispone el marco jurídico general, en la práctica la actividad fiscal se define a partir de los acuerdos de coordinación entre los estados y la federación. En realidad es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) el que delimita las funciones fiscales de los ámbitos de gobierno. La entrada en vigor (1980) y subsecuente evolución de este sistema ha supuesto, para los estados y sus municipios, la renuncia de una parte considerable de sus ingresos propios a cambio de una proporción de participaciones federales (entiéndase por 'participaciones' todo fondo proveniente del SNCF). La lógica de este acuerdo intergubernamental es incrementar la recaudación total, evitar la múltiple tributación y hacer una distribución regional más equitativa de los recursos.²

El SNCF establece que los siguientes impuestos quedan reservados exclusivamente a la *federación*: el impuesto sobre la renta (ISR) de personas físicas y morales, el impuesto al valor de los activos de las empresas, el impuesto especial sobre producción y servicios

¹ Queda claro que en esta materia también tiene vigencia el artículo 124 constitucional el cual establece que todas las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación, se entienden reservadas a los estados.

² Para muchos investigadores, esta última característica no debería considerarse como uno de los objetivos del SNCF. En mi opinión, la lógica del sistema de coordinación únicamente se debería basar en criterios de eficiencia de recaudación y no en parámetros de equidad regional. El SNCF sí ha probado ser eficiente en la recaudación de los ingresos subnacionales, sólo que ha sufrido muchas distorsiones por el criterio distributivo. Los parámetros de equidad regional se deben llevar a cabo por medio de otras políticas. Entre los estudios que recomiendan mantener separados los criterios de eficiencia y equidad se encuentran: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 190 y Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, The World Bank, 1994, p. 24.

(IEPS), el impuesto sobre la tenencia de los autos, el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y los impuestos generales sobre importación y exportación. Los gobiernos *estatales* tienen fuentes de ingreso que varían de un estado a otro. Por lo regular los más comunes son: el impuesto sobre nómina, sobre espectáculos públicos, sobre transmisiones patrimoniales y sobre compra y venta en los casos no sujetos al IVA. Los gobiernos *municipales*, a raíz de la reforma al artículo 115 en 1983, tienen a su cargo: el impuesto predial, el impuesto sobre traslación de dominio, y los derechos derivados de la prestación de servicios públicos.

1.2. Ingresos en los estados y municipios

La concentración de los ingresos en el gobierno federal ha ido en detrimento de las estructuras administrativas y de gobierno de los estados y los municipios del país.³ Las cifras de 1993, el año más reciente de que se tiene información, indican que la distribución porcentual de los ingresos públicos por jurisdicción de gobierno fue la siguiente: 75.0% federación, 21.0% estados y 4.0% municipios. La evolución de los porcentajes de distribución del ingreso se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Estructura porcentual de los ingresos públicos por jurisdicción de gobierno

AÑO	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1980*	77.5	19.4	3.1
1981	75.7	20.9	3.4
1982	82.1	16.1	1.8
1983	84.5	13.7	1.8
1984	82.7	15.0	2.3
1985	82.7	14.9	2.4
1986	84.0	13.6	2.4
1987	84.8	13.1	2.1
1988	84.1	13.3	2.6
1989	82.1	15.2	2.7
1990	82.4	14.4	3.2
1991	82.4	14.3	3.3
1992	79.8	16.9	3.3
1993	75.0	21.0	4.0

³ La centralización de las capacidades recaudatorias no es una característica exclusiva de México. De hecho, en la mayor parte de los países occidentales el gobierno central es el mayor receptor de los recursos fiscales. "La recaudación y control de los principales impuestos son generalmente funciones atribuidas al gobierno nacional, independientemente de si los programas son administrados por él o por las unidades subnacionales. Los poderes recaudatorios subnacionales tienen por tanto un carácter subordinado". Robert Agranoff, "Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales", en Mauricio Merino (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/ CONACYT, 1992, p. 196.

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. Dado que en ocasiones el INEGI presenta cifras diferentes (cifras preliminares que registra como definitivas) en sus distintas ediciones, los cálculos de éste y de todos los cuadros se hicieron a partir de la información presentada en las ediciones más recientes.

Los porcentajes de la federación incluyen los ingresos corrientes y de capital del sector paraestatal controlado y desincorporado. Los porcentajes de los estados incluyen al D.F.⁴

* Las cifras correspondientes a 1980 y 1981 no incluyen al D.F.

Como muestra el cuadro anterior, tanto los estados como los municipios ampliaron su presencia en la estructura fiscal en el decenio de los años ochenta; esta situación se debió fundamentalmente al aumento de los recursos procedentes de las participaciones federales y por consiguiente, a costa de una disminución en el ejercicio de sus facultades impositivas. De hecho, desde la entrada en vigor del SNCF, los ingresos totales, tanto de los estados como de los municipios, han aumentado debido al monto de participaciones otorgadas por el centro, al tiempo que sus ingresos propios o se han mantenido igual, o han disminuido. El cuadro siguiente muestra la evolución de la composición de estos rubros:

Cuadro 2
Porcentajes de ingresos propios y participaciones federales⁵

AÑO	PART. (ESTADOS)	ING. DIR. (ESTADOS)	OTROS (ESTADOS)	PART. (MUNICIPIOS)	ING. DIR. (MUNICIPIOS)	OTROS (MUNICIPIOS)
1982	46.8	21.2	32.0	45.8	43.2	11.0
1983	52.9	16.7	30.4	64.4	30.8	4.8
1984	52.2	15.2	32.6	59.1	30.6	10.3
1985	49.1	15.8	35.1	57.1	34.3	8.6
1986	52.2	18.3	29.5	59.4	32.8	7.8
1987	52.1	14.5	33.4	57.3	33.0	9.7
1988	61.0	10.7	28.3	58.1	31.8	10.1
1989	49.0	8.8	42.2	51.0	36.9	12.1
1990	59.9	12.2	27.9	48.1	37.7	14.2
1991	59.2	13.3	27.5	47.1	40.0	12.9
1992	48.7	17.3	34.0	47.9	40.9	11.2
1993	43.8	22.8	33.4	44.4	39.2	16.4

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. Las cuentas que componen el rubro de ingresos directos (ing. dir.) son: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Las que componen el rubro 'otros' son: deuda pública, por cuenta de terceros y disponibilidades.

No se incluye al D.F.

⁴ La inclusión o exclusión del D.F en los cálculos financieros no obedece a ninguna causa en particular. Los distintos investigadores parecen incluirlo o excluirlo a su gusto. De alguna manera este trabajo no escapa del todo a esta tentación, sin embargo, sugiere el siguiente criterio: siempre se incluirán las actividades hacendarias del D.F. como parte de los porcentajes correspondientes a las entidades federativas, salvo en los casos que la información de INEGI no permita hacer estos cálculos, lo cual se aclarará en cada cuadro.

⁵ Con respecto a la relación de las participaciones y los ingresos propios con los ingresos totales, una encuesta realizada por el investigador Rodolfo García del Castillo mostró que sólo el 9% de la muestra de municipios establecida contaba con una composición del 60% de ingresos propios en relación a los ingresos totales. En cuanto a la relación ingresos totales/participaciones federales, sólo el 7% del total de la muestra recibió menos del 30% de sus ingresos vía participaciones; véase, "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", *Documento de Trabajo*, núm. 33, México, CIDE (División de Administración Pública), 1995, pp. 16-17.

La alta dependencia fiscal de los gobiernos subnacionales de las participaciones federales, que es en promedio de 53% en el orden estatal y 54% en el municipal, obliga a reconocer la limitada autonomía financiera con que cuentan los estados y municipios. Tanto en las entidades federativas como en los municipios, el rubro de participaciones representa más de la mitad de sus ingresos totales, mientras que sus ingresos propios apenas representan el 15 y el 36 por ciento respectivamente. Esta información por sí misma, pone en evidencia que aunque en algunos años las entidades federativas y los municipios han aumentado sus ingresos propios, sobre todo por el cobro y buena administración de algunos impuestos, la mayor parte de sus ingresos totales aún provienen de las participaciones que reciben del gobierno federal.

Por otra parte, parece interesante realizar el ejercicio de presentar el grado de centralidad de la estructura de ingresos en México, contabilizando en favor de la federación las participaciones que ésta entrega a los estados y municipios. El siguiente cuadro muestra el resultado de esta tarea, en la cual se pone en evidencia la altísima centralización que presentan las estructuras financieras intergubernamentales:

Cuadro 3
Estructura porcentual de los ingresos públicos por jurisdicción de gobierno
 (Las participaciones están contabilizadas en favor de la federación)

AÑO	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1980	85.0	12.1	2.9
1981	84.8	12.1	3.1
1982	82.4	16.0	1.6
1983	88.9	10.1	1.0
1984	86.2	12.3	1.5
1985	85.8	12.6	1.6
1986	87.3	11.1	1.6
1987	88.5	10.1	1.4
1988	90.1	7.9	2.0
1989	87.2	10.9	1.9
1990	88.7	8.9	2.4
1991	89.3	8.3	2.4
1992	86.1	11.6	2.3
1993	80.9	16.1	3.0

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones.

Los porcentajes de "estados" y "municipios" no incluyen el rubro de participaciones; éstas están contabilizadas en favor de la federación.

Se incluye al D.F.

Si bien, el peso relativo de las participaciones en los ingresos estatales y municipales ha ido en detrimento de sus estructuras administrativas, es importante mencionar que al mismo tiempo esta situación ha obligado a los estados --más que a los municipios-- a desarrollar capacidades para obtener más participaciones y no a crear una

estructura administrativa que les permita aumentar sus recursos propios. Es decir, la posición que ocupan los gobiernos subnacionales en el entramado de las finanzas intergubernamentales, ha llevado a sus estructuras administrativas a crear un sistema de incentivos a partir del cual los estados prefieren 'pedir' más recursos que 'crearlos'. Ahora bien, esta realidad debe medirse en sus justas dimensiones ya que parece ser que en algunas ocasiones a los estados no les queda otra alternativa que exigir más participaciones, dado que sus capacidades de generación de recursos son aún precarias.

1.2.1. Situación deficitaria de los estados

Con base en el apartado anterior, se debe mencionar que no obstante el aumento de los ingresos totales de los estados, debido al aumento de las participaciones federales, el entramado fiscal actual aún no provee a los estados de los ingresos suficientes para cubrir sus gastos. Es decir, a pesar de que las participaciones federales han aumentado, los ingresos totales de los estados, los recursos (incluyendo participaciones) aún son insuficientes para que los estados cumplan con sus responsabilidades de gasto. En un estudio elaborado por la Fundación Mexicana Cambio XXI, se señala que en 1991 sólo seis estados de la república contaron con los ingresos necesarios para sufragar sus gastos.⁶ Las entidades restantes registraron balances operacionales negativos, situación que los llevó a solicitar ingresos extraordinarios para enfrentar sus déficits.⁷

La discusión en torno al déficit de los estados está estrechamente relacionada con el debate sobre la capacidad de los estados para contraer deuda pública. Aunque no es motivo de este trabajo abundar en el tema, vale la pena hacer algunos comentarios. Siguiendo el principio de que la responsabilidad se debe delegar paralelamente a la autoridad, pareciera ser que las jurisdicciones subcentrales deberían contar con los instrumentos financieros que les permitieran cumplir con sus responsabilidades. Sin embargo, dice Parthasarathi Shome, estas facultades deben estudiarse con cuidado, ya que pueden dar lugar a fuertes desajustes en la política monetaria, como ocurrió en los casos de Argentina y Brasil.⁸ Otro de los argumentos del debate se plantea desde la teoría microeconómica, y sostiene que los gobiernos subnacionales tienen incentivos a endeudarse. Las razones de esta situación son

⁶ Los estados son: Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Puebla, Quintana Roo y Yucatán.

⁷ Rogelio Arellano Cadena (ed.), *Federalismo fiscal. Retos y Propuestas*, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994, pp. 43. El balance operacional es igual a la suma del ingreso efectivo ordinario (IEO) con el egreso efectivo ordinario (EEO). El IEO está compuesto por la suma de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y PARTICIPACIONES, y el EEO está compuesto por la suma de los gastos administrativos, de obras públicas y transferencias. Una relación que es interesante observar, es la que se da entre el balance operacional y los ingresos propios de los estados, ya que ésta es útil para ver la dimensión del 'desequilibrio' entre la salud financiera del estado con su nivel de ingreso.

⁸ En Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp. 191-192.

principalmente dos: la primera tiene que ver con la incapacidad del gobierno central para amenazar --creíblemente-- con permitir la quiebra de los estados, y la segunda con los fuertes incentivos que los gobiernos subcentrales tienen de transferir sus deudas a las administraciones siguientes.

1.3. Las relaciones fiscales intergubernamentales en México

Como se mostró en el cuadro 2, las participaciones son la fuente de ingresos ordinarios más importante de los gobiernos subnacionales; en 1993 representaron el 43.8% y el 44.4% de los recursos estatales y municipales respectivamente. Dada la importancia de las participaciones en el objetivo de este trabajo, es necesario presentar brevemente su evolución. En este sentido, lo primero que hay que aclarar es que en la actualidad, se entiende que las participaciones representan todos los fondos asignados a los estados y municipios provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Sin embargo, el SNCF, como se verá más adelante, se creó en 1980, por lo que hablar de participaciones únicamente nos permitiría hacer referencia a los últimos 16 años; por ello, en este apartado se hará mención al sistema de coordinación financiera intergubernamental en su conjunto, y no únicamente al sistema de participaciones.

Hay que comenzar mencionando que la evolución del sistema de coordinación fiscal en México está bastante estudiada y bien documentada,⁹ por lo que las aportaciones de este capítulo aspiran, en el mejor de los casos, a hacer una breve y clara exposición del tema. La atención de este apartado se centrará en las características del SNCF, aunque también hará algunas referencias a los ordenamientos legales anteriores a este sistema de coordinación.

1.3.1. Disposiciones legales de 1917 a 1980

En principio, las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno tienen su origen en la Constitución de 1917, aunque sus bases se desarrollan en los Convenios Fiscales de 1928, 1932 y 1947, y en las leyes de Coordinación Fiscal de 1953 y 1980 (esta última aún vigente).

La Constitución de 1917 en su artículo 31, estableció como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos del orden de gobierno en el que residan. Asimismo, el artículo 73 estableció las facultades tributarias exclusivas de la federación; el

⁹ Los estudios sobre el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México son mucho y de muy diversa naturaleza; como referencia bibliográfica baste mencionar: Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP/BANOBRAS, 1992. Rogelio Arellano, *Retos y propuestas. Federalismo fiscal*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994. INAP, *Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal*, México, INAP, 1997. INDETEC, *El Sistema de Participaciones 1990-1996*, México, INDETEC, 1997. Raúl Martínez Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988. Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994.

117, 118 y 124 las facultades tributarias concedidas y prohibidas a los estados, y el 115 las facultades tributarias concedidas y prohibidas a los municipios.

No obstante la legislación tributaria contemplada en la Constitución de 1917, no fue sino hasta 1925 cuando se intentó coordinar a la federación con los estados y los municipios para que no hicieran múltiples gravámenes de las mismas fuentes de ingreso. En ese año se llevó a cabo la Primera Convención Fiscal que se orientó a definir con más claridad las competencias fiscales de los órdenes de gobierno, a unificar el sistema fiscal, y a crear un órgano permanente de estudio sobre el tema.¹⁰ En 1933 se desarrolló la Segunda Convención Fiscal, una vez más con el objeto de hacer una nueva revisión de la delimitación de las facultades tributarias de los distintos órdenes de gobierno. Dada la prevaleciente fragilidad del entramado fiscal en esos años, se convocó, en el año de 1947, a la Tercera Convención Fiscal, en la que se llegó a los siguientes resultados favorables para el fortalecimiento de las haciendas públicas de los estados y municipios: 1. El establecimiento de dos fuentes de ingreso para cada orden de gobierno; una derivada de los impuestos propios, y otra producto de participaciones de impuestos establecidos, administrados o recaudados por otro orden de gobierno. 2. La asignación exclusiva de los ingresos derivados de la renta a la federación, a cambio de que ésta participe a los estados una parte de los rendimientos de estas ingresos.¹¹

Adicional a las disposiciones legales de las Convenciones, entre 1947 y 1980 se hicieron algunas modificaciones, entre las que destacan las siguientes: 1. La creación, en 1947, de la Ley del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. 2. La creación, en 1948, de la Ley de Regulación del Pago de Participaciones en Ingresos Federales a Entidades Federativas. 3. La creación, en 1953, de la Ley de Coordinación Fiscal.¹²

1.3.2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF)

El actual federalismo fiscal mexicano tiene su base en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mismo que se deriva de la Ley de Coordinación Fiscal de enero de 1980. Este sistema de coordinación estableció por primera vez que la participaciones que la federación entrega a los estados y municipios se deben calcular a partir del total de los ingresos tributarios de la federación y no sólo con base en algunos impuestos, como se hacía anteriormente.

¹⁰ Gerónimo Gutiérrez y Alberto Islas, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso de México*, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Aitónomo de México, México, 1995, p. 86.

¹¹ *Ibid.* p. 87.

¹² Con la aparición de la Ley de Coordinación Fiscal se crearon convenios de colaboración entre la federación y los estados.

La ley de coordinación fiscal de 1980 sustituyó al sistema de participaciones establecido sobre la base del Impuesto Sobre los Ingresos Mercantiles (ISIM) e impuestos especiales. En este mismo año se introdujo el IVA que sustituyó al ISIM, y se estableció un convenio de adhesión al sistema de coordinación fiscal "mediante el cual los estados se comprometieron a **limitar** su capacidad recaudadora, y la federación se comprometió a fortalecer el nuevo sistema de participaciones bajo el principio de resarcimiento".¹³ Este principio comprometió a la federación a compensar al estado que recibiera una participación menor a la que hubiera obtenido con el esquema impositivo previo. El nuevo esquema de participaciones se compuso de tres fondos: el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo Financiero Complementario (FFC) y el Fondo de Fomento Municipal (FFM). Está por demás señalar que desde su creación en 1980 hasta las últimas reformas de 1996, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha enfrentado una serie impresionante de cambios.¹⁴ No obstante el interés que supone conocer la evolución del SNCF --en tanto es allí donde se encuentran los criterios que toma el gobierno central para distribuir sus recursos intergubernamentales-- es sin duda imposible abordar el tema en este trabajo, por ello sólo se expondrán las características de este sistema según su última reforma en diciembre de 1995.

Según la última reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, el Sistema de Participaciones queda integrado por los siguientes fondos:

Fondo de Fomento Municipal: Este fondo se creó para fortalecer las finanzas municipales. Hasta 1987 se formó con recursos provenientes del Impuesto General de Exportaciones de Petróleo Crudo y Gas Natural, y a partir de ese año se integró con el 0.4% de la recaudación federal participable (RFP).¹⁵ El 67% de este fondo se destinaba exclusivamente a los municipios coordinados con la federación en materia de derechos, y el 33% restante se participaba a todos los municipios. Desde 1990, la recaudación del impuesto predial y los derechos sobre el agua, intervienen en la determinación del coeficiente de participación de esta fórmula. En 1996 se incorporan a este fondo los recursos que integraban el Programa para el Reordenamiento del Comercio Urbano (compuesto con el 0.44% de la RFP), con lo que este fondo pasó a constituirse con el 1% de

¹³ Rogelio Arellano, "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", México, Universidad de las Américas-Puebla, p. 3. (versión preliminar).

¹⁴ Para una exposición ordenada, aunque un poco técnica, de la evolución del SNCF en los últimos años véase, INDETEC, *El Sistema de Participaciones 1990-1996*, México, 1997.

¹⁵ La composición de la recaudación federal participable ha variado mucho; en la actualidad se constituye con la recaudación de todos los impuestos federales, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos. Igualmente deberán deducirse los ingresos que la federación no perciba de manera efectiva (impuesto sobre tenencia o uso de vehículos) y el impuesto especial sobre producción y servicios --en el que las entidades participan directamente. Véase, *Diario Oficial de la Federación*, México D. F., 15 de diciembre de 1995.

la RFP. De este 1% el 16.8% se destina a formar un Fondo de Fomento Municipal, y el restante 83.2% se asigna al incremento de dicho fondo.¹⁶

Reserva de Contingencia: La creación de esta reserva se dio para apoyar a aquellas entidades cuyas participaciones en los Fondos General y de Fomento Municipal no alcancen el crecimiento experimentado por la RFP del año respecto a los de 1990. Esta reserva se integra con el 0.25% de la RFP correspondiente a cada ejercicio y se distribuye el 90% en forma mensual y el 10% al cierre del ejercicio.¹⁷

Fondo General de Participaciones (FGP): Este fondo es el más importante ya que representa la principal fuente de recursos de los gobiernos subnacionales. El FGP ha sufrido muchas transformaciones, y actualmente está compuesto por el 20.0% de la RFP. Los criterios de asignación de la fórmula también han variado mucho; la asignación vigente de este fondo es la siguiente:

- i. El 45.17% de los montos se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada estado. Es importante mencionar que este criterio no toma en cuenta la productividad ni la eficiencia económica de cada estado; tampoco considera factores sociales de la población. Es decir, supone que la necesidad de servicios públicos del habitante del estado i , es igual a la del habitante del estado j , al tiempo que también supone el mismo costo de provisión de los servicios en todos los estados.
- ii. El 45.17% de los montos se distribuye según una fórmula que intenta retratar la capacidad de recaudación de impuestos asignables (se refiere a los impuestos federales sobre automóviles nuevos, tenencias o uso vehicular y al impuesto especial sobre producción y servicios) con relación al año anterior. Esta fórmula intenta promover un criterio de eficiencia, al favorecer la asignación de recursos hacia los estados donde se originó la recaudación. Sin embargo, esta fórmula tiene cuando menos dos problemas: 1) el coeficiente que se generó para el año de 1990 --año en que se originó esta fórmula-- fue el mismo de 1989 por lo que se siguen arrastrando las inequidades presentadas hasta ese momento y 2) que no representa fielmente, en su totalidad, el esfuerzo y el potencial recaudador de los estados --en particular porque excluye al IVA y al ISR.
- iii. El restante 9.66% de los montos se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad. Esto tiene un criterio equitativo, al intentar proporcionar más recursos financieros a los estados menos favorecidos por los dos criterios anteriores.

Como se puede observar, la fórmula vigente de distribución de participaciones del FGP mezcla varios criterios de asignación, intentando cumplir simultáneamente con los

¹⁶ INDETEC, *op. cit.*, pp. 233-235.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 179 y 235.

objetivos de eficiencia y equidad; ignorando que continuamente estos criterios pueden favorecer objetivos distintos y hasta contradictorios. En este sentido, habría que considerar la posibilidad de idear un nuevo arreglo fiscal que tenga su base en un criterio diferenciado que premie el esfuerzo recaudatorio por un lado, y que compense las desigualdades regionales por el otro.¹⁸ Una de las ideas que la teoría microeconómica del federalismo fiscal sugiere es que las participaciones premien directamente el esfuerzo recaudatorio de las entidades (criterio de eficiencia), y que paralelamente se diseñe un fondo de 'igualación' orientado a nivelar las desigualdades regionales (criterio de equidad). Otro punto que hay que mencionar es que el coeficiente empleado para la distribución del 45.17% (ii) se basa en la capacidad de recaudación de los impuestos asignables, los cuales distan mucho de reflejar la capacidad recaudatoria de los estados. Es cierto que es muy complicado descentralizar el cobro y la administración de los impuestos (principalmente por la complejidad que implica asignarlos territorialmente),¹⁹ sin embargo no se puede asignar una parte del fondo de participaciones sobre un criterio de recaudación que no tome en cuenta a los impuestos más importantes en términos de montos recaudables como son el IVA y el ISR.²⁰ Además, la parte de la fórmula que premia la recaudación, no retrata de forma nítida el esfuerzo recaudatorio, sino que su asignación favorece más a los estados con mayor capacidad y desarrollo económicos.²¹

¹⁸ Rogelio Arellano realizó un estudio en el que toma en cuenta los siguientes tres criterios alternativos de distribución: 1) una participación equiproporcional respecto del PIB estatal, 2) una participación per cápita homogénea, 3) una participación per cápita ajustada a partir del grado de marginación. Las conclusiones a las que llegó muestran claramente las inconsistencia e incongruencias --tanto del criterio de equidad como de eficiencia-- del actual sistema de participaciones. Véase, R. Arellano, *op. cit.*, pp. 14-18.

¹⁹ Entre 1988 y 1989 se puso en práctica una fórmula que asignaba directamente el 30% de la recaudación del IVA a los estados que lo recaudaban. Si bien es cierto que esta fórmula ocasionó un serio problema contable, hay que reconocer que fue un **verdadero** incentivo para la recaudación del impuesto, ya que los estados no veían diluido su esfuerzo recaudatorio con la incorporación íntegra del IVA recaudado al FGP.

²⁰ Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC/Fundación Friedrich Naumann/Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 88.

²¹ No hay, pues, una relación directa entre el esfuerzo por recaudar impuestos y las participaciones ('el premio') asignadas. Siguiendo el modelo del agente-principal, y considerando a la entidad federativa como el agente y a la federación como el principal, se presenta una relación en la que el segundo carece de información respecto al esfuerzo recaudatorio del primero. Para una revisión a detalle del modelo de agente-principal en el entorno de las relaciones fiscales intergubernamentales véase: Inter-American Development Bank, *op. cit.*, pp. 181-182.

2. Gastos

2.1. Marco jurídico

A diferencia de lo que ocurre con los ingresos, en el entramado jurídico y funcional del gasto no se definen con precisión las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. En México, la distribución del gasto a grandes rasgos es la siguiente:²²

Gobierno federal: defensa, relaciones exteriores, política monetaria, política cambiaria, regulación económica, telecomunicaciones, petróleo, seguridad social.

Gobiernos estatales: se encargan de la coordinación con el gobierno federal en servicios como: salud, educación, vivienda, contaminación, cultura, recreación, deporte, infraestructura para servicios urbanos. Esto varía de una entidad a otra, según la modalidad que se establezca con el centro.

Gobiernos municipales: prestación de servicios urbanos básicos como: alumbrado público, mercados, rastro, seguridad pública, tránsito, agua potable, alcantarillado, regulación del suelo urbano.

La ausencia de una estructura legal clara para el ejercicio del gasto público ha terminado por crear una serie de 'instituciones' de naturaleza intergubernamental encargadas de diseñar los márgenes de actuación de cada nivel de gobierno.²³ En la actualidad existen los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) que son el **único** canal de unión y comunicación permanente entre los sistemas de planeación estatal, municipal y federal.²⁴ El instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero por medio del que se expresan las actividades de la coordinación intergubernamental que se realiza en los COPLADES, es el Convenio de Desarrollo Social (CDS). Así pues, si bien la coordinación entre los fondos de inversión federal, estatal y municipal se lleva a cabo en los COPLADES, son los CDS los que dotan de un marco técnico y legal a la coordinación financiera.²⁵ En los CDS se determinan los programas de inversión prioritarios que llevan a

²² Véase, Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", *Documento de Trabajo*, núm. IX, México, El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos), 1994, pp. 6-9.

²³ Para una exposición de las distintas instituciones que en México se han encargado de la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno véase: Gustavo Martínez Cabañas, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP/BANOBRAS, 4ª ed., 1995, pp. 158-211.

²⁴ El profesor Martínez Cabañas define a los COPLADES como: "organismos colegiados [integrados por representantes de los tres ámbitos de gobierno y se los sectores social y privado] estatales dedicados a promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes estatales de desarrollo, a la vez, es un mecanismo de compatibilización en su expresión local, de los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal, en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, así como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, proporcionando la colaboración de los sectores sociales". En *ibid.*, p. 192.

²⁵ Todas las inversiones del gobierno federal que se realizan en coordinación con los estados y/o municipios se incorporan a los CDS.

cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal en los estados, y se determinan sus fuentes de financiamiento --incluyendo los créditos.²⁶

Otro de los elementos que se contempla en el CDS es la acción conjunta de las administraciones federal y estatal para fortalecer política, económica, social y técnicamente al municipio.²⁷ Con base en estos objetivos y a partir de la experiencia de los CDS entre la federación y los estados, se crearon los Convenios de Desarrollo Municipal (CUDEM) que arrojan las relaciones entre los estados y sus municipios. Los propósitos de estos convenios son: "impulsar y fomentar el desarrollo de la entidad y sus municipios, a través de la coordinación con las autoridades gubernamentales, para la realización de acciones y programas que promuevan y propicien la planeación estatal del desarrollo, descentralización de la actividad estatal y el fortalecimiento municipal".²⁸ La coordinación en materia de desarrollo entre los estados y municipios prevé la existencia de los siguientes programas: 1) programas municipales de inversión, 2) programas sectoriales municipales y 3) programas de desarrollo municipal.²⁹ A su vez, éstos se pueden financiar de tres formas posibles: 1) con fondos provenientes del presupuesto de egresos de la entidad, 2) con los préstamos que otorgan al municipio las instituciones de crédito,³⁰ y 3) con las aportaciones de los sectores privado y social.

En materia fiscal, los CUDEM intervienen en la forma en que las entidades federativas participan a sus municipios de los fondos que reciben de la federación (legalmente se establece el 20% como monto mínimo de participaciones municipales). La distribución de los montos estatales a los municipios está contemplada en los Planes Estatales de Desarrollo, pero es a través de los CUDEM que las prioridades regionales se

²⁶ Es fundamental tener presente que las inversiones federales directas que forman parte de los programas normales de inversión de cada una de las Secretarías de Estado --que representan casi el 80% de las inversiones-- son diferentes de las inversiones que llegan vía CDS ya que las primeras obedecen a prioridades exclusivas de las agencias federales.

²⁷ En este sentido, los gobiernos estatales se quejan de que la reforma al artículo 115 en 1983 sólo fortaleció al municipio a costa de su debilitamiento, ya que, ciertamente, la mayor parte de las responsabilidades de gasto y de las fuentes de ingreso que se le transfirieron a los gobiernos locales provenían de los estados y no de la federación.

²⁸ *Ibid.*, p. 297. En lo que respecta a la descentralización hacia el municipio, hay que poner especial atención en que ésta se realice acorde a la infraestructura municipal, y al apoyo técnico, humano y financiero que reciban de los gobiernos estatal y federal.

²⁹ Para una explicación del funcionamiento de cada uno de los programas véase, *ibid.*, pp. 298-299.

³⁰ La situación actual en cuanto a los créditos que pueden obtener los gobiernos subnacionales es crítica. El crédito que obtienen los estados y municipios proviene casi exclusivamente de BANOBRAS, cuyas tasas y requisitos son un incentivo en contra de los préstamos para llevar a cabo proyectos de inversión en los gobiernos subnacionales. Esto se debe a las siguientes causas: a) Los gobiernos locales tienen pocas probabilidades para proyectar sus ingresos y por lo tanto para diseñar sus planes financieros, b) Las instituciones de crédito piden muchos requisitos, por lo que no todos los gobiernos subnacionales son sujeto de crédito, y c) Las instituciones prestatarias exigen que se eleven los precios de la prestación de los servicios, para asegurarse de que el crédito va a ser cubierto. Estas restricciones --y otras más-- dejan ver que sólo algunos municipios --por lo general, los grandes, urbanos y ricos-- pueden sufragar sus gastos por medio de financiamiento. Para un análisis en detalle de estas consideraciones véase, The World Bank, "Mexico: Financing States and Municipalities, Trends, Issues and Recommendations", *Document of The World Bank*, 1998, pp. 36-42.

trasladan a los municipios. Es decir, a pesar de que gran parte de dichos montos se distribuyen discrecionalmente, el Plan Estatal de Desarrollo con la ayuda de los CUDEM orienta la distribución --da racionalidad-- de los fondos estatales participables.

Por último, sólo queda por mencionar que otro mecanismo a partir del cual se establece la participación de los distintos ámbitos de gobierno en el manejo del gasto son los llamados convenios especiales. Estos instrumentos se han desarrollado sobre todo en las áreas de salud y educación. En estos convenios se establecen las actividades jurídicas, administrativas, financieras y de operación que debe asumir cada nivel de gobierno en las áreas específicas que se convenga.

No obstante que hasta el momento el sistema fiscal intergubernamental en México ha contado con mecanismos de distribución de facultades en el ejercicio del gasto público (COPLADE y CDS), no parece aventurado sugerir que la falta de un marco legal con reglas claras para la asignación de las facultades y los recursos del gasto entre los tres ámbitos de gobierno, ha sido una de las causas principales tanto de la asignación discrecional del gasto, como de su fuerte concentración en el gobierno federal.

2.2. Gastos en los estados y municipios

Como se señaló en un inicio, una de las características del entramado fiscal intergubernamental mexicano es la simetría en la centralidad de sus estructuras tanto del ingreso como del gasto. El siguiente cuadro ilustra la evolución de los pesos relativos de los tres niveles de gobierno en la asignación del gasto:

Cuadro 4
Estructura porcentual del gasto por niveles de gobierno

ANO	FEDERACION	ESTADOS	MUNICIPIOS
1980	76.7	20.9	2.4
1981	76.0	22.0	2.0
1982	84.5	13.9	1.6
1983	84.0	14.2	1.8
1984	80.5	16.9	2.6
1985	81.5	16.0	2.5
1986	88.9	9.5	1.6
1987	88.0	10.4	1.6
1988	88.4	9.8	1.8
1989	80.0	17.0	3.0
1990	79.1	17.1	3.8
1991	74.2	21.0	4.8
1992	70.4	24.7	4.9
1993	64.5	30.5	5.0

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones.
Se incluye al D.F.

Ahora bien, si se considera que las cifras del cuadro anterior incluyen los montos de transferencias que los gobiernos subnacionales reciben del gobierno federal, queda pendiente la duda de averiguar la capacidad real o autónoma de gasto que tienen los estados y municipios. En el cuadro 5 se presentan los porcentajes de participación en el gasto de las jurisdicciones del gobierno, en los cuales únicamente se toman en cuenta los montos sobre los cuales las administraciones subnacionales tiene capacidad de decisión; es decir, los gastos corrientes y los de capital (gasto programable):

Cuadro 5
Estructura porcentual del gasto programable por niveles de gobierno

Año / Nivel de gobierno	FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
1980	n.d.	n.d.	n.d.
1981	n.d.	n.d.	n.d.
1982	92.3	6	1.7
1983	91.7	6.4	1.9
1984	89.4	7.8	2.8
1985	89.7	7.6	2.7
1986	90.7	6.7	2.6
1987	92.2	5.8	2
1988	90.6	6.9	2.5
1989	88.3	8.3	3.4
1990	85.8	9.8	4.4
1991	81.8	12.7	5.5
1992	79.2	15	5.8
1993	77.4	16.0	6.6

Los cálculos de los porcentajes de los tres ordenes de gobierno se hicieron con base en el gasto programable, por ello no se consideraron las siguientes cuentas, *federación*: Adeudos Fiscales de Ejercicios Anteriores, Participaciones a estados y municipios, y amortización de la deuda; *estados*: Transferencias, deuda pública, disponibilidades (o resultados de operación), y por cuenta de terceros (o cuentas de movimiento compensado); *municipios*: Transferencias, deuda pública, disponibilidades y por cuenta de terceros. Se excluye al D.F.

n.d. = No disponible.

La información presentada en los dos cuadros anteriores pone en evidencia la alta concentración del gasto en el gobierno federal; sin embargo, si estos porcentajes se comparan con los del ingreso, se puede pensar que la descentralización del gasto ha sido la estrategia que se ha seguido en los últimos años.³¹ Ésta se ha utilizado como herramienta para lograr una mejor definición del destino, nivel y tipo de gasto, de manera que éste se adecue a las necesidades de la población; necesidades difícilmente identificables cuando la planeación y la ejecución son centralizadas. Un argumento económico utilizado en favor de la descentralización del gasto sostiene que éste debe canalizarse hacia la provisión de bienes

³¹ No se olvide que la política actual del presidente Zedillo en esta materia es descentralizar dos terceras partes de la ejecución de los recursos del ramo XXVI a los estados y municipios.

públicos o semipúblicos (educación, salud, vivienda, servicios sociales, etc.), dotando de congruencia la acción pública de los gobiernos subnacionales.³²

A pesar de que el gasto público ha tendido hacia la descentralización, lo cierto es que el país enfrenta fuertes desequilibrios horizontales en su gasto. Es decir, que sus órdenes subnacionales de gobierno no generan los ingresos suficientes para cubrir los gastos de su jurisdicción. El siguiente cuadro muestra la relación de los ingresos directos (sin participaciones) de los gobiernos subnacionales con sus responsabilidades de gasto:

Cuadro 6
Desequilibrio horizontal

Año / Nivel de gobierno	Estatal	Municipal
1980	56.3	61.4*
1981	51.4	60.5
1982	53.2	54.2
1983	47.1	35.6
1984	47.8	40.9
1985	50.9	42.9
1986	47.8	40.6
1987	47.9	42.7
1988	39.0	41.9
1989	51.0	49.8
1990	40.1	51.9
1991	40.8	52.9
1992	51.3	52.1
1993	56.2	55.6

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones.

* Los porcentajes municipales correspondientes a 1980 y 1981 pueden tener cierto grado de ambigüedad; para esos años, INEGI contabilizó las participaciones municipales junto con el rubro de impuestos. A pesar de que las participaciones eran la cuenta más importante de los impuestos, no eran la única; no obstante, el cálculo para esos años se hizo suponiendo que las participaciones eran iguales a los impuestos -- a sabiendas que deben ser menores, ya que son una subcuenta. Sin embargo las cifras son ya de por sí considerablemente altas, por lo que un cálculo más exacto aumentaría todavía más estos porcentajes. No se incluye al D.F.

Los resultados del balance entre la capacidad de los estados y los municipios por generar recursos y por cumplir con sus responsabilidades de gasto son muy reveladores: a simple vista, de 1980 a 1993 ni los estados ni los municipios del país tuvieron en promedio recursos propios suficientes para cubrir sus gastos totales. Ahora bien, si se analiza la composición interna del gasto en sus dos agregados principales el resultado que se obtiene es aún más revelador: ni los estados, ni los municipios cuentan con los recursos necesarios

³² En México, la provisión de bienes públicos y semipúblicos por los gobiernos subnacionales es muy baja. Para una revisión de los porcentajes de la asignación del gasto estatal en bienes públicos y meritorios véase: R. Arellano (ed.), *op. cit.*, p. 72.

para cubrir sus propios gastos de operación. En el siguiente cuadro se muestra la composición interna del gasto programable en los estados y municipios:³³

Cuadro 7
Distribución del gasto programable en los gobiernos subnacionales

AÑO	G. Administrativos (Estados)	Obras públicas y fomento (Estados)	G. Administrativos (Municipios)	Obras públicas y fomento (Municipios)
1980	30.9	69.1	71.6	28.4
1981	76.2	23.8	66.6	33.4
1982	70.9	29.1	68.6	31.4
1983	65.5	34.5	65.5	34.5
1984	57.4	42.6	60.2	39.8
1985	55.8	44.2	62.4	37.6
1986	63.0	37.0	67.8	32.2
1987	60.9	39.1	69.7	30.3
1988	59.2	40.8	68.9	31.1
1989	61.9	38.1	69.3	30.7
1990	62.6	37.4	67.3	32.7
1991	61.8	38.2	68.7	31.3
1992	65.6	34.4	69.5	30.5
1993	70.4	29.6	69.9	30.1

Elaboración propia con base en: INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, diversas ediciones. No se incluye al D.F.

La información anterior muestra cómo los gastos administrativos, tanto de los estados como de los municipios, son sustantivamente mayores que sus gastos en fomento e inversión. El hecho de que al tiempo que han aumentado los porcentajes de participación de los estados y municipios estos gobiernos no hayan aumentado sus niveles de gasto en inversión, nos pueden llevar a hacer el atrevido supuesto de que dar más ingresos a los gobiernos subnacionales no necesariamente resulta en mayores grados de gasto en inversión. Ahora bien, es muy importante mencionar que en diversas ocasiones los gobiernos estatales y municipales no asignan sus fondos a actividades de gasto en inversión por el hecho de que ellos no son el nivel de gobierno indicado para hacer las inversiones. La teoría microeconómica del federalismo fiscal establece con claridad los límites de gasto de cada orden de gobierno, y contempla las distorsiones que variables como las externalidades pueden tener en la forma de asignación de los gastos.

Por último, es interesante mencionar que en relación a la descentralización del gasto, hay varias propuestas que sostienen que no es muy complicado asignar --o más bien devolver-- a los gobiernos subnacionales las responsabilidades en esta materia; sin

³³ El gasto programable es igual a la suma del gasto corriente más el gasto en capital (obras públicas y fomento). Por ello, para estos cálculos no se tomaron en cuenta los rubros del gasto correspondientes a: transferencias, deuda pública, disponibilidades y por cuenta de terceros; las cuales también representan componentes importantes del gasto agregado tanto en los estados como en los municipios.

embargo, la descentralización del gasto puede presentar cuando menos dos problemas: 1) que hasta ahora, en el país la descentralización del gasto no ha implicado una verdadera federalización; es decir, que la participación de los estados y municipios en los servicios se ha limitado a la ejecución y operación de los recursos federales, sin involucrarse en la planeación, programación y presupuestación de los mismos, y 2) que si la descentralización del gasto no va aparejada de una descentralización en los ingresos, ésta puede ocasionar fuertes sobrecargas a los gobiernos subnacionales.³⁴

B. Federalismo fiscal: el entorno internacional

En el primer apartado de este capítulo se documentó la centralización de las estructuras administrativas y de gobierno en México. La comparación de la información presentada con lo expuesto en la parte del marco teórico del trabajo, sugiere que las estructuras del ingreso y del gasto del entramado intergubernamental del país están efectivamente muy centralizadas. Dada esta realidad, puede ser ilustrativo comparar la estructura financiera intergubernamental de México con la de otros países.

La comparación de las estructuras financieras no escapan al riesgo de presentar resultados relativos o difícilmente comparables, principalmente por dos razones: la primera es que no se cuenta con información homologable y con criterios establecidos para hacer los cálculos; la segunda, que es difícil comparar las estructuras fiscales de países que presentan grados de desarrollo económico diferentes.³⁵ Con la intención de minimizar estos dos peligros, la información que se presenta a continuación tiene las siguientes particularidades: 1) La información correspondiente a los países desarrollados es perfectamente homologable para los años de 1980 a 1992;³⁶ sin embargo, es difícil compararla con la de México, dados los distintos niveles de desarrollo económico de los países que se presentan. 2. La información que se presenta para los países en desarrollo es comparable con la de México debido a la similitud del grado de desarrollo económico de

³⁴ Son muy pocos los estudios que se ha encargado de estudiar los procesos de la descentralización del gasto. Para la revisión de un ejercicio interesante sobre la distribución territorial del gasto en Canadá véase, Isabella Harry and Michael Walker, *Government Spending. Facts Two*, Canada, The Fraser Institute, 1994.

³⁵ Diversos estudios se han encargado de analizar la relación de dependencia entre el grado de desarrollo económico de un país con el nivel de centralización/descentralización de sus estructuras fiscales. Al respecto véase, Braulio Medel Cámara y José M. Domínguez, "Descentralización fiscal vs. crecimiento del sector público: comparación en algunos países de la OCDE", *Trimestre fiscal*, 1995, núm. 50, pp. 77-121. Los siguientes trabajos citados en esta fuente hacen una referencia específica sobre esta relación: J. F. Giertz, "State Local Centralization and Income: A Theoretical Framework and Further Empirical Results", *Public Finance*, 1983, pp. 398-408. V. A. Patsoratis, "Fiscal decentralization in the EEC Countries", *Public finance*, 1990, vol. 45, pp. 423-439. M. Waslenko, "Fiscal Decentralization and Economic Development", *Public Budgeting and Finance*, 1987, pp. 57-87.

³⁶ La información que se utilizó para esta parte proviene de la publicación: *Government Finance Statistics Yearbook*, del Fondo Monetario Internacional, y se emplearon los mismos años y las mismas cuentas para realizar los cálculos.

estos países; sin embargo, es difícil compararla con la de México porque las fuentes, los años y las metodologías no son totalmente homologables.

1. Una comparación internacional con países de desarrollo económico elevado³⁷

En esta primera parte del apartado se presenta los porcentajes de distribución tanto del ingreso como de gasto en las distintas jurisdicciones de gobierno de 6 países desarrollados: Alemania, Australia, Austria, Canadá, España y Estados Unidos. La selección de casos se realizó con base en el criterio de disponibilidad de la información, por lo que la muestra no es representativa del fenómeno en su conjunto. De los seis países estudiados, cinco presentan una organización territorial de gobierno de tipo federal y una --España-- de tipo autonómico o semi-federal. Este hecho permite referirnos expresamente al fenómeno del federalismo fiscal en sentido estricto; sin embargo, me parece que las diferencias que se establecen entre las organizaciones federal y unitaria del estado son cada vez más retóricas, en tanto en ambos casos se asiste a un ejercicio de descentralización de estructuras de gobierno y administración superiores a otras inferiores, independientemente de la organización formal (legal) de las mismas.³⁸ En este sentido, quizá valga la pena aclarar que en realidad las referencias a las finanzas intergubernamentales no nos remiten a un problema de 'federalismo' fiscal, sino a uno de 'descentralización' fiscal. El término 'federalismo fiscal' es sin duda pretencioso y está íntimamente relacionado con criterios políticos que escapan a los esfuerzos concretos de distribución --y devolución-- de competencias y responsabilidades entre los diferentes órdenes territoriales de gobierno de cada país.

A continuación se presentan 2 cuadros en los que se muestran los pesos relativos de los de los ingresos y los gastos por jurisdicción de gobierno de los seis países estudiados:

Cuadro 8

Distribución porcentual de los ingresos por jurisdicción de gobierno en países con un alto nivel de desarrollo

N. G	País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
C	ALE	63.3	64.2	64.7	64.1	64.1	64.5	64.4	64.3	63.9	64.0	64.8	66.0	66.1
E	ALE	22.5	21.9	21.6	21.9	22.0	21.9	22.0	22.1	22.2	22.3	21.6	20.9	20.6
L	ALE	14.2	13.9	13.7	14.0	13.9	13.6	13.6	13.6	13.9	13.7	13.6	13.1	13.3

³⁷ En los últimos años los estudios comparativos de las estructuras fiscales han llamado la atención de diversos investigadores. Sin duda --quizá por la disponibilidad de la información-- la mayor parte de estos trabajos se han orientado hacia en análisis de estas estructuras en los países de altos niveles de desarrollo. Como referencia bibliográfica cabe señalar los siguientes estudios: Braulio M. Cámara y José M. Domínguez, "Descentralización fiscal en países de la OCDE", *Trimestre fiscal*, 1997, núm. 57, pp. 85-135. Gerold Krause-Junk y Regina Müller, *Fiscal Decentralization in Selected Industrial Countries*, Chile, United Nations, 1993 (Serie: Política Fiscal, 48).

³⁸ Al respecto véase, Rafael de la Cruz y Armando Barrios (coords.), *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1994, p. 206.

C	AUL	75.7	76.2	76.2	74.4	73.9	74.8	74.4	74.9	73.5	71.6	71.4	70.5	68.3
E	AUL	19.4	18.9	19.0	19.6	20.1	19.4	19.8	19.5	21.2	23.0	23.3	23.9	26.0
L	AUL	4.9	4.9	4.8	6.0	6.0	5.8	5.8	5.6	5.3	5.4	5.3	5.6	5.7
C	AUS	73.7	73.7	73.5	73.3	73.7	71.5	71.5	71.5	73.4	73.3	73.1	72.7	73.2
E	AUS	9.5	9.6	9.8	9.8	9.9	11.8	11.8	11.8	10.3	10.0	10.3	10.4	10.1
L	AUS	16.8	16.7	16.7	16.9	16.4	16.7	16.7	16.7	16.3	16.7	16.6	16.9	16.7
C	CAN	47.4	49.4	47.4	47.2	47.3	47.4	48.4	48.6	48.6	49.0	47.8	48.2	48.2
E	CAN	41.0	39.4	41.1	41.4	41.6	41.5	40.5	40.6	40.7	40.5	40.4	40.3	39.4
L	CAN	11.6	11.2	11.5	11.4	11.1	11.1	11.1	10.8	10.7	10.5	10.8	11.5	12.4
C	ESP	88.9	87.0	85.0	83.8	82.6	85.2	87.8	86.8	85.9	85.9	83.9	84.3	84.8
E	ESP	0.05	0.5	2.4	2.4	4.0	4.3	2.7	3.6	4.3	4.3	5.3	5.1	4.9
L	ESP	11.05	12.5	12.6	13.8	13.4	10.5	9.5	9.6	9.8	9.8	10.8	10.6	10.3
C	EUA	63.4	64.4	62.9	60.7	60.2	60.1	58.5	59.1	59.1	59.4	58.4	58.1	56.9
E	EUA	21.8	21.1	22.0	23.1	23.8	23.9	25.2	24.6	24.4	24.4	24.8	24.8	25.9
L	EUA	14.8	14.5	15.1	16.2	16.0	16.0	16.3	16.3	16.5	16.2	16.8	17.1	17.2
C	PRO	68.7	69.1	68.3	67.2	67.0	67.2	67.5	67.5	67.4	67.2	66.6	66.6	66.2
E	PRO	19.1	18.6	19.3	19.7	20.2	20.5	20.3	20.4	20.5	20.7	21.1	20.9	21.2
L	PRO	12.2	12.3	12.4	13.1	12.8	12.3	12.2	12.1	12.1	12.1	12.3	12.5	12.6

Elaboración propia con base en: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1989 y 1995.

N.G.= Nivel de gobierno. C= Central. E= Estatal, provincial o regional. L= Local.

ALE= Alemania. AUL= Australia. AUS= Austria. CAN= Canadá. ESP= España. EUA= Estados Unidos. PRO= Promedio.

No se incluyen transferencias.

Cuadro 9

Distribución porcentual de los gastos por jurisdicción de gobierno en países con un alto nivel de desarrollo

N. G	País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
C	ALE	56.5	57.2	57.9	58.4	59.2	58.8	58.5	58.5	59.0	58.4	59.0	61.1	58.1
E	ALE	25.5	25.0	24.8	24.9	24.4	24.5	24.6	24.6	24.2	24.6	24.0	22.9	24.3
L	ALE	18.0	17.8	17.3	16.7	16.4	16.7	16.9	16.9	16.8	17.0	17.0	16.0	17.6
C	AUL	59.4	59.2	59.4	59.5	60.4	60.7	60.6	60.3	59.2	58.0	57.0	57.4	57.7
E	AUL	35.4	35.5	35.3	34.7	34.1	33.8	33.9	34.2	35.3	36.4	37.4	37.1	37.1
L	AUL	5.2	5.3	5.3	5.8	5.5	5.5	5.5	5.5	5.5	5.6	5.6	5.5	5.2
C	AUS	68.9	69.0	69.5	70.1	70.3	69.9	70.2	70.2	70.5	69.9	69.8	69.3	68.9
E	AUS	13.6	13.4	13.4	13.3	13.3	13.6	13.3	13.3	13.4	13.5	13.5	13.6	13.9
L	AUS	17.5	17.6	17.1	16.6	16.4	16.5	16.5	16.5	16.1	16.6	16.7	17.1	17.2
C	CAN	41.8	41.8	42.1	42.9	44.7	43.6	42.8	42.9	42.5	43.6	42.7	41.8	41.7
E	CAN	40.0	40.4	40.9	40.5	39.4	40.8	41.3	41.2	41.5	40.6	41.3	41.9	41.4
L	CAN	18.2	17.8	17.0	16.6	15.9	15.6	15.9	15.9	16.0	15.8	16.0	16.3	16.9
C	ESP	89.0	86.2	83.9	82.0	80.1	78.5	77.7	76.5	75.8	74.7	70.0	68.9	69.2
E	ESP	0.3	1.9	3.8	6.0	8.0	9.7	10.5	11.6	11.5	12.8	16.8	18.3	18.3
L	ESP	10.7	11.9	12.3	12.0	11.9	11.8	11.8	11.9	12.7	12.5	13.2	12.8	12.5
C	EUA	56.7	57.7	58.5	59.2	58.6	58.8	58.0	56.4	56.3	56.0	55.9	56.1	54.6
E	EUA	22.9	22.7	21.6	21.2	21.7	21.9	22.2	23	23.2	23.5	23.5	23.5	24.8
L	EUA	20.4	19.6	19.9	19.6	19.7	19.3	19.8	20.6	20.5	20.5	20.6	20.4	20.6
C	PRO	62.0	61.9	61.9	62.0	62.2	61.7	61.3	60.8	60.6	60.1	59.1	59.1	58.4
E	PRO	23.0	23.1	23.3	23.4	23.5	24.1	24.3	24.6	24.8	25.2	26.1	26.2	26.6
L	PRO	15.0	15.0	14.8	14.6	14.3	14.2	14.4	14.5	14.6	14.7	14.8	14.7	15.0

Elaboración propia con base en: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1989 y 1995.

N.G.= Nivel de gobierno. C= Central. E= Estatal, provincial o regional. L= Local.

ALE= Alemania. AUL= Australia. AUS= Austria. CAN= Canadá. ESP= España. EUA= Estados Unidos. PRO= Promedio.

No se incluyen transferencias.

De la información que se presenta en los cuadros anteriores se derivan algunas conclusiones valiosas. La primera es que el diseño intergubernamental de las finanzas de cada país responde a una variedad de circunstancias concretas --políticas, económicas y culturales. En este sentido, es importante mencionar que ni siquiera entre países que comparten características similares --en este caso su nivel de desarrollo-- se pueden hacer comparaciones determinantes. Por ejemplo, en el ámbito de los gobiernos locales, el promedio de ingresos de Australia para los años de 1980 a 1992 es del 5.4%, mientras que el promedio para Austria en esos años es del 16.6% (tres veces más). Por el lado del gasto, la situación es igual; los gobiernos locales de Australia registran un promedio del 5.5% y los de Alemania del 17%. En lo que respecta a las finanzas municipales de los países con un alto nivel de desarrollo que presentan las estructuras más descentralizadas --en orden de importancia-- son: Australia, Estados Unidos, Alemania y España por la parte del ingreso, y Estados Unidos, Alemania, Australia y Canadá por la parte del gasto.

Otra de las cosas que llama la atención es que en general la estructura de los ingresos se encuentra más centralizada que la de los gastos. En este sentido, es fundamental identificar a qué orden de gobierno se descentralizan los gastos. Por ejemplo, la estructura del gasto en Australia esta descentralizada unos 10 puntos porcentuales más que la del ingreso, sólo que dicho porcentaje se transfiere casi en su totalidad al nivel de gobierno estatal, dejando a los gobiernos locales en las mismas condiciones. Por el contrario, en los otros casos, si bien las diferencias entre las estructuras del ingreso y las del gasto no son tan altas, la descentralización del gasto se dirige tanto a los niveles de gobierno estatal, como local.

Si bien la información presentada en los cuadros anteriores permite llevar a cabo un análisis muy provechoso sobre la distribución de los recursos entre los ámbitos de gobierno de los países con un alto desarrollo económico, la utilidad que particularmente presentan para este estudio se deriva de su comparación con la estructura fiscal mexicana. A continuación se muestra una comparación de la estructura intergubernamental del ingreso y el gasto del promedio de estos países con la de México:

Cuadro 10

Comparación de las estructuras de ingreso y gasto de México con la del promedio de 6 países con un alto nivel de desarrollo

País/Gobierno	INGRESOS		GASTOS	
	P. Desarrollados	México	P. Desarrollados	México
Central	67.4	87.0	60.8	88.3
Estatad	20.2	11.0	24.5	8.5
Local	12.4	2.0	14.7	3.2

Elaboración propia con base en los cuadros 3, 5, 8 y 9.

Las cifras correspondientes a los países industrializados no incluyen los montos provenientes de transferencias. Las cifras de México no incluyen los montos provenientes de participaciones.

Los promedios corresponden a los años 1980-1992, salvo en el caso del gasto en México en que el promedio corresponde a los años 1982-1992.

En cuanto a la comparación de las estructuras de ingreso y gasto entre estos países y México, las conclusiones son evidentes. Tanto por el lado del ingreso como por el del gasto los desequilibrios para el periodo 1980-1992 son muy altos. Por la parte de los ingresos, México presenta un gobierno central 19.6 puntos porcentuales más centralizado que los países desarrollados, y unos niveles de gobierno estatal y local con 9.2% y 10.4% respectivamente, menor capacidad de incidencia que los de países desarrollados. En cuanto al gasto, la estructura del gobierno federal en México se encuentra 27.5 puntos porcentuales más centralizada que las de los países desarrollados, y sus gobiernos estatales y locales disponen de 16% y 11.5% menos capacidad de incidencia que los países industrializados.

2. Una comparación internacional con países de desarrollo económico similar al mexicano

En lo que respecta a los países con niveles de desarrollo moderado, ya se advirtió anteriormente que no hay una sola fuente que presente la información de forma sistemática para los países y los años seleccionados. Además, la escasa información que se dispone sobre la distribución intergubernamental de las estructuras del ingreso y del gasto en estos países está claramente centrada en el estudio de los sistemas latinoamericanos.³⁹ Alerta de las limitantes en un estudio comparativo de este tipo, a continuación se presenta la distribución fiscal de los distintos niveles de gobierno de tres países latinoamericanos: dos federales, Argentina y Brasil, y uno unitario, Colombia.

³⁹ Entre los trabajos que hacen mención a la distribución intergubernamental de las estructuras fiscales de países latinoamericanos con niveles de desarrollo moderado se encuentran: Rafael de la Cruz y Armando Barrios (coords.), *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1994. Daniel Artana y Ricardo López, "Descentralización fiscal en Argentina, Brasil, Chile y Colombia", *Federalismo fiscal*, 1997, núm. 57, pp. 137-165. Alberto Porto y Pablo Sanguinetti, *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*, Chile, Naciones Unidas, 1993 (Serie: Política Fiscal, 45). José. R. Rodrigues Afonso, *Descentralización fiscal en América Latina: el caso de Brasil*, Chile, Naciones Unidas, 1994 (Serie: Política Fiscal, 61).

Cuadro 11**Distribución porcentual de los ingresos y los gastos por jurisdicción de gobierno en países de crecimiento económico moderado**

N.G	País	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
I N G R E S O S														
C	ARG	*	*	*	*	54.5	62.8	56.6	54.5	54.5	*	*	*	*
E	ARG	*	*	*	*	42.9	33.9	39.6	41.9	41.6	*	*	*	*
L	ARG	*	*	*	*	2.6	3.3	3.8	3.6	3.9	*	*	*	
C	BRA	77.8	77.9	77.9	80.1	78.5	78.2	72.5	81.4	71.5	70.1	75.0	70.2	71.1
E	BRA	19.4	19.5	20.2	17.1	19.0	19.7	24.2	16.5	25.0	26.2	21.3	24.2	24.2
L	BRA	2.8	2.6	1.9	2.8	2.6	2.1	3.3	2.1	3.5	3.7	3.7	5.6	4.7
C	COL	82.1	80.1	80.1	78.7	80.0	81.4	84.2	*	*	*	*	*	*
E	COL	12.6	13.6	13.8	14.7	13.3	12.3	10.4	*	*	*	*	*	*
L	COL	5.3	6.3	6.1	6.6	6.7	6.3	5.4	*	*	*	*	*	*
G A S T O S														
C	ARG	66.3	*	*	*	67.5	65.7	61.5	62.6	62.6	62.1	58.0	55.7	*
E	ARG	28.3	*	*	*	28.6	28.9	32.8	31.6	31.7	31.7	34.9	35.7	*
L	ARG	5.4	*	*	*	3.9	5.4	5.7	5.8	5.7	6.2	7.1	8.6	*
C	BRA	67.6	67.6	66.3	67.9	68.1	67.9	67.8	64.6	70.5	71.4	65.5	57.2	62.0
E	BRA	24.3	24.3	25.6	23.9	23.7	24.4	23.6	26.4	20.9	21.3	24.2	28.6	26.5
L	BRA	8.1	8.1	8.1	8.2	8.2	7.7	8.6	9.0	8.6	7.3	10.3	14.2	11.5
C	COL	70.1	70.1	73.7	72.1	71.1	67.9	72.3	*	*	*	*	*	*
E	COL	22.3	22.0	19.3	20.4	21.5	24.3	21.4	*	*	*	*	*	*
L	COL	7.6	7.9	7.0	7.5	7.4	7.8	6.3	*	*	*	*	*	*

Elaboración propia con base en: IMF. *Government Statistics Yearbook*, 1989 y 1995. Alberto Porto y Pablo Sanguinetti. *Descentralización fiscal en América Latina: el caso Argentino*. Chile, Naciones Unidas, 1993. José Roberto Rodríguez Afonso. *Descentralización fiscal en América Latina: el caso de Brasil*. Chile, Naciones Unidas, 1994.

N.G.= Nivel de gobierno. C= Central. E= Estatal, provincial o regional. L= Local.

ARG= Argentina. BRA= Brasil. COL= Colombia. CHI= Chile. VEN= Venezuela. PRO= Promedio.

No se incluyen transferencias.

* datos no disponibles.

A pesar de que las distribuciones de los ingresos y los gastos entre los distintos órdenes de gobierno presentadas en el cuadro anterior no permiten, de ninguna manera, hacer generalizaciones sobre el comportamiento de las estructuras fiscales intergubernamentales en los países de desarrollo moderado, sí son de utilidad para registrar ciertas tendencias. En principio, llama la atención, una vez más, la dependencia que existe entre los niveles de descentralización fiscal y las realidades históricas, políticas y geográficas particulares de cada país. Así pues, el caso de Argentina, que es un país cuya tradición ha dado un lugar preponderante a sus provincias, muestra una fuerte presencia de este orden de gobierno en el manejo tanto de los ingresos como de los gastos. Sin embargo, las estructuras fiscales de sus gobiernos locales aún se encuentran muy debilitadas. En Colombia, en cambio, los gobiernos locales presentan un margen de autonomía sobre sus finanzas públicas comparable al de países con altos grados de desarrollo económico. En el caso Brasileño, las estructuras fiscales de su nivel intermedio de gobierno registra un nivel

de descentralización mucho mayor al de sus gobiernos locales. De los tres casos expuestos, es de especial interés la distribución intergubernamental de las finanzas públicas en Colombia, la cual a pesar de operar en un estado unitario, presenta un importante grado de descentralización fiscal. Sin caer en generalizaciones, esta situación muestra, en principio, que la relación entre el grado de descentralización de las estructuras fiscales de un país con la organización territorial de su estado, no es necesariamente determinante.

Otro elemento que causa interés es la asimetría que existe entre los niveles de descentralización de las estructuras del ingreso y las del gasto. Una vez más, la centralización de los ingresos se encuentra por encima de la de los gastos, sin registrarse ninguna tendencia a la reducción de esta distancia; en promedio, la distribución de los gastos en el nivel local está 3.3 puntos porcentuales por encima de la distribución de los gastos. Las tendencias que sí muestran similitudes son las de la evolución del nivel de descentralización de los ingresos y los gastos al interior de cada país, las cuales registran un paulatino pero constante descargo de las responsabilidades fiscales del gobierno central sobre sus gobiernos estatal y municipal. De las estructuras de las finanzas públicas de estos tres países, llama especial atención la significativa presencia del gobierno local colombiano en el manejo de sus ingresos, y los altos niveles de descentralización del gasto en los gobiernos locales de Brasil en los últimos años. De seguir estas tendencias, parece previsible un mayor fortalecimiento fiscal de los gobiernos subnacionales de estos países en detrimento de las estructuras fiscales de sus gobiernos centrales.

Como en el caso de los países con altos niveles de desarrollo económico, a continuación se realiza una comparación entre el promedio de los pesos relativos de los distintos órdenes de gobierno de Argentina, Brasil y Colombia con los de México:

Cuadro 12
Comparación de las estructuras de ingreso y gasto de México con la del promedio de 6 países con un nivel de crecimiento económico moderado

País/Gobierno	INGRESOS		GASTOS	
	P. Des. Moderado	México	P. Des. Moderado	México
Central	73.1	87.0	65.9	88.3
Estatal	22.7	11.0	26.1	8.5
Local	4.2	2.0	8.0	3.2

Elaboración propia con base en el cuadro 11.

Las cifras correspondientes a los tres países latinoamericanos no incluyen los montos provenientes de transferencias. Las cifras de México no incluyen los montos provenientes de participaciones.

El cálculo de los pesos relativos de los niveles de gobierno en las estructuras fiscales de los tres países latinoamericanos se realizó tomando en cuenta sólo los años en que se registró información. El promedio de la estructura del ingreso en México corresponde al periodo 1980-1992 y el de la estructura del gasto a los años de 1982 a 1992.

La comparación del grado de centralismo de las estructuras fiscales de países con niveles de crecimiento económico moderado con las de México, dejan ver, a simple vista, el amplio peso relativo del gobierno central mexicano sobre las estructuras fiscales de sus gobiernos subnacionales. Si bien, como se supuso, el entramado fiscal intergubernamental de los países con un desarrollo económico similar al de México se encuentra más centralizado que el de los países con un grado de crecimiento económico elevado, éste registra un nivel de descentralización mucho mayor que el de México. La estructura intergubernamental mexicana tanto en los ingresos como en los gastos está más centralizada que la del promedio de los países latinoamericanos expuestos. Por la parte del ingreso, la comparación presentada en el cuadro anterior muestra una distribución de los recursos en los gobiernos central, estatal y municipal que se encuentra 13.9, 11.7 y 2.2 puntos porcentuales respectivamente más centralizada que en los países con un crecimiento económico similar. La disponibilidad de recursos que tienen los gobiernos estatales y locales en estos países latinoamericanos rebasa en más de un 100% a la que disponen estos mismos gobiernos en México. Por lo que respecta a la estructura de los gastos, la presencia del gobierno federal en México es aún más amplia: no sólo la libertad de los gobiernos subnacionales se encuentra 22.4 puntos porcentuales más restringida que la del promedio de los países latinoamericanos, sino que los estados y los municipios tienen en conjunto casi 3 veces menos acceso a la definición del destino de los gastos que se llevan a cabo en sus jurisdicciones.

C. Consideración final. ¿Hacia un nuevo federalismo en México?

La información presentada en este capítulo ha servido para documentar las condiciones iniciales de esta investigación, a saber: el sistema de relaciones fiscales intergubernamentales en México se caracteriza por un alto centralismo, el cual ha venido cediendo más recursos y facultades a los gobiernos subnacionales en los últimos años. Efectivamente, el arreglo fiscal actual --cuando menos en lo referente a los ingresos y los gastos-- da preeminencia al nivel central de gobierno en detrimento de las estructuras financieras de los gobiernos subnacionales. No obstante este centralismo, también se mostró que desde hace tres sexenios, los gobiernos estatales y municipales han aumentado --aunque muy lentamente-- su peso relativo en el entramado de las estructuras del ingreso y del gasto.

El análisis cualitativo de la paulatina descentralización de las facultades y los recursos fiscales hacia los gobiernos subnacionales identifica dos eje centrales sobre los que han evolucionado estas políticas. En lo que corresponde a la estructura de los ingresos queda claro que la línea de acción seguida hasta este momento (y desde 1980) ha sido la del

fortalecimiento de los ingresos totales de los estados y municipios a partir de un incremento en los recursos que estos niveles de gobierno obtienen de las participaciones federales. Es decir, lo que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha logrado es aumentar la disponibilidad de recursos totales de los estados y municipios, pero al costo de dilatar la consolidación de las fuentes directas del ingreso. Hasta el momento, esta situación ha impedido el fortalecimiento y la capacitación de las estructuras institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales para enfrentar sus responsabilidades fiscales.⁴⁰

Por lo que respecta a las políticas de descentralización del gasto, la situación no es tan clara como en los ingresos. Hasta el momento, la asignación del gasto a los estados y los municipios se ha hecho más con base en programas que en diseños institucionales duraderos. Así, en términos reales tenemos que en los últimos años, los recursos que han ejercido los estados y los municipios del país han provenido de dos fuentes principales: los programas especiales de inversión (entiéndase educación y salud) y los recursos provenientes del Ramo XXVI del presupuesto federal (antes canalizados a través del PRONASOL). La administración del presidente Zedillo ha sido particularmente enfática en seguir con esta política de descentralización del gasto correspondiente al Ramo XXVI, hasta que estos recursos queden descentralizados en sus dos terceras partes. Hasta el momento se cuenta con muy pocos trabajos de evaluación sobre los impactos que las políticas descentralizadoras han tenido en la estructura intergubernamental del gasto público; sin embargo, hay que reconocer que el análisis cuantitativo del entramado fiscal actual registra un ligero, pero creciente, aumento de la participación relativa de gobiernos subnacionales en entramado fiscal intergubernamental actual.

Por otra parte, en el capítulo también se señaló que no obstante el aumento de los pesos relativos de los gobiernos subnacionales en el entramado fiscal actual, éstos no han logrado aumentar los niveles de gasto en inversión en sus jurisdicciones. Esta realidad nos lleva a pensar que las políticas actuales de descentralización de ingresos y gastos o no tienen el propósito, o han fallado en el objetivo de fortalecer las estructuras fiscales autónomas de los estados y los municipios. En principio, esta situación pone en evidencia que el entregar mayores recursos a los estados y municipios, sin ningún otro tipo de 'incentivos' por parte de la federación, no asegura --por no decir que impide-- que los

⁴⁰ Evidentemente, la función del SNCF no es fortalecer la capacidad 'institucional' de los gobiernos subnacionales para que éstos consoliden sus fuentes de recaudación directa, sino simplemente asegurar que los estados y municipio reciban más ingresos de los que recibirían utilizando sus propias capacidades administrativas. En este sentido, hay que reconocer la gran utilidad y funcionalidad del Sistema, la cual queda demostrada con la ampliación de la presencia de los estados y municipios en los ingresos nacionales. Sin embargo, no parece aventurado suponer que esta situación se ha convertido de hecho en uno de los obstáculos para el fortalecimiento de las fuentes de recaudación directas de los gobiernos subnacionales.

gobiernos subnacionales lleven a cabo esfuerzos reales por hacer un uso eficiente de esos recursos.

La situación actual que vive el llamado nuevo federalismo fiscal en México permite suponer que cuando menos en el corto y en el mediano plazos, las políticas fiscales nacionales continuarán orientándose hacia la paulatina descentralización de recursos y facultades fiscales del gobierno federal a los estados y municipios. La evidencia actual también indica que el diseño de las políticas descentralizadoras vigentes no ha provisto a los gobiernos subnacionales de los incentivos necesarios para que éstos manejen con eficiencia sus finanzas públicas. Así las cosas, el epicentro de esta investigación desplaza su atención hacia las estructuras financieras de dos municipios mexiquenses, para analizar sus capacidades y limitaciones con las que se encuentran bajo el esquema intergubernamental actual.

III. EL CASO DEL MUNICIPIO DE TOLUCA

Conviene lanzar faros sobre el municipio.
Es de la mayor importancia conducir las luces
del conocimiento a los rincones del país.

Luis González y González

A. Introducción

El objeto de presentar las características principales del municipio de Toluca es conocer con la mayor amplitud y detalle posibles las capacidades y las limitaciones que tienen las estructuras fiscales municipales. Es decir, el propósito de este estudio de caso es esbozar un diagnóstico sobre la condición actual del municipio para administrar los recursos públicos que recibe y para decidir la asignación de sus gastos. Como se mencionó, este ejercicio cobra especial interés en el entendido que la hacienda pública municipal recibirá más recursos en el mediano y largo plazos, por lo que se vuelve una condición necesaria conocer las capacidades de administración fiscal de que dispone este nivel de gobierno.

Para llevar a cabo este objetivo, la información que se presenta en el capítulo hace referencia tanto a los rasgos concretos de las estructuras fiscales locales, como a las características más generales del municipio de Toluca. La decisión de incorporar no sólo el análisis de la hacienda pública, sino también información correspondiente a otros ámbitos del municipio, obedece a la necesidad de conocer el contexto en el que actúan las estructuras fiscales, en tanto se reconoce la utilidad que tiene el análisis de variables cualitativas para entender y explicar la información que arrojan los datos cuantitativos de las finanzas públicas.¹ En cuanto a la información de carácter más general o coyuntural del municipio, es de mencionar que ésta aparece en los primeros apartados del capítulo, haciendo referencia a temas como el contexto histórico, las características socioeconómicas, la coyuntura política, las disposiciones legales, etc. Por lo que respecta al análisis de las estructuras fiscales del municipio de Toluca, cabe señalar que la atención primordial de este trabajo se centra en el estudio del trienio de gobierno municipal 1994-1996. No obstante el interés por estudiar a detalle estos tres años, también se exponen las tendencias generales del comportamiento de la hacienda pública de 1975 a 1996 con la intención de ubicar las trayectorias de las estructuras del ingreso y del gasto del municipio de Toluca.

Un elemento que es importante señalar es que la información que aparece en este capítulo se refiere principalmente al municipio de Toluca; sin embargo, dado que este nivel de gobierno mantiene un estrecho vínculo con las características generales de su estado, también se hará mención de algunos rasgos del Estado de México.

¹ La metodología empleada para la presentación de los estudios de caso fue tomada de: Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, pp. 51-62.

1. Características sobresalientes

Uno de los aspectos más significativos del municipio de Toluca parte del hecho de que se trata de una de las capitales estatales del país de mayor crecimiento en las últimas décadas. Este hecho se debe, en buena parte, al precipitado proceso de industrialización que a partir de los años cincuenta se viene presentando en el Estado de México. El asentamiento de un gran número de industrias en el municipio así como en diversas áreas aledañas a su territorio, ha desencadenado un proceso de crecimiento económico que ha tenido fuertes repercusiones en la provisión municipal de infraestructura y servicios públicos.

Aunado a los esfuerzos del municipio tanto por aumentar su infraestructura, como por ampliar los márgenes de cobertura y calidad de los servicios públicos, éste también ha tenido que contribuir a cubrir las diversas demandas que como capital estatal se le presentan. En este sentido, el municipio de Toluca ha tenido que hacer un importante esfuerzo por apoyar y promover las actividades de una entidad federativa tan importante como lo es la del Estado de México.

Otro elemento de particular importancia en el municipio de Toluca, es la incuestionable hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en las estructuras del poder local. No obstante las derrotas políticas que el PRI ha enfrentado en diversas regiones del Estado de México en los últimos años, la capital del estado sigue siendo un enclave del priísmo. Hasta la fecha, el PRI ha ganado todas las elecciones del Ayuntamiento, al tiempo que ha logrado construir una serie de canales permanentes de comunicación con los partidos de oposición; situación que le ha permitido imponer el diálogo y la negociación sobre los conflictos políticos en el municipio.

B. Breve referencia histórica

El nombre de Toluca es de origen náhuatl; viene de **Tolotzin**, deidad local y de **can**, lugar: "lugar donde está el dios Tolo".

El territorio que ocupa actualmente el municipio de Toluca adquiere importancia histórica desde tiempos de los Toltecas, fue uno de los 20 barrios del Imperio de Tula. Posteriormente, en el siglo VII d.C., se asentaron en el Valle de Toluca los matlazincas quienes crearon una importante cultura, fundando pueblos insignes como la propia ciudad de Toluca.² La historia de Toluca, y por tanto de su primer nombre, comienza durante la Colonia con la creación del Marquesado del Valle de Oaxaca otorgado en 1529 a Hernán Cortés por el rey Carlos V. Los documentos de esa época (principalmente los que provienen del Hospital de Jesús) le confieren a Toluca la clasificación de 'villa' y el nombre de 'Ciudad

² Alfonso Sánchez García, *Monografía municipal. Toluca*, México, Gobierno del Estado de México, 1987, p. 9.

de San Joseph de Toluca'.³ Durante esa época, la región sólo destacó por su producción de maíz y de carne para abastecer a la ciudad de México. Toluca se erigió en corregimiento en el siglo XVIII y fue hasta 1812 cuando --en acuerdo con la Constitución de Cádiz-- se constituyó en ayuntamiento.⁴ Con la formación del Estado de México el 2 de marzo de 1824, Toluca inició su existencia jurídica como municipio libre y seis años más tarde se convirtió en la cuarta capital política del Estado de México.⁵ Durante el siglo XIX Toluca tuvo una agitada vida política y civil, los poderes emigraron a Tlalapan, Sultepec y Metepec para después volver a Toluca. Más tarde, durante la Revolución, la región cayó en manos del ejército huertista, y no fue hasta 1930 que el gobierno del Filiberto Gómez comenzó a modernizar al municipio.⁶

Las características actuales del municipio de Toluca tienen su origen en la expansión industrial que se dio a mediados del presente siglo durante la etapa de sustitución de importaciones. En esos años, Toluca ayudó a desahogar buena parte de la actividad industrial de la ciudad de México y del Valle Cuautitlán-Texcoco.⁷ El drástico crecimiento que ha padecido la ciudad de Toluca en los últimos cincuenta años, ha trastocado sus estructuras socioeconómicas tradicionales, al tiempo que ha obligado a las autoridades municipales y estatales a realizar fuertes inversiones en infraestructura.

C. Características socioeconómicas y territoriales

La superficie actual del municipio de Toluca es de 377.28 km², la cual representa el 1.82% del territorio del Estado de México. El municipio colinda al norte con los municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya, Oztolotepec 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.

El municipio de Toluca se localiza en el vértice noroccidental del Valle de Toluca y la parte suroccidental del Valle de Ixtlahuaca. Actualmente, el municipio de Toluca pertenece al XIV Distrito Judicial y Rentístico del Estado de México. De acuerdo con el Bando Municipal, el municipio está integrado por la cabecera municipal, que es la ciudad

³ Para una historia detallada de Toluca durante la Colonia véase José Luis Alanís Bayoso, *Páginas para la historia mexiquense (antología hemerográfica)*, México, Pliego impresores, 1995, pp. 39-43.

⁴ Para una interesante descripción del proceso electoral en Toluca durante su existencia como corregimiento véase, *ibid.*, pp. 44-45.

⁵ José Alfredo Delgado Peña, "La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993)" en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 314.

⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Los municipios del Estado de México*, México, SEGOB, 1988, p. 530. (Colección: Enciclopedia de los municipios en México)

⁷ Sólo entre 1975 y 1981 se asentaron en el Valle de Toluca y el de México cerca de 1,150 industrias.

de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, 79 sectores, 56 colonias, 15 barrios, 8 fraccionamientos, 24 delegaciones y 26 subdelegaciones (pueblos y rancherías).

En cuanto a la evolución poblacional es de mencionarse que en 1950 el total de pobladores ascendía a 115,019, en 1960 a 156,033, en 1970 a 239,261, en 1980 a 357,071 y en 1990 a 487,612.⁸ Estas cifras indican una tasa de crecimiento anual de 3.1% entre 1950 y 1960, de 4.5% entre 1960 y 1970, de 3.9% entre 1970 y 1980, y de 3.2% entre 1980 y 1990.⁹ En promedio, entre 1950 y 1990 la población del municipio creció a una tasa de 3.7%, tasa considerablemente menor a la del estado que fue de 5.1% para el mismo periodo. De acuerdo con los datos del XI censo de población y vivienda, en 1990 los habitantes de Toluca representaban el 5% de la población de la entidad.¹⁰ En cuanto a las características de la población total del municipio son de mencionar los siguientes datos: el 86% vive en localidades con más de 2,500 habitantes, destacando la cabecera municipal que concentra al 67%, el 48.4% son hombres y el 51.6% son mujeres, el 12.8% vive en zonas rurales y el 87.2% en zonas urbanas.¹¹

El crecimiento demográfico de Toluca se ha mantenido relativamente constante (a una tasa promedio de 3.7%) en los últimos cuarenta años. Entre 1950 y 1990 el municipio ha visto incrementada su población en más de 4 veces. En 1990 su densidad de población fue de 1,292 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra muy superior a la media estatal de 457 habitantes por kilómetro cuadrado. Evidentemente este crecimiento poblacional se encuentra asociado a la inmigración; el XI censo de población y vivienda establece que en 1990, el 87.9% de la población del municipio había nacido en el Estado de México, mientras que un 11.5% había emigrado de otras entidades. El municipio de Toluca se distingue como receptor de flujos migrantes principalmente de los estados de Michoacán (16.9%), Distrito Federal (37.6%), Guerrero (5.4%), Veracruz (5.1%), Guanajuato (4.7%) y Puebla (4.4%).

En cuanto a los aspectos socioeconómicos es de destacar que en términos generales, el municipio de Toluca presenta niveles superiores a los del Estado de México y a los de la federación. Esta situación se puede ver reflejada en el comportamiento de tres grandes agregados: vivienda y servicios básicos, salud y asistencia social, y educación.

⁸ Actualmente se calcula que el municipio de Toluca cuenta con una población de 535 mil habitantes.

⁹ INEGI, *Cuaderno estadístico municipal. Toluca, Estado de México*, México, INEGI/Gobierno del Estado de México, 1994, p. 13.

¹⁰ Es importante mencionar que no obstante la calidad de capital estatal del municipio de Toluca, éste no concentra la mayor parte de la población de la entidad (como es el caso de muchas capitales estatales), sino que ocupa el 5o. lugar, después de los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan y Tlanepantla, todos ellos conurbados a la ciudad de México.

¹¹ Zonas rurales = localidades con menos de 2,500 habitantes. Zonas urbanas = localidades con 2,500 y más habitantes.

En lo relativo a vivienda y servicios básicos, la situación del municipio de Toluca en 1990 fue la siguiente:

Cuadro 1
Indicadores de vivienda y servicios básicos

Indicador/Orden de gobierno	Federación	Estado de México	Toluca
% de viviendas con disponibilidad de drenaje	63.6%	74.0%	78.7%
% de viviendas con disponibilidad de agua entubada	79.4%	85.1%	87.0%
% de viviendas con disponibilidad de electricidad	87.5%	93.8%	95.4%
% de viviendas que utilizan leña o carbón	21.2%	11.3%	10.1%
% de viviendas con hacinamiento a/	n.d.	58.61%	51.27%
% de ocupantes en viviendas con piso de tierra a/	n.d.	12.80%	13.14%
% de viviendas con un cuarto	10.5%	8.5%	5.4%
Ocupantes por cuarto	1.5	1.4	1.3
Promedio de ocupantes por vivienda b/	n.d.	5.2	5.2

Fuente: INEGI, *Niveles de bienestar en México*, 1993.

a/ Fuente: CONAPO, *Sistema automatizado de información sobre la marginación en México*, 1990.

b/ Fuente: INEGI, *Cuaderno estadístico municipal. Toluca*, 1994.

n.d.: no disponible

Del cuadro anterior se deriva que en cuanto a infraestructura urbana y a cobertura de servicios públicos, el municipio está por encima del promedio estatal y nacional; sin embargo, el Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 señala que aún se enfrentan algunos rezagos en las áreas de alumbrado público, seguridad y vialidad.¹² El comportamiento de algunos de los indicadores presentados anteriormente ha mejorado sustancialmente en los últimos 15 años. Entre 1980 y 1990 se observaron las siguientes mejoras: el número de viviendas con disponibilidad de drenaje aumentó en un 2.5%, las viviendas con agua entubada aumentaron en el 3.5%, las viviendas con acceso a electricidad aumentaron en un 5% y por último, el número de viviendas con un cuarto disminuyó en un 12%.¹³

Por lo que respecta a los indicadores de salud y de asistencia social del municipio, el Instituto de Salud del Estado de México registró que en 1993, 573,127 habitantes tenían

¹² El Plan de Desarrollo Municipal 1991-1993 señala que aproximadamente la mitad de las 143 localidades que conforman al municipio de Toluca carecen del servicio de alumbrado público, al tiempo que el servicio que tiene mayor demanda es el de la seguridad pública, seguido por el de recolección de desechos sólidos. Véase, J. A. Delgado, *op. cit.*, p. 320.

¹³ La comparación de estos índices entre 1980 y 1990 fue obtenida de Emilio Ocampo Arenal, *Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México/IGCEM, s.a., pp. 92 y 97.

acceso a las instituciones de salud y asistencia social. Asimismo, en ese año, el municipio contaba con 59 unidades médicas en servicio, atendidas por 5,280 médicos.

En lo relativo a la educación, lo primero que hay que apuntar es que en 1990 el INEGI estimó que el 90.7% de la población del municipio era alfabeta, porcentaje similar al del estado (90.8%) y ligeramente superior al del resto del país (87.4%). También es de mencionar que en la actualidad Toluca cuenta con servicios educativos de todas clases y en todos los niveles, "se puede decir que ya es muy rara la carrera que no se puede seguir en este municipio, pues desde su fundación en 1956, la Universidad ha ido ampliando sus servicios al grado de que hoy en día cuenta con más de 80,000 alumnos y más de 60 carreras diferentes".¹⁴ Las cifras más recientes señalan que en el año de 1995, 188,921 habitantes del municipio de Toluca asistían regularmente a clases. En este sentido el municipio disponía de 574 planteles educativos y de 8,600 maestros para enfrentar sus demandas educativas. Para ese año la infraestructura educativa fue la siguiente:

Cuadro 2
Infraestructura educativa

Nivel escolar	Alumnos inscritos	Personal docente	Escuelas
Total	188,921	8,600	574
Preescolar	24,083	762	176
Primaria	98,030	2,560	196
Capacitación laboral	6,070	378	40
Secundaria	38,076	2,669	103
Profesional medio	4,940	60	22
Bachillerato	17,722	1,631	37

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico del Estado de México*, 1996.

De la información referente a los indicadores socioeconómicos presentados, se deriva que el municipio de Toluca presenta un nivel de marginación bajo;¹⁵ de hecho, para el año de 1990, el Consejo Nacional de Población le asignó un índice de marginación de -1.59391 el cual corresponde al grado de marginación denominado, 'muy bajo'. Por otra parte, el INEGI, en un esfuerzo por clasificar a los gobiernos subnacionales según su nivel socioeconómico, creó un indicador de bienestar que, en 1990, clasificó al municipio de Toluca en el nivel 6 de una escala ascendente (de menor a mayor bienestar) que va de 1 a 7.¹⁶ Otros dos estudios de evaluación de la marginación en el Estado de México también

¹⁴ A. Sánchez, *op. cit.*, pp 88-89.

¹⁵ Los poblados y las comunidades rurales del municipio son las que registran los mayores índices de marginación. En estas zonas reside una buena parte de la población indígena, primordialmente de origen otomí.

¹⁶ El nivel 6 del indicador de bienestar del INEGI al cual pertenece el municipio de Toluca está formado por 102 municipios (5.5% del total), eminentemente urbanos, que concentran el 14.2% de la población total del país. A pesar de que estos municipios pertenecen fundamentalmente a las entidades federativas que aportan un mayor número de municipios al nivel 7, en esta clasificación se presentan indicadores de desarrollo menores a ese nivel, pero superiores a los que se observan a nivel nacional. En muchos casos, se trata de zonas conurbadas que se forman en la periferia de los

clasificaron al municipio de Toluca como uno con nivel de desarrollo alto. El primero, elaborado por el Gobierno del Estado, clasificó a Toluca en el estrato de municipios con un nivel de desarrollo muy alto.¹⁷ Por su parte, el segundo trabajo sitúa a Toluca en el nivel de bienestar denominado medio-alto.¹⁸

D. Desarrollo económico

En cuanto al desarrollo económico del municipio de Toluca, es importante mencionar que el proceso de industrialización que comenzó a partir de los años cincuenta, se ha convertido en el eje principal de crecimiento económico del Estado de México en general y del municipio de Toluca en particular. A nivel estatal, en 1960 las actividades del sector primario ocupaban el 61.4% de la mano de obra, mientras que la industria sólo absorbía el 20.3%, 20 años después las actividades secundarias ocupaban el 43.3% de la mano de obra, en tanto que el sector terciario ocupaba el 39.6% y el primario el 17.1%.¹⁹ En 1993 el Estado de México era la segunda entidad más industrializada del país (después del D.F.), la cual generaba el 10.4% del Producto Interno Bruto nacional. Por el tamaño de su economía, supera a naciones como Chile y Perú.²⁰ En la actualidad, la entidad agrupa a más de 22,000 industrias de las cuales el 57.8% son microindustrias, el 29.4% son pequeñas, el 7.5% son

grandes polos de desarrollo que existen en el país, y que a pesar de tener una gran vinculación con las actividades económicas de la zona, presentan niveles de desarrollo distintos a los de grandes ciudades.

¹⁷ El índice comprende seis estratos que van de un nivel de desarrollo muy bajo a uno muy alto. Los indicadores que se tomaron en cuenta para la elaboración de este índice son los siguientes: nivel de ocupación, nivel de empleo formal, nivel de ingresos, ingreso per cápita, nivel educativo, servicios públicos de las viviendas, características de las viviendas y salud. Véase, Gobierno del Estado de México, *Nivel de desarrollo de los municipios del Estado de México*, México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social/Secretaría de Desarrollo Económico, 1992.

¹⁸ Este índice se llama 'Índice del Nivel de Vida Relativo (INV)' y presenta cuatro categorías que van del nivel bajo al alto. El INV es un promedio, una medida agregada a nivel municipal de un conjunto de elementos de bienestar que caracterizan el nivel de vida de la población. Estos elementos se refieren a las condiciones de vivienda y sus servicios básicos, nivel educativo, salud y los servicios dedicados a su conservación. Para un listado de las variables que se tomaron en cuenta para la elaboración de este índice véase, Francisco Rodríguez Hernández, *Condiciones de vida en el Estado de México. Evolución en la década de los ochenta*, México, El Colegio Mexiquense, 1994. (Serie: Investigaciones, 6)

¹⁹ La composición de ramas de actividad por sector es la siguiente: primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca. Secundario: minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, generación de energía eléctrica y construcción. Terciario: comercio y servicios.

²⁰ Henio M. Valenzuela argumenta que a pesar de que el crecimiento económico del Estado de México le confiere ventaja sobre otras entidades de la República, por más de una década el estado se ha venido rezagando con relación a su referente nacional. Este investigador señala seis puntos críticos en el desarrollo económico del Estado de México en los últimos años: 1) Deterioro en la capacidad de crecimiento. 2) El crecimiento económico ha sido inferior al poblacional, ocasionando así un deterioro permanente del bienestar social. 3) Insuficiencia de ahorro estatal para financiar el crecimiento. 4) Pérdida de competitividad. 5) Orientación de la economía al mercado interno en detrimento de las exportaciones. 6) Debilidad de las nuevas fuerzas de crecimiento. Véase, Henio Millán Valenzuela, *Desarrollo económico del Estado de México: puntos críticos y soluciones estratégicas*, México, El Colegio Mexiquense, s.a., pp. 1-12. (Serie: Documentos estratégicos, 2)

medias y el 5.3% son grandes.²¹ Las áreas industriales más importantes, tanto por su valor productivo como por los empleos que generan, son las de: automóviles y auto partes, metal-mecánica, alimentos, textiles, químicos y farmacéuticos, productos eléctricos, plástico, papel, y maquinaria.²² El peso relativo de la industria en la economía estatal, también es de considerable importancia; en 1993 representó el 42.7% del Producto Interno Bruto del estado y ocupó al 36.8% de la población económicamente activa. Para el mismo año, la composición industrial por sectores según su contribución al PIB estatal fue de 81% las manufacturas, 14.8% la construcción, 3.5% las industrias de electricidad, gas y agua, y 0.7% la minería. Las actividades más importantes de la industria manufacturera, según el valor que agregan a la estructura económica son: productos químicos (14.9%), automóviles (14.6%), alimentos (10.3%), electricidad (9.8%), y plásticos (7.3%).²³

Por lo que respecta al desarrollo económico del municipio de Toluca, en 1990 presentó un PIB de 10.5 billones de pesos, participando así con el 13% del PIB estatal. En términos relativos, se observa que el PIB per capita del municipio (21,761 pesos por habitante) es considerablemente superior al PIB estatal.²⁴ Por otra parte, el municipio de Toluca, al igual que el resto de su entidad, ha venido registrando cambios significativos en la participación porcentual de sus sectores. En 1930 Toluca contaba con tan sólo 10 fábricas, mientras que en 1984 registró casi 1,200 establecimientos industriales. En la actualidad, la industria es la actividad económica más importante del municipio, centrándose en la producción de bienes de consumo inmediato como alimentos, bebidas y medicinas, y los de consumo duradero como automóviles y artículos electrónicos. En cuanto a la agricultura, esta actividad ha venido disminuyendo su presencia, de tal forma que en la actualidad sólo el 50% de la superficie del territorio municipal se destina a las labores agropecuarias.²⁵ La producción de maíz es la actividad agrícola más importante, aunque también se cosecha avena y trigo en cantidades importantes. Destaca también la producción de trigo, frijol y árboles frutales. El sector ganadero también tiene una importante presencia en la economía municipal, sobre todo el referente al de ganado ovino, bovino y porcino. En cuanto a las actividades comerciales, es de mencionar que desde la

²¹ A pesar de que las grandes industrias ocupan el menor porcentaje del total de las empresas --como generalmente ocurre-- éstas son las más poderosas de la entidad y las que generan los más altos índices de empleo, ganancias, producción e inversión.

²² Gobierno del Estado de México, *Economic Overview of the State. Estado de Mexico, your Partner to Growth*, México, Dirección General de Industria, Minas y Promoción Externa del Gobierno del Estado de México, 1995, p. 16.

²³ *Ibid.*, p. 16.

²⁴ H. Ayuntamiento de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*, p. 36. (En adelante: *Plan...*)

²⁵ Este dato es de especial importancia si se toma en cuenta que hasta la primera mitad de este siglo, la región estaba poblada por grupos humanos ligados fundamentalmente a la producción agrícola: se trataba de una agricultura fundada tanto en la explotación de tipo latifundista como en la producción de subsistencia de tipo comunal y ejidal. Por otra parte, el resto del suelo municipal se distribuye de la siguiente manera: el 5% a actividades pecuarias, el 11% a las forestales, el 11% corresponde al área urbana y la superficie restante a otros usos.

época de la Colonia, el Valle de Toluca se ha considerado como uno de los principales proveedores de alimentos para la capital de la república. En 1984 se registraron 7,938 establecimientos comerciales dedicados principalmente al comercio de los productos de la industria tocinera --en especial el chorizo-- a los productos de leche, dulces, licores y curtiduría.²⁶

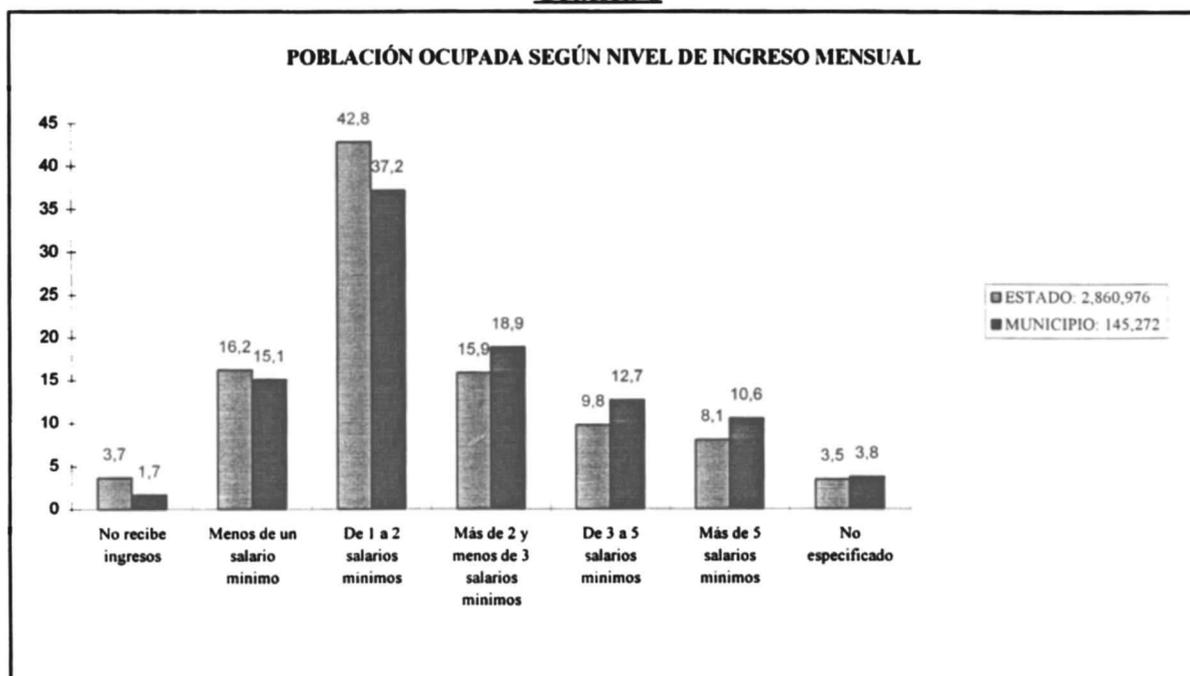
El último censo general de población y vivienda indica que en el año de 1990 el 43.4% de la población mexicana mayor de 12 años era considerada como económicamente activa (el 42.1% se encontraba ocupada y el restante 1.3% desocupada), en tanto que el 54.4% formaba parte de la población económicamente inactiva. En lo que respecta al municipio de Toluca, el 43.8% de su población era económicamente activa (el 42.4% se encontraba ocupada y el 1.4% desocupada) y el 54.5% inactiva. La población ocupada del Estado de México hacendía a 2,860,976 habitantes que presentaban la siguiente distribución sectorial: 8.7% de la población en el sector primario, 50.9% en el secundario y 36.4% en el terciario (el restante 3.6% no especificó). La población ocupada de Toluca era de 145,272 habitantes (equivalente al 5% de la PEA estatal) y su división sectorial era la siguiente: 3.9% en el sector primario, 33.6% en el secundario y 59.4% en el terciario (el restante 3.1% no especificó).

En lo que se refiere a las ramas de actividad del municipio de Toluca, cabe destacar la preeminencia y dinamismo de los sectores industrial y de servicios, que ocupan actualmente al 32 y al 57 por ciento respectivamente de la PEA total del municipio. En contraste, las actividades agropecuarias presentan una tendencia decreciente en cuanto a la PEA ocupada en este sector, representando el 4.1% de la PEA total, no obstante que el 71% de la superficie municipal está destinada a actividades del sector primario. Por otra parte, en 1993 Toluca registró una tasa promedio de desempleo abierto del 3%, cifra medio punto porcentual menor a la enfrentada por el resto del país.

Por último, cabe mencionar que la distribución salarial de la población ocupada de Toluca presenta cifras más alentadoras que las de su entidad federativa, veamos:

²⁶ A. Sánchez, *op. cit.*, pp. 100-104.

Gráfica 1



Fuente: INEGI, *Cuaderno estadístico municipal. Toluca, 1994.*

E. Contexto político

Hasta la mitad de este siglo, la organización socioeconómica del Estado de México determinaba, prácticamente, la manera en que la población participaba en la conducción de la sociedad y en la distribución del poder político. "Hacendados, propietarios de ranchos de extensión territorial considerable, pequeño-burgueses ligados a la actividad comercial y más raramente profesionales universitarios constituían las élites de poder político existentes en las distintas regiones del estado".²⁷ En esos años, los espacios de poder económico, político y social de la región del Valle de Toluca eran ocupados por unas cuantas familias acaudaladas; muchas de ellas cercanas al llamado grupo Atlacomulco iniciado por el jurista Isidro Fabela. Prácticamente el grupo Atlacomulco se consolidó en una clase política que ha ocupado --muchas veces por vínculos patrimonialistas-- importantes cargos en la administración estatal y local en Toluca. Sin embargo, con la expansión demográfica y la aparición de la sociedad industrial en la región, este grupo ha ido perdiendo su hegemonía en tanto ha tenido que relacionarse con nuevos grupos socioeconómicos y políticos (como líderes obreros, políticos profesionales, industriales) para negociar la repartición de los

²⁷ Edgar Samuel Morales Sales, *Estado de México. Sociedad. Economía. Política. Cultura*, México, UNAM, 1989, p. 20. (Colección: Biblioteca de las entidades federativas)

espacios de poder y de control social.²⁸ Así, afirman algunos, en los últimos años la clase política de Toluca se ha convertido en "el prototipo de una sociedad plural y democrática" en tanto ha sido capaz de insertar a diversos grupos "cuya idea del servicio público responde a una racionalidad cuyos medios persiguen la satisfacción plena del interés general".²⁹

Así, si bien hasta mediados del siglo los espacios de poder de los municipios del Estado de México estaban ocupados por habitantes de las localidades ligados a las actividades económicas más importantes de la época, a partir de los años sesenta las formas tradicionales del quehacer político entraron en un proceso de transformación. Edgar S. Morales ubica en la gestión del gobernador Carlos Hank González el momento a partir del cual tanto los detentadores tradicionales del poder como los propios habitantes de la ciudad de Toluca son rebasados, y relevados, por grupos de políticos que provienen directamente de la administración pública federal.³⁰ Otro hecho que refleja la transformación de las estructuras tradicionales del poder político en la entidad es la aparición de las asociaciones civiles de colonos quienes se convirtieron en las gestoras de los servicios públicos municipales de las emergentes colonias suburbanas. Muchos de los líderes de estas asociaciones pasaron a formar parte de las nuevas estructuras de poder (principalmente del Partido Revolucionario Institucional al que se encontraban afiliados) de diversos municipios mexiquenses.³¹

En cuanto a las relaciones de poder entre los distintos actores que se desenvuelven en el escenario público estatal, éstas son un "claro ejemplo del mosaico social del estado".³² Se cuenta con diversas organizaciones, entre las que destacan las siguientes: a) Organizaciones políticas: PRI, PAN, PRD y otros partidos de menor influencia como el PFCRN y el PARM. b) Organizaciones empresariales: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Cámara Nacional de Comercio (CANACO) y la Asociación de Industriales del Estado de México (AIEM). También existe una gran cantidad de organizaciones civiles con fines sociales y asistenciales. Santiago G. Velasco sostiene que el hecho de que las relaciones de poder entre las organizaciones políticas y

²⁸ No se debe pensar que la presencia del grupo en la política del Estado de México ha desaparecido. Por diversas razones --que escapan al propósito de este trabajo-- el grupo ha logrado vincularse a verdaderos feudos sociales tanto a nivel nacional, como estatal y local.

²⁹ Santiago G. Velasco Monroy, *Administración Pública en el Estado de México: aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1992*, México, IAPEM, 1993. p. 125.

³⁰ La presencia de funcionarios del nivel federal se explica en parte por el hecho de que los últimos gobernadores que ha tenido el Estado de México --a partir del sexenio de Carlos Hank González (1969-1975)-- han ejercido cargos político-administrativos en instituciones nacionales en donde se han allegado de colaboradores. Véase, E. S. Morales, *op. cit.*, p. 32-33 y S. G. Velasco, *op. cit.*, pp. 132-135.

³¹ Para una revisión de este tema véase: E. S. Morales, *op. cit.*, pp. 44-46.

³² S. G. Velasco *op. cit.*, p. 126.

civiles tengan un alto contenido democrático, permite que ambas coexistan con propósitos y objetivos distintos.³³ En este sentido, es de mencionar que el proceso de modernización del sistema político estatal, ha tendido tanto a fortalecer las relaciones democráticas de poder, como a ampliar el escenario público de participación en el sistema político.³⁴

Por lo que respecta a las distintas organizaciones que operan en el municipio de Toluca son de mencionar las siguientes: a) Organizaciones religiosas: Templo de la Santa Veracruz, Asociación de la Divina Providencia, Asociación de Cristo Rey, Apostolado de la Oración, Archicofradía del Corazón de María y Doctrina Cristiana.³⁵ b) Organizaciones comerciales: Cámara Nacional de Comercio, Cámara del Pequeño Comercio y algunas asociaciones que se han integrado atendiendo a los diferentes gremios, como la Unión de Tablajeros, la Unión de Voceadores, etc. c) Organizaciones industriales: las industrias del municipio están agrupadas en la delegación correspondiente al Estado de México de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), también funciona la Cámara de la Industria Farmacéutica. d) Organizaciones de trabajadores: los trabajadores del municipio se encuentran organizados en diferentes gremios; los más de ellos están afiliados a la Confederación de Trabajadores de México (CTM). En el municipio también opera el Sindicato de la Industria Nacional, el Sindicato de la Tabacalera Mexicana, el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios, el Sindicato de Maestros al Servicio del Estado de México, el Sindicato Único de Trabajadores del Volante, el Sindicato de Radio y Televisión, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, el Sindicato Mexicano de Electricistas, los Sindicatos Universitarios, de Salubridad, del Seguro Social, etc.³⁶

En términos político-electorales, el Estado de México se ha distinguido por ser uno de los bastiones electorales más importantes del Partido Revolucionario Institucional. La presencia del PRI en el estado se ha colocado por encima del resto de las fuerzas políticas, de tal forma que "los conflictos más graves que enfrentan los gobiernos priístas, municipales o estatales, se dan entre los propios grupos o fracciones del partido oficial en su afán de controlar mayores espacios de poder".³⁷ Mucha razón tiene Edgar S. Morales al asegurar que:

³³ *Ibid.*, p. 127.

³⁴ Para una descripción con más detalle de la voluntad política para integrar a la sociedad en el sistema político estatal véase, *ibid.*, pp. 138-139

³⁵ A. Sánchez, *op. cit.*, p. 91.

³⁶ *Ibid.*, p. 106

³⁷ J. A. Delgado, *op. cit.*, p. 321.

[...] hasta bien entrada la década de los setenta, los espacios de poder que comienzan a reclamar para sí los distintos grupos sociales actuantes se distribuyen en el seno del Partido Revolucionario Institucional. Dividido en sectores denominados popular, campesino y obrero, cada uno de ellos tiene asegurado un cambiante número de posiciones dentro de las instancias de poder, aunque la balanza se inclina de manera favorable hacia el sector popular, en el que ingresan profesionales de distintas ramas, pequeños comerciantes e industriales, algunos gremios amplios como es el caso de los sindicatos de profesores y aun grupos estudiantiles³⁸

En efecto, hasta finales del decenio de los setenta la presencia de partidos políticos de oposición a nivel local era muy limitada, al tiempo que ofrecía pocas posibilidades reales de cambio para los inconformes con el sistema político local. En realidad, la presencia de partidos como el Partido Popular Socialista, el Partido Comunista Mexicano, el Partido Acción Nacional y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana se limitaba a las épocas electorales, dejando de lado la construcción de propuestas viables de gobierno de mediano y largo plazos. Sin embargo, el cambiante clima político y económico que se vivía en esos años obligó al gobierno federal a iniciar un proceso de apertura política que promovía la participación de los partidos de oposición en la competencia por el poder. El Estado de México no podía quedar al margen de estos cambios, así que, al igual que el gobierno federal, promulgó una nueva ley electoral que facilitaba el acceso de los miembros de los partidos políticos de oposición a la Cámara de Diputados local.

Así, al proceso electoral de 1981 para renovar al ejecutivo local y a la Cámara de Diputados de la entidad asistieron siete organizaciones políticas: el PRI, el PAN, el Partido Comunista Mexicano, el partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Popular Socialista, el Partido Demócrata Mexicano y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana. Los resultados electorales de esas contiendas fueron los siguientes:

Cuadro 3
Resultados del proceso electoral de 1981 en el Estado de México

Partido / Tipo de elección	Diputados	Gobernador
PAN	101,518	106,191
PRI	1,078,864	1,149,709
PPS	27,618	26,778
PARM	24,795	26,436
PDM	18,910	16,814
PCM	43,654	47,284
PST	23,909	23,386

Fuente: Edgar S. Morales, *Estado de México. Sociedad, economía, política, cultura*, México, UNAM, 1989.

³⁸ E. S. Morales, *op. cit.*, pp. 37-38.

La presencia de esta pluralidad de opciones políticas vino a modificar las formas tradicionales de distribución de los espacios de poder, aunque, como muestra el cuadro anterior, ello no significó la pérdida de la hegemonía priísta en la entidad. El PRI se llevó la gran mayoría de los votos, aunque el PAN comenzaba a perfilarse como un grupo opositor importante, seguido del Partido Comunista que ocupó el tercer lugar en términos electorales. Como es de esperarse, la presencia de los diputados de oposición en la entidad se ha llevado a cabo de manera paulatina. A manera de ejemplo, cabe hacer mención de la composición de la Cámara de Diputados local que resultó de las elecciones de 1984: las 34 diputaciones de mayoría relativa le correspondieron al PRI, mientras que las de representación proporcional se distribuyeron de la siguiente forma: 3 al PAN, 2 al PPS, 2 a la Alianza Popular Unificada, 2 al PST, 1 al PDM y una al PARM.

En cuanto a la composición de las diputaciones de la mayoría priísta, ésta pasa por el tamiz de tres organizaciones ligadas al partido oficial: la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, el sector obrero y el sector campesino del PRI. Como en el caso de las diputaciones federales, cada sector estatal del PRI está ligado a diversas organizaciones que no participan de manera equitativa en la repartición de diputados. Así pues, tradicionalmente la gran mayoría de los diputados priístas han provenido del sector popular, seguido del obrero y por último del campesino. En palabras de Edgar S. Morales la composición, en términos generales, del cuerpo legislativo local ha sido la siguiente:

Profesionales universitarios: médicos, abogados, fundamentalmente, que han pasado por puestos de carácter municipal; profesores estatales que han ocupado la dirigencia sindical; empresarios medianos que logran hacer fortuna en alguna actividad específica: transportistas, comerciantes, y en menor proporción industriales. Naturalmente los dirigentes de las distintas organizaciones obreras no están ausentes: todos ellos parecen depender por entero de las decisiones que la cúpula de la dirigencia de las organizaciones obreras nacionales establezca [...] Finalmente están los dirigentes de las organizaciones llamadas campesinas (cuyos representantes) pocas veces llegan a participar como diputados en la cámara local³⁹

Los resultados de la reforma política de finales de los años setenta dejaron sentir sus efectos con más eficacia y prontitud en la Cámara de Diputados local, que en los espacios del poder municipal. El hecho de que la designación de los candidatos a alcaldes del partido oficial corresponda sobre todo al gobernador y a los grupos sociales hegemónicos de las

³⁹ *Ibid.*, pp. 53-54.

localidades, explica hasta cierto punto esta situación.⁴⁰ Así pues, las elecciones municipales han ido acompañadas en diversas ocasiones de críticas de los partidos de oposición quienes han recurrido a la denuncia de prácticas fraudulentas, las marchas, los secuestros, los plantones, las tomas de alcaldías, etc. Otras veces las impugnaciones han venido desde el propio partido oficial en el que ciertos miembros se han mostrado inconformes con la designación que su partido ha hecho de los puestos municipales.⁴¹ En términos generales, la negociación ha sido la vía más efectiva para la resolución de los conflictos electorales. En cuanto a los conflictos poselectorales de las elecciones municipales de 1981 José Luis Jaime asegura:

La legislación electoral fue sustituida por la negociación en el mayor de los casos, distribuyendo el poder municipal entre los inconformes; en la estructuración de planillas oficiales antes de las elecciones, o integrándolos en puestos de designación a nivel municipal, después del proceso electoral⁴²

No obstante los espacios de poder que se le han venido abriendo a los partidos de oposición, hasta las elecciones de 1996 el PRI seguía siendo la principal fuerza política del Estado de México. De hecho, en 1993 Emilio Chuayffet Chemor llegó a la gubernatura con la votación más alta en la historia de la entidad. En el mismo sentido, el PRI gobernó en el trienio 1993-1996 108 de los 122 municipios mexiquenses en los cuales habitaba casi el 95% de la población. A pesar de que la presencia del partido oficial en la entidad hacía impensable la pérdida de la hegemonía priísta, las últimas elecciones celebradas el 10 de noviembre de 1996 significaron una importante derrota para el PRI. Los resultados de las contiendas electorales para la renovación del Congreso local y de los 122 ayuntamientos de la entidad fueron los siguientes: el PRI ganó en 74 municipios, el PAN en 24, el PRD en 22, el Partido Verde Ecologista en 1, y uno (Ayapango) quedó pendiente por conflictos poselectorales. En cuanto a la composición de la 53 Legislatura del Estado de México, la repartición de las 75 curules correspondientes a los 45 distritos electorales del Estado fue la

⁴⁰ Edgar S. Morales argumenta que el hecho por el cual la reforma política dejó sentir sus efectos primero en el poder legislativo y después en los gobiernos municipales se debe a que el control político a cargo de la hegemonía priísta consideró en primer lugar que era fundamental ejercer una fiscalización sobre los miembros de los partidos de oposición que habrían de llegar a las esferas del poder estatal. Véase, *ibid.*, p. 51.

⁴¹ Esta situación se presentó sobre todo como resultado de las disputas por el poder entre delmazistas y hankistas. Las pugnas dentro del PRI motivaron la redistribución de muchos puestos clave en la organización municipal. La reintegración de los espacios de poder se llevó a cabo de dos formas: incorporando a la planilla priísta a algunos de los miembros disidentes y designando a algunos de los integrantes de los grupos descontentos como funcionarios en algunas de las actividades municipales.

⁴² *Ibid.*, pp. 49-50.

siguiente: 30 para el PRI, 22 para el PAN, 16 para el PRD, 4 para el PVEM, 2 para el PT y 1 para el Partido Cardenista.

Las elecciones de noviembre de 1996 se desarrollaron en un ambiente relativamente pacífico. Según los presidentes de los tres principales partidos políticos del país, en la contienda electoral privó la legalidad y los incidentes que se presentaron fueron de poca trascendencia.⁴³ Las críticas más severas provinieron del PRD cuyo líder nacional denunció el uso ilegal de fondos por parte del partido oficial,⁴⁴ así como la inequitativa distribución de los recursos de campaña los cuales fueron de 70 millones de pesos para el PRI, 30 para el PAN y poco más de 7 para el PRD. Asimismo, el partido del sol azteca fue el más activo en la denuncia de irregularidades poselectorales, recurriendo a los plantones y las tomas de alcaldías. A pesar de estas irregularidades, no es aventurado decir que al darse a conocer los resultados oficiales de las elecciones municipales, la actitud de los partidos fue, en buena medida, de respeto a los resultados emitidos por el Consejo del Instituto Estatal Electoral. El caso de la elección de diputados, empero, fue distinta. El PRI obtuvo treinta diputaciones uninominales y quiso manipular la ley electoral del Estado para allegarse otras 8 diputaciones plurinominales, lo cual le aseguraría su histórica mayoría en el Congreso local. En una primera instancia el Consejo del Instituto Estatal Electoral decidió entregar al PRI las 8 curules de representación proporcional, pasando por alto que para ser merecedor de éstas se requiere o ganar el 45% de la votación o ganar en 38 distritos electorales. Dado que el PRI no cumplía con ninguno de estos supuestos, los partidos de oposición presentaron más de 500 impugnaciones que llevaron al Tribunal Electoral del Estado a revertir los resultados del Consejo. Los resultados del Tribunal redistribuían las 8 curules entre los partidos de oposición, con lo cual el PRI perdía --por primera vez en la historia-- la mayoría en el Congreso.

Las últimas elecciones en el Estado de México fueron sin duda un revés para el partido oficial y un paso firme en la consolidación de la democracia mexiquense.⁴⁵ El PRI pasó de gobernar al 95% de la población a tan sólo el 46%, mientras que el PAN y el PRD gobiernan al otro 54%. El PAN pasó de gobernar 6 municipios a hacerlo en 24, mientras que el PRD pasó de 5 a 22 alcaldías. En términos de población gobernada, el PAN aumentó su presencia en el estado en un mil 761 por ciento, y el PRD en un mil 610 por ciento.⁴⁶ No obstante que los resultados de las elecciones de noviembre de 1996 representan un

⁴³ *La Jornada*, México D.F., 7 de noviembre de 1996.

⁴⁴ Andrés Manuel López Obrador, líder nacional del PRD, denunció la existencia del programa *Operativo 10 por 1* por medio del cual supuestamente el PRI entregaba mil pesos al que lograra obtener 10 votos en favor del partido.

⁴⁵ El entonces presidente nacional del PRI, Santiago Oñate Laborde, aseguró que "los resultados de las elecciones de noviembre afectan y preocupan a su partido". Véase, *La Jornada*, México D.F., 12 de noviembre de 1996.

⁴⁶ *La Jornada*, México D.F., 12 de noviembre de 1996.

parteaguas en la hegemonía priísta del estado, me parece del todo pertinente reflexionar -- junto con Alberto Aziz Nassif-- acerca de si "se trata de un golpe de suerte de la oposición, o en efecto, estamos ante unos comicios que ya anuncian nuevos tiempos de alternancia y competitividad".⁴⁷

La proximidad temporal con las elecciones, así como el cambiante -- y ambiguo-- clima político que vive el país son sólo dos elementos que hacen difícil un análisis de mediano plazo. Quizá tomar una posición intermedia minimizaría los riesgos de hacer una predicción equivocada sobre el destino político de la entidad. En este sentido, creo sensato reconocer tanto el significado político de las últimas elecciones, como los rasgos históricos de la hegemonía priísta. En cuanto al segundo elemento, hay que reconocer que el PRI sigue dominando algunas regiones y puestos público claves en la entidad. Según Edgar S. Morales esta situación se debe a que buena parte de la población acepta que el ejercicio del poder corra a cargo de unos cuantos individuos a los que se juzga conocedores del quehacer político y por tanto con 'derecho' a gobernar.⁴⁸ Otro elemento que ha contribuido al fortalecimiento y la permanencia del PRI en la entidad y particularmente en ciertas regiones de ésta, es el reconocimiento de un sistema de reglas de acceso al poder que es bien respetado por los diversos actores políticos y sobre todo por los propios priístas. En este sentido, no han aparecido --salvo en algunas regiones aisladas del Valle de México y de las zonas conurbadas al Distrito Federal-- grupos priístas que abandonen masivamente las filas de su partido.

La unidad de la clase política en general y la continuidad de los gobiernos priístas a nivel estatal y local en particular, se explican en buena medida por el tipo de relaciones intergubernamentales que se han establecido entre las autoridades locales, estatales y federales. En cuanto a la relación del poder local con la federación es de destacar que los grupos locales de poder --principalmente el grupo Atlacomulco y el formado en torno al ex-gobernador Alfredo del Mazo González--⁴⁹ han logrado establecer amplios márgenes de autonomía frente a las imposiciones provenientes del gobierno central. Sin embargo, no obstante esta independencia, en ocasiones "el priísmo local sufre el centralismo decisorio al

⁴⁷ "Más alternancia", *La Jornada*, México D.F., 12 de noviembre de 1996.

⁴⁸ E. S. Morales, *op. cit.*, p. 110.

⁴⁹ Por más de 30 años el grupo Atlacomulco dominó el escenario político de la entidad. Sin embargo, al término de la gestión del gobernador Jorge Jiménez Cantú, ciertos grupos políticos que a nivel nacional intervienen dentro del partido oficial en la designación de candidatos a gobernadores desearon restarle importancia al grupo Atlacomulco. En este sentido, diversos políticos, y en concreto Fidel Velázquez Sánchez, lograron imponer la candidatura de Alfredo del Mazo González para el cargo de gobernador de la entidad. Desde ese entonces el delmazismo se ha convertido en una fuerza política fundamental en el Estado de México. Otras versiones, como la de Rogelio Hernández Rodríguez, sustentan que nunca ha habido una ruptura real entre Hank y Del Mazo, y el que el primero no haya aprobado el nombramiento de Del Mazo como gobernador del Estado de México se debe a que éste fue una imposición del presidente Miguel de la Madrid para acotar el poder del profesor. Véase, Raúl Monge "El grupo del Estado de México, al asalto del poder: el D.F. como trampolín para la Presidencia", *Proceso*, 30 de marzo de 1997, núm. 1065, p. 10.

momento en que se debe pensar en gobernador, diputados federales y senadores, y lo reproduce en la designación de funcionarios, diputados locales, presidentes, regidores, síndicos y funcionarios municipales".⁵⁰ Por lo que respecta a las relaciones entre las autoridades municipales y las estatales es de mencionar que existe un fuertes sentido de apoyo y colaboración entre ellas. Esto se explica, argumenta el propio ex-presidente municipal Enrique González Isunza (1991-1993) porque "la mayor parte de los funcionarios de primer nivel de la administración estatal, han sido presidentes municipales o funcionarios de los diversos ayuntamientos del municipio de Toluca".⁵¹ Esta situación, si bien presenta un aspecto positivo en tanto los funcionarios estatales tienen un mejor conocimiento de la realidad municipal sobre la que toman decisiones, en ocasiones estos funcionarios se sienten con la capacidad de actuar sobre cuestiones de competencia exclusivamente municipal. Cuando esto ocurre, las relaciones entre los funcionarios estatales y los municipales en vez de facilitar la actuación de la gestión municipal, la obstaculizan generando así una relación compleja y difícil entre estas instancias de gobierno.⁵²

Por último, José A. Delgado identifica otras tres causas que ayudan a explicar la continuidad política y la aparente paz social que se vive en el Estado de México en general y el municipio de Toluca en particular. En primer lugar, las áreas de actividad de la clase política y de los sectores de poder económico están claramente delimitadas por lo que no se da una rivalidad por el poder.⁵³ En segundo lugar, en la sociedad toluqueña no existen cacicazgos políticos excluyentes que generen conflictos entre los diversos actores políticos.⁵⁴ Por último, la ciudad de Toluca tiene una alta proporción de migrantes que no poseen un fuerte sentimiento de identidad y arraigo, por lo que no se presentan conflictos entre los sectores tradicionales de la ciudad y los de reciente residencia.⁵⁵

1. El trienio 1994-1996

Las elecciones para elegir 121 planillas electorales y 40 fórmulas para diputados locales que se llevaron a cabo en noviembre de 1993 siguieron el patrón de comportamiento electoral

⁵⁰ J. A. Delgado, *op. cit.*, p. 322.

⁵¹ *Ibid.*, p. 325.

⁵² *Ibid.*, p. 326.

⁵³ En este sentido, Edgar S. Morales asevera que "las asociaciones de industriales del Valle de México, los organismos empresariales, *parecen* no tener interés ni necesidad de intervenir en los órganos de control político. Al menos su actuación no parece centrarse sobre las luchas por el gobierno municipal". E. S. Morales, *op. cit.*, p. 26.

⁵⁴ Al respecto, Rogelio Hernández Rodríguez señala que "los grupos han sido una constante en la historia del estado, sin que ello haya significado anular la unidad de élite. Esa cohesión interna inspirada en el principio de la protección local frente al gobierno federal, se ha mantenido gracias a tres principios: apertura a nuevos cuadros, control político con la designación de amigos cercanos, leales y confiables y la visión nacional de grupo". Véase, R. Monge, art. cit. p. 13.

⁵⁵ J. A. Delgado, *op. cit.*, pp. 326-327.

que tradicionalmente se observa en el Estado de México. En general, el proceso electoral se desarrolló en medio de un clima de orden y tranquilidad. Se trató de la jornada electoral más competida en la entidad hasta ese momento; participaron 11 mil 924 candidatos de 9 partidos con registro nacional, además de 8 candidatos independientes. La prensa local registró que si bien los comicios transcurrieron en medio de una aparente tranquilidad, ello no evitó que se presentaran conflictos días después de la elección. Los partidos de oposición denunciaron irregularidades en los procesos electorales y recurrieron a los plantones y las marchas para manifestar su descontento. En diversos ayuntamientos como San Mateo Atenco, Texcoco, Tonalico, Ixtapan de la Sal, Santa Cruz Atizapán, Apaxco y Tenango del Valle la oposición amenazó con impedir que tomen protesta los alcaldes e insistió en reclamar el triunfo de sus candidatos.⁵⁶ La oposición más sistemática vino de parte del Partido Acción Nacional quien realizó movilizaciones de resistencia civil para reclamar sus triunfos. La fracción parlamentaria del PAN, también solicitó a la procuraduría de justicia del Estado de México el arraigo domiciliario de los ex-presidentes municipales a fin de que éstos no salgan del estado hasta que no entreguen cuantías claras de las finanzas públicas de sus ayuntamientos.⁵⁷

Para el partido oficial, las manifestaciones poselectorales que se presentaron en algunos municipios fueron "muestra del absoluto respeto al disenso y a la libertad de expresión que se goza en la entidad".⁵⁸ Como tradicionalmente ocurre en el Estado de México, el diálogo y la concertación se impusieron y con ello se logró superar el conflicto. Así, a fines de diciembre de 1993 la Comisión Estatal Electoral dio a conocer los resultados del proceso: el PRI ganó 109 municipios, 6 el PAN, 3 el PRD, 2 el PFCRN y uno el PARM. En cuanto a la elección de representantes locales, el PRI concedió 25 curules de representación proporcional a la oposición: 12 al PAN, 8 al PRD, 2 al PFCRN, 2 al PVEM y uno al PPS.⁵⁹

Para el caso concreto del municipio de Toluca, los resultados de las elecciones locales de noviembre de 1993 vinieron a consolidar el poder hegemónico del partido oficial en la región. Dichas elecciones dieron lugar a la siguiente composición del Ayuntamiento: la presidencia municipal quedó en control del PRI al frente de la cual quedó el Lic. Alejandro Ozuna Rivero, los dos síndicos procuradores fueron priístas, los nueve regidores de mayoría relativa fueron del PRI y de los cuatro regidores de representación proporcional, dos fueron del PAN y dos del PRD.

⁵⁶ *El Sol de Toluca*, Estado de México, 30 de diciembre de 1993.

⁵⁷ *El Sol de Toluca*, Estado de México, 30 y 31 de diciembre de 1993.

⁵⁸ Comunicado de prensa del gobierno del Estado en: *El Sol de Toluca*, Estado de México, 30 de diciembre de 1993.

⁵⁹ *El Sol de Toluca*, Estado de México, 31 de diciembre de 1993.

Por lo que respecta al ambiente político en el que se desempeñó la administración municipal de el trienio 1994-1996, cabe mencionar que éste se caracterizó por una constante calma, producto de la comunicación del partido oficial con el resto de las fuerzas políticas opositoras. La tradicional negociación entre las diversas fuerzas políticas en el Estado de México se dejó sentir en la administración municipal toluqueña. Según una serie de entrevistas llevadas a cabo en el municipio, en todo el trienio 1994-1996 no hubo ninguna confrontación política del PRI con otras fuerzas políticas.⁶⁰ El municipio enfrentó las demandas que constantemente le plantean las distintas organizaciones que operan en el municipio, siendo especialmente importantes las provenientes de las asociaciones de industriales y comerciantes.⁶¹

F. Bases normativas. Marco jurídico estatal y municipal

El marco jurídico de la hacienda pública del Estado de México es uno de los más completos del país, si no es el que más completo.⁶² Dado que la facultad legislativa de los municipios es muy limitada,⁶³ la legislatura estatal es la que norma la mayor parte de los asuntos hacendarios de los municipios. Sin embargo, cabe mencionar que el Estado de México cuenta con una importante cantidad de leyes cuya aplicación es de carácter estrictamente municipal. A continuación se presenta una lista del conjunto de disposiciones estatales y municipales que inciden en la hacienda pública de los municipios del Estado de México. Para los casos de legislaciones que tienen una influencia muy importante en el comportamiento de las finanzas públicas municipales, se hace una breve descripción de su contenido y objeto. Con el propósito de conocer cual es la vigencia de la legislación, también se agregan, entre paréntesis, las últimas fechas en que las leyes fueron actualizadas.

1. Marco jurídico estatal

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. En lo referente al régimen hacendario municipal dispone que envíen la iniciativa de ley de ingresos y que

⁶⁰ Para la realización de este trabajo se sostuvieron diversas entrevistas con funcionarios de las tesorías de los ayuntamientos de Toluca y Tepotzotlán. Dado que los entrevistados pidieron que no se revelaran sus nombres, sólo se hará mención de los puestos que ocupan.

⁶¹ Los entrevistados se negaron a reconocer si existe o no una vinculación de estas asociaciones con algún grupo político específico.

⁶² Carola Conde Bonfil. "El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México". en E. Cabrero (coord.), *op. cit.*, p. 346.

⁶³ Desde la reforma al artículo 115 en 1983, se ha debatido mucho sobre el margen de maniobra que tienen los municipios para influir sobre su normatividad. La fracción II del artículo 115 concede a los municipios del país la llamada 'facultad reglamentaria', la cual permite que los ayuntamientos, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, apliquen las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio. Sin el afán de tomar una posición al respecto de si la facultad reglamentaria concede a los municipios una amplia libertad en materia legislativa, es preciso mencionar que en todo caso algunos municipios pueden hacer un mejor uso de esta capacidad que otros.

aprueben el presupuesto de egresos del municipio. Señala la responsabilidad que tiene el gobierno del estado para hacer llegar las participaciones federales y estatales a sus municipios. También establece que los municipios tienen la libertad de administrar libremente su hacienda, y menciona las condiciones de endeudamiento de los municipios. (1.II.'94)

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México. Entre las atribuciones de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado señala las de: recaudar las contribuciones municipales en los términos de los convenios suscritos; ejercer las atribuciones derivadas de los convenios fiscales con los gobiernos municipales; vigilar y registrar la deuda pública de los municipios; proporcionar asesoría las autoridades municipales para interpretar y aplicar las leyes tributarias del estado así como para elaborar sus planes y programas de desarrollo económico; fijar las políticas, normas y lineamientos generales en materia de catastro; e intervenir para otorgar los subsidios que concede el gobierno estatal a los municipios. (27.XII.'94)

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México. Regula lo referente a las participaciones a los municipios derivadas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y para ese efecto señala las fórmulas para distribuir las participaciones federales y estatales así como las provenientes del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que recaude el estado en su territorio. (27.XII.'94)

Ley de Obras Públicas del Estado de México y su Reglamento. Regula el gasto de obra pública que realicen el Estado de México, los municipios y sus organismos auxiliares y fideicomisos en beneficio de la colectividad y todas las actividades relativas a su planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control. (5.I.'94)

Ley de Catastro del Estado de México. Regula la actividad catastral en el territorio del estado y establece los procedimientos técnicos para obtener los elementos para la determinación del impuesto predial. (27.XII.'93)

Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo. Establece que este órgano tiene a su cargo el control y fiscalización del ingreso y el gasto público, con atribuciones para revisar la Cuenta de la Hacienda Pública de los municipios. (5.I.'94)

Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Por medio de este acuerdo, tanto el Estado de México como la federación se comprometen a cumplir lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal en lo referente a la regulación de las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno. En las cláusulas y los anexos del convenio se establecen los porcentajes de los impuestos federales que recibirán las

entidades federativas a cambio de no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales que sólo puede establecer la federación. (19.I.'82)

Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal. El objeto de esta legislación es que las funciones operativas de administración de los impuestos federales 'coordinados'⁶⁴ se asuman por parte del estado, con el fin de reforzar los procesos de recaudación y fiscalización, así como ampliar la presencia estatal frente a los contribuyentes. También establece los términos en que se entregarán los anticipos de las participaciones a los municipios y las condiciones en que éstas se liquidarán (30.III.'90)

Convenio de Desarrollo Social. Tiene como objeto coordinar a los ejecutivos federal y estatal para la realización de obras y proyectos, a fin de impulsar el desarrollo de la entidad y sus municipios. El convenio también se propone atender las demandas sociales de la población de la entidad y sus municipios con el interés primordial de erradicar la pobreza. (anual)

Declaratoria de Coordinación en Materia Federal del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. Por medio de este documento la federación se compromete a suspender la aplicación de la Ley del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles en el territorio del Estado de México. Las adquisiciones o enajenaciones de inmueble se gravan en el estado en los términos de sus legislaciones. (15.V.'84)

Declaratoria de Coordinación en materia Federal de Derechos. Esta legislación establece que el Estado de México y sus municipios deberán participar de los incrementos del Fondo general de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal. La federación entregará al estado dichos incrementos junto con las demás participaciones. El estado entregará íntegramente a sus municipios el monto de las cantidades que reciba del Fondo de Fomento Municipal, de acuerdo con lo que establezca su legislatura local. (21.X.'92)

Además de las disposiciones jurídico-normativas descritas, el Estado de México cuenta con un amplio conjunto de leyes que de alguna manera también impacta el comportamiento de la hacienda pública municipal. Dado que no es propósito de este trabajo ser muy específico al respecto, a continuación sólo se mencionan algunas de estas disposiciones:

Ley de Hacienda del Estado de México; Ley de Ingresos del Estado de México; Ley de Deuda Pública del Estado de México, Ley de Aportación de Mejoras del Estado de México, Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua y Alcantarillado en el Estado de

⁶⁴ Son ingresos 'coordinados' todos los que administre en su operación el estado. La ley señala como ingresos coordinados los siguientes: 1) IVA, 2) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, 3) las multas impuestas por las autoridades federales a infractores domiciliados dentro de la circunscripción territorial del estado.

México; Ley de Planeación del Estado de México; Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México; Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México; Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México; Código Fiscal del Estado de México; Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación; Acuerdo que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

Un elemento que llama la atención es que el Estado de México carece de una Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Un estudio realizado por BANOBRAS revela que en lugar de esta ley, el Estado de México legisla sobre estas materias por medio de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos, la Ley de Ingresos y la propia Constitución estatal.⁶⁵

2. Marco jurídico municipal

Entre las leyes estatales que afectan directamente la hacienda de los municipios del Estado de México, destacan en orden de importancia:

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Establece aspectos relacionados con la hacienda pública municipal y los servicios públicos (posibilidad de concesionarlos y materias sujetas a convenios y requisitos). Especifica que se requiere autorización de la legislatura estatal cuando los plazos de amortización de los créditos que se contraten rebasen el término de la gestión municipal. Dispone las atribuciones del ayuntamiento, en lo general, y de la tesorería municipal, en lo particular.⁶⁶ (6.I.'95)

Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México. En el Estado de México rige una sola ley de ingresos para todos sus municipios, la cual se aprueba para cada ejercicio fiscal. La ley establece como ingresos municipales: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, los derivados de financiamientos y los provenientes de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal. Destaca el hecho de que los Ayuntamientos mexiquenses podrán contratar financiamientos a su cargo hasta por un monto que sumado a sus obligaciones ya existentes no rebase el 30% de sus ingresos ordinarios. (anual)

⁶⁵ Los artículos de estas disposiciones que hacen referencia al presupuesto, la contabilidad y el gasto público son los siguientes: a) Constitución del Estado de México: artículo 61 (Facultades del Congreso) fracciones XXX a XXXV, artículo 77 (Facultades del Ejecutivo) fracciones XIX y XX, artículo 125 (Facultades del Ayuntamiento). b) Ley de Ingresos del Estado de México: artículo 1. c) Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado de México: artículos 1, 2, 33, 34, 36, 45, 46, 49 y 51. Fuente: BANOBRAS; *Estudio legislativo local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público*, 1996.

⁶⁶ Para una revisión a fondo de esta ley véase, Alexander Naime Libien. *La Administración Pública en el Estado de México. 1824-1993*, México, Imagen, 1993, pp. 106-110.

Ley de Hacienda Municipal del Estado de México. Establece el objeto, el sujeto, las bases y las tarifas de los diversos conceptos que aparecen en la Ley de Ingresos de los Municipios. (27.XII.'94)

Ley de Deuda Pública Municipal. Establece las bases para concertar y contratar empréstitos y créditos; su registro y control; así como regular el manejo de las operaciones financieras que en su conjunto constituyen la deuda pública municipal. (31.XII.'86)

Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Regula las bases y el procedimiento de creación, estructuración y funcionamiento de los organismos municipales descentralizados encargados de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. (9.X.'91)

Código Fiscal Municipal del Estado de México. Establece las fuentes de ingreso de que disponen los municipios del Estado de México para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones. (27.XII.'94)

Convenio de Desarrollo Municipal. Por medio de este acuerdo el ejecutivo estatal y los ayuntamientos de la entidad convienen en unificar esfuerzos y recursos para la realización de obras y la ejecución de acciones de carácter municipal. El objetivo central es propiciar la descentralización de las funciones de la administración estatal, fortalecer la capacidad de gestión de los ayuntamientos y su papel como agentes de cambio de su comunidad, promoviendo y coordinando la participación ciudadana. (anual)

Convenio de Administración de Contribuciones. Por medio de este convenio, el estado acuerda con el municipio colaborar en la administración del impuesto predial establecido por la legislatura local en favor de los municipios, así como en la recaudación de las multas derivadas de la aplicación de dicho impuesto y de los recargos causados por la falta de pago oportuno. En este mismo documento se establece la voluntad del estado para dar capacitación técnica en la administración de dichas contribuciones a fin de que en el futuro el municipio las administre con autonomía y responsabilidad. (s.f.)

En cuanto a la legislación de carácter estrictamente municipal, es de mencionar que Toluca cuenta con una amplia capacidad legislativa en lo que se refiere a la aplicación de la 'facultad reglamentaria' (Art. 115, frac. II).⁶⁷ En el trienio 1994-1996 fue una prioridad de la administración municipal adecuar la normatividad jurídica que regula y sustenta sus acciones con el objeto de hacerla más congruente con la realidad social del municipio, así como del país en general. Por esta razón, durante estos tres años el cabildo municipal creó

⁶⁷ Véase, *supra* nota 62.

y/o reformó 23 ordenamientos jurídicos.⁶⁸ En el siguiente cuadro se presenta una serie de reglamentos municipales que destacan por su impacto en el comportamiento de la hacienda municipal toluqueña; también se presentan los años del trienio 1994-1996 en que estas disposiciones fueron creadas o reformadas:

Cuadro 4
Marco jurídico del municipio de Toluca (1994-1996)

DISPOSICIONES ACTUALIZADAS	1994	1995	1996
Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno		R	
Reglamento de Funcionamiento Interior del Ayuntamiento de Toluca	R		
Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Mpio. de Toluca	R		R
Reglamento de Adquisiciones, Enajenaciones y Almacenes del Ayuntamiento de Toluca		R	
Reglamento para el Cobro y Aplicación de Honorarios por Req. de Créditos Fiscales	N		
Reglamento Interior del Servicio Público Municipal		N	
Reglamento de Agua y Saneamiento			N
Reglamento para el Cobro del Alumbrado Público			N
Plan Estratégico de Centro de Población de Toluca			N

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca. *Tercer Informe de Gobierno Municipal 1996*.
R: Reformado N: Nuevo

De las disposiciones legislativas de naturaleza local que aparecen en el cuadro anterior, el Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno es sin duda la herramienta legal (de carácter municipal) más útil en el manejo de la hacienda pública del municipio de Toluca. Dicho documento hace referencia a un amplia serie de atribuciones hacendarias que tiene a su cargo el ayuntamiento entre las que destacan: la administración y vigilancia de los recursos públicos (arts. 48 a 50),⁶⁹ la planeación municipal (arts. 52 a 54), la creación organización y prestación de los servicios públicos (arts. 77 a 86), el desarrollo urbano y las obras públicas (arts. 89 a 92) y la coordinación en diversas áreas con el Estado de México y la federación (arts. 104 a 108)

La amplia disponibilidad de reglamentos con que cuenta el municipio de Toluca, le ha permitido --según se reveló en una serie de entrevistas aplicadas en la tesorería-- llevar a cabo todas las actividades de su hacienda pública con un estricto apego legal. Es decir, el municipio cuenta con las disposiciones normativas suficientes para desempeñar sus responsabilidades en materia hacendaria. El único problema que manifestaron los funcionarios fiscales locales fue que la ley de ingresos actual (de carácter estatal) no es

⁶⁸ En el trienio 1994-1996 se expidieron 10 disposiciones y se reformaron 13 reglamentos. Para un listado de estos reglamentos véase: H. Ayuntamiento de Toluca. *Tercer Informe de Gobierno Municipal 1996*, p. 10. (En adelante: *Tercer...*)

⁶⁹ El orden de los artículos corresponde al del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno del 5 de Febrero de 1997.

sensible a las características concretas de su hacienda pública, en tanto esta ley se aplica en los 122 municipios del Estado de México.⁷⁰

G. Organización administrativa del municipio

Un aparato administrativo bien organizado es una condición indispensable para que los Ayuntamientos puedan desempeñar exitosamente sus tareas. En este sentido, el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca para el trienio 1994-1996 establece que "la estructura y funcionamiento del aparato administrativo municipal son elementos que requieren una revisión a fondo para adecuarse a la realidad social, económica y política, en cuanto a mecanismos que permitan la consecución de las metas del gobierno municipal dentro de esquemas de eficacia y eficiencia".⁷¹ Con este ánimo, el gobierno del licenciado Alejandro Ozuna Rivero lanzó al principio de su gestión un programa de modernización administrativa que proponía, entre otras cosas, adecuar la estructura del Ayuntamiento para lograr mayor operatividad en todas las áreas.

Por lo que respecta a la organización administrativa del municipio de Toluca en el trienio 1994-1996, ésta se estructuró conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno. El organigrama municipal de esos años señala la siguiente organización administrativa: 5 direcciones generales, 6 unidades de apoyo, 15 direcciones de área, 11 subdirecciones, 45 departamentos, 2 organismos centralizados y 2 organismos concentrados. Es de mencionar que de 1994 a 1996 el organigrama municipal no sufrió ningún cambio respecto a la organización administrativa del trienio anterior, salvo la creación de un organismo encargado del urbanismo y la vivienda de Toluca (URVIT). La aparición del URVIT fue producto de las demandas sociales por el mejoramiento de la vivienda en el municipio; así, este organismo se encargó de la regularización de la tenencia de la tierra, el apoyo a la vivienda rural y el control del patrimonio inmobiliario del municipio.⁷²

Para la administración de todas las dependencias del municipio de Toluca, se contó con una plantilla de personal integrada por 2,933 servidores públicos, cifra que representa un incremento del 8.2% en relación al inicio de la gestión 1994-1996. En el último informe de gobierno del presidente municipal Alejandro Ozuna se menciona que este aumento de personal se asignó exclusivamente a las áreas de seguridad pública, como estrategia para atender las recurrentes peticiones de la población en este sentido. En la siguiente tabla se

⁷⁰ Esta situación no es igual en todos los estados del país. No todas las leyes estatales de ingresos municipales son las mismas para todos los municipios de un estado.

⁷¹ H. Ayuntamiento de Toluca, *Plan...*, *op. cit.*, p. 49.

⁷² H. Ayuntamiento de Toluca, *Tercer...*, *op. cit.*, p. 37.

presenta la distribución del personal municipal por tipo de empleado en el trienio 1994-1996:

Cuadro 5
Composición de la plantilla del personal

TIPO DE EMPLEADO	1994	1995	1996
SINDICALIZADO	1,064	1,068	1,071
SUPERNUMERARIOS	694	605	758
FUNCIONARIOS	168	155	160
CONFIANZA	500	482	521
CONTRATO	410	448	347
GRATIFICACIÓN	6	22	28
INTERINATOS	8	6	7
LISTA DE RAYA	0	106	41
TOTAL	2,850	2,892	2,933

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca. *Tercer Informe de Gobierno Municipal 1996*.

En cuanto a la capacitación del personal municipal durante el trienio 1994-1996, el Ayuntamiento contó con el apoyo de instituciones como el ICATI, IAPEM, UAEM y SEM quienes participaron en programas de capacitación permanente los cuales beneficiaron al 63% del personal mediante 163 cursos impartidos tanto a funcionarios como a personal operativo.⁷³ En este mismo sentido, también se integró la Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal con el propósito de aumentar y mejorar la capacidad de los recursos humanos del municipio. Por último, se creó la Comisión de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la cual se encargó de proporcionar condiciones de trabajo más seguras con el objeto de que los funcionarios públicos realicen su trabajo en un ambiente laboral más propicio.

Paralelamente a la capacitación de los trabajadores, se llevaron a cabo otros esfuerzos para fortalecer y modernizar las estructuras administrativas con el propósito de mejorar el servicio del municipio ante los ciudadanos. Al respecto, se implantó --en el mes de marzo de 1996-- el Sistema de Atención de Quejas y Sugerencias con el fin de mantener el diálogo permanente entre la población y sus autoridades. Asimismo, continuó operando el sistema telefónico TOLUTEL encargado de dar información referente a trámites, ubicación de dependencias oficiales, nombres y cargos de los servidores público, etc.

⁷³ Los programas de profesionalización y capacitación del personal en el trienio beneficiaron a 1849 funcionarios públicos, distribuidos en las siguientes áreas: 418 administrativos, 475 mandos medios, 640 operativos y 316 secretariales. Véase. *ibid.*, pp. 19-20.

H. Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996

Desde el inicio de la gestión 1994-1996 el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) correspondiente a ese periodo reconoció que "en los últimos años, las finanzas públicas municipales han presentado niveles deficitarios inconvenientes",⁷⁴ debido en parte a la ausencia de mecanismos autónomos para mejorar el rendimiento de sus ingresos propios, y así poder hacer frente a la creciente demanda de obras y servicios. En este sentido, lo primero que hay que señalar, es que desde un principio la administración 1994-1996 se planteó la necesidad de sujetar el ejercicio de las tareas del municipio a un conjunto de normas y disposiciones jurídicas bien definidas. De hecho, en una serie de entrevistas que se llevó a cabo para la realización de este trabajo en la tesorería municipal, varios funcionarios coincidieron en que el relativo éxito en el manejo de la hacienda municipal en el trienio se debió en buena parte al apego a estas normas y preceptos. Entre las normas que parecen haber afectado más el manejo de la hacienda municipal, el PDM señala las siguientes:

1. Las tareas de los funcionarios municipales se llevarán a cabo con total honestidad, ética y profesionalismo.
2. La gestión, administración y ejercicio de los recursos se llevarán a cabo en forma transparente, racionalizando el gasto corriente y eficientando las estructuras institucionales.
3. Se mantendrá una respetuosa y armónica coordinación metropolitana y se promoverá la congruencia con las políticas estatales y federales para el desarrollo integral de la región.
4. Se ejercerá un control permanente de las obras y acciones, se elevará la eficiencia en la prestación de servicios y en la atención al público y se garantizará el aprovechamiento óptimo del patrimonio municipal y de los recursos humanos y equipo.

Más allá de sujetar las tareas de los encargados de las finanzas públicas a esta serie de reglas, es preciso mencionar que la administración municipal 1994-1996 se encargó de diseñar una serie de programas y proyectos orientados tanto a fortalecer sus fuentes de ingreso como a racionalizar sus gastos. A continuación se presenta una tabla donde se exponen de manera sintética las principales líneas de acción de las finanzas públicas:

⁷⁴ H. Ayuntamiento de Toluca, *Plan...*, *op. cit.*, p. 67.

Cuadro 6
Proyecto financiero de la gestión 1994-1996

LÍNEAS DE ACCIÓN	METAS	FINANCIAMIENTO
Gestión de recursos del sistema nacional y estatal de coordinación fiscal	Promover un mayor factor de participación en los ingresos derivados de estos sistemas	PIM PIE SHCP
Revisión de los procesos de recaudación de mejoras, aprovechamientos y obligaciones fiscales	Incrementar la captación de ingresos municipales	PIM PIE SHCP
Adecuación de las cuotas de derechos por servicios de agua potable y drenaje	Recuperara los costos de operación de estos sistemas y racionalizar el consumo del agua	PIM PIE
Modernización del catastro	Ampliar el padrón y adecuar la base gravable para incrementar la recaudación por esta vía	PIM PIE 100 CIUDADES BANOBRAS
Racionalización y regularización del gasto público	Asegurar el aprovechamiento y ejercicio oportuno de los recursos	PIM

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*.

PIM= Programa de Inversión Municipal

PIE= Programa de Inversión Estatal

En cuanto a los programas de ingreso, es de mencionar que fue una prioridad de la administración incrementar sustantivamente los recursos municipales tanto a través de sus fuentes internas de financiamiento como a partir del fortalecimiento de su papel de gestión de recursos presupuestales ante los gobiernos estatal y federal. En realidad, lo que se propuso la administración municipal fue ir más allá de su tradicional función de prestador de servicios públicos, y convertirse en el principal promotor del desarrollo comunitario.⁷⁵ Para la consecución de esta meta, el gobierno municipal diseñó una estrategia que contempla los siguientes elementos:

1. Incrementar los ingresos autónomos del municipio mediante una mayor eficiencia fiscal.
2. Crear una cartera de proyectos viables que permita hacer un buen uso de recursos provenientes de las siguientes fuentes:
 - A. De origen estatal a través del CODEM y del PIE.
 - B. De origen federal a través del CODESOL, tanto del Programa de 100 Ciudades como del PRONASOL.⁷⁶

⁷⁵ *Ibid.*, p. 82.

⁷⁶ Los recursos provenientes del Programa de Cien Ciudades se destinan a la rehabilitación del centro histórico y sitios del patrimonio cultural, vialidad y transporte, modernización catastral, tratamiento de aguas residuales, recolección y disposición de desechos sólidos y oferta de lotes con servicios. Por otra parte, los recursos del PRONASOL se destinan a programas como Escuela Digna, Hospital Digno, Empresas Solidaridad, Vivienda Digna, Fondos Municipales Solidaridad, etc.

C. De origen federal provenientes de los programas normales de la administración pública federal.

D. De origen crediticio provenientes de la banca de fomento como NAFINSA, BANRURAL y BANOBRAS; y de organismos internacionales como el BID, el Banco Mundial y la Comunidad Económica Europea.

3. Incorporar a la inversión privada en la concesión de servicios públicos, así como apoyar los programas de coinversión entre el sector privado y el gobierno estatal para obras de infraestructura.

4. Fomentar la participación social mediante la aportación de su trabajo en la construcción de obras de infraestructura.

En cuanto a las fuentes de financiamiento para hacer del municipio el principal promotor del desarrollo comunitario llama especial atención que el PDM señale una estrategia de financiamiento que tome en cuenta tanto el origen de los recursos como el carácter de los proyectos a realizar. En este sentido las líneas de acción que se propusieron fueron las siguientes:

1. Los recursos presupuestales de origen federal, estatal y municipal se orientarán fundamentalmente al gasto social, así como a los programas y obras relacionados con la construcción y mantenimiento de la infraestructura de los servicios públicos.

2. Los recursos propios del municipio se destinarán a las actividades de tipo administrativo que realice el municipio.

3. Los proyectos y obras de gran magnitud serán financiados con recursos provenientes de diversas fuentes tales como programas federales, banca de desarrollo y organismos internacionales.

4. La incorporación del sector social en la ejecución de obras se orientará básicamente a la aportación de mano de obra para la construcción y ampliación de infraestructura y equipamiento urbano.

A diferencia de las políticas de ingreso, sobre las cuales el PDM es relativamente específico, los proyectos de gasto que se plantean en este documento sólo se sujetan al objetivo central de racionalizar y regular el gasto público con el propósito de asegurar el aprovechamiento y ejercicio oportuno de los recursos. No obstante que las políticas de gasto que se presentan son escasas y poco específicas, vale la pena detenerse en dos consideraciones: la primera es que el municipio de Toluca no es la excepción en la regla de las haciendas municipales en las que las más de ellas se caracterizan por tener un esquema muy débil y bastante general de sus políticas de gasto (encargadas básicamente de la programación y el control); y la segunda tiene que ver con el hecho de que un esquema de

gasto de este tipo, no necesariamente resulta en una incongruencia con las políticas de ingreso, las cuales suelen ser más abundantes y específicas.

Además de los lineamientos generales de política hacendaria que contempla el PDM, las autoridades del Ayuntamiento diseñaron otra serie de propuestas de gobierno algunas de las cuales afectan el comportamiento de las finanzas públicas municipales. A este respecto cabe señalar dos proyectos: el de infraestructura y servicios públicos, y el de obra pública e inversión.

En cuanto al primero, es de mencionar que de los objetivos generales que señala el PDM 1994-1996 es de especial importancia el relacionado con "la consolidación de la infraestructura y los servicios públicos para elevar la calidad de vida de la comunidad".⁷⁷ Para llevar a cabo este objetivo, la administración se propuso aprovechar al máximo y mantener en buen estado la infraestructura y los servicios ya existentes en el municipio antes de invertir en otros nuevos. La consolidación y el mantenimiento de la infraestructura municipal se planteó a través de tres propósitos específicos: 1. crear condiciones favorables que aseguren el desarrollo de la actividad económica, 2. satisfacer las demandas más primordiales de la población "mediante la construcción, consolidación y mantenimiento de la infraestructura, el equipamiento urbano y los servicios públicos",⁷⁸ 3. modernizar la estructura jurídica para asegurar la administración eficiente de los recursos, la racionalización del gasto público y la profesionalización de las acciones municipales. La preocupación central de la administración en cuanto a infraestructura y servicios parece ser incrementar la cobertura y la calidad de los servicios que presta el municipio, particularmente los de agua potable, drenaje, energía eléctrica y recolección de basura.⁷⁹ En este sentido, el PDM propone rehabilitar las redes de infraestructura hidráulica y sanitaria, modernizar los mercados públicos y rastros, ampliar las áreas verdes de parques y jardines, y mejorar la calidad en los servicios de recolección y disposición de basura.

Por lo que respecta los programas de inversión y obra pública, el PDM reconoce que los ingresos propios del Ayuntamiento no son suficientes para financiar los proyectos de inversión que el municipio requiere; por ello identifica diversas fuentes de financiamiento que provienen tanto de los diferentes órdenes de gobierno, como de distintos sectores de la sociedad. Los recursos para inversión proviene básicamente de tres fuentes: Programa Nacional de Solidaridad, Programa de 100 Ciudades y Convenio de Desarrollo Municipal. A continuación se enuncian las características generales de estos mecanismos:

⁷⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 74.

Programa Nacional de Solidaridad: Fue creado por el Gobierno de la República como una medida para combatir a la pobreza extrema. Su instrumentación se lleva a cabo a partir de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y los grupos sociales. Las acciones del PRONASOL se orientan principalmente a la atención de problemas como: alimentación, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, educación, salud, mejoramiento urbano, agua potable, infraestructura agropecuaria y empleo, entre otros.

Programa de 100 Ciudades: Sus recursos se concentran en ciudades con potencial para generar desarrollo o en regiones con una ubicación estratégica. Sus acciones se enfocan a aspectos como: regulación del uso del suelo y administración urbana, suelo urbano y reservas territoriales, vialidad y transporte, mejoramiento ambiental y revitalización urbana de los centros de las ciudades.

Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM): Constituye el mecanismo de coordinación y concertación entre los gobiernos estatal y municipal. Su propósito es unificar esfuerzos y recursos para la realización de programas y acciones de carácter local en respuesta a demandas concretas de la población, principalmente de servicios públicos.

Como políticas generales de inversión y obra pública, la administración municipal 1994-1996 se planteó el objetivo de "asegurar el óptimo aprovechamiento de los recursos, su aplicación adecuada y oportuna, y lograr más eficiencia en las obras".⁸⁰ Para cumplir con estos retos, el municipio se propuso formular "un escenario de programación que defina un calendario de inicio y terminación de las obras, fuentes de recursos y responsables",⁸¹ así como crear un sistema de evaluación y seguimiento de las obras que permita vigilar tanto el ejercicio oportuno y eficiente de los recursos, como el impacto de los programas municipales en la población.

I. Análisis de la estructura financiera

El propósito de este apartado es exponer y analizar los rasgos más característicos de la hacienda pública del municipio de Toluca, para en última instancia hacer algunas observaciones sobre el manejo de las finanzas públicas municipales. Dado que el objeto central de este estudio es el periodo de la gestión 1994-1996, el análisis se centrará fundamentalmente en estos años; sin embargo, el escapar de esta limitante temporal y hacer algunas anotaciones sobre la hacienda pública en un periodo de tiempo más largo, permitirá distinguir las tendencias generales del comportamiento financiero municipal. Por esta razón, el capítulo se dividirá en dos partes, una --la primera-- dedicada al estudio de la hacienda pública en un periodo de tiempo que va de 1975 a 1996, y otra que se centrará en

⁸⁰ *Ibid.*, p. 67.

⁸¹ *Ibid.*, p. 83.

el análisis específico del trienio 1994-1996. La primera parte es de carácter descriptivo, y se orienta a exponer y analizar las estructuras hacendarias desde un punto eminentemente financiero. La segunda parte, en cambio, además de ocuparse del análisis financiero, pone énfasis en los elementos cualitativos que ayudan a explicar el comportamiento hacendario en la gestión 1994-1996.

La fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los municipios "administrarán libremente su hacienda", lo cual implica que tendrán a su cargo las políticas tanto de ingreso como de gasto que incumban (jurídicamente) a su hacienda. Con base en esta disposición, los municipios diseñan sus políticas hacendarias a partir de un esquema paralelo que les permite generar los ingresos necesarios para cubrir los gastos tanto de su administración, como de sus demás obligaciones.⁸² Por esta razón, la información que se presentará en los apartados de la hacienda pública abarcará tanto las políticas del gasto como las del ingreso, ya que además de que ambas forman parte de la hacienda pública, parece muy difícil analizar una de ellas sin hacer referencia a la otra.

1. Nota metodológica sobre las cifras

Antes de trazar el diagnóstico de las finanzas públicas municipales es preciso hacer algunas consideraciones sobre las cifras que se presentan. El utilizar información cuantitativa para explicar fenómenos sociales es una tarea que, en mi opinión, requiere de mucha cautela; tanto la procedencia como la presentación de la información son elementos que pueden modificar sustantivamente los ejercicios de análisis e interpretación. En este sentido, el estudio de las finanzas públicas municipales, en cuanto al manejo de información se refiere, enfrenta cuando menos dos riesgos: uno derivado del origen de los datos y otro de su sistematización. El primer peligro es particularmente relevante en tanto se trata de información que cuantifica recursos monetarios, lo que hace pensar que los datos disponibles no necesariamente poseen una alta confiabilidad.⁸³ El segundo riesgo, se presenta con independencia de la naturaleza de los datos y depende más de la periodicidad y la variabilidad en la construcción de las cifras.

La información financiera que se presenta en este trabajo no escapa a los riesgos antes mencionados; sin embargo intenta tomar todas las precauciones para limitarlos. En cuanto al origen de la información, esta investigación no cuenta con las herramientas para evaluar su confiabilidad; por ello, sólo se limita a apuntar que es un elemento a considerar

⁸² Código Fiscal Municipal del Estado de México, Art. 1º.

⁸³ No es propósito de este trabajo evaluar la confiabilidad de los datos financieros; sin embargo, me parece que no está demás, dada la naturaleza de esta información, mantener cierta suspicacia al momento de la interpretación.

al momento de la interpretación. El segundo riesgo en cambio, sí puede ser medianamente controlado utilizando fuentes similares u homologables. En este sentido, se optó por presentar los datos de la forma más sistemática posible, utilizando cuentas y cifras que además de provenir de las mismas fuentes, fueron contabilizadas de la misma manera.

Los datos sobre las finanzas públicas municipales de los años 1975 a 1996 fueron tomados de la publicación *Finanzas públicas estatales y municipales de México* que publica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Se utiliza esta fuente por la única razón de que registra los datos sobre los ingresos y los gastos municipales de manera más o menos similar a lo largo de los 22 años del estudio.⁸⁴ No obstante la deseable sistematicidad que presentan los datos del INEGI, su dilatada publicación obligó a que la información correspondiente al año de 1995 y 1996 proviniera de otra fuente: las cuentas públicas de ingresos y gastos que publican mensual y anualmente las tesorerías de los propios ayuntamientos. En lo que respecta a los datos correspondientes al análisis financiero de los tres años del trienio 1994-1996, también se siguió el criterio de la homologación de las fuentes. Para estos años se tomó la información procedente de las cuentas públicas de ingresos y egresos que elaboran las tesorerías municipales. Las cuentas públicas de los municipio además de ser las únicas fuentes que presentan información financiera para los años de 1995 y 1996⁸⁵ son de mucha utilidad en tanto muestran todos los rubros financieros a partir de los cuales se agregan las cuentas tanto de los ingresos como de los gastos.

Una última consideración sobre la presentación de las cifras llama la atención sobre el hecho de que el homologar las fuentes permite realizar un ejercicio más consistente de comparación entre años o entre municipios, en tanto queda asegurada la simetría de los procesos contables de la construcción de las cuentas;⁸⁶ sin embargo, ello --evidentemente-- no aumenta la exactitud ni la credibilidad de las cifras. Sólo resta por hacer una aclaración puntual: la información anual que se presenta corresponde a los datos registrados al 31 de

⁸⁴ La información que presenta el INEGI es 'bastante' consistente año con año; sin embargo, es preciso mencionar tres posibles debilidades: 1) A partir de 1989 tanto a la cuenta del ingreso como a la del gasto les fueron adheridos tres rubros que no aparecen hasta entonces: deuda pública, por cuenta de terceros, disponibilidades. Esta situación hace imposible identificar la localización de estos recursos en años anteriores. 2) La información que presenta el INEGI en una edición determinada, en ocasiones aparece con algunas modificaciones en otras ediciones más vigentes; ello no significaría ningún problema si la información que se presenta posee un carácter de 'preliminar', pero eso no siempre es así (sus datos son generalmente definitivos). 3) Los datos que presenta el INEGI, a pesar de que los obtiene de las cuentas públicas de los estados y los municipios, no siempre concuerdan con las cifras que registran las cuentas públicas de las propias tesorerías estatales y municipales.

⁸⁵ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene publicada alguna información sobre esos años, sin embargo no fue tomada en cuenta por la razón de que la SHCP presenta sus datos en cuentas y agregados que no son utilizados en este trabajo. Desagregar la información que presenta la SHCP y articularla en otras cuentas es un ejercicio muy riesgozo; me parece que la información de las cuentas públicas municipales es más fácil de manejar.

⁸⁶ Este criterio adquiere especial relevancia en niveles de análisis muy detallados en los que una contabilidad distinta de las cuentas puede afectar sustantivamente las cifras.

diciembre de cada año y no al primero de enero, ni tampoco son un promedio anualizado del comportamiento de las cuentas a lo largo de los 12 meses de cada año.

2. Evolución de las finanzas públicas municipales 1975-1996

En el primer capítulo de este trabajo se documentó el supuesto de que en los últimos años los niveles subnacionales de gobierno, y en particular los municipios, han ido aumentando sus fuentes de ingreso y por consiguiente ampliando sus recursos para ejercer el gasto. Así pues, la primera parte de esta sección se encarga de mostrar cómo esta misma tendencia se ha presentado en el caso del municipio de Toluca, en tanto sus finanzas se han ido fortaleciendo año con año. Para poder mostrar estos aumentos es indispensable presentar las cifras en términos nominales (véase cuadro 7), ya que de otra forma la introducción de la inflación implicaría distorsionar el hecho real del aumento en ingresos y gastos, con un criterio exógeno sobre el cual el municipio no tiene (jurídicamente), o tiene muy poca influencia. No obstante la intención por mostrar estos aumentos en términos nominales, se reconoce que los datos deflactados retratan de manera más franca la 'condición' de la hacienda pública, en tanto un aumento en ingresos puede ser opacado por un aumento igual o mayor en la inflación. Por esta razón, al momento de analizar con más detalle las cuentas de la hacienda pública, o de hacer comparaciones históricas entre años o municipios, se usarán cifras en pesos constantes.

En este primer nivel de análisis se presentan las cuentas más importantes (en términos de peso relativo en el total de los ingresos y los gastos)⁸⁷ de los ingresos y los gastos en pesos corrientes, las cuales muestran un crecimiento a lo largo de los 22 años que componen la serie histórica:

Cuadro 7
Municipio de Toluca. Ingresos y Egresos 1975-1996
(Miles de pesos corrientes)

Año	INGRESOS			GASTOS		
	Ingresos directos	Participaciones	Ingreso total	Gastos administrativos	Obras públicas y fomento	Gasto total
1975	58	31	89	47	24	71
1976	176	33	209	70	144	214
1977	86	68	154	74	51	125
1978	95	76	171	82	56	138
1979	113	90	203	98	68	218
1980	146	117	263	127	88	215
1981	179	203	382	352	102	486

⁸⁷ Las cuentas de 'total de ingresos directos' y 'participaciones' representan en promedio el 96.1% de los ingresos totales, mientras que las cuentas de 'gastos administrativos' y 'obras públicas y fomento' abarcan el 87.6% de los gastos.

1982	159	402	561	465	97	636
1983	262	748	1,010	795	278	1,137
1984	937	1,665	2,602	1,716	657	2,373
1985	2,618	1,405	4,023	3,069	1,513	4,647
1986	2,848	1,787	4,635	5,177	1,113	6,556
1987	6,439	3,689	10,128	5,219	*	5,508
1988	17,151	10,547	27,698	14,360	3,253	18,781
1989	22,102	11,055	34,178	21,487	7,497	34,178
1990	24,682	15,166	57,954	33,052	15,387	57,954
1991	32,277	20,690	62,233	49,319	5,148	62,233
1992	52,114	23,239	113,797	60,745	42,203	113,797
1993	52,660	44,545	136,909	76,212	26,230	136,909
1994	66,744	49,331	139,082	96,249	24,201	139,082
1995	79,647	66,808	164,915	122,223	22,271	165,154
1996	112,273	89,949	210,507	168,464	27,497	215,117

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Toluca. *Cuenta pública de ingresos y egresos*.

* Datos no disponibles. La no disponibilidad de datos se puede deber a que el INEGI no obtuvo la información o a que las cuentas no aparecieron en determinados años.

Lo primero que salta a la vista del cuadro anterior es que efectivamente tanto los ingresos como los gastos han aumentado en términos nominales en los últimos 22 años. Salvo en algunos casos en que las finanzas registraron leves decrementos con relación al año anterior (1977), la tendencia general en el comportamiento de estas cuentas fue de incremento constante, sobre todo a partir de 1986 en que los aumentos anuales son bastante significativos. En promedio, el municipio presenta un ingreso anual de 38,568 pesos y un gasto de 43,888 pesos, cifras que revelan que a lo largo de este tiempo Toluca gastó entre el 12 y el 13 por ciento más de sus ingresos disponibles. Esta situación deficitaria parece ser particularmente crítica en los años de 1986 y 1996. Por lo que respecta a las dos cuentas principales de los ingresos y los gastos, éstas también registran --como es de esperarse-- una tendencia positiva. Por la parte de los ingresos, los recursos provenientes de participaciones representan en promedio un porcentaje menor en el total de los ingresos (40.3%) que el que corresponde a la cuenta de 'total de ingresos directos'. En efecto, salvo en los años de 1981 a 1984 los ingresos directos fueron mayores que las participaciones, representando un promedio anual de 55.8% como proporción de los ingresos totales. En cuanto a los gastos, los administrativos representan en promedio casi el 70% del gasto total, y con excepción del año de 1976, siempre se encontraron --como es común-- por encima de los egresos en obras públicas y fomento. A pesar de que el gasto en obra muestra una tendencia incremental en estos años, su peso relativo con respecto a años anteriores es variable e inclusive llega a registrar decrementos; situación que, por cierto, es bastante común debido a la variabilidad en los criterios de asignación de este rubro.

Como se mencionó anteriormente, la intención de presentar los datos en términos nominales es fundamentalmente documentar el supuesto de que las finanzas públicas del municipio de Toluca se han incrementado en los últimos 22 años. Más allá de este

propósito, parece conveniente presentar la información en términos reales, en tanto ello permite tener una idea más precisa de los montos 'reales'⁸⁸ que recibe o gasta el municipio. A continuación se presenta un cuadro del ingreso y todos sus componentes en pesos constantes:

Cuadro 8
Municipio de Toluca. Ingresos 1975-1996
(Miles de pesos constantes. 1981=100)

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total de ingresos directos	Participaciones	Otros ingresos	Total de ingresos
1975	20.94	16.75	87.94	117.25	242.88	129.82	*	372.70
1976	27.76	13.88	97.15	471.89	610.69	114.50	*	725.19
1977	21.25	33.39	100.18	106.25	261.08	206.44	*	467.52
1978	20.44	30.67	94.56	97.11	242.78	194.22	*	437.00
1979	18.30	28.47	89.47	93.53	229.77	183.00	*	412.77
1980	19.07	28.60	90.56	93.74	231.97	185.89	*	417.86
1981	9.00	37.00	114.00	19.00	179.00	203.00	*	382.00
1982	12.38	46.56	10.40	9.41	78.76	199.13	*	277.89
1983	10.18	35.33	7.48	25.45	78.44	223.93	*	302.37
1984	105.33	21.64	34.54	16.32	177.83	315.99	*	493.82
1985	91.60	58.82	26.65	90.28	267.36	143.48	*	410.84
1986	39.21	18.46	7.52	60.00	125.19	78.55	*	203.75
1987	46.90	18.21	14.14	52.92	133.27	75.72	*	207.88
1988	124.55	58.60	21.24	88.96	293.34	180.39	*	473.74
1989	94.67	59.43	9.71	134.67	298.48	149.29	13.79	461.55
1990	132.49	71.34	16.44	51.47	271.74	166.97	199.34	638.04
1991	171.43	72.79	28.18	35.24	307.64	197.20	88.32	593.16
1992	271.99	84.74	34.89	60.96	452.58	201.82	333.87	988.27
1993	272.21	54.61	28.64	72.08	427.54	361.66	322.35	1111.55
1994	192.98	52.10	58.69	52.74	356.51	263.50	122.89	742.89
1995	147.64	64.07	48.26	55.16	315.13	264.33	73.03	652.50
1996	164.51	70.11	77.64	35.60	347.86	278.69	25.66	652.22

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Toluca. *Cuenta pública de ingresos y egresos*.

* Datos no disponibles.

Al introducir la inflación en el cálculo de los datos financieros, se pierde la tendencia incremental constante que presentan las cifras nominales (debido a la variabilidad anual en el nivel de precios); sin embargo, no obstante la variación anual de los datos, en las cifras reales también se pueden descubrir tendencias positivas. Así, lo primero que hay que resaltar es que los datos reales de las tres cuentas del ingreso que se presentaron en el cuadro 7, también registran incrementos considerables entre 1975 y 1996. Los ingresos totales del municipio de Toluca en 1975 fueron de 372 mil pesos; en 1996 esta cuenta aumentó en tres cuartas partes. Excluyendo el año de 1976, en el que el municipio recibió ingresos muy altos por concepto de 'aprovechamientos', en los primeros diez años de esta

⁸⁸ Al utilizar la palabra 'real' no deseo incurrir en una confusión. Me parece que las cifras deflactadas nos dan una idea 'real' de los montos que representan, en tanto éstas se definen a partir del nivel de precios; en este sentido los datos son más francos o sensatos. Por otra parte, creo que las cifras en términos nominales nos muestran los aumentos o decrementos que se dan 'de hecho' en las finanzas públicas; algo que no tiene que ver con la inflación.

serie los ingresos totales se mantuvieron más o menos constantes a un nivel promedio de 400 mil pesos anuales. En 1986 vino una caída de casi el 50%, pero un año después los ingresos totales comenzaron a fortalecerse hasta encontrar su punto más alto en 1993. A partir de ese momento, la crisis económica que se ha vivido en los últimos años generó una tendencia a la baja (sobre todo por la disminución real en las participaciones y en la recaudación de impuestos), la cual parece que está por entrar en un periodo de estabilización. No obstante la tendencia a la baja que se presenta desde 1993, es preciso resaltar que el promedio de los ingresos totales del trienio 1994-1996 se han mantenido por encima (casi en 200 mil pesos) del promedio global de la serie histórica.

En cuanto a las participaciones, desde la óptica de los gobiernos municipales, éstas siempre se han visto como una fuente de recursos segura y previsible; además, salvo en algunas excepciones, las participaciones aumentan año con año en el entendido que los municipios se encuentran en una tarea permanente de fortalecimiento financiero. En este sentido, el municipio de Toluca no es la excepción. De 1975 a 1996 se percibe una clara tendencia positiva que encuentra sus mejores momentos en 1984 y 1993. Entre 1985 y 1987 se presenta una disminución de más del 50% con respecto a 1984, pero a principios de 1988 se recupera la tasa de crecimiento positivo que se mantiene hasta este momento. Como en el caso de los ingresos totales, la crisis de los últimos años afectó a las participaciones en el año de 1994; sin embargo, esta cuenta parece ir recuperando su tendencia al aumento. En términos de peso relativo de las participaciones en el total de los ingresos municipales, éstas representan en promedio el 37.8% de los ingresos, consolidándose así como la cuenta más importante de los ingresos, y la segunda más importante después del agregado de los ingresos directos (51.9%).

El total de los ingresos directos registra también una tendencia positiva entre los años de 1975 a 1996. Sin embargo, para esclarecer este hecho conviene revisar brevemente la trayectoria de cada una de las cuentas que componen a este agregado. Los impuestos, que es la cuenta que tradicionalmente representa el mayor peso relativo de los ingresos directos, constituye en el municipio de Toluca el 34% de este agregado y el 17.5% de los ingresos totales (el segundo lugar en importancia después de las participaciones). El comportamiento de los impuestos en este periodo ha sido el siguiente: de 1975 a 1983 los impuestos se mantuvieron en un nivel promedio de 17 mil pesos, presentando un aumento exponencial --de 1000%-- a principios de 1984. Claramente Toluca fue uno de los municipios que vio fortalecidos sus impuestos al momento que al municipio se le concedió la libre administración de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (inciso a, fracción IV del artículo 115 constitucional). Desde ese entonces (salvo en los años de 1986 y 1987 que se vivió una fuerte inflación) los impuestos se han mantenido en un nivel promedio de 160 mil

pesos anuales. Como en el resto de las cuentas, la inflación de los últimos años freno la tasa de crecimiento de los impuestos; sin embargo, en el trienio 1994-1996 se mantuvo un promedio ligeramente superior al que se venía presentando desde 1984.

Los derechos son la cuenta más débil de la hacienda municipal toluqueña, representando el 16.4% de los ingresos directos y el 8.5% de los ingresos totales. No obstante que este rubro representa para la hacienda municipal recursos más o menos estables, en tanto proviene de servicios que presta el estado de manera regular, entre 1982 y 1987 hubo una variación constante en esta cuenta. Es a partir de 1988 que se recupera el ritmo de crecimiento que se presentó entre 1972 y 1981. En 1993 se da una caída importante que es paleada al otro año con un incremento anual más o menos constante del 10% (en promedio).

La cuenta de productos que es por lo general la más débil de los ingresos, ocupa en el caso de Toluca el penúltimo lugar en importancia: representa el 18.6% de los ingresos directos y el 9.6% de los ingresos totales. Entre 1975 y 1981 los productos --en comparación con otras cuentas en esos mismos años-- mantuvieron un nivel relativamente alto de 96 mil pesos anuales, hasta que en 1982 experimentaron una abrupta caída de más del 1000%. No fue hasta cuatro años después, en 1986, que inició un periodo de recuperación constante que registró en 1996 un nivel de ingreso nada insignificante (en relación a otras cuentas más importantes) de 77 mil pesos.

Los aprovechamientos ocupan en el municipio de Toluca un lugar muy importante, que comúnmente no tienen en otros municipios. En promedio, representan el 31.1% de los ingresos directos y el 16.1% de los ingresos totales, colocándose a menos de un punto porcentual de distancia de los impuestos como proporción de los ingresos totales. Si bien hay que reconocer que en el año de 1976 se registra una cantidad de ingresos por concepto de aprovechamientos mayor a la de cualquier cuenta en los años de la serie (algo que por cierto no deja de ser sospechoso), su promedio, aún sin considerar ese año, tiene un peso relativo importante (alrededor del 12%). Entre 1977 y 1996 el municipio de Toluca obtuvo un promedio anual de recursos en aprovechamientos de 62 mil pesos, cifra mayor al promedio del último trienio.

La cuenta 'otros ingresos' también forma parte de los ingresos totales. Hasta el año de 1988 no se registra información en esta cuenta porque el INEGI no la incluía como parte de los ingresos municipales. Sin embargo, a pesar de que a esta cuenta no se le pone mucha atención (véase apartado o nota), llega a representar montos importantes como proporción del total de los ingresos. Para el caso de Toluca, esta cuenta representa el 10.3% de los ingresos si se toma su promedio en los 22 años de la serie, y el 28.4% si se toma el promedio de los últimos 8 años. La cuenta 'otros ingresos' es en realidad un agregado de

tres rubros que maneja el INEGI: deuda pública, por cuenta de terceros, disponibilidades.⁸⁹ La propia naturaleza de estas cuentas es la razón por la cual el agregado 'otros ingresos' presenta el comportamiento más variable de todos los rubros del ingreso (su variación va desde 13 hasta 333 mil pesos anuales); en este sentido, lo interesante es señalar las cuentas concretas que ocasionaron la variación de este rubro. Del total del agregado 'otros ingresos', las disponibilidades no reportaron ningún ingreso, mientras que los ingresos por cuenta de terceros significaron casi el 75% del total de este agregado y la deuda el otro 25%.

Por otra parte, las cifras en términos nominales que aparecen en el cuadro 7 también hacen referencia al comportamiento de gasto, que como se mencionó es la otra parte (el complemento) de la actividad hacendaria municipal. Por lo general, las políticas de gasto se diseñan en estrecha relación con las del ingreso, en tanto estas últimas son las que presupuestan el monto de recursos disponibles para ejercer el gasto. Por ello, es común observar en las haciendas públicas --no sólo en las municipales, sino también en las estatales y federales-- que los montos totales del ingreso son iguales o muy similares a los del gasto, resultando así en un equilibrio presupuestal. Sin embargo, hay ocasiones en que por diversas razones no es posible mantener un equilibrio presupuestal y se incurre bien en un superávit (más ingresos que egresos) o bien en un déficit (más egresos que ingresos). Con la información que se presenta en el cuadro 7 se pueden comparar los ingresos y los gastos totales en términos nominales para conocer cual ha sido la situación presupuestaria del municipio de Toluca en los últimos 22 años. Para poder hacer esta misma comparación en términos reales se presentan las siguientes cifras del gasto y de sus principales cuentas:

Cuadro 9
Municipio de Toluca. Egresos 1975-1996
(Miles de pesos corrientes. 1981=100)

Año	Gastos administrativos	Obras públicas y fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros gastos	Gasto total
1975	196.82	100.50	*	*	*	297.32
1976	242.89	499.65	*	*	*	742.54
1977	224.65	154.83	*	*	*	379.48
1978	209.56	143.11	*	*	*	352.67
1979	199.27	138.27	105.73	*	*	443.27
1980	201.78	139.82	*	*	*	341.60
1981	352.00	102.00	32.00	*	*	486.00
1982	230.33	48.05	36.66	*	*	315.04
1983	238.00	83.23	19.16	*	*	340.39
1984	325.67	124.69	*	*	*	450.36
1985	313.41	154.51	6.64	*	*	474.56
1986	227.57	48.93	11.69	*	*	288.19
1987	107.12	*	5.93	*	*	113.06
1988	245.61	55.64	19.98	*	*	321.22
1989	290.17	101.24	34.45	25.32	10.34	461.55
1990	363.88	169.40	46.68	58.05	*	638.04

⁸⁹ Para de descripción de estas cuentas véase el apéndice de términos.

1991	470.08	49.07	39.19	23.87	10.95	593.16
1992	527.54	366.51	47.04	34.99	12.18	988.27
1993	618.76	212.96	70.41	209.43	*	1111.55
1994	514.10	129.27	30.72	68.79	*	742.89
1995	483.59	88.12	22.33	40.14	19.28	653.45
1996	521.96	85.20	14.00	17.58	27.77	666.51

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de ingresos y egresos*.

* Datos no disponibles.

Al comparar este último cuadro con el de los ingresos deflactados (cuadro 8) se observa que la situación presupuestaria del municipio de Toluca en los últimos 22 años no ha mantenido siempre la misma tendencia. Entre 1975 y 1996 la cuenta pública municipal ha estado 10 años en situaciones deficitarias, 6 años ha registrado superávit y sólo en 6 ocasiones ha podido mantenerse en equilibrio. Sin embargo, salvo en algunas ocasiones en que el déficit rebasó los ingresos disponibles en más de un 25% (1981), los niveles del gasto total se han mantenido bastante cercanos a los del ingreso total.

Por otra parte, en el cuadro anterior también se muestran las cifras correspondientes a las cuentas más importantes del gasto (todas las que registra el INEGI). Llama especial atención que en las cuentas del gasto de las finanzas municipales sean dos rubros los que agrupan casi el total de los gastos. Para el caso de Toluca, entre 1975 y 1996 los gastos administrativos y los destinados a obras públicas y fomento significaron el 90.1% de los gastos totales: los administrativos ocuparon el 63.4% y los de obra pública el otro 26.7%. El resto de las cuentas: 'transferencias', 'deuda pública', 'otros' representaron el restante 9.9%.

Como por lo general ocurre en las finanzas públicas municipales, los gastos administrativos de Toluca representaron más del doble de los recursos destinados a obras públicas. Entre 1975 y 1996, los gastos de administración aumentaron en 12 años y mostraron decrementos en 9. No obstante los decrementos, tomando como base el año de 1975, los gastos administrativos sólo estuvieron una vez (1987) por debajo del monto de ese año. Los aumentos en cambio, fueron constantes llegando a su punto más alto en 1993. En los últimos 9 años sólo se registraron 2 leves decrementos, y se mantuvo un promedio anual de 450 mil pesos; en el último trienio los gastos administrativos representaron en promedio casi el 75% de los gastos totales.

A diferencia de los gastos administrativos que por lo general siguen una tendencia incremental positiva similar a la de los gastos totales (en parte por ser un componente tan importante de esta cuenta), los recursos destinados a las obras públicas y el fomento presentan una variabilidad que va de los 50 a 350 mil pesos anuales. La falta de una tendencia clara en esta cuenta (que por cierto no es exclusiva del municipio de Toluca) nos hace pensar que el municipio no tiene --quizá por que no puede-- una política general de

mediano o largo plazo de inversión en obras públicas. Fuera de los años de 1976 y de 1993 en que se destinaron fondos importantes para la construcción de obra, los recursos anuales que se registraron en esta cuenta fueron de 110 mil pesos, sólo 10 mil pesos por encima del monto registrado en 1975 y en el promedio del último trienio.

Las otras cuentas que aparecen en el cuadro son las de 'deuda pública', 'transferencias' y 'otros gastos'. En Toluca, el promedio anual de las transferencias como porcentaje del total de gastos entre 1975 y 1996 fue de 4.9%, el de la deuda pública de 4.3% y el de los otros ingresos de 0.7%. En los últimos 11 años las transferencias, que son montos que por lo general se destinan al pago de intereses de deuda, presentaron una tendencia positiva que fue interrumpida por la crisis de 1994, y que hasta la fecha no ha podido recuperarse. En cuanto a la deuda pública, ésta no parece ser un instrumento importante de financiamiento para el gobierno municipal: en los últimos 8 años, esta cuenta se ha mantenido en un promedio anual de 60 mil pesos. El rubro de 'otros gastos', que en realidad es un agregado de las cuentas que el INEGI llama 'disponibilidades' y 'por cuenta de terceros', no llegan a significar ni el 1% de los gastos totales del municipio de Toluca.

Después de haber presentado una descripción general del comportamiento de los ingresos y los gastos en los últimos 22 años, es preciso recuperar esta información e incorporarla al análisis de una serie de indicadores que servirán para conocer con más detalle las 'tendencias generales' de la hacienda pública del municipio de Toluca. Dado que el estudio de la serie histórica 1975-1996 no ocupa el lugar central de la investigación, en esta parte sólo se utilizarán cuatro indicadores, dejando otros más para el análisis puntual de los años 1994 a 1996.

En este nivel de análisis son cuatro los indicadores que particularmente arrojan luz sobre los comportamientos más interesantes de la hacienda pública municipal: 1) *el ingreso municipal directo per cápita a precios constantes*, 2) *el gasto per cápita municipal a precios constantes*, 3) *la proporción de los ingresos directos en el gasto corriente* y 4) *la proporción de los ingresos propios en el gasto corriente*. El primer indicador distribuye los recursos que directamente dependen de la recaudación del municipio entre la población total de ciudadanos.⁹⁰ Las cifras que presenta corresponden a la cantidad de pesos constantes que cada habitante del municipio participa a su hacienda local.⁹¹ El segundo indicador es en realidad la contraparte del primero en tanto muestra la cantidad de pesos constantes que el municipio gasta en cada uno de sus habitantes. El tercer indicador sirve

⁹⁰ Es importante que este indicador sólo tome en cuenta los ingresos directos y no los provenientes de participaciones o de deuda, ya que su propósito es mostrar la distribución per cápita de los ingresos que la población municipal participa a su hacienda, sin tomar en cuenta los recursos que el municipio obtiene por otras fuentes.

⁹¹ Nótese que los ingresos directos se distribuyen entre la población total del municipio y no entre los económicamente activos.

para conocer la proporción del gasto corriente que se cubre con los ingresos que provienen exclusivamente de las actividades hacendarias del municipio. Lo que intenta conocer este indicador es si los ingresos directos del municipio alcanzan o no para cubrir sus gastos operativos. Dado que el indicador se expresa en proporciones, está construido de tal forma que las cifras que registra puedan ser iguales, menores o mayores de 1; siendo 1 la situación de equilibrio (si es menor no alcanza y si es mayor sobra). El último indicador está construido de la misma forma que el anterior, sólo que éste toma en cuenta no sólo los ingresos directos del municipio, sino que también incorpora a las participaciones con el objeto de conocer si estos recursos alcanzan para cubrir los gastos de operación del municipio, y si lo hacen, conocer en qué medida. A continuación se presenta un cuadro con los resultados de los indicadores para la serie 1975-1996:

Cuadro 10
Indicadores financieros de la hacienda municipal de Toluca 1975-1996

Año	Ingresos directos per cápita	Gastos totales per cápita	ingreso directo /gasto corriente	ingreso propio/ gasto corriente
1975	0.82	1.01	1.23	1.89
1976	1.99	2.42	2.51	2.99
1977	0.82	1.19	1.16	2.08
1978	0.73	1.07	1.16	2.09
1979	0.67	1.29	1.15	2.07
1980	0.65	0.96	1.15	2.07
1981	0.49	1.32	0.51	1.09
1982	0.21	0.83	0.34	1.21
1983	0.20	0.87	0.33	1.27
1984	0.44	1.11	0.55	1.52
1985	0.64	1.14	0.85	1.31
1986	0.29	0.67	0.55	0.90
1987	0.30	0.25	1.24	1.95
1988	0.64	0.70	1.19	1.93
1989	0.63	0.97	1.03	1.54
1990	0.56	1.31	0.75	1.21
1991	0.61	1.17	0.65	1.07
1992	0.87	1.90	0.86	1.24
1993	0.80	2.08	0.69	1.28
1994	0.65	1.36	0.69	1.21
1995	0.56	1.16	0.65	1.20
1996	0.61	1.16	0.67	1.20

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 8 y 9.

La información de la población se obtuvo de: INEGI. *Censo General de Población y Vivienda*, 1970, 1980 y 1990. Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

Lo primero que se observa en el comportamiento del primer indicador es que en casi todos los años (con excepción de 1976) los ingresos directos que el municipio recibió de

cada uno de sus habitantes fue menor a un peso constante (de 1981). En promedio, a lo largo de los 22 años de la serie este indicador registra una cifra de 0.64 pesos por habitante. En contraparte, el segundo indicador sólo fue menor a un peso constante en 6 años de la serie, y su promedio general registra un gasto por habitante de 1.18 pesos. Esta información indica que en promedio la hacienda municipal recibe directamente 0.64 pesos de cada habitante, al tiempo que su gasto por habitante es de 1.18 pesos; es decir, el municipio gasta en cada habitante 0.54 pesos más de lo que recibe de cada uno de ellos. En principio esta situación ilustra que los recursos que el municipio obtiene directamente de su población son insuficientes para cubrir sus gastos, situación que pone en evidencia la dependencia de la hacienda municipal de recursos provenientes de otras fuentes distintas a su propia población.⁹² Por otra parte, en cuanto a la relación entre estos dos indicadores es de mencionar que el hecho de que tanto los ingresos (en este caso directos) como los gastos se inserten dentro un contexto económico global --y común a ambos-- propicia que su comportamiento sea similar, o que en las más de las veces su relación sea directa. Como se observa en el comportamiento de los indicadores, por lo general sus variaciones son paralelas; es decir, cuando un indicador registra un cambio en un sentido, el otro la hace en el mismo sentido, siempre manteniendo una diferencia promedio de 0.54 pesos.

En cuanto al indicador de la proporción de los ingresos directos en el gasto corriente, éste muestra que a lo largo de los 22 años de la serie, los ingresos directos alcanzaron para cubrir el 90% de los gastos corrientes del municipio. En 13 años faltaron recursos directos para cumplir con este compromiso y en los otros 9 sobraron. El promedio de este indicador para los años en que faltaron recursos es de 0.62% lo que significa que en 13 años, al municipio le hizo falta obtener un 38% más de recursos por la vía de sus ingresos directos. En los 9 años en que sobraron recursos, en cambio, el promedio de los ingresos directos rebasó en un 30% sus responsabilidades para cubrir este gasto. En cuanto a la tendencia en el comportamiento de este indicador, en 1976 registró su punto más alto (por los altos aprovechamientos que recibió el municipio) y en 1983 su punto más bajo (por los pocos impuestos que logró recolectar el municipio). De 1975 a 1980 mantuvo una tendencia positiva que recobró hasta siete años después; de 1987 a 1989 su comportamiento también fue favorable, condición que no se ha logrado recuperar hasta el día de hoy. La tendencia de los últimos 7 años muestra que en promedio, el municipio cuenta con recursos directos que le alcanzan para cubrir el 70% de su gasto corriente, situación que por lo visto no se modificará sustantivamente en los próximos años.

⁹² Es importante dejar claro que este indicador sólo toma en cuenta los ingresos que el municipio recibe 'directamente' de su población, y no los que recibe de sus contribuyentes a través de la intervención del estado o la federación.

El indicador de la proporción de los ingresos propios en el gasto corriente muestra el comportamiento esperado: los ingresos propios alcanzan a cubrir la totalidad del gasto corriente. Este resultado es evidente en tanto es previsible que los ingresos propios, que constituyen casi el total de los ingresos, sean suficientes para cubrir los gastos mínimos de operación del municipio. En este sentido, lo interesante del indicador no es precisamente mostrar que por lo general éste se encuentra por encima de la unidad (en el caso de Toluca ocurre en 21 de los 22 años de la serie), sino conocer en qué medida la supera; es decir, conocer la proporción --en términos del gasto corriente-- en que los ingresos propios rebasan sus responsabilidades de gasto corriente. Para la serie histórica que se presenta, el promedio de este indicador es de 1.56 lo cual significa que los ingresos propios del municipio de Toluca alcanzan para cubrir digamos un y medio gastos corrientes. La tendencia más favorable en el comportamiento de este indicador se presentó entre 1975 y 1980 que fue de 2.2 gastos corrientes. La variabilidad de este indicador parece estabilizarse en 1990, año a partir del cual se ha registrado un resultado promedio de 1.2 gastos corrientes, tendencia que posiblemente se mantendrá en los próximos años.

3. Análisis financiero de la gestión 1994-1996

Después de haber revisado la estructura hacendaria del municipio de Toluca en los últimos 22 años, este trabajo centrará su atención en el análisis tanto cuantitativo como cualitativo del comportamiento de la hacienda pública del municipio de Toluca en los años del trienio 1994-1996. Por razones estrictamente expositivas, este apartado se dividirá en tres partes: en la primera se presentarán los ingresos y los egresos totales, así como sus cuentas principales; en la segunda parte se tomarán las cuentas más importantes del ingreso y del gasto y se analizará su composición por subcuentas; por último, en la tercera parte se utilizarán algunos indicadores para evaluar el desempeño municipal en sus tareas hacendarias.

Antes de pasar a la exposición de las cifras de los ingresos y los gastos en el municipio de Toluca, es preciso señalar que la información que se utilizará en este análisis proviene directamente de las cuentas públicas de ingresos y gastos que preparan mensual y anualmente las tesorerías municipales. En este sentido, es importante mencionar que los datos que se presentan no son necesariamente iguales a los que registra el INEGI; también es de considerar que las cuentas (subcuentas en realidad) en que las haciendas públicas dividen sus ingresos y sus egresos no son iguales a las del INEGI, sobre todo las del gasto. Así pues, a lo largo de este apartado se irán haciendo los comentarios y las aclaraciones pertinentes sobre la división y la composición de los rubros.

3.1. Ingresos y egresos municipales 1994-1996

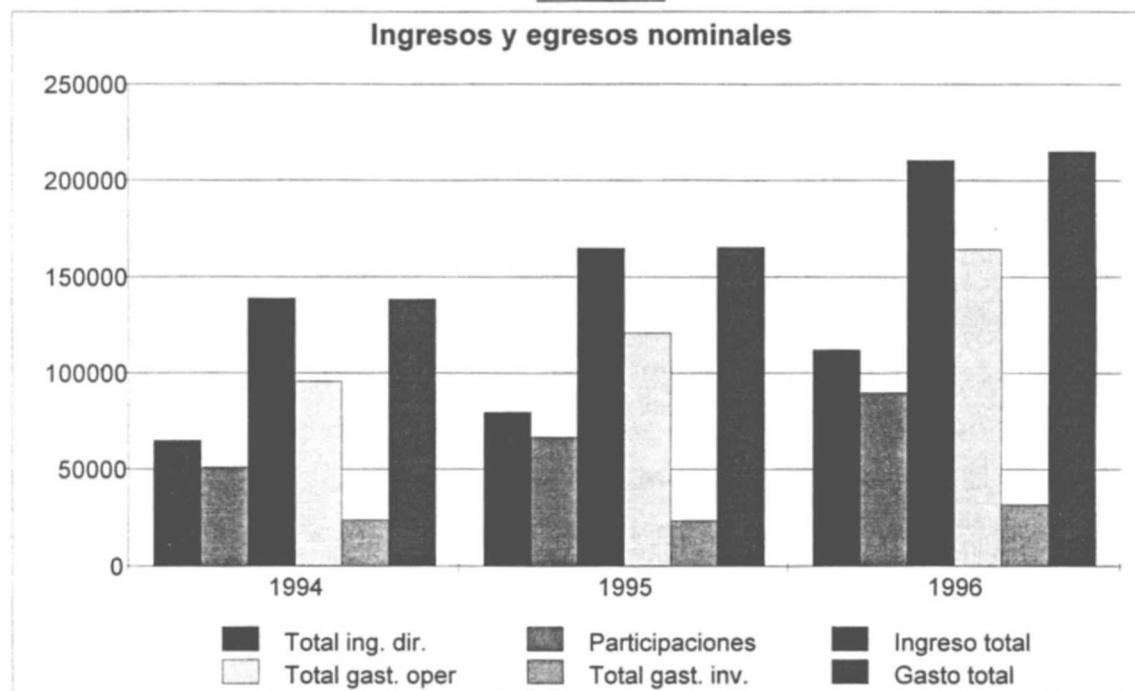
Como en el análisis de la serie histórica 1975-1996, las cifras que se presentarán en este apartado serán en términos reales; sin embargo, en este primer momento es conveniente presentar los datos de la hacienda pública municipal en términos nominales, sobre todo con el propósito de mostrar los aumentos que en las distintas cuentas del ingreso y del gasto se han presentado en los años de 1994 a 1996. En el siguiente cuadro y gráfica se presentan las cifras nominales del ingreso y del gasto, así como de sus principales cuentas:

Cuadro 11
Municipio de Toluca. Ingresos nominales 1994-1996
 (Miles de pesos corrientes)

Año	INGRESOS			GASTOS		
	Ingresos directos	Participaciones	Ingreso total	Gastos de operación	Gastos en inversión	Gasto total
1994	64,969	51,117	139,076	95,785	23,760	138,618
1995	79,647	66,808	164,915	121,015	23,479	165,443
1996	112,273	89,949	210,507	164,379	31,578	215,131
Promedio	85,630	69,291	171,499	127,060	26,272	173,064

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de ingresos y egresos*, 1994, 1995 y 1996.

Gráfica 2



Fuente: Información correspondiente al cuadro 11.

Como se observa en la gráfica anterior, los ingresos y los gastos, así como sus principales cuentas, aumentaron año con año entre 1994 y 1996. En cuanto a los ingresos,

de 1994 a 1995 se incrementaron en un 18.6% y de 1995 a 1996 en un 27.6%. Los gastos, por otra parte, aumentaron 19.4% de 1994 a 1995 y 30.0% de 1995 a 1996. Los aumentos más pronunciados en los gastos que en los ingresos, dejan ver una ligera situación deficitaria en el trienio que equivale a menos del 1% de los ingresos totales. En cuanto a la evolución de las principales cuentas de los ingresos y los gastos cabe mencionar que de 1994 a 1996 las participaciones aumentaron un 3.2% más que los ingresos propios, cifra que revela una tasa de crecimiento casi paralela entre estas dos cuentas. Los gastos de operación, en cambio, aumentaron un 71.6%, mientras que los de inversión lo hicieron en sólo un 32.9%. El crecimiento nominal de las cifras del ingreso y del gasto refleja que no obstante la crisis que se vivió en estos años, el municipio de Toluca amplió el manejo de sus recursos en sus actividades tanto del ingreso como del gasto.

La presentación de la información financiera en cifras nominales deja ver con claridad los aumentos que se han registrado en los recursos municipales; sin embargo, para tener una visión más 'real' de los montos que efectivamente ingresaron y egresaron de la hacienda pública, es preciso --a partir de ahora-- mostrar la información financiera en pesos constantes (de 1981).⁹³ En los siguientes dos cuadros que se presentan (cuadros 12 y 13), aparecen los datos correspondientes al ingreso y al gasto, así como de todas sus cuentas en términos reales. Sin embargo, en estos cuadros también se decidió incluir la información de las cuentas en pesos corrientes, con el objeto de que sean un punto de referencia tanto de los recursos brutos de que dispuso el municipio en estos años, como de los altos niveles de inflación que se enfrentaron.

Cuadro 12
Municipio de Toluca. Ingresos nominales y reales 1994-1996
(Miles de pesos, 1981=100)

Año	Impuestos	Derechos	Aport. de mejoras	Productos	Aprovechamientos	Tot. ing. directos	Participaciones	Otros ingresos	Ingresos Totales
1994									
Nom.	36,130	12,583	3,660	8,190	4,397	64,969	51,117	22,999	139,076
Real	192.98	67.21	19.55	43.75	23.49	347.03	273.04	122.85	742.86
1995									
Nom.	37,315	16,192	517	12,198	13,425	79,647	66,808	18,459	164,915
Real	147.64	64.07	2.05	48.26	53.12	315.13	264.33	73.03	652.50
1996									
Nom.	53,097	22,628	2,357	25,057	9,134	112,273	89,949	8,283	210,507
Real	164.51	70.11	7.30	77.64	28.30	347.86	278.69	25.66	652.22
Prom.									
Nom.	42,181	17,134	2,178	15,148	8,985	85,630	69,291	17,054	171,499
Real	165.91	67.39	8.57	59.58	35.34	336.81	272.54	67.98	674.56

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca. *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995 y 1996.

⁹³ Se decidió dejar como año base de esta serie el de 1981 con el único propósito de mantener las comparaciones que se pudieran establecer con la información de la serie 1975-1996.

La comparación entre las cifras nominales y reales de las cuentas del ingreso deja ver los elevados índices de inflación que se presentaron en esos años. Los datos presentados indican que independientemente de que el municipio aumentó sus recursos nominales, el efecto de la inflación rebasó estos incrementos, y terminó por debilitar (empobrecer) a los ingresos municipales. Esta situación queda bien ilustrada en el comportamiento tanto del total de los ingresos, como en el de los ingresos directos y las participaciones. Ambas cuentas sufrieron una disminución real considerable en el año de 1995 como consecuencia de la alta inflación que se originó con la crisis de diciembre de 1994. En 1996 --el último año del trienio-- los ingresos volvieron a elevarse casi a los mismos niveles que se presentaron al inicio del trienio. La disminución real de los ingresos municipales se hizo notar más en los ingresos directos que en las participaciones; esta situación se explica en parte, en tanto la pérdida del valor del dinero de los contribuyentes afectó directamente la recaudación de las principales cuentas del ingreso directo (impuestos y derechos), mientras que las participaciones siguieron llegando regularmente a la hacienda municipal. Sin embargo, durante la recuperación económica en 1996 fueron los ingresos directos --como era de esperarse-- los que aumentaron a una tasa más pronunciada que las participaciones. No obstante que estas dos cuentas lograron recuperarse en 1996, los ingresos totales se mantuvieron al mismo nivel de 1995 (nivel menor al del promedio de esta cuenta en el trienio) debido a que la cuenta 'otros ingresos', que registra los recursos que el municipio recibe de su estado, siguió disminuyendo notablemente.

Por lo que respecta a las cuentas del ingreso directo, su comportamiento fue similar al de su agregado: disminuyeron en 1995 y aumentaron en 1996. Los impuestos fue la cuenta que en términos de recaudación se vio más afectada por la crisis, aunque para finales del trienio logró recuperar su tendencia positiva. Los derechos en cambio, presentaron en 1996 un nivel real de recaudación mayor al enfrentado al inició de la administración. Los aprovechamientos terminaron el trienio en un nivel ligeramente superior al de 1994. Los ingresos por productos fueron los más fortalecidos en estos años, y los provenientes por aportaciones de mejoras los más afectados.

El comportamiento que presentó la estructura de ingresos del municipio de Toluca de 1994 a 1996 afectó directamente al diseño de los presupuestos de egresos de estos años. A continuación se presentan las cifras reales del gasto en el trienio:

Cuadro 13
Municipio de Toluca. Egresos nominales y reales 1994-1996
(Miles de pesos. 1981=100)

Año	Servicios personal.	Mat. y sum.	Servicios generales	Tot. gast. operación	Bienes mue e in.	Ob. púb. y const.	Tot. gast. inversión	Transfe-rencias	Inversio-nes	Deuda publica	Otros gastos	Gastos totales
1994												
Nom.	61,350	8,285	26,150	95,785	1,634	22,126	23,760	5,753	441	12,879	0	138,618
Real.	327.69	44.25	139.68	511.63	8.73	118.18	126.91	30.73	2.36	68.79	0	740.41
1995												
Nom.	71,107	11,417	38,491	121,015	1,208	22,271	23,479	5,643	290	10,144	4,873	165,443
Real.	281.34	45.17	152.29	478.81	4.78	88.12	92.90	22.33	1.15	40.14	19.28	654.59
1996												
Nom.	94,707	19,050	50,622	164,379	4,085	27,493	31,578	4,519	16	5,673	8,964	215,131
Real.	293.44	59.02	156.84	509.30	12.66	85.18	97.84	14.00	0.05	17.58	27.77	666.55
Prom.												
Nom.	75,721	12,917	38,421	127,060	2,309	23,963	26,272	5,305	249	9,565	4,612	173,064
Real.	297.84	50.81	151.12	499.77	9.08	94.25	103.34	20.87	0.98	37.62	18.14	680.72

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca. *Cuenta pública de egresos* 1994, 1995 y 1996.

Lo primero sobre lo que hay que llamar la atención del comportamiento del gasto en el trienio, es que en efecto, la estructura de egresos de estos años fluctuó de forma similar a la del ingreso. Esto es particularmente relevante en tanto se pone en evidencia que las disminuciones reales en los ingresos tuvieron un efecto de contracción del gasto, y no se recurrió a la contratación de deuda ni de ningún otro tipo de financiamiento con la intención de mantener los niveles de crecimiento del gasto al ritmo presentado antes de la crisis de 1994. Si bien en estos años no se logró mantener un presupuesto estrictamente equilibrado, el déficit presupuestario que se presentó equivale en promedio a menos del 1% de los ingresos totales del municipio.

En general, el comportamiento de la mayor parte de las cuentas del gasto mostró una tendencia negativa en 1995, y una considerable recuperación en 1996. El comportamiento de los agregados de gastos de operación y de gastos en inversión resume en buena medida la tendencia del gasto en estos años: una disminución general en el gasto, con recuperaciones más importantes en los gastos de operación que en los de inversión. En promedio, de 1994 a 1995 los gastos de operación se contrajeron en un 6%, pero en 1996 se logró superar este decremento casi en su totalidad. El gasto en inversión, en cambio, se redujo en el segundo año del trienio en un 27%, y para 1996 sólo había logrado recuperarse en un 5%.

En cuanto a las tendencias de los otros rubros del gasto que se presentan en el cuadro anterior, cabe mencionar que las cuentas de 'servicios generales', 'materiales y suministros' y 'gastos generales' siguieron el mismo comportamiento de su agregado. La cuenta de 'bienes muebles e inmuebles' que forma parte del gasto en inversión se recuperó más rápido que su agregado, aunque su limitado peso específico en este gasto le impidió

elevar el nivel global de inversión. Por último, no deja de llamar la atención el ritmo de crecimiento negativo que han seguido las cuentas de transferencias, inversiones y deuda pública; la proximidad temporal con el trienio 1994-1996 no permite identificar si estos decremento son aún consecuencias de la crisis de 1994, o si en cambio son efectos de un cambio en la estructura del gasto (algo que sería particularmente interesante en el caso de la deuda pública).

3.2. Análisis de la estructura de cuentas y subcuentas de las finanzas públicas municipales

Un análisis que por lo general escapa al interés de los estudiosos de las finanzas públicas locales es el relacionado con el comportamiento de las diversas subcuentas que componen a los agregados del ingreso y del gasto. En parte, esta ausencia de estudios se debe a la escasa información que se tiene al respecto, la cual se reduce a la contabilidad hacendaria que internamente se prepara en las tesorerías municipales. Esta información, por cierto, a pesar de ser pública --en tanto es la que las tesorerías municipales envían a la Contaduría General de Glosa de su Estado para la revisión anual de su cuenta pública-- no siempre es de fácil acceso. Sin embargo, dado que para la realización de este trabajo se dispuso de esta información, y sobre todo partiendo del supuesto de que sólo un análisis minuciosos de esta información podrá ayudar a detectar la orientación 'real' --y concreta-- de las políticas financieras locales, se decidió hacer algunos comentarios sobre las principales subcuentas de las finanzas públicas locales.

Está por demás señalar que las cuentas públicas de ingresos y egresos que se generan en los municipios registran todos los movimientos hacendarios que se llevan a cabo mensualmente. Por esta razón, a pesar de que se reconoce que precisamente en el análisis de esa información se encuentran trazadas las políticas hacendarias 'reales'⁹⁴ de los municipios, se decidió comentar únicamente las subcuentas que representan el mayor peso relativo dentro de las finanzas públicas. Antes de pasar a la exposición de esta información sólo queda aclarar que --evidentemente-- a pesar de que hay ciertas subcuentas que son importantes en todas las haciendas públicas y que varían poco a lo largo del tiempo, no son siempre las mismas subcuentas las más importantes, su relevancia es variable.

Por lo que respecta al rubro de los ingresos municipales de Toluca, es de mencionar que si bien en este capítulo ya se señaló que el agregado de los ingresos directos es el más importante, seguido de las participaciones y de 'otros ingresos', aún no se comenta el orden de importancia --en términos de peso relativo-- de sus cuentas. De las fuentes directas de recursos, son los impuestos la cuenta más importante, seguida de los derechos, los

⁹⁴ Reales, en tanto efectivamente indican los rubros por medio de los cuales se recaudaron y se gastaron los recursos, independientemente de los trazos generales (o buenas intenciones) que se exponen en los Planes de Desarrollo Municipal.

productos, los aprovechamientos y las aportaciones de mejoras. Los ingresos por participaciones son una cuenta en sí misma, y como tal, representa la fuente de ingresos más importante de la hacienda pública. La cuenta que en este apartado se ha denominado 'otros ingresos', agrega los recursos provenientes de otras fuentes distintas a las del municipio con los ingresos que la tesorería clasifica como virtuales o indirectos.

Más allá de presentar los ingresos municipales a nivel de agregados y cuentas, es preciso profundizar el análisis y hacer mención de las principales subcuentas que componen a cada una de las cuentas del ingreso; ello permitirá conocer con más detalle las fuentes por medio de las cuales ingresan los recursos al municipio de Toluca. En este sentido, a continuación se presenta un cuadro en donde aparecen las principales subcuentas que en promedio registraron mayores ingresos dentro de las cuentas de las que forman parte. Las cifras representan los pesos relativos, o porcentajes, de las subcuentas en el total de sus cuentas.

Cuadro 14
Cuentas y subcuentas de los ingresos públicos en Toluca
(Porcentajes con respecto del total)

CUENTA	SUBCUENTA	1994	1995	1996	Prom.
Impuestos					
	Predial	48.4	56.9	60.0	55.8
	Sobre traslación de dominio	32.1	23.6	22.0	25.3
	Sobre radicación	12.1	14.9	11.8	12.8
Derechos					
	Servicios de alumbrado público	32.7	40.0	36.0	33.9
	Obras públicas	22.2	18.5	19.6	19.9
	Uso de vías y áreas públicas para actividades comerciales	12.5	20.6	16.4	16.8
	Estacionamientos en la vía pública	15.7	12.1	10.4	12.2
Productos					
	Por la venta o arrendamiento de bienes municipales	82.4	58.1	75.7	72.2
	Utilidades de inversiones en créditos y valores	14.7	35.5	19.2	22.8
Aprovech.					
	Recargos	41.0	17.2	42.7	29.8
	Multas	40.3	16.4	25.9	23.5
Aport. de Mejo.					
	Las derivadas de la aplicación de la ley de aportación de mejoras	100	100	100	100
Participaciones					
	Ingresos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal Federal	96.0	82.6	84.2	87.6
	Ingresos derivados del Convenio de Desarrollo Municipal	a/	14.4	13.3	9.4
	Multas federales	3.5	2.4	2.0	2.5
	Ingresos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal del Edomex	0.5	0.5	0.5	0.5
Financiamientos					
Otros ingresos					
	Programas de Inversión Estatal	-	96.1	90.7	93.4
	Convenio de Desarrollo Social	-	3.9	-	1.3
	Mantenimiento a vialidades	26.1	-	-	8.7

Ing. indirectos					
	Ingresos propios D.I.F.	-	100	100	100

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995 y 1996.

a/ En ese año, los ingresos del CODEM se registraron en la cuenta de 'otros ingresos', en la cual representaron el 57.5% de sus ingresos.

Con base en la información presentada en el cuadro anterior, es preciso hacer los siguientes comentarios sobre el comportamiento y la naturaleza de las principales subcuentas de los ingresos del municipio de Toluca:⁹⁵

1) Los tres impuestos que más recursos presentan para la hacienda municipal son las principales fuentes de ingreso que por la vía de los impuestos ingresan a cualquier municipio. En el caso de Toluca, estas fuentes representan casi el 94% de ingresos por impuestos, siendo el impuesto predial el más significativo, en tanto éste representa el impuesto que pagan todos los propietarios de predios en el municipio.

2) Los derechos son los recursos que el municipio obtiene por la prestación de sus servicios (en sus funciones de derecho público), por esta razón la importancia de estos recursos varía según el tipo, la calidad y la cobertura de los servicios prestados. En este sentido, no llama la atención que los recursos que obtiene el municipio por este conducto provengan de la prestación de servicios predominantemente urbanos como el alumbrado público, los estacionamientos, las obras públicas y los permisos para ejercer actividades comerciales en la vía pública.

3) Las dos fuentes principales de los 'productos' municipales son las que generalmente generan más recursos en cualquier hacienda municipal; sin embargo, su importancia es variable. En este sentido, es de hacer notar que casi el 75% de los recursos proviene de la venta o el arrendamiento de bienes municipales.

4) Las multas y los recargos son las fuentes tradicionales de ingreso por la vía de los aprovechamientos --aunque no las únicas. En el caso de Toluca, estas fuentes representan poco más del 50% lo que constituye un promedio 'normal' de recursos provenientes por estos dos conceptos.

5) Los ingresos que los municipios reciben por el concepto de la aportación de mejoras son únicamente los recursos que se derivan de la aplicación de la Ley de Aportación de Mejoras (en este caso del Estado de México) la cual contempla el pago que los particulares realizan en los casos en que obtienen beneficios que no son de utilidad general.

⁹⁵ Para la realización de esta lista se revisaron las cuentas de ingresos y egresos de 12 municipios en el Estado de México (Atizapán, Cuautitlán, Chicoloapan, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcoyotl, Tenango, Teoloyucan, Tepotzotlán, Texcoco, Tlanepantla y Toluca). Por esta razón se hacen algunos comentarios que en ocasiones parecieran no tener validez general en tanto provienen del estudio de un solo caso. Por supuesto que los comentarios de carácter general que se exponen en esta sección no son necesariamente válidos en todos los municipios del país, simplemente reflejan las evidencias de estos 12 municipios y el comportamiento natural --o previsible-- de las cuentas.

6) Los ingresos por participaciones representan una fuente de ingresos propia de los gobiernos municipales. Tradicionalmente los recursos que por esta vía ingresan a la hacienda pública son los provenientes de la aplicación de las leyes Federal y Estatal de Coordinación Fiscal. Sin embargo, en los últimos años (parece que desde 1995, aunque no se puede establecer con exactitud) los recursos provenientes por multas federales y por la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal (antes contabilizado en la cuenta de 'otros ingresos') también se consideran como parte de estos ingresos. En cuanto al peso relativo de estas fuentes, es de mencionar que las participaciones federales son por mucho las que más recursos reportan a la hacienda pública. Los recursos del CODEM también suelen ser importantes. En cambio, las multas federales tienen por lo general un comportamiento variable y poco significativo (por su propia naturaleza), mientras que las participaciones estatales representan comúnmente los ingresos menos significativos. En el caso de Toluca el comportamiento de sus participaciones parece ser el previsible en cualquier hacienda pública.

7) Los financiamiento representan la fuente principal de los ingresos extraordinarios en tanto los municipios los perciben de manera irregular o complementaria. Los ingresos por este conducto pueden ser de diversos tipos, según el origen de donde provengan. En el caso de Toluca, la crisis de 1994 llevó a las autoridades municipales a no allegarse de ningún recurso proveniente de esta fuente.

8) En la cuenta de 'otros ingresos' se contabilizan los recursos que provienen de fuentes que no dependen directamente del municipio. Son varias las subcuentas que componen este rubro; el manual de contabilidad del Estado de México señala más de 6. Por lo general, estos recursos no significan una fuente importante de ingresos municipales. En este sentido, el caso del municipio de Toluca es particularmente interesante, en tanto la cuenta 'otros ingresos' representa casi el 10% de sus ingresos totales. La subcuenta que agrupa a los Programas de Inversión Estatal es la más fuerte, representando más del 90% de los recursos provenientes por esta fuente.

9) A la cuenta de ingresos indirectos también se le conoce con el nombre de ingresos virtuales, y hasta donde se pudo averiguar (no aparece en el manual de contabilidad para ayuntamientos) únicamente registra los ingresos provenientes del sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). En el caso de Toluca todos los recursos son de esta procedencia.

La revisión de las cuentas y las subcuentas de los ingresos municipales fue posible llevarla a cabo dado que su propia naturaleza permite identificar las fuentes de ingreso más importantes de la hacienda pública. Es decir, los ingresos municipales presentan un comportamiento medianamente estable y constante que proviene tanto de la sistematización

de sus cuentas y subcuentas, como de la propia estructura hacendaria que mes con mes y año con año presenta (por medio de sus leyes de ingresos) una composición similar. Realizar una revisión de este tipo en la estructura del gasto sería lo más conveniente para poder establecer una relación lo más cercana posible entre las cuentas y las subcuentas más importantes del ingreso y del gasto. No obstante la deseabilidad de este ejercicio, la propia naturaleza de las cuentas del gasto y su alta variabilidad hacen de él una tarea imposible, cuando menos en este nivel de análisis. En promedio, la cuenta pública de egresos del municipio de Toluca (y de los municipios en general) presenta 200 renglones diferentes del gasto, lo cual impide llevar a cabo cualquier intento de sistematizar o aglomerar esta información.⁹⁶ No obstante lo desafortunada que es la contabilidad municipal actual para estudiar al gasto, aún se puede hacer mención de algunas cuentas importantes cuyo comportamiento es medianamente constante. En realidad, son las subcuentas de los gastos de operación los únicos rubros que además de ser consistentes en su comportamiento, incluyen gastos que pueden ser interesantes para el análisis (en tanto sus nombres nos dicen algo a aquellos que no trabajamos en las tesorerías municipales). A continuación se presenta un cuadro con estas cuentas y subcuentas:

Cuadro 15
Cuentas y subcuentas de los egresos públicos en Toluca
(Porcentajes con respecto del total)

CUENTA	SUBCUENTA	1994	1995	1996	Prom.
Servicios personales					
	Gratificaciones	33.9	31.4	29.0	31.4
	Sueldos supernumerarios	33.4	26.0	24.3	27.9
	Sueldos numerarios	15.2	15.3	14.7	15.1
Materiales y suministros					
	Gasolina	58.9	65.1	63.1	62.4
	Papelaría y artículos de escritorio	18.1	10.8	8.9	12.6
Servicios generales					
	Alumbrado público	26.1	34.6	31.4	30.7
	Arrendamiento de muebles	13.7	20.9	13.5	16.0
	Publicidad y propaganda	17.8	14.4	14.6	15.6

Fuente: H. Ayuntamiento de Toluca. *Cuenta pública de egresos*, 1994, 1995 y 1996.

Las tres subcuentas que se presentan en el cuadro anterior forman parte de los gastos de operación de los municipios (son inclusive las cuentas que el INEGI toma para calcular su cuenta de 'gastos administrativos'). Como se mencionó, estas cuentas son las únicas de la estructura municipal que presentan datos más o menos constantes, en tanto registran los

⁹⁶ Éste no es un ejercicio imposible, las propias cuentas públicas de egresos agrupan sus diferentes gastos en distintas categorías y subcategorías. Las divisiones que presentan los presupuestos municipales son funcionales sólo para su contabilidad interna, por lo que no serviría de nada emplearlas en un análisis como este.

gastos correspondientes a las actividades que regularmente desempeñan los municipios. Además de su sistematicidad, los gastos de operación son los que mayores recursos ocupan, situación que los hace particularmente interesantes para su estudio. Como en el caso de los ingresos, a continuación se presentan algunos comentarios generales sobre las principales subcuentas de los egresos del municipio de Toluca:

1) Los servicios personales son la cuenta que agrupa las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones del personal que presta sus servicios en la administración municipal. En este sentido, representan el concepto del gasto --tradicionalmente-- más importante de los municipios. Los sueldos, los salarios y las compensaciones son las subcuentas que por lo general componen a este gasto. En el caso de Toluca, llama la atención que sean las gratificaciones y no los salarios la fuente que en promedio ocupan la mayor parte de los gastos en servicios personales. En este nivel de análisis parece muy riesgoso sacar alguna conjetura sobre este hecho; sin embargo, es de recordar que las gratificaciones son las "asignaciones destinadas al pago de remuneraciones especiales cuyo monto y periodicidad está sujeta al criterio del ayuntamiento",⁹⁷ por lo que seguramente su asignación depende de un control menos estricto que el del resto de los salarios. Después de las gratificaciones, son los salarios supernumerarios y los numerarios los que en orden de importancia ocupan más recursos. Los primeros representan las remuneraciones entregadas al personal de confianza, y los segundos las entregadas al personal de base. Dado que fue imposible conocer cual fue el número de empleados de base y de confianza en el municipio en los años de estudio, sólo queda por mencionar que el comportamiento de estas cuentas es el que por lo general se observa en los municipios.

2) La cuenta de materiales y suministros agrupa a todos los insumos requeridos por las dependencias de la administración pública municipal. Sin conocer a fondo las necesidades de un determinado municipio puede ser equivocado juzgar la pertinencia de orientar recursos hacia ciertos gastos o hacia otros; sin embargo, en el caso de Toluca no deja de llamar la atención que más del 60% de sus recursos destinados al pago de insumos se gaste en gasolina. A través de la revisión de las cuentas públicas de otros municipios y de una serie de entrevistas que se llevaron a cabo para la realización de este estudio, salió a la luz que los gastos en gasolina representan fuertes costos para las administraciones municipales; empero, parece ser un rubro de gasto cuya reducción no es tan difícil de lograr. De las experiencias revisadas, en algunos casos se negoció con los proveedores, en otros se hizo un esfuerzo por controlar su gasto, en algunos otros se establecieron límites de consumo --nunca por debajo de los mínimos indispensables-- para obligar a los usuarios a controlar

⁹⁷ Gobierno del Estado de México, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua*, p. 144.

su uso. Todas estas alternativas parecen haber tenido un efecto positivo en la reducción de los gastos en el consumo de gasolina. Sin conocer con demasiado detalle --y corriendo el riesgo de cometer una equivocación-- la situación concreta del consumo de gasolina en el municipio de Toluca pareciera ser, a simple vista, que el municipio podría idear alguna alternativa para limitar sus gastos en gasolina.

3) El rubro de los servicios generales agrupa las asignaciones destinadas a cubrir los gastos de todos los servicios indispensables para el funcionamiento de la administración pública municipal. En este sentido, es previsible que las subcuentas más importantes de este rubro varíen según las propias características del municipio. De las subcuentas más importantes de este rubro en el caso de Toluca, llama la atención el alto porcentaje de recursos que se destinan al pago del alumbrado público. Es de reconocer que el pago de luz es uno de los gastos operativos más importantes de los municipios (sobre todo a partir de que los gobiernos estatales dejaron de asumir los pasivos de sus municipios en este rubro), sin embargo, en una entrevista llevada a cabo en la tesorería del municipio de Toluca se afirmó que la mayor parte de los gastos por este concepto se origina en las grandes avenidas del municipio (en especial en el paseo Toyocan), las cuales por lo general se encuentran muy cerca de las zonas industriales del municipio. De ser este el caso, podría ser interesante que el municipio realizara un estudio para ubicar los centros de mayor gasto en alumbrado público para estudiar la forma en que los usuarios que se ven directamente favorecidos por este servicio (empresas, establecimientos comerciales, etc.) participaran de forma más importante en su financiamiento. Por otra parte, las otras dos subcuentas que forman parte de los egresos generales de Toluca son rubros que regularmente representan un gasto importante para el municipio, por lo que se podría decir que peso relativo es 'normal'.

Si bien como se señaló con anterioridad la información presentada en este apartado no permite trazar comparaciones entre todas las cuentas del ingreso y las del gasto, me parece que cuando menos da una ligera idea sobre el tipo de recursos que ingresan a los municipios y sobre las políticas a partir de las cuales estos ingresos se asignan a las diversas funciones que tiene que cumplir la administración municipal. Conocer más a fondo tanto las distintas fuentes del ingreso, como las múltiples responsabilidades del gasto que forman parte de las actividades financieras de los municipios, arrojaría mucha luz sobre el sentido y la magnitud de las reformas que han de llevarse a cabo para 'mejorar' el desempeño financiero de los gobiernos locales. Este ejercicio, sin duda rebasa las expectativas de este trabajo, sobre todo porque el hacerlo implicaría llegar demasiado lejos en el un nivel de extensión, detalle y descripción de la información. Así pues, a pesar de que aquí se reconoce la necesidad de conocer a fondo las características particulares de las estructuras financieras de los municipios, también se reconoce la limitación de este trabajo

para continuar el análisis en esta dirección. Por esta razón, el trabajo se ve obligado a regresar a un nivel de análisis más agregado en donde la utilización de las cuentas principales de los ingresos y los gastos aún permite trazar algunas comparaciones y conjeturas sobre las finanzas públicas del municipio de Toluca.

3.3. Análisis del desempeño financiero municipal

Para la realización de esta sección del trabajo se toma la información financiera del municipio de Toluca en el trienio 1994-1996 que se ha presentado hasta el momento y se realizan algunos cálculos con el objeto de dilucidar la información cuantitativa que sobre el comportamiento de las finanzas públicas se ha expuesto. Esta sección del trabajo se divide en dos partes: una encargada de explorar desde distintos escenarios cuál ha sido el comportamiento de las principales cuentas de los ingresos y de los gastos, y otra dirigida a la presentación de algunos índices financieros que permiten realizar una primera evaluación sobre el desempeño financiero de la hacienda pública del municipio de Toluca.

A continuación se presentan dos cuadros que muestran los datos de las finanzas públicas desde las siguientes cinco perspectivas: 1) *Porcentajes de las cuentas con respecto del total (p.t.)*: Este cálculo permite conocer la importancia relativa de cada una de las cuentas de los ingresos y los gastos en el total de sus rubros. 2) *Porcentajes parciales de las cuentas (p.p.)*: Estos cálculos sólo se aplican a las cuentas que forman parte de algún agregado --ingresos directos, gastos de operación y gastos en inversión-- y muestran el peso relativo de estas cuentas en el total del agregado del que forman parte. 3) *Ingresos y egresos per cápita a precios constantes (p.c.)*: Este cálculo permite medir los recursos 'reales' que el municipio obtiene y gasta en cada uno de sus habitantes. 4) *Tasa anual de crecimiento de los ingresos y los gastos per cápita (tacpc.)*: Estas cifras muestran las variaciones de las distintas cuentas de las finanzas públicas entre año y año. Dado que el periodo de estudio de este apartado es de 1994 a 1996, se excluye la información correspondiente a 1993 por lo que estas cifras sólo aparecen para las variaciones de 1994 a 1995 (aparece en el año de 1995) y de 1995 a 1996 (aparece en el año de 1996). 5) *Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto (tac.)*: Esta información permite observar la evolución de las finanzas públicas en un periodo determinado de tiempo. Este cálculo es muy similar al anterior (tacpc.) sólo que las variaciones que registra corresponden a la cuenta en sí misma, sin considerar el tamaño de la población municipal.

Cuadro 16
Municipio de Toluca. Diversos indicadores de ingresos 1994-1996

Año	Impuestos	Derechos	A. Mejoras	Productos	Aprovech.	T. ing. dir.	Participa.	Otros	Total
1994									
p.t.	26.0	9.1	2.6	5.9	3.2	46.7	36.8	16.5	100
p.p.	55.6	19.4	5.6	12.6	6.8	100	*	*	*
p.c.	0.35	0.12	0.04	0.08	0.04	0.63	0.50	0.22	1.36
tacpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
tac.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1995									
p.t.	22.6	9.8	0.3	7.4	8.1	48.3	40.5	11.2	100
p.p.	46.9	20.3	0.7	15.3	16.9	100	*	*	*
p.c.	0.26	0.11	0	0.09	0.09	0.56	0.47	0.13	1.16
tacpc.	-25.70	-6.95	-89.79	7.69	120.77	-11.36	-5.50	-41.97	-14.26
tac.	-23.49	-4.68	-89.54	10.32	126.16	-9.19	-3.19	-40.55	-12.16
1996									
p.t.	25.2	10.8	1.1	11.9	4.3	53.3	42.7	4.0	100
p.p.	47.3	20.2	2.1	22.3	8.1	100	*	*	*
p.c.	0.29	0.12	0.01	0.14	0.05	0.61	0.49	0.04	1.14
tacpc.	11.5	6.96	248.92	57.22	-47.93	7.89	3.04	-65.66	-2.31
tac.	11.43	9.43	257.01	60.86	-46.72	10.39	5.43	-64.86	-0.04
Prom.									
p.t.	24.6	10.0	1.3	8.8	5.2	49.8	40.3	9.9	100
p.p.	49.3	20.0	2.5	17.7	10.5	100	*	*	*
p.c.	0.30	0.12	0.02	0.11	0.06	0.60	0.49	0.12	1.20
tacpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
tac.	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadro 12.

Los datos de la población se obtuvieron de: Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

Cuadro 17
Municipio de Toluca. Diversos indicadores de egresos 1994-1996

Año	Serv. perso.	Mat. y sum.	Serv. grales.	Tot. gast. op.	Bienes mue. e in.	Obras y construc.	Tot. gast. in.	Transfe-rencias	Inversio-nes	Deuda pública	Otros gastos	Total gastos
1994												
p.t.	44.3	6.0	18.9	69.1	1.2	16.0	17.1	4.2	0.3	9.3	0	100
p.p.	64.1	8.7	27.2	100	6.9	93.1	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.60	0.08	0.25	0.93	0.02	0.22	0.23	0.06	0	0.13	0	1.35
tacpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
tac.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1995												
p.t.	43.0	6.9	23.3	73.2	0.7	13.5	14.2	3.4	0.2	6.1	2.9	100
p.p.	58.8	9.4	31.8	100	5.2	94.8	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.50	0.08	0.27	0.85	0.01	0.16	0.17	0.04	0	0.07	0.03	1.17
tacpc.	-16.19	-0.37	6.43	-8.65	-46.54	-27.22	-28.55	-29.08	-52.45	-43.05	*	-13.70
tac.	-14.15	2.07	9.03	-6.41	-45.24	-25.44	-26.80	-27.34	-51.29	-41.66	*	-11.59

1996												
p.t.	44.0	8.9	23.5	76.4	1.9	12.8	14.7	2.1	0.0007	2.6	4.2	100
p.p.	57.6	11.6	30.8	100	12.9	87.1	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.51	0.10	0.27	0.89	0.02	0.15	0.17	0.02	0	0.03	0.05	1.16
tacpc.	1.94	27.71	0.66	3.96	158.81	-5.52	2.93	-38.71	-95.78	-57.20	40.79	-0.48
tac.	4.30	30.67	2.99	6.37	164.81	-3.33	5.32	-37.29	-95.68	-56.21	44.05	1.83
Prom.												
p.t.	43.8	7.5	22.2	73.4	1.3	13.9	15.2	3.1	0.1	5.5	2.7	100
p.p.	59.6	10.2	30.2	100	8.8	91.2	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.53	0.09	0.27	0.89	0.02	0.17	0.18	0.04	0	0.07	0.03	1.21
tacpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
tac.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadro 13.

Los datos de la población se obtuvieron de: Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

La cuenta que por sí misma siempre representa el mayor peso relativo de los ingresos municipales es la de las participaciones. En el caso de Toluca, estos ingresos aumentaron su importancia año con año a lo largo del trienio en un 16%, representando así un promedio del 40.3% de los ingresos municipales. El único rubro del ingreso que supera a las participaciones es el denominado 'ingresos directos'; sin embargo, como ya se mencionó, este concepto no es una sola cuenta, sino un agregado de las distintas fuentes de ingreso sobre las cuales el municipio tiene una influencia directa. El rubro de 'ingresos directos' se utiliza, empero, como una útil herramienta analítica para conocer el peso relativo de los ingresos estrictamente municipales --propiamente dichos-- en el total de los ingresos locales. En el municipio de Toluca, estos ingresos representaron en promedio el 50% del total, y aunque también aumentaron año con año en el trienio, su tasa de crecimiento fue 2 puntos porcentuales menor que la de las participaciones. Por lo que respecta a los pesos relativos de las distintas cuentas del ingreso en el total sólo queda por señalar que llama la atención que el municipio de Toluca reciba en promedio casi el 10% de sus ingresos por la vía de 'otros ingresos' (prácticamente a través de los Planes de Inversión Estatal, como se señaló en la sección anterior).

En cuanto a los pesos relativos de las distintas cuentas de los egresos, es de mencionar que los gastos administrativos de los municipios siempre rebasan sus propósitos de inversión. En Toluca, los primeros aumentaron en el trienio en 10.5% llegando a representar en promedio el 73.4% de los gastos totales. Los gastos de inversión en cambio, disminuyeron en los últimos 2 años de gobierno en relación al primero, representando el 15.2% del total. No obstante que las categorías de gasto administrativo (de operación, corriente) y de gasto en inversión (en capital) son útiles para conocer el tipo de actividades que más recursos demandan en los municipios, estos rubros son en realidad agregados de diversas cuentas que las tesorerías municipales contabilizan por separado. Por ello, si

hacemos la distinción señalada --y no tomamos en cuenta a estos agregados-- llegamos a las cifras que aparecen en el cuadro anterior como 'porcentajes con respecto del total'. En este ordenamiento, los servicios personales del municipio de Toluca ocupan la mayor parte de los gastos (como por lo general ocurre) y las inversiones se encuentran en el tercer lugar.

Por lo que respecta a las variaciones anuales de las cuentas más importantes de las finanzas públicas locales es de mencionar que la gran parte de los rubros del ingreso (con excepción de los productos y los aprovechamientos) experimentó decrementos en el año de 1995 como consecuencia de la crisis de finales de 1994. En 1996 muchas de estas cuentas volvieron a recuperarse, pero los ingresos reales totales del municipio aún permanecieron por debajo de los niveles presentados al inicio del trienio. Los dos rubros más importantes de los ingresos municipales, las participaciones y los ingresos directos, lograron en el último año de la gestión superar los decrementos del año anterior; sin embargo, la pronunciada caída de los recursos provenientes del Estado de México --vía la cuenta de 'otros ingresos'-- impidió que se elevaran los ingresos totales del municipio de Toluca. En cuanto a los egresos, éstos terminaron el trienio en un nivel real 10% menor al presentado en 1994. La reducción en la recaudación que originó la crisis tuvo un efecto inmediato de contención en el gasto (en tanto no se recurrió al financiamiento como política para mantener los estándares de cobertura y calidad de los servicios municipales); así, en 1995 se presentaron decrementos en las cuentas más importantes del gasto. El rubro de gastos administrativos tuvo una reducción 'manejeable' del 6%, el cual fue superado al año siguiente. El decremento más importante --en términos de gasto real-- se dio en los compromisos de inversión, los cuales decrecieron en 1995 en un 26%, cifra que al año siguiente sólo logró una recuperación parcial del 5%.

Las cifras en términos per cápita que aparecen en los cuadros anteriores son útiles para conocer el comportamiento de la hacienda municipal, en tanto permiten establecer comparaciones interesantes entre las distintas cuentas del ingreso y las del gasto. En el promedio del trienio, el municipio de Toluca recibió de cada habitante una cantidad de 1.20 (pesos de 1981) y gasto 1.21, lo cual implica un financiamiento del municipio de 1 centavo por persona. Si en vez de tomar el total de los ingresos se excluyen los ingresos provenientes de otras fuentes distintas a las municipales se tiene que el financiamiento por persona fue equivalente a 61 centavos, es decir que el resto de los recursos que el municipio gasta en sus habitantes proviene de recursos que no recauda directamente de ellos.⁹⁸ Otro elemento sobre el que conviene llamar la atención es que los recursos que el municipio de

⁹⁸ Se podría argumentar, y con razón, de que los habitantes del municipio participan en la generación de los recursos que posteriormente recibe el municipio a través de las participaciones; sin embargo, hay que tener presente que los impuestos sobre los que se generan los mayores recursos por participaciones --IVA, ISR-- no son de naturaleza local.

Toluca recauda directamente de sus habitantes (0.60 pesos en promedio) no alcanzan a cubrir ni siquiera los gastos de operación del propio municipio (0.89 por habitante). Los gastos per cápita en inversión si son fácilmente financiables por la población municipal (representan una tercera parte de las contribuciones directas); sin embargo, dado que el municipio no tiene movilidad sobre la asignación de los recursos en tanto tiene prioridades que cumplir, no tiene mucho sentido reconocer esta situación, ya que esos ingresos primero se asignan al pago del gasto administrativo.

Paralelamente a las anotaciones que hasta ahora se han hecho en esta sección, a continuación se presenta una serie de indicadores con el propósito de esclarecer las diversas relaciones que existen entre las cuentas de las finanzas públicas locales. Los indicadores que se proponen son 7: 1) *Peso de la estructura administrativa frente a la capacidad de inversión*: Compara el peso de los gastos administrativos con los del gastos en inversión. Su resultado muestra los recursos que se gastan en la administración municipal por cada peso que se destina a la obra pública. 2) *Capacidad financiera administrativa*: Expresa la razón entre los ingresos directos y los gastos corrientes. La unidad representa una situación de financiamiento total, las cifras por debajo de ella denotan una dependencia de otros recursos, y por arriba indican que sobran recursos para destinar a otros propósitos. 3) *Financiamiento autónomo municipal*: Este indicador está construido de la misma manera que el anterior sólo que en vez de tomar los ingresos directos del municipio, toma los ingresos propios. El resultado de este indicador ilustra el nivel de autonomía que tienen los municipio para cubrir con sus recursos propios los gastos mínimos de operación del municipio. 4) *Proporción del ingreso directo en el gasto total*: Este indicador muestra la proporción del gasto total que se cubre con los ingresos directos del municipio. La unidad representa una situación de financiamiento total. 5) *Proporción de las participaciones en el gasto corriente*: Señala la proporción del gasto corriente que se cubre con los ingresos que provienen de las participaciones. 6) *Dependencia financiera*: Este indicador registra la proporción del gasto total que alcanza a ser cubierto con los recursos provenientes de las participaciones. 7) *Proporción de los ingresos directos en las participaciones*: Este indicador muestra los ingresos directos como proporción de las participaciones. La unidad representa una situación de equilibrio entre ambos ingresos, mientras el resultado más se aleja de la unidad significa que la fuente de las participaciones es menos importantes que los ingresos directos.

Cuadro 18
Municipio de Toluca. Indicadores de desempeño financiero 1994-1996

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1994	4.03	0.68	1.21	0.47	0.53	0.37	1.27
1995	5.15	0.66	1.21	0.48	0.55	0.40	1.19
1996	5.21	0.68	1.23	0.52	0.55	0.42	1.25
Prom.	4.84	0.67	1.22	0.49	0.55	0.40	1.24

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 12 y 13.

En el caso de Toluca, el primer indicador muestra que en el trienio 1994-1996 la capacidad de inversión del municipio se debilitó con relación a su estructura administrativa. Esta situación muestra que los recursos destinados al pago de las operaciones regulares del municipio aumentaron de forma más pronunciada que los gastos en obra pública. Del primer al último año del trienio, el indicador se elevó en casi un 30%, significando así un promedio de gastos administrativos 4.8 veces mayor que los recursos destinados a la obra pública.

El indicador de la capacidad financiera administrativa de los municipios es particularmente útil en tanto muestra el porcentaje de los gastos de operación del municipio que se alcanzan a cubrir con los recursos propios del municipio. Este indicador nos da una idea de cuál sería la situación de la hacienda municipal de no contar con más recursos que los provenientes directamente de su población y de no tener más gastos que las actividades de supervivencia del municipio. El resultado que presenta éste indicador en el caso del municipio de Toluca no es muy alentador; para poder cubrir sus gastos mínimos, el municipio necesita allegarse --en promedio-- el 35% de sus recursos de fuentes distintas a sus ingresos directos.

Los resultados de los indicadores del financiamiento autónomo municipal generalmente se encuentran por encima de la unidad, situación que señala que los ingresos propios de los municipios (ingresos directos y participaciones) efectivamente alcanzan para cubrir sus gastos mínimos de operación. En este sentido, lo interesante es conocer en qué medida estos resultados rebasan la unidad. En el caso de Toluca, sus ingresos propios alcanzaron para cubrir todo su gasto corriente y sobraron recursos equivalentes al 22% de sus gastos administrativos.

La proporción del ingreso directo en el gasto total muestra una razón muy similar a la del indicador dos, sólo que en este caso al tomar en cuenta los gastos totales y no únicamente los administrativos, baja su nivel a un promedio de 0.49, lo cual significa que los recursos que el municipio recauda directamente de su población, le alcanzan para cubrir tan sólo la mitad de sus responsabilidades anuales de gasto.

La proporción de las participaciones en el gasto corriente de Toluca equivale al 55%, lo que muestra que el municipio sería capaz de financiar más del 50% de sus gastos de operación con los recursos que obtiene de sus participaciones. Si en lugar de calcular la proporción de las participaciones en el gasto corriente lo hacemos en el gasto total, tenemos un resultado de dependencia financiera del 40%. Esta cifra indica que el 40% de los gastos totales del municipio de Toluca se cubren con recursos provenientes de sus participaciones. Llama la atención que este indicador de dependencia financiera se halla fortalecido a lo largo del trienio, ya que eso sugiere una mayor dependencia de las participaciones en el financiamiento del gasto total municipal. Sin embargo, también hay que tomar en cuenta que el último indicador registra que la relación entre los ingresos directos y las participaciones en el trienio no varió mucho, e inclusive señala que en el último año de la administración, las participaciones fueron ligeramente menos importantes que los ingresos directos.

IV. EL CASO DEL MUNICIPIO DE TEPOTZOTLÁN

El municipio ha sido la negligencia suprema de México.
Juan José Arreola

A. Introducción

El análisis de las estructuras fiscales del municipio de Tepotzotlán representa el segundo estudio de caso de esta investigación. El propósito central de la presentación de esta información es, además de conocer el comportamiento de la hacienda pública de un municipio con características distintas a las del caso anterior, comparar las capacidades y las limitaciones que tienen las estructuras del ingreso y del gasto de este municipio con las de Toluca.

En cuanto a la estructura de este capítulo, es de señalar que presenta la misma organización que el estudio de caso anterior (capítulo III). También es de mencionar que en este capítulo no se incluyen las referencias a los elementos de carácter estatal que afectan la operación del municipio de Tepotzotlán, ya que por pertenecer éste al Estado de México, comparte las características de naturaleza estatal que fueron abordadas en el capítulo anterior.

1. Características sobresalientes

Uno de los aspectos más relevantes del municipio de Tepotzotlán es que el acelerado crecimiento de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) ha llegado con gran velocidad a los límites del municipio, ocasionando así una importante presión económica, demográfica y de infraestructura que ha obligado a las recientes administraciones a definir estrategias para enfrentar estos cambios. Esta situación es la causa de que a partir del censo de 1990, Tepotzotlán ya se considera un municipio conurbado de la ZMCM.

Durante los últimos veinte años la construcción de vías de comunicación se ha convertido en un factor de desarrollo y expansión urbana en tanto se han facilitado los accesos y salidas tanto de personas como de productos del municipio. Aunado al aumento de vías de comunicación, la provisión de electricidad y agua potable han favorecido el asentamiento industrial en esta zona. La consolidación urbana de zonas aledañas al municipio (como Cuautitlán Izcalli) así como la construcción del drenaje profundo y los sismos de 1985 han ocasionado cambios sustantivos en el uso del suelo, pasando del uso agrícola al habitacional e incluso al industrial.¹ Todos estos efectos han ido cambiando las características tradicionales del municipio, acentuando significativamente sus rasgos

¹ Para una descripción del uso de suelo en el municipio de Tepotzotlán véase, H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*, pp. 9, 54-55. (En adelante: *Plan...*)

urbanos: sin embargo, esta urbanización no ha ido acompañada de una provisión paralela de infraestructura, lo que ha generado una fuerte presión por servicios públicos.

Otro factor importante en el desarrollo del municipio es su atractivo turístico, principalmente circunscrito al Colegio Jesuita de San Francisco Javier (Convento de Tepotzotlán) que alberga actualmente al Museo Nacional del Virreinato. El turismo ha sido una actividad muy importante para el municipio, sobre todo para el desarrollo económico de la cabecera municipal, en donde han proliferado un gran número de hoteles, restaurantes y comercios en general. Sin embargo, a partir de los años noventa el cambio en el uso de suelo ha permitido el surgimiento indiscriminado de naves industriales y conjuntos habitacionales lo que ha ocasionado el deterioro de la imagen histórica y cultural del municipio.²

B. Breve referencia histórica

El nombre de Tepotzotlán es de origen náhuatl; viene de **teputzotli**, que significa joroba y de **tlan**, junto: "junto al jorobado".

Los otomíes fueron los más antiguos pobladores de esta región, y permanecieron en ella hasta que en los años 2,500 a 100 a.C. se estableció la cultura Teotihuacana. En la época prehispánica Quinantzin III, heredero de Ihuitlemotzin, fundó el señorío independiente de Tepotzotlán en el año de 1460 (técpatl, 7 pedernal) después de muchos años de guerra contra los tecpanecas de Atzacapotzalco, comandados por Tezozómoc y su hijo Maxtla. Tepotzotlán era gobernado por Macuilxochitzín, cuando llegó el ejército español y sus aliados tlaxcaltecas, encabezados por Hernán Cortés. El 3 de julio de 1520 Cortés pidió permiso al cacique gobernador para pasar por el pueblo, pero como éste se lo negó, los ejércitos españoles tomaron el pueblo por la fuerza.³ Al llegar Felipe II al poder en España dispuso que la Tercer Audiencia --que gobernaba a la Colonia en ese momento-- emitiera una nueva legislación a partir de la cual se crearían alcaldías, corregimientos y cabildos en la Nueva España. Por medio de esa disposición, en 1569 --y hasta 1812-- Tepotzotlán pasó a ser gobernado por un Ayuntamiento dirigido por un gobernador de República de Aborígenes.⁴

Después de consumada la toma de Tenochtitlan, Tepotzotlán se convirtió en uno de los principales centros de evangelización; en 1584 se fundó el seminario de San Martín por la Compañía de Jesús. Los primeros frailes franciscanos se ocuparon de hacer un registro de nacimientos, matrimonios y defunciones. En el año de 1569 se realizó una memoria sobre

² *Ibid.*, p. 10.

³ Centro Nacional de Estudios Municipales. *Los municipios del Estado de México*, México, SEGOB, 1988, p. 479. (Colección: Enciclopedia de los municipios en México)

⁴ H. Ayuntamiento de Tepotzotlán. *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, p. 8.

Tepetzotlán la cual registró a un gobernador, 2 alcaldes, 4 regidores, 719 hombres casados, 68 mancebos, 68 doncellas, y 750 menores de 14 años; refería también que había 5 estancias: San Mateo, San Francisco, San Pablo, San Martín y Santiago en las que se hablaba principalmente náhuatl y otomí.⁵

Con la promulgación de la Constitución de Apatzingán en octubre de 1814, Tepetzotlán, así como muchos municipios del país, alcanzó su estatuto de municipio libre. En lo que respecta a la Independencia, la Reforma, el Porfiriato y la Revolución, el desarrollo del municipio de Tepetzotlán se llevó a cabo en calma, siendo los principales problemas aquellos entre las autoridades civiles y la iglesia.

C. Características socioeconómicas y territoriales

La superficie actual del municipio de Tepetzotlán es de 208.88 km², la cual representa el 0.94% del territorio del Estado de México. El municipio colinda al norte con el estado de Hidalgo y los municipios de Huehuetoca y Coyotepec; al este con los municipios de Coyotepec, Teoloyucan, Cuautitlán y Cuautitlán Izcalli; al sur con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero; al oeste con los municipios de Nicolás Romero, Villa del Carbón y el estado de Hidalgo.

El municipio de Tepetzotlán está ubicado a 44.5 kilómetros de la ciudad de México, hacia el noreste del Valle de Cuautitlán-Texcoco. En cuanto a su división política, cuenta con una cabecera municipal, que es el pueblo de Tepetzotlán, 6 pueblos, barrios, ejidos y ranchos.⁶ Pertenece al Primer Distrito Judicial y Rentístico de Cuautitlán y al XIV Distrito Electoral con asiento en la ciudad de Jilotepec.

En cuanto a la evolución poblacional es de mencionarse que en 1950 el total de pobladores ascendía a 10,703, en 1960 a 12,682, en 1970 a 21,902, en 1980 a 27,099 y en 1990 a 39,647. Estas cifras indican una tasa de crecimiento anual de 1.7% entre 1950 y 1960, de 5.8% entre 1960 y 1970, de 2.1% entre 1970 y 1980, y de 4.0% entre 1980 y 1990.⁷ En promedio, entre 1950 y 1990 la población del municipio creció a una tasa de 3.3%, tasa considerablemente menor a la del estado que fue de 5.1% para el mismo periodo. Igualmente, su densidad de población que es de 190 habitantes por kilómetro cuadrado, es menor a la del estado que es de 457 habitantes por kilómetro cuadrado. De acuerdo con los datos del XI censo de población y vivienda, en 1990 los habitantes de Tepetzotlán representaban el 0.4% de la población total de la entidad. Más allá de los datos presentados

⁵ Gaudencio Neri Vargas, *Monografía municipal. Tepetzotlán*, México, Gobierno del Estado de México, 1987, pp. 43-44.

⁶ Los pueblos son: Cañada de Cisneros, Los Dolores, San Mateo Xóloc, Santa Cruz, Santiago Cuautlalpan y el propio Tepetzotlán.

⁷ INEGI, *Cuaderno estadístico municipal. Tepetzotlán*, México, INEGI/Gobierno del Estado de México, 1994, p. 13.

en el censo, los delegados municipales elaboraron un padrón de habitantes que registró en el año de 1990 una población total de 67,325 pobladores. En una serie de estimaciones y proyecciones que se hicieron en el municipio, se dio a conocer que la población estimada para 1994 fue de 46,381 habitantes según los datos del INEGI y de 78,760 según los datos del padrón municipal.

De las características generales de la población total del municipio es de mencionar que ésta se encuentra distribuida de manera desigual; así, la cabecera municipal agrupa al 60.8% de la población, y el restante 39.2% habita en otras localidades, entre las que destacan Santiago Cuautlalpan, Cañada de Cisneros, las Animas, San Mateo Xóloc y Capula. En cuanto a las edades de los habitantes del municipio, cabe mencionar que 72% son gente joven que está en el rango de 1 a 40 años de edad. Por lo que respecta a la composición racial de la localidad, la presencia de grupos étnicos es muy reducida, en 1987 sólo existían 170 personas que hablaban otomí, 62 miembros del grupo triquí provenientes de Oaxaca y 12 miembros que hablaban mazahua.⁸ La religión de los habitantes del municipio es predominantemente católica (95.7%) aunque hay presencia de algunas minorías como protestantes (1.4%) y judíos (0.02%). Por último cabe mencionar que el 49.6% de la población son hombres y el 50.4% son mujeres, y que el 16.8% vive en zonas rurales y el 83.2% en zonas urbanas.⁹

No obstante que el crecimiento poblacional del municipio se ha mantenido constante a lo largo de estos años, hay que mencionar que tan sólo el 71.8% de los habitantes del municipio es oriundo de la entidad. Los flujos migratorios que recibe el municipio provienen principalmente de los estados de Guanajuato (13.7%), Hidalgo (6.9%), Michoacán (6.1%) y sobre todo del Distrito Federal (40.4%).

En cuanto a los aspectos socioeconómicos es de destacar que en términos generales, el municipio de Tepetzotlán presenta niveles similares a los del Estado de México, pero superiores a los de la Federación. Esta situación se puede ver reflejada en el comportamiento de tres grandes agregados: vivienda y servicios básicos, salud y asistencia social, y educación.

En lo relativo a vivienda y servicios básicos, la situación del municipio de Tepetzotlán en 1990 fue la siguiente:

⁸ G. N. Vargas, *op. cit.*, p. 62.

⁹ Las zonas urbanas se encuentran principalmente en la cabecera municipal y en las regiones aledañas. Los poblados más importantes del municipio son considerados como zonas suburbanas y la mayoría del territorio como zona rural. Véase, *ibid.*, p. 61.

Cuadro 1
Indicadores de vivienda y servicios básicos

Indicador/Orden de gobierno	Federación	Estado de México	Tepetzotlán
% de viviendas con disponibilidad de drenaje	63.6%	74.0%	70.1%
% de viviendas con disponibilidad de agua entubada	79.4%	85.1%	87.5%
% de viviendas con disponibilidad de electricidad	87.5%	93.8%	94.9%
% de viviendas que utilizan leña o carbón	21.2%	11.3%	6.5%
% de viviendas con hacinamiento a/	n.d.	58.61%	61.20%
% de ocupantes en viviendas con piso de tierra a/	n.d.	12.80%	8.99%
% de viviendas con un cuarto	10.5%	8.5%	7.6%
Ocupantes por cuarto	1.5	1.4	1.5
Promedio de ocupantes por vivienda b/	n.d.	5.2	5.2

Fuente: INEGI. *Niveles de Bienestar en México*. 1993.

a/ Fuente: CONAPO. *Sistema automatizado de información sobre la marginación en México*. 1990.

b/ Fuente: INEGI. *Cuaderno estadístico Municipal. Tepetzotlán*. 1995.

n.d.: no disponible.

Los indicadores anteriores muestran que en términos generales los niveles de vivienda y de servicios básicos del municipio de Tepetzotlán son superiores a los del Estado de México y por supuesto a los de la federación. De la población municipal, sólo el 15% se encuentra privada de los servicios de agua, drenaje y electricidad --en promedio. El porcentaje de viviendas con piso de tierra y con un solo cuarto, es sustantivamente menor al del resto de la entidad, mientras que el número de viviendas con hacinamiento es mayor en el municipio que en el estado. El comportamiento de algunos de los indicadores presentados anteriormente ha mejorado sustancialmente en los últimos 15 años. Entre 1980 y 1990 se observaron las siguientes mejoras: el número de viviendas con disponibilidad de drenaje aumentó en un 20%, las viviendas con agua entubada aumentaron en el 17%, las viviendas con acceso a electricidad aumentaron en un 6.5% y por último, el número de viviendas con un cuarto disminuyó en un 17%.¹⁰

Por lo que respecta a los indicadores de salud y de asistencia social del municipio, el Sistema Único de Información de Salud registró que en 1994, 38,612 habitantes tenían acceso a las instituciones de salud y asistencia social. En este renglón el municipio cuenta con cuatro centros de salud tipo "c", dependientes de la Secretaría de Salud, pero que funcionan a través de los servicios coordinados de salud pública en los estados. Estos

¹⁰ La comparación de estos índices entre 1980 y 1990 fue obtenida de Emilio Ocampo Arenal, *Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el Estado de México*. México, IGCEM/Gobierno del Estado de México, s.a., pp. 92 y 97.

centros se encuentran localizados en la cabecera municipal, San Mateo Xóloc, Santiago Cuautlalpan y Cañada de Cisneros; en ellos se brinda atención médica general, servicio de medicina preventiva, planeación familiar, se aplican vacunas, se da orientación nutricional, de saneamiento ambiental, etc. Estas instituciones del sector salud son atendidas por 16 médicos profesionales. Asimismo se cuenta con 11 consultorios particulares de medicina general y tres cirujanos dentistas. También laboran las tradicionales parteras, que prestan sus servicios principalmente en el área rural y entre la población de escasos recursos.¹¹

En lo relativo a la educación, es de mencionar que en 1990 el INEGI estimó que el 90.9% de la población del municipio era alfabeta, porcentaje similar al del estado (90.8%) y ligeramente superior al del resto del país (87.4%). El último anuario estadístico del Estado de México registra que en el año de 1995, 15,503 habitantes del municipio de Tepetzotlán asistían regularmente a clases. La infraestructura educativa del municipio cuenta con 74 instituciones educativas y con 565 profesores para enfrentar sus demandas educativas. La distribución de la población estudiantil para ese año fue la siguiente:

Cuadro 2
Infraestructura educativa

Nivel escolar	Alumnos inscritos	Personal docente	Escuelas
Total	15,503	565	74
Preescolar	1,644	56	22
Primaria	9,935	287	32
Secundaria	3,294	175	17
Bachillerato	630	47	3

Fuente: INEGI, *Anuario estadístico del Estado de México*, 1996.

De la información referente a los indicadores socioeconómicos presentados, se deriva que el municipio de Tepetzotlán presenta un nivel socioeconómico alto; de hecho, para el año de 1990, el Consejo Nacional de Población le asignó un índice de marginación de -1.37697 el cual corresponde al grado de marginación denominado, 'bajo'. Por otra parte, el INEGI, en un esfuerzo por clasificar a los gobiernos subnacionales según su nivel socioeconómico, creó un indicador de bienestar que, en 1990, clasificó al municipio de Tepetzotlán en el nivel 6 de una escala ascendente (de menor a mayor bienestar) que va de 1 a 7.¹² Otros dos estudios de evaluación de la marginación en el Estado de México también clasificaron al municipio de Tepetzotlán como uno con nivel de desarrollo alto. El primero, elaborado por el Gobierno del Estado, clasificó a Tepetzotlán en el estrato de municipios

¹¹ G. N. Vargas, *op. cit.*, p. 63.

¹² Para una descripción de las características de este índice, véase la nota 16 del capítulo III.

con un nivel de desarrollo muy alto.¹³ Por su parte, el segundo trabajo sitúa a Tepetzotlán en el nivel de bienestar denominado medio-alto.¹⁴

D. Desarrollo económico

En cuanto al desarrollo económico del municipio de Tepetzotlán, éste también se encuentra ligado al desarrollo industrial del Estado de México descrito en el capítulo anterior. Sin embargo, dadas las características socioeconómicas, geográficas y poblacionales del municipio, el impacto de la industrialización y el crecimiento económico del estado ha sido mucho menor que el enfrentado por Toluca y por otros municipios conurbados a la ciudad de México.

Según el último censo general de población y vivienda, en 1990 el 44.4% de la población mayor de 12 años del municipio de Tepetzotlán era considerada como económicamente activa (el 43.2% se encontraba ocupada y el 1.2% desocupada) y el 53.8% como inactiva. La población ocupada de Tepetzotlán ascendía a 11,628 habitantes cuya división sectorial era la siguiente: 9.3% en el sector primario, 50.9% en el secundario y 36.4% en el terciario (el restante 3.4% no especificó).

En lo que se refiere a las actividades económicas del municipio, las más importantes son la agricultura y el comercio. En cuanto a la primera hay que mencionar que el 60% del suelo municipal es apto para el cultivo agrícola (el otro 35% lo constituyen zonas montañosas y el restante 5% lo ocupan centros de población).¹⁵ La mayor parte del suelo es de temporal, por lo que se cultiva principalmente el maíz del que se obtiene una producción anual de entre 25 y 30 mil toneladas. En menor cantidad se cultiva frijol, cebada y avena; hay también pequeñas superficies donde se siembran árboles frutales, haba, nopal, maguey y algunas hortalizas. La producción agrícola es básicamente para consumo familiar, y el excedente se destina a la venta dentro del municipio.¹⁶ Por lo que respecta al comercio, la mayor parte de su actividad se desarrolla en el mercado municipal. La actividad comercial, en general, se realiza a través de aproximadamente 300 establecimientos que ofrecen la mayoría de productos y servicios que la comunidad municipal requiere. La industria y la ganadería son las otras dos actividades de importancia para la economía municipal. En cuanto a la industria, si bien esta actividad no es tradicional del municipio, ha venido creciendo en importancia, al grado que existe ya un fraccionamiento industrial en la

¹³ Para una descripción de las características de este índice, véase la nota 17 del capítulo III.

¹⁴ Para una descripción de las características de este índice, véase la nota 18 del capítulo III.

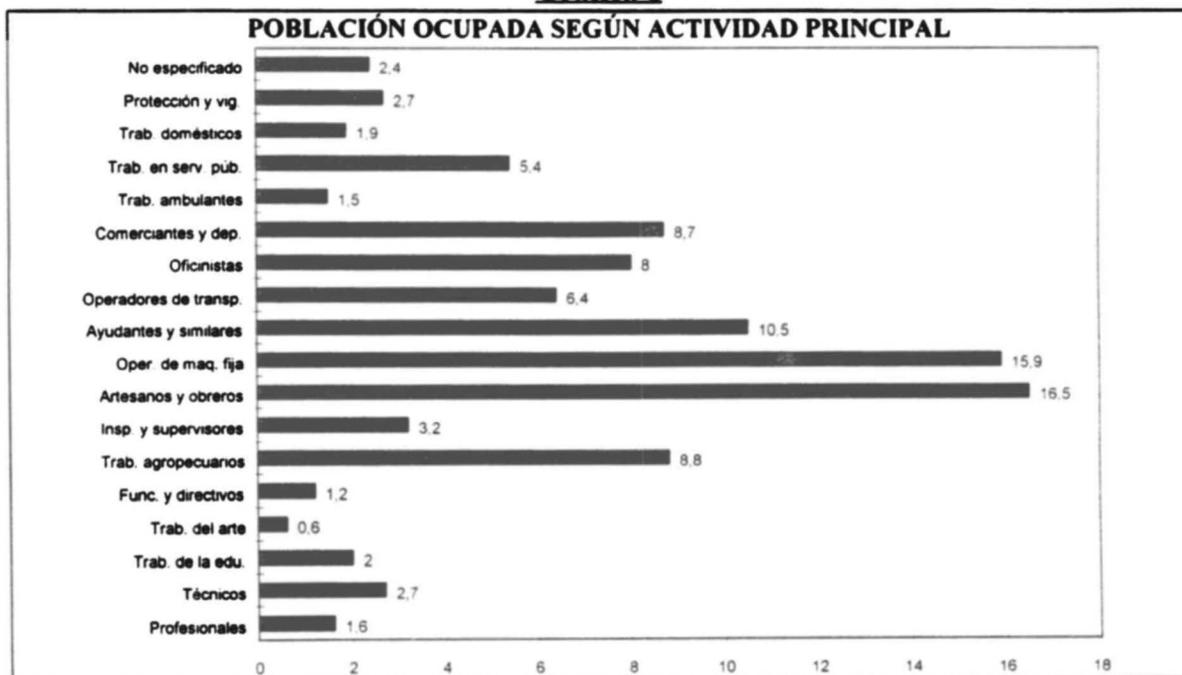
¹⁵ A este respecto cabe mencionar que Tepetzotlán es un municipio formado principalmente por tierras ejidales y, en menor proporción, por propiedad privada. Entre los principales ejidos del municipio se encuentran los siguientes: ejido Tepetzotlán, San Mateo Xóloc, Santiago Cuautlalpan, cañada de Cisneros, Santa Cruz, San Lorenzo Río Tenco, Villa del Carbón, San Martín Cachihuapan, San Bartolo Tlaxihuicalco y San Francisco Magú.

¹⁶ G. N. Vargas, *op. cit.*, p. 70.

cabecera municipal y diversas industrias en otros poblados del interior del municipio. lo que hace un total de aproximadamente 100 establecimientos industriales.¹⁷ Por lo que respecta a la actividad ganadera del municipio. ésta es bastante escasa y sólo contribuye a la producción de pequeñas cantidades de carne y leche, situación que ha hecho de Tepetzotlán un municipio importador de productos ganaderos. Por último, es de mencionar que la minería y la pesca son dos actividades que se desarrollan en el municipios aunque en pequeñas proporciones; en cuanto a la primera, ésta se centra en la explotación de yacimientos minerales no ferrosos como caolín, arcilla, arena, cantera y tepetate.¹⁸ En cuanto a la piscicultura, ésta se lleva a cabo con fines de autoconsumo.

Como es de esperarse, el tipo de actividades económicas que se llevan a cabo en el municipio determina, en buen medida, la distribución de la población ocupada de Tepetzotlán. Así, tenemos que los trabajadores dedicados al agro, el comercio y la industria representan casi el 50% de la fuerza laboral del municipio. En la siguiente gráfica se muestra la distribución de la población según el tipo de actividad que desempeñan:

Gráfica 1



Fuente: INEGI. Cuaderno estadístico municipal. Tepetzotlán. 1995.

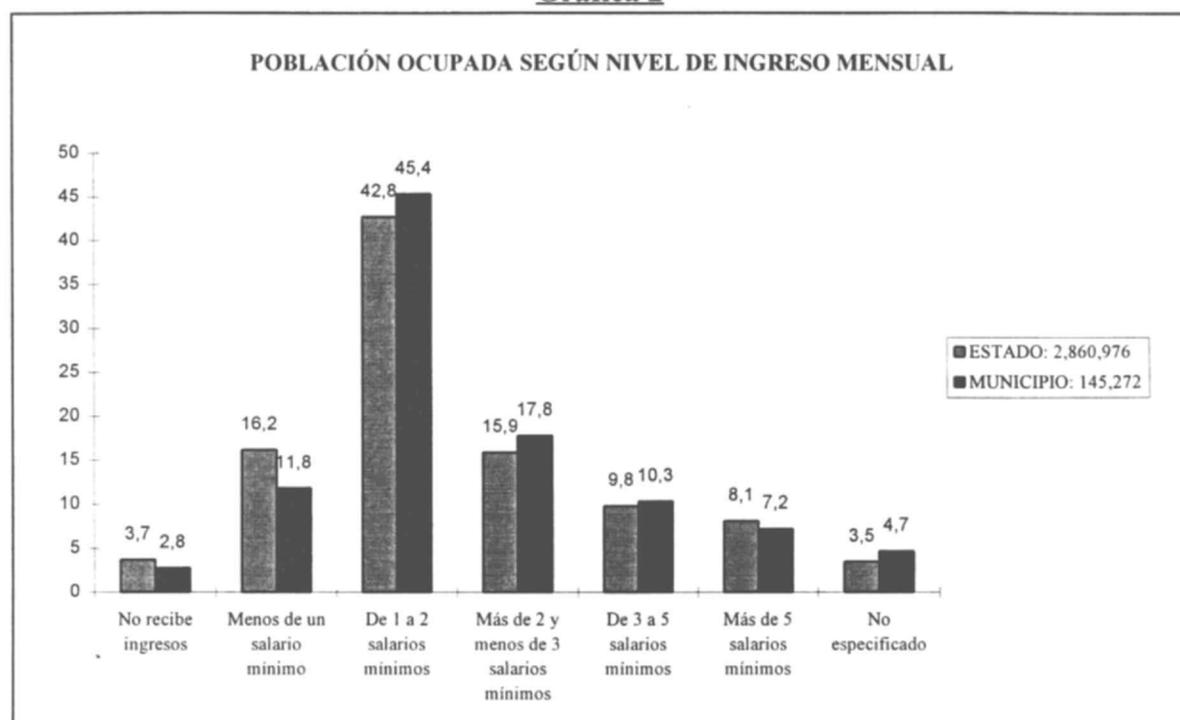
¹⁷ *Ibid.*, p. 72.

¹⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales, *op. cit.*, p. 482.

Como se observa en la gráfica anterior, si bien el municipio tiene territorialmente características rurales, la población tiene ciertos rasgos urbanos; así, en términos generales, predomina de forma importante la actividad industrial y manufacturera, y en menor medida la comercial. Sin embargo, aún llama la atención el bajo número de trabajadores técnicos y profesionistas que habitan en el municipio.

Por último, cabe hacer mención de la distribución salarial de la población ocupada de Tepetzotlán. Al respecto, más del 60% de la población recibe sueldos de entre uno y 3 salarios mínimos, mientras que tan sólo el 17.5% de los trabajadores ganan más de 3 salarios mínimos. El siguiente cuadro hace una comparación entre la distribución salarial de Tepetzotlán y la del resto del Estado de México:

Gráfica 2



Fuente: INEGI, Cuaderno estadístico municipal. Tepetzotlán, 1995.

E. Contexto político local

Por lo que respecta a las relaciones de poder entre las distintas organizaciones que interactúan en el escenario público de Tepetzotlán, llama especial atención –por su importancia y número– el grupo de asociaciones religiosas asentadas en el municipio. Entre éstas se encuentran: 'La Adoración Nocturna Mexicana', la de 'Concepcionistas de la Encarnación', 'Nuestra Señora de Guadalupe', 'Nuestra Señora del Carmen', 'La Divina Providencia', 'La Purísima Concepción', 'El Sagrado Corazón de Jesús', 'Los Patronos de

San Pedro' y de 'La Preciosa Sangre el Señor'. De todas estas asociaciones, la de 'La Adoración Nocturna Mexicana' es la más importante, en tanto es a través de ésta que muchos creyentes expresan sus demandas y opiniones a otros grupos organizados.

Además de las asociaciones religiosas, el municipio cuenta con otras organizaciones políticas y comerciales a través de las cuales la población se organiza para dar a conocer sus necesidades. Como ocurre a nivel estatal y nacional, los principales organismos políticos están afiliados al Partido Revolucionario Institucional. Entre estos, podemos mencionar a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación de Trabajadores del Campo (CTC). Por lo que respecta a las organizaciones comerciales, es de mencionar que la mayoría de los comerciantes pertenece a la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), agremiados en las siguientes uniones: Unión de Locatarios del Mercado Municipal, Unión de Artesanos, Vendedores de Artesanías, Unión de Restaurantes (afiliada a la Cámara Nacional de la Industria Restaurantera). Muchos comerciantes también están afiliados a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO).

Según una serie de entrevistas llevadas a cabo con funcionarios de la administración panista 1994-1996, las relaciones entre las distintas organizaciones políticas y sociales con las autoridades municipales fueron 'buenas', en tanto estos grupos brindaron apoyo y cooperación a las tareas del ayuntamiento. El rasgo más característico de esta relación se presentó desde el primer momento cuando la saliente administración priista entregó el poder de forma pacífica a las nuevas autoridades del PAN. El PRD, que es la tercera fuerza política en el municipio, tampoco impidió que se llevara a cabo la transmisión de poder de una forma pacífica y ordenada, como sí ocurrió en otros municipios en esas mismas elecciones. En palabras de un funcionario de la administración 1994-1996: "en el trienio no hubieron problemas de choque con ninguno de los partidos de oposición; el único mitin que se organizó frente al palacio municipal fue a consecuencia de una demanda popular por agua, y el problema se resolvió de forma rápida y ordenada".¹⁹ Por lo que respecta a la relación de las organizaciones sociales con las autoridades municipales, éstas se circunscribieron a la política de 'puertas abiertas', a partir de la cual los distintos actores sociales se sentían libres de acercarse a las autoridades del municipio para plantearles sus problemas y sus necesidades. El libre acceso de la sociedad a las sesiones de cabildo abierto, así como la buena disposición de los funcionarios municipales de escuchar las

¹⁹ Entrevista sostenida con el Contralor Interno del municipio de Tepotztlán.

demandas de los ciudadanos, hicieron que las relaciones entre las autoridades y la sociedad fueran de apoyo y cooperación.²⁰

Por otra parte, un elemento que cobra especial atención en el análisis del contexto político de Tepotzotlán es la relación que este ayuntamiento panista sostiene con las autoridades priistas del Estado de México. Al respecto, lo primero que hay que considerar es que Tepotzotlán había sido hasta el año de 1994 una región que formaba parte de la hegemonía priista en el Estado de México. Fue el hasta las elecciones de noviembre de 1993 que este municipio se sumó a los triunfos de la oposición en la entidad, y pasó a ser gobernado por el Partido Acción Nacional. En las elecciones municipales de las cuales surgieron las autoridades del Ayuntamiento de Tepotzotlán para el trienio 1994-1996, los resultados fueron los siguientes: el PAN obtuvo la presidencia municipal al frente de la cual quedó el licenciado Ángel Zuppa Nuñez, también el síndico procurador y los seis regidores de elección popular correspondieron al PAN, mientras que sólo los dos regidores de designación plurinominal fueron de afiliación priista.

Como se señaló en el apartado correspondiente al contexto político del Estado de México, las elecciones de noviembre de 1993 en las cuales se eligieron las autoridades de los 121 municipios mexiquenses para el trienio 1994-1996, la mayoría de los municipios (109) quedó a cargo del PRI, siendo Tepotzotlán uno de los seis municipios panistas que ganó la oposición. Dado que en trienio fueron pocos los municipios que quedaron a cargo de la oposición, la alternancia política no representó ningún riesgo para la hegemonía priista en la región. Este hecho, aunado a las fuertes demandas de los gobiernos de oposición --en particular los panistas-- por obtener más recursos y ser tratados de igual forma que los municipios priista, dio como resultado una buena relación entre el partido oficial y la oposición; inclusive en algunas ocasiones a los gobiernos panistas se los trató mejor que a los gobernados por el PRI.²¹ Según la opinión de algunos funcionarios municipales de ese trienio, la relación con las autoridades del Estado de México se caracterizaron por ser de apoyo y colaboración. También la relación con las diversas dependencias del orden federal fueron de buena colaboración y entendimiento, esto se puede deducir del hecho de que en todo el trienio, la federación nunca se retrasó en la distribución de los recursos del Ramo XXVI, recursos que el ayuntamiento destina a programas de provisión de servicios básicos y de construcción de infraestructura. No obstante que las relaciones del municipio con su

²⁰ Un elemento que vale la pena mencionar es que varias de las relaciones del ayuntamiento con los grupos organizados --particularmente con los comerciantes-- deben su armonía a la falta de reglamentación, ya que como el mismo municipio sostiene: "hay que ser flexibles para favorecer el crecimiento, la saturación (de reglamentos) genera perjuicios". Véase, H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, *Tercer Informe de Gobierno Municipal 1994-1996*, p. 46.

²¹ En una entrevista realizada a un funcionario de la Tesorería, éste reconoció que en el trienio las autoridades estatales y federales trataron mejor al municipio que como lo habían hecho en anteriores administraciones priistas.

estado y con la federación en el trienio 1994-1996 fueron buenas, es de mencionar que durante esa gestión las autoridades del Estado de México dejaron de cubrir ciertos montos de deuda que tenía comprometidos el municipio, actividad que tradicionalmente había asumido el estado. En concreto, el estado dejó de asumir los pasivos que el municipio tenía con la compañía de luz, su principal acreedor. Otro elemento a considerar es que el estado se retrasó varias veces en la distribución de sus recursos correspondientes al Ramo XXVI, aunque hay que reconocer que ello no es una situación particular de Tepetzotlán, sino que suele ocurrir en otros municipios (aparentemente con independencia de su color político) y en otros estados.

A pesar de que este análisis se circunscribe al periodo 1994-1996 creo significativo señalar que las autoridades municipales del trienio 1997-1999 aseguran que las relaciones del municipio con su estado ya no son tan armónicas como en la gestión pasada. Como se señaló en el apartado correspondiente al contexto político del Estado de México, las últimas elecciones celebradas en noviembre de 1996 para elegir alcaldes en los municipios mexiquenses, significaron un revés para la hegemonía priísta en la región. El PRI perdió otros 35 municipios en relación a las elecciones de 1993; Tepetzotlán, quedó, una vez más, en control de Acción Nacional. El cambio de actitud del gobierno del Estado de México hacia la actual administración panista se explica, según un alto funcionario municipal, por el hecho de que ahora sí, el PRI está en peligro de perder el control político de la región, por lo que las autoridades estatales dan más apoyo a los municipios que están gobernados por su partido. En los cinco meses que van de la actual gestión municipal, el ayuntamiento se ha encontrado en cuando menos dos situaciones en las que tanto las autoridades federales como las estatales, se han negado a colaborar con él. El primer caso se presentó cuando una dependencia federal se negó a otorgarle la licencia de operación a una preparatoria que se había construido con el apoyo de la ciudadanía; y el segundo, cuando la Comisión Estatal del Agua del Estado de México le negó al municipio una autorización para instalar una planta tratadora de agua en una de sus comunidades.²²

F. Bases normativas municipales

Como se expresó en su momento, el marco jurídico que norma la mayor parte de las funciones hacendarias de los municipios es de carácter estatal --y en menor medida federal. Por esta razón, la Tesorería del municipio de Tepetzotlán está normada por las mismas disposiciones jurídicas que el resto de los municipios del Estado de México. Si bien el Estado de México presenta una de las estructuras jurídicas más sólidas y completas del país,

²² Según la opinión de un funcionario municipal, posiblemente esto no hubiera ocurrido durante la gestión pasada.

Tepetzotlán, a diferencia de otros municipios mexiquenses, enfrenta un serio rezago en cuanto a la cantidad y la vigencia de sus disposiciones reglamentarias. En un inventario sobre reglamentos que se llevó a cabo en el municipio para la realización de este trabajo, se encontró que el municipio únicamente cuenta con los siguientes cinco reglamentos: de funciones internas, de tesorería, de panteones, de ecología y de derechos humanos.²³ De éstos, los últimos dos fueron creados durante la administración 1994-1996.

La normatividad de naturaleza estrictamente municipal (entiéndase reglamentos y ordenamientos internos) es particularmente escasa en lo que a funciones hacendarias respecta. Las autoridades de la tesorería reconocen esta ausencia y aceptan que ha sido causa de muchos problemas --sobre todo de control-- debido a que a menudo el municipio se encuentra en situaciones en las que no cuenta con los ordenamientos jurídicos suficientes para poder intervenir.²⁴ En estos casos, las autoridades municipales o bien aplican una ley supletoria, o recurren a su Bando Municipal que es el único ordenamiento que consagra un apartado (el título noveno) a la normatividad de las finanzas públicas municipales. Dado que el Bando Municipal es el único ordenamiento municipal que norma la actividad hacendaria del municipio, cabe mencionar algunos de sus elementos: Por lo que respecta a los ingresos, el documento señala que la tesorería municipal es la autoridad fiscal responsable de efectuar todos los cobros, recaudaciones y cooperaciones para obras públicas que tiene a su cargo el municipio. Por parte de los gastos, se establecen los siguientes dos criterios generales: 1. Las operaciones del ayuntamiento se realizan conforme a programas y presupuestos que especifican las cantidades destinadas a cada Dirección y a cada poblado, 2. Los movimientos presupuestales se registran inmediatamente, lo que permite a las dependencias del ayuntamiento conocer oportunamente (cada mes) su disponibilidad de recursos. Por último, este documento señala el margen de control del ayuntamiento sobre sus finanzas, del que destaca la posibilidad de contratar auditores externos para la verificación periódica de las operaciones municipales, y la responsabilidad de la tesorería para presentar mensual y anualmente los estados financieros del municipio.

Si bien las autoridades del ayuntamiento coinciden en que deben hacer un esfuerzo por aumentar y renovar el número de sus disposiciones reglamentarias, aseguran que la mayor parte de los problemas relacionados con la normatividad que enfrenta el municipio son ocasionados por las diversas disposiciones normativas de carácter estatal y federal que lo afectan, en tanto éstas suelen impedir el buen funcionamiento de su hacienda pública. En

²³ El Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 señala la existencia del Reglamento de la Tesorería Municipal y de las Autoridades Auxiliares; sin embargo, nunca se pudo constatar su existencia.

²⁴ La ausencia de reglamentación en materia financiera es un elemento tan importante, que el actual Contralor Interno considera que es la primera tarea que debe atender la presente administración.

este sentido, lo primero sobre lo que llamó la atención la tesorería de Tepotzotlán fue la falta de elementos jurídicos de fiscalización y cobro para ejercer estas funciones con más eficiencia y justicia. Por lo que toca a la eficiencia, el municipio considera que se le debe de dar la libertad para decidir sobre materias como las de la definición de las bases gravables y el cálculo de las tasas impositivas; que como se sabe se deciden a nivel estatal. En cuanto a la justicia en la aplicación de la ley, las autoridades municipales señalan que el marco jurídico actual no es sensible a los distintos tipos de contribuyentes. En este sentido, un funcionario de la Tesorería expresó con cierto desánimo: "no es justo que la gente que no tiene recursos haga un esfuerzo por pagar sus impuestos, mientras que la gente que sí tiene recursos hace todo lo posible por evadir sus responsabilidades: eso debería de tomarlo en cuenta la ley".²⁵

Otro elemento sobre el que llamó la atención la tesorería es la falta de libertad del municipio para diseñar con autonomía sus políticas hacendarias. Las leyes federales, pero sobre todo las estatales, restringen mucho el margen de acción del municipio.²⁶ Además, sostienen los actuales funcionarios municipales, la aplicación de las leyes es bastante discrecional, lo que ha perjudicado a municipios que son de un color político distinto al de su estado. Como se señaló en el apartado correspondiente al contexto político del municipio, esta situación se vuelve más crítica conforme la presencia de los gobiernos de oposición se constituye en una amenaza real para el poder priísta.

Por último, cabe señalar la incongruencia jurídica que existe entre las disposiciones estatales y las realidades de los municipios. Como se comentó en la parte correspondiente a la descripción de la normatividad, la mayor parte de la legislación financiera es de carácter estatal, lo que significa que es la legislatura estatal y no el cabildo, el encargado de normar las actividades hacendarias de los 122 municipios del Estado de México. Está por demás señalar, que la aplicación homogénea de la normatividad estatal en los diferentes municipios, pasa por alto la diversidad de los municipios del país. Al respecto, las autoridades municipales creen conveniente que o bien se les consulte con anterioridad a cerca del diseño de las disposiciones jurídicas que afectan su actuación,²⁷ o que se cree una legislación que sea más sensible a las necesidades específicas de cada municipio. En este sentido, el ayuntamiento sugiere que se cree una legislación de carácter regional que trate por igual sólo a los municipios que presenten características similares. Sólo como

²⁵ Entrevista sostenida con un funcionario de la Tesorería del municipio de Tepotzotlán.

²⁶ Al respecto, véanse los ejemplos de la planta tratadora de agua y de la escuela preparatoria mencionados en el apartado del contexto político de Tepotzotlán. Ambos casos resultan de una aplicación muy rigurosa de la ley, en la que el municipio no contó con ninguna disposición jurídica que le permitiera satisfacer las demandas de sus ciudadanos.

²⁷ En concreto, cabe señalar que Tepotzotlán ha tenido muchos problemas para cobrar el impuesto predial, ya que las altas tasas que impone el estado, pueden ser fáciles de recabar para municipios grandes y urbanos, pero no para otros más pequeños y rurales, en los que a la gente se le dificulta mucho pagar tasas elevadas.

comentario cabe señalar que ambas propuestas parecen, en principio, difíciles de seguir, ya que ello implicaría una revisión a fondo no sólo de las estructuras jurídicas locales, sino de todo el andamiaje normativo que define a nuestro sistema político.

G. Descripción de la organización administrativa del municipio

La organización administrativa del municipio de Tepetzotlán en el trienio 1994-1996 se estructuró conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 22 de su Bando Municipal. Según este documento, el Ayuntamiento es el órgano supremo de gobierno municipal y está integrado por el presidente municipal, un síndico procurador y ocho regidores. También señala que el Ayuntamiento, para desempeñar sus funciones contará con un secretario, un tesorero, un oficial mayor y con diversos directores de área. El organigrama municipal divide las tareas administrativas en las siguientes direcciones de área: Adquisiciones, Servicios públicos, Obras públicas, Seguridad pública, Educación, Ecología, Turismo, Desarrollo agropecuario y Comunicación social. El Ayuntamiento también cuenta con un departamento jurídico, una coordinación de derechos humanos y una oficina del registro civil. Cabe mencionar que durante los tres años de gobierno el organigrama municipal no sufrió ninguna modificación.

Para atender las demandas de los ciudadanos que habitan en el municipio de Tepetzotlán, el ayuntamiento contó en el trienio 1994-1996 con 330 empleados de los cuales 125 eran numerarios, 195 supernumerarios y 10 correspondieron a dietas. Cuando la administración tomó el control del municipio en 1994, éste contaba con 297 empleados, muchos de los cuales fueron recontratados al término de la administración anterior. A lo largo del trienio, las distintas demandas de la sociedad obligaron a que el municipio contratara más personal, el cual fue asignado a las áreas de seguridad y servicios públicos principalmente. El área de la administración que contó con más personal a su cargo fue la de servicios públicos, seguida de la de obras públicas.

Por lo que respecta a las funciones del municipio de Tepetzotlán, el Bando Municipal pone especial atención en la responsabilidad que tiene el ayuntamiento de encargarse de la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos que requiera la población que habita en el municipio. A este respecto, la legislación local considera servicios públicos municipales a los siguientes: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública; antirrábico; embellecimiento y conservación de los poblados; asistencia social; conservación del medio ambiente; empleo. No obstante la amplia responsabilidad que tiene el municipio en la prestación de los servicios públicos, en la realidad los servicios públicos

que más ocupan la atención de las autoridades son los de limpia, transporte, alumbrado, seguridad pública, asistencia social, y sobre todo los de agua y alcantarillado.

Un elemento que vale la pena resaltar es que si bien el Bando Municipal de Tepetzotlán confiere la responsabilidad de la administración y el control de los servicios públicos al municipio, la prestación de los mismos no tiene que ser ejercida directamente por él. El artículo 34 del Bando Municipal establece las siguientes formas de prestación de los servicios públicos: por el municipio, intermunicipal (por el municipio y otro municipio), por particulares (a través de concesiones), por el municipio y particulares, por el municipio y el estado, por el municipio y la federación.

Por último, cabe señalar que según las propias autoridades municipales, los principales problemas de organización administrativas que enfrentan se deben más que a su organización funcional y a su infraestructura, a la falta de profesionalismo y capacitación de los propios funcionarios públicos. La poca capacitación de los funcionarios, así como su escasa sensibilidad para entender los problemas de la población, han ocasionado que la atención al público no sea siempre la más adecuada, situación que se ha convertido en el problema más grave de organización administrativa en el municipio.²⁸

H. Plan Municipal de Desarrollo 1994-1996

Con base en las prioridades sociales y de gobierno de los habitantes y las autoridades del municipio de Tepetzotlán, así como de los recursos presupuestales disponibles, el Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996 presenta una serie de objetivos, programas y metas a desarrollar en los tres años de gobierno. El documento divide los objetivos de la administración en sociales, económicos y políticos, siendo estos últimos de especial importancia para el manejo hacendario en tanto que entre ellos se reconocen los planes y programas referentes a la hacienda pública municipal.

Entre los objetivos políticos del PDM se encuentra el 'programa estatal de fortalecimiento municipal' dentro del que se inscriben los programas municipales de administración y de hacienda pública. En respuesta al planteamiento general del programa estatal de fortalecimiento municipal que establece que "el municipio realizará lo que sea necesario para el buen gobierno y operación de la administración pública"²⁹, en PDM propuso los programas de administración municipal y de hacienda pública, cuyos objetivos

²⁸ Esta situación ha ocasionado que cuando hay un problema entre el municipio y los ciudadanos, éstos no se acercan a sus autoridades a pedir ayuda. Este problema ha sido especialmente grave en el pago de impuestos: los ciudadanos no sienten la confianza de acercarse a sus autoridades para explicar por qué no han pagado sus impuestos, mientras que lo que el municipio desearía es que así lo hicieran para que entre ambos pudieran encontrar una solución satisfactoria a los problemas.

²⁹ H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Plan... op. cit.*, p. 79.

son fortalecer al municipio y a sus finanzas públicas. A continuación se presenta un cuadro con las principales acciones y actividades de cada programa:

Cuadro 3
Proyecto financiero de la gestión 1994-1996

Programa	Acciones	Actividades
Administración Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar los sistemas administrativos para la facturación y cobranza de los servicios - Modernizar los sistemas administrativos para la recaudación de los impuestos - Actualizar padrones de usuarios de agua potable - Revisar y actualizar tarifas de los servicios públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de equipo de computo - Remodelación del Palacio Municipal
Hacienda Pública	<ul style="list-style-type: none"> - Modernizar los modelos de organización municipales - Modernizar los modelos de organización municipales 	<ul style="list-style-type: none"> - Actualizar el padrón catastral

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepetzotlán. *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*.

Si bien las acciones y actividades que se señalan en el PDM no son siempre del todo específicas para explicar los objetivos y programas que se propone llevar a cabo la administración, sí sirven para conocer las políticas generales que intentará poner en práctica el municipio. En este sentido, la información presentada en el cuadro anterior nos permite pensar que los responsables de la hacienda pública municipal desean implementar un programa de modernización administrativa que les permita hacer un uso más racional de sus recursos para poder cumplir sus responsabilidades con más eficiencia.

También es preciso mencionar que el PDM contempla las formas de financiamiento y evaluación de los programas que propone. En cuanto al primer elemento, se reconoce que "los programas y ejecución de las actividades dependen de los recursos de que disponga el Ayuntamiento",³⁰ los cuales provienen de dos fuentes principales: ingresos e inversión. Los recursos obtenidos por ingresos son los que percibe y maneja la hacienda pública municipal (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de mejoras, participaciones y financiamientos); los que provienen de la inversión son los que se destinan al apoyo de la obra pública, las acciones de inversión y el equipamiento. Estos últimos recursos son canalizados en el municipio de Tepetzotlán a través de tres programas: Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM), Convenio de Desarrollo Social (CDS)³¹ y

³⁰ *Ibid.*, p. 125.

³¹ Los programas principales del CDS que han operado en Tepetzotlán son: Fondos para la Producción, Fondos Municipales, Escuela Digna y Niños en Solidaridad.

Programa de Inversión Estatal (PIE).³² En cuanto a este último programa es de mencionar que opera con recursos de la entidad para realizar acciones de prioridad estatal.³³

Por lo que respecta a la evaluación, ésta se plantea con el propósito de dar seguimiento a los objetivos y programas planteados en el PDM. Las evaluaciones son anuales, y también tiene el objeto de hacer ajustes a los programas en el caso en que sea necesario. La evaluación de las acciones del PDM se lleva a cabo en tres momentos y se realiza con base en tres criterios. Los momentos son: 1) previo: busca encontrar alternativas viables para orientar sus formulaciones, 2) de seguimiento: busca evitar desviaciones, corregir procedimientos y controlar los recursos, 3) posterior: evalúa el grado de eficiencia y eficacia de las acciones llevadas a cabo. Los criterios son: 1) eficiencia en la respuesta de las acciones programadas, 2) relación costo-beneficio, 3) análisis del impacto socioeconómico y ambiental.³⁴

I. Análisis de la estructura financiera

Como en el caso de Toluca, este apartado tiene el propósito de exponer y analizar los rasgos más característicos de la hacienda pública del municipio de Tepetzotlán, para posteriormente llamar la atención sobre algunas particularidades en el manejo de las finanzas públicas locales. La exposición de esta parte del trabajo sigue la misma estructura que la que se utiliza en el caso de Toluca: la primera parte se dedica a exponer y analizar de forma descriptiva las finanzas públicas del municipio de Tepetzotlán de los años 1975 a 1996, y la segunda se orienta hacia el análisis cualitativo --aunque sin dejar de lado el estudio cuantitativo-- de las políticas hacendarias del trienio 1994-1996.

1. Evolución de las finanzas públicas municipales 1975-1996

La misma tendencia al aumento de los ingresos locales que se mostró tanto para el caso general del nivel municipal en México, como para el municipio de Toluca, se presenta en los ingresos y egresos totales del municipio de Tepetzotlán. A continuación se muestra un cuadro con las cifras nominales de estas cuentas, en el que se distinguen con claridad estos aumentos:

³² Para una explicación del CODEM y del CDS véase el apartado H del capítulo III.

³³ Dentro del PIE existen dos subprogramas donde el municipio puede suscribir o programar la gestión de sus obras o acciones: 1) En el que los recursos son asignados por el poder legislativo, y 2) En el que los recursos son asignados mediante audiencia pública.

³⁴ Para una exposición detallada de los procesos de evaluación de las acciones del PDM véase, H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Plan...*, *op. cit.*, pp. 128-135.

Cuadro 4
Municipio de Tepetzotlán. Ingresos y Egresos 1975-1996
(Miles de pesos corrientes)

Año	INGRESOS			GASTOS		
	Ingresos directos	Participaciones	Ingreso total	Gastos administrativos	Obras públicas y fomento	Gasto total
1975	2	*	2	3	1	4
1976	2	1	3	3	1	4
1977	2	1	3	4	1	5
1978	3	2	5	5	1	6
1979	3	5	8	4	2	8
1980	5	6	11	6	2	11
1981	3	19	22	20	7	28
1982	7	27	34	25	8	34
1983	13	58	71	45	21	68
1984	35	86	121	64	43	113
1985	142	150	292	180	81	271
1986	386	276	662	401	201	637
1987	647	644	1,291	410	138	592
1988	1,614	1,474	3,088	1,930	550	2,736
1989	2,787	1,838	4,778	3,110	1,131	4,778
1990	3,972	2,148	6,634	4,490	1,297	6,634
1991	7,035	2,975	10,719	4,524	2,059	10,719
1992	8,693	3,526	14,232	9,737	3,070	14,232
1993	9,338	5,969	15,693	11,003	1,628	15,693
1994	7,827	6,500	15,228	10,999	2,837	15,228
1995	13,487	8,380	21,923	14,984	3,235	20,519
1996	14,086	13,097	27,355	17,192	7,267	28,139

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI. *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Tepetzotlán. *Cuenta pública de ingresos y gastos*.

* Datos no disponibles. La no disponibilidad de datos se puede deber a que el INEGI no obtuvo la información o que las cuentas no aparecieron en determinados años.

De 1975 a 1996 tanto el ingreso como el gasto totales del municipio de Toluca presentaron, en términos nominales, una tendencia positiva; lo cual significa que sin tomar en cuenta la inflación, la hacienda pública aumentó sus recursos año con año (salvo en 1994 que tuvo un decremento muy marginal con respecto al año anterior). En paralelo al incremento de los ingresos se fue presentando un aumento similar en los gastos. La distancia entre los montos del ingreso y los del gasto en estos años es particularmente estrecha, presentando en 16 de los 22 años de la serie situaciones de equilibrio presupuestal, o superavitarias. Dada esta congruencia entre los montos recaudados y los ejercidos, el municipio registró --en el promedio de los últimos 22 años-- un superávit presupuestal equivalente al 1.5% de sus ingresos totales.

Por otro lado, el cuadro anterior también muestra la evolución de las cifras nominales de las dos cuentas más importantes de los ingresos y los gastos: ingresos directos, participaciones, gastos administrativos, obras públicas y fomento. En cuanto al agregado de ingresos directos, éste presenta incrementos anuales a lo largo de los 22 años,

excepto en 1994. Estos incrementos son particularmente significativos entre 1981 y 1991, en que los aumentos entre año y año son equivalentes a más del 100%. Por lo que respecta a las participaciones, éstas no presentaron decrementos nominales en ninguno de los años de la serie; inclusive de 1979 a 1985 los recursos provenientes de esta fuente fueron superiores a los ingresos directos en esos mismos años. En términos de peso relativo de estas dos cuentas en el total de los ingresos nominales, los ingresos directos significan en promedio el 57.4% y las participaciones el 40.4% (en total suman el 97.8% de los ingresos totales). Por lo que respecta a las dos cuentas del gasto, los administrativos representan en promedio el 65.4% de los gastos totales y los de obra pública y fomento el 19.6% (suman el 85% del gasto total). En todos estos años los gastos en obra pública estuvieron por debajo de los administrativos, llegando a representar en 1993 tan sólo el 10% de los recursos asignados a los gastos de administración. Como ocurre con los gastos totales, sus dos cuentas principales también presentan incrementos anuales entre 1975 y 1996: los administrativos registran aumentos constantes año con año, mientras que los asignados a obras públicas son más variables.

La presentación de los datos nominales de los ingresos y los gastos totales bastan para documentar el aumento en los montos de las finanzas públicas del municipio de Tepotzotlán; sin embargo, para realizar un análisis más a detalle de la 'condición' hacendaria local conviene usar cifras deflactadas, en tanto éstas nos permiten hacernos de una idea 'real' de los recursos que 'de hecho' recibió y gastó el municipio. El siguiente cuadro presenta los ingresos en términos nominales que recibió la hacienda pública de Tepotzotlán entre 1975 y 1996:

Cuadro 5
Municipio de Tepotzotlán. Ingresos 1975-1996
(Miles de pesos corrientes. 1981=100)

Año	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Total de ingresos propios	Participaciones	Otros ingresos	Total de ingresos
1975	4.19	*	*	4.19	8.38	*	*	8.38
1976	3.47	*	*	3.47	6.94	3.47	*	10.41
1977	*	*	3.04	3.04	6.07	3.04	*	9.11
1978	2.56	*	2.56	2.56	7.67	5.11	*	12.78
1979	2.03	2.03	*	2.03	6.10	10.17	*	16.27
1980	3.18	1.59	*	3.18	7.94	9.53	*	17.48
1981	*	1.00	1.00	1.00	3.00	19.00	*	22.00
1982	*	0.50	0.99	1.98	3.47	13.37	*	16.84
1983	0.60	1.50	*	1.80	3.89	17.36	*	21.26
1984	3.23	0.38	1.33	1.71	6.64	16.32	*	22.96
1985	10.72	1.33	0.20	2.25	14.50	15.32	*	29.82
1986	4.48	9.06	0.13	3.30	16.97	12.13	*	29.10
1987	5.62	3.57	0.21	3.88	13.28	13.22	*	26.50
1988	10.16	7.53	0.39	9.53	27.61	25.21	*	52.82
1989	10.80	15.06	1.13	10.64	37.64	24.82	2.07	64.52
1990	26.46	14.43	1.70	1.14	43.73	23.65	5.66	73.04

1991	34.73	22.77	0.52	9.03	67.05	28.36	6.76	102.17
1992	37.86	31.46	0.39	5.79	75.49	30.62	17.48	123.60
1993	33.24	33.07	0.45	9.05	75.81	48.46	3.13	127.41
1994	20.23	15.65	0.38	5.55	41.81	34.72	4.81	81.34
1995	21.34	15.77	2.12	14.14	53.36	33.16	*	86.74
1996	17.90	19.98	1.35	4.41	43.64	40.58	*	84.76

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, *Cuenta pública de ingresos y gastos*.

* Datos no disponibles.

Lo primero que llama la atención de las cifras reales presentadas en el cuadro anterior es que desde 1975 los ingresos totales han seguido una tendencia positiva. De 1975 a 1993 salvo en 3 casos, los ingresos municipales aumentaron año con año. Los incrementos más pronunciados ocurrieron entre 1987 y 1993, lapso en que se generó un aumento de 100 mil pesos. La última crisis económica de 1994 tuvo serias repercusiones en la hacienda pública municipal, reduciendo los recursos en más de un 35%; sin embargo, el promedio de ingresos de los últimos tres años aún se encuentra por encima de la mayor parte de los años de la serie, con excepción del trienio 1991-1993. Las participaciones y los ingresos directos también aumentaron en estos años, aunque sus incrementos no fueron constantes. La distribución de las participaciones entre 1975 y 1996 fue variable: aunque la tendencia general fue positiva, se registraron 10 decrementos con respecto a años anteriores. Los recursos más altos que se han registrado por concepto de participaciones en el municipio de Tepotzotlán se obtuvieron en 1993 y fueron de casi 50 mil pesos. Las participaciones de los últimos tres años no han podido igualar el monto recibido en 1993, pero se han mantenido por encima del resto de los años de la serie. En cuanto al peso relativo de las participaciones en el total de los ingresos, éstas representan en promedio el 41.1% de los recursos.

Los ingresos directos, que representan en promedio el 55.1% de los recursos municipales, también muestran una tendencia positiva, sobre todo a partir de 1987. Los montos más altos se registraron en 1992 y 1993. En 1994 se presentó un decremento del 45%, pero en 1995 comenzó un periodo de recuperación que ha situado al total de los ingresos directos en los niveles de 1990 y 1991. De las cuentas del ingreso directo, los impuestos y los derechos son las que más recursos han reportado a la hacienda pública municipal. En cuanto a los impuestos, éstos representan el 44.3% de los ingresos directos y el 24.4% de los ingresos totales. El incremento más importante en los impuestos se dio en 1990, año en el que se registró un aumento de casi el 150% con respecto al año anterior. A partir de ese entonces se presentó una importante tendencia positiva que culminó tres años después. Desde 1993 los impuestos han venido disminuyendo al grado de que los recursos de 1996 se sitúan en el nivel de los registrados 7 años antes. Por la parte de los derechos, es de mencionar que éstos ocupan un nivel especialmente importante como proporción de los

ingresos directos (el 34.3%). La tendencia positiva en el comportamiento de los derechos adquiere claridad desde 1987. A partir de ese entonces, y hasta 1993, los derechos presentan importantes aumentos año con año. Como ocurre con el resto de las cuentas del ingreso, la última crisis afectó significativamente (hubo una disminución de más del 50%) las recaudaciones en derechos. Sin embargo, las cifras de los últimos tres años sitúan a los derechos en niveles superiores a los de 1990, situación que muestra --la importancia y-- la pronta recuperación de esta cuenta desde 1994.

Los productos y los aprovechamientos son las otras dos cuentas que forman parte de los ingresos directos municipales. Ambas cuentas tienen un peso relativo significativamente menor al alcanzado por los impuestos o los derechos. Los aprovechamientos significan el 18.1% de los ingresos directos y el 10% de los ingresos totales. Entre 1975 y 1987 los aprovechamientos se situaron en un promedio (más o menos constante) de ingresos de 2.6 mil pesos anuales. En 1988 registraron un importante crecimiento del 150% y a partir de ese entonces presentan una tendencia variable que promedia los 7.7 mil pesos anuales. Por la parte de los productos, ésta es la cuenta de menor peso específico en el total de los ingresos. Si bien este rubro no es de las fuentes más importantes de los recursos municipales, en el caso de Tepotzotlán su participación en los ingresos es particularmente débil; representa tan sólo el 1.8% de los ingresos totales y el 3.3% de los ingresos directos. En promedio, los ingresos por productos no llegan más de mil pesos anuales, siendo tres mil pesos la cantidad de recursos más alta que se ha registrado en los últimos 22 años (en 1977). Ahora bien, es de mencionar que esta situación no es particularmente crítica si se toma en cuenta el tamaño del patrimonio municipal, siendo la enajenación o la explotación de sus bienes la fuente de estos recursos.

Una última cuenta que forma parte de los ingresos municipales es la denominada 'otros ingresos'. Como se mencionó, este rubro es un agregado de tres cuentas que registra el INEGI con los nombres de: 'por cuenta de terceros', 'disponibilidades' y 'deuda pública'. Antes de entrar al detalle de estas cuentas, es de mencionar que independientemente de su origen, el peso relativo de este rubro en el total de los ingresos es muy reducido: 3.8%. El promedio de esta cuenta para los años en que se registra información es de 6.6 mil pesos anuales. De este total, las disponibilidades no significan ningún monto, la deuda el 37.9% y el rubro por 'cuenta de terceros', el 62.1%. Llama especial atención la poca importancia que la fuente de deuda representa para la hacienda municipal; en todos los años que componen esta serie, sólo se registraron ingresos por este concepto de 15 mil pesos.

Por lo que respecta a las cuentas del gasto de la hacienda pública del municipio de Tepotzotlán, cabe señalar que las cifras en términos reales presentan las mismas tendencias

que las observadas en los datos nominales. A continuación se presenta un cuadro del gasto total y sus principales cuentas en cifras deflactadas:

Cuadro 6
Municipio de Tepetzotlán. Egresos 1975-1996
(Miles de pesos corrientes. 1981=100)

Año	Gastos administrativos	Obras públicas y fomento	Transferencias	Deuda Pública	Otros gastos	Gasto total
1975	12.56	4.19	*	*	*	16.75
1976	10.41	3.47	*	*	*	13.88
1977	12.14	3.04	*	*	*	15.18
1978	12.78	2.56	*	*	*	15.33
1979	8.13	4.07	4.07	*	*	16.27
1980	9.53	3.18	4.77	*	*	17.48
1981	20.00	7.00	1.00	*	*	28.00
1982	12.38	3.96	0.50	*	*	16.84
1983	13.47	6.29	0.60	*	*	20.36
1984	12.15	8.16	1.14	*	*	21.45
1985	18.38	8.27	1.02	*	*	27.68
1986	17.63	8.84	1.54	*	*	28.00
1987	8.42	2.83	0.90	*	*	12.15
1988	33.01	9.41	4.38	*	*	46.80
1989	42.00	15.27	7.22	*	*	64.52
1990	49.43	14.28	9.30	*	*	73.04
1991	43.12	19.63	7.13	*	32.28	102.17
1992	84.56	26.66	8.88	3.49	*	123.60
1993	89.33	13.22	9.47	*	15.37	127.41
1994	58.75	15.15	7.37	*	0.06	81.34
1995	59.29	12.80	4.28	0.28	4.54	81.19
1996	53.27	22.52	3.25	0.85	7.30	87.18

Fuente: De 1975 a 1994, INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, diversas ediciones.

Para 1995 y 1996, H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Cuenta pública de ingresos y gastos*.

* Datos no disponibles.

Al comparar el cuadro anterior con el que muestra los ingresos en términos reales del municipio de Tepetzotlán se aprecia que los incrementos anuales del gasto total se desarrollan en simetría con los aumentos en los ingresos; así, sólo en los primeros 4 años de la serie y en 1981 se presentaron situaciones deficitarias en las finanzas públicas. En cambio, hubieron años como el de 1987 en que se logró un superávit de más de la mitad de los ingresos disponibles. Más allá de estos desequilibrios presupuestales (positivos y negativos) la tendencia dominante en la relación ingreso-gasto fue la del equilibrio, sobre todo a partir de 1989. En cuanto al comportamiento de los egresos totales en los años de la serie, éstos muestran una tendencia positiva que se acentúa desde 1988. Entre 1975 y 1987 los egresos totales se mantuvieron en un nivel promedio de 19 mil pesos anuales; en cambio, entre 1988 y 1996 este nivel subió por encima del promedio de los 85 mil pesos por año. Los aumentos más importantes del gasto total se dieron en 1988 y 1991, llegando a su punto más alto a finales de 1993. A partir de ese momento la crisis que ocasionó una

caída real en los ingresos del 35%, tuvo una repercusión similar en los gastos, cuyo comportamiento observó la misma disminución.³⁵

Como generalmente ocurre con las cuentas del gasto en las haciendas municipales, los gastos administrativos y los de obras públicas del municipio de Tepetzotlán representan el mayor porcentaje del gasto total (86.5%). Los gastos administrativos ocupan en promedio el 65.6% de los recursos, mientras que las asignaciones para el rubro de 'obras públicas y fomento' equivalen a una quinta parte (20.9%) de los egresos totales; el resto de los recursos están asignados a las cuentas de 'transferencias', 'deuda pública' y 'otros gastos' (13.5%). Dado que la cuenta de gastos administrativos es la que más recursos ocupa, su comportamiento es muy similar al de la cuenta de 'gastos totales'. Entre 1975 y 1987 el promedio de los gastos administrativos fue de casi 13 mil pesos por año, siendo 1979 el momento en que se registró el menor gasto. En 1988 los gastos administrativos se triplicaron comenzando así una tendencia positiva que encontró su punto más alto a finales de 1993. Con la crisis de 1994 los gastos administrativos cayeron en más de un 35%, y hasta el último año de la serie no se había logrado elevar el gasto a los niveles de 1992.

El comportamiento del gasto en el rubro de obras públicas y fomento, presenta en el caso de Tepetzotlán las tendencias que generalmente se observan en el manejo de esta cuenta; a saber, una tendencia general positiva pero con constantes incrementos y decrementos entre año y año. En este sentido, si bien el promedio anual de gasto en obra a lo largo de los 22 años de la serie es de 10 mil pesos, esta cantidad no se encuentra asignada de igual manera en todos los años. Sin embargo, desde 1987 sí se puede identificar una clara tendencia positiva que --en promedio-- encuentra su mejor momento en el trienio 1991-1993. Al respecto, llama la atención que con aparente independencia de la crisis de 1994, los últimos tres años de la serie registren un gasto promedio en inversión sólo 3 mil pesos por debajo del presentado en los años de mayor gasto en este rubro.

Después de las cuentas del gasto en administración y en obra pública, el rubro que más recursos ocupa es el de las transferencias. En los últimos 22 años esta cuenta representó el 7.4% del gasto total y su nivel de gasto promedio fue de 3.5 mil pesos por año. Los gastos por este conducto se incrementaron notablemente entre 1988 y 1993; a partir de ese entonces y hasta el último año de la serie, se ha presentado una tendencia negativa en el comportamiento de este rubro. Por otra parte, las erogaciones por deuda pública presentaron de 1975 a 1996 una condición igual de discreta que la que se presenta por el lado del ingreso en este rubro. Si se distribuye el monto total del gasto en pago de la deuda en los 22 años de la serie, las erogaciones por este concepto no representan ni medio

³⁵ Es importante hacer notar que para soportar las disminuciones en los ingresos, el municipio se encargó de bajar sus gastos en la misma medida que la baja en los ingresos, evitando así incurrir en deuda como medio de financiamiento.

punto porcentual del total de los gastos, mientras que si se toma el promedio del peso relativo de esta cuenta en los años en que registra alguna cantidad (1992, 1995, 1996) la cifra equivale al 1.5% del total. Por último, cabe señalar que el rubro 'otros gastos' representa el 5.7% de los gastos totales. Para el caso de Tepetzotlán, todos los recursos del rubro 'otros gastos' están destinados a la cuenta de 'disponibilidades', la cual por su propio comportamiento variable impide trazar tendencia alguna.

La descripción del comportamiento hacendario del municipio de Tepetzotlán en los últimos 22 años que se ha llevado a cabo en este apartado, es un buen punto de partida para proseguir con un análisis más concreto de la hacienda pública local. Sin embargo, dado que el trabajo no centra su atención en el estudio de la serie histórica 1975-1996, en esta sección sólo se presentarán algunos indicadores que resalten las tendencias generales más interesantes de las finanzas públicas municipales. En esta parte se utilizan los mismos 4 indicadores que se propusieron en el caso de Toluca: 1) *el ingreso municipal directo per cápita a precios constantes*, 2) *el gasto per cápita municipal a precios constantes*, 3) *la proporción de los ingresos directos en el gasto corriente* y 4) *la proporción de los ingresos propios en el gasto corriente*.³⁶ A continuación se presenta un cuadro con los resultados de estos indicadores:

Cuadro 7
Indicadores financieros de la hacienda municipal de Tepetzotlán

Año	Ingresos directos per cápita	Gastos totales per cápita	ingreso directo/gasto corriente	ingreso propio/gasto corriente
1975	0.34	0.69	0.67	0.67
1976	0.28	0.56	0.67	1.00
1977	0.24	0.60	0.50	0.75
1978	0.30	0.59	0.60	1.00
1979	0.23	0.61	0.75	2.00
1980	0.29	0.65	0.83	1.83
1981	0.11	0.99	0.15	1.10
1982	0.12	0.57	0.28	1.36
1983	0.13	0.67	0.29	1.58
1984	0.21	0.68	0.55	1.89
1985	0.44	0.84	0.79	1.62
1986	0.49	0.82	0.96	1.65
1987	0.37	0.34	1.58	3.15
1988	0.74	1.26	0.84	1.60
1989	0.98	1.67	0.90	1.49
1990	1.10	1.84	0.88	1.36
1991	1.59	2.43	1.55	2.21
1992	1.72	2.81	0.89	1.25
1993	1.65	2.78	0.85	1.39

³⁶ Para una descripción de estos indicadores véase el inciso 2 del apartado I del capítulo III.

1994	0.87	1.70	0.71	1.30
1995	1.07	1.63	0.90	1.46
1996	0.84	1.68	0.82	1.58

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 5 y 6.

La información de la población se obtuvo de: INEGI, *Censo General de Población y Vivienda*, 1970, 1980 y 1990. Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral. *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

La primera característica que se observa en el comportamiento del indicador del ingreso directo per cápita es que sólo en 5 de los 22 años de la serie presentó cifras superiores a un peso constante por habitante. De hecho, entre 1975 y 1996 el promedio de este indicador fue de 0.64, lo cual significa que cada habitante del municipio de Tepetzotlán participa a su hacienda anualmente esta cantidad (en promedio). Paralelamente, el indicador del gasto total per cápita registra un promedio anual de 1.2 pesos constantes; es decir que el municipio gasta 0.56 pesos más en cada habitante de lo que recibe de cada uno de ellos. Esta cifra de 0.56 pesos indica la cantidad de recursos que el municipio debe allegarse de otras fuentes distintas a su población, y en ese sentido puede verse como un grado de dependencia financiera.

En cuanto a las tendencias de estos indicadores, cabe mencionar que han seguido trayectorias incrementales similares; su comportamiento global en los últimos 22 años ha sido positivo. En este tiempo se ha logrado aumentar el ingreso per cápita de 0.11 hasta 1.72 pesos, y el gasto per cápita de 0.34 hasta 2.81 pesos. Entre 1975 y 1987 ambos indicadores mostraron una alta variabilidad, pero a partir de 1988 comenzaron una importante tendencia a la alta que si bien ha tenido algunos decremento en los últimos años, aún presenta cifras superiores a la mayor parte de los años de la serie. Para ejemplificar lo anterior, basta mencionar que el promedio de ambos indicadores en los últimos 9 años ha sido un peso per cápita mayor que el de los primeros 11 años de la serie. Esta tendencia lleva a pensar que posiblemente tanto los ingresos directos como los gastos per cápita del municipio de Tepetzotlán van a seguir aumentando en los próximos años; sin embargo, también parece que la diferencia que hay entre ambos indicadores se mantendrá cerca del promedio general de 0.56 pesos.

En cuanto al indicador de la proporción de los ingresos directos en el gasto corriente lo primero que llama la atención es que sólo en 2 años de la serie el municipio contó con los suficientes recursos directos para cubrir sus gastos de operación; en el resto de los años tuvo que utilizar recursos de fuentes distintas a las provenientes de su población. En promedio, de 1975 a 1996 los recursos que el municipio recibió directamente de su población fueron suficientes para cubrir tres cuartas partes de su gasto corriente. Por lo que respecta a la tendencia de este indicador, si bien a aumentado ligeramente su promedio en

los últimos 10 años, aún no ha logrado mantenerse por encima de la unidad, lo que significa que hasta 1996 el municipio no ha sido capaz de obtener de su población los ingresos necesarios para cubrir su propios gastos.

Por último, el indicador de la proporción de los ingresos propios en el gasto corriente, muestra cómo al incluir los recursos provenientes de las participaciones estatales y federales en los ingresos locales, el municipio cubre totalmente sus gastos de operación. De 1975 a 1996 el promedio de este indicador es de 1.51, lo cual muestra que con estos recursos el municipio supera su cantidad de gasto corriente en un 50%. En cuanto a la tendencia de este indicador es de mencionar que en la mayor parte de los años de la serie, se ha mantenido muy cercana al promedio de 1.5 (gastos corrientes); en este sentido, es previsible que su comportamiento en los próximos se mantenga cerca de este nivel.

2. Análisis financiero de la gestión 1994-1996

Como en el caso del municipio de Toluca, este apartado del trabajo se encargará de mostrar el comportamiento tanto cuantitativo como cualitativo de la hacienda pública del municipio de Toluca. Para facilitar la exposición de esta información, el apartado se dividirá en las siguientes tres partes: 1) ingresos y egresos totales, 2) cuentas y subcuentas principales de los ingresos y los gastos, 3) indicadores de evaluación del desempeño de las actividades hacendarias.

2.1 Ingresos y egresos municipales 1994-1996

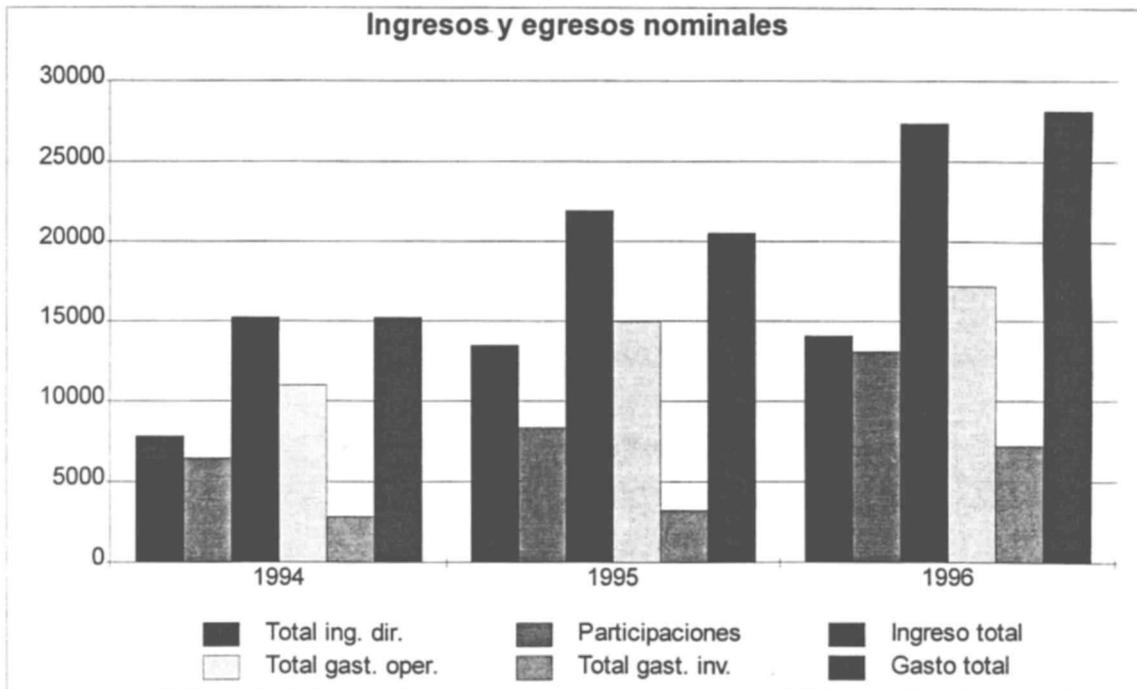
La presentación de las cifras de las finanzas públicas en términos nominales permiten observar los aumentos o disminuciones que independientemente del nivel de inflación, registró la hacienda de Tepotzotlán. Con el propósito de mostrar los incrementos que enfrentaron las principales cuentas del ingreso y del gasto entre 1994 y 1996 se presenta el siguiente cuadro y gráfica:

Cuadro 8
Municipio de Tepotzotlán. Ingresos nominales 1994-1996
(Miles de pesos corrientes)

Año	INGRESOS			GASTOS		
	Ingresos directos	Participaciones	Ingreso total	Gastos de operación	Gasto en inversión	Gasto total
1994	7,829	6,500	15,229	10,999	2,837	15,216
1995	13,487	8,380	21,923	14,984	3,235	20,519
1996	14,086	13,097	27,355	17,192	7,267	28,142
Promedio	11,801	9,326	21,502	14,392	4,446	21,292

H. Ayuntamiento de Tepotzotlán. Cuenta pública de ingresos y egresos, 1994, 1995 y 1996.

Gráfica 3



Fuente: Información obtenida de los datos del cuadro 8

Los datos en términos nominales de las principales cuentas de la hacienda pública municipal registraron aumentos constantes a lo largo de todo el trienio 1994-1996. Por lo que toca a los ingresos totales, éstos aumentaron un 44% entre 1994 y 1995, y un 25.7% en el último año de la administración. Los gastos, en cambio, se incrementaron en un 34% de 1994 a 1995 y un 37.1% en 1996. En términos nominales, los ingresos totales se encontraron por encima de los gastos totales en dos de los tres años del trienio; esta situación llevó a la hacienda municipal de Tepotzotlán a presentar un promedio positivo en su balance presupuestario. En cuanto al comportamiento de las otras cuentas del ingreso y del gasto que aparecen en el cuadro anterior, cabe mencionar que los ingresos directos aumentaron mucho más en el segundo año de la administración que en el tercero; la tendencia en las participaciones fue a la inversa, se incrementaron más en el tercer año que en el segundo. En promedio, a lo largo del trienio las participaciones aumentaron en un 20% más que los ingresos propios; sin embargo, esta situación no alteró el peso relativo de cada una de estas cuentas en el total de los ingresos. En cuanto a las cuentas del gasto, llama la atención que entre 1994 y 1996 los aumentos en los gastos en inversión hallan sido un 100% mayores a los del gasto en operación.

Si bien la información anterior sugiere que la hacienda pública del municipio de Tepotzotlán se fortaleció en el trienio 1994-1996 en tanto presentó aumentos constantes en

sus niveles de ingreso y gasto, es preciso revisar esta misma información a la luz de los altos índices de inflación que se vivieron en esos años con el propósito de conocer el diagnóstico 'real' de las finanzas públicas.

Cuadro 9
Municipio de Tepetzotlán. Ingresos nominales y reales 1994-1996
 (Miles de pesos. 1981=100)

Año	Impuestos	Derechos	Aport. de mejoras	Productos	Aprovechamientos	Tot. ing dir.	Participaciones	Otros ingresos	Ingresos Totales
1994									
Nom.	3,788	2,931	572	71	467	7,829	6,500	899	15,229
Real	20.23	15.66	3.06	0.38	2.49	41.82	34.72	4.80	81.34
1995									
Nom.	5,393	3,986	683	535	2,890	13,487	8,380	54	21,923
Real	21.34	15.77	2.70	2.12	11.43	53.36	33.16	0.21	86.74
1996									
Nom.	5,777	6,450	873	437	549	14,086	13,097	170	27,355
Real	17.90	19.98	2.70	1.35	1.70	43.64	40.58	0.53	84.76
Prom.									
Nom.	4,986	4,456	709	348	1,302	11,801	9,326	374	21,502
Real	19.61	17.53	2.79	1.37	5.12	46.42	36.68	1.47	84.57

H. Ayuntamiento de Tepetzotlán. *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995 y 1996.

Como se puede ver en el cuadro anterior, el municipio de Tepetzotlán no pudo escapar de la alta inflación que a nivel nacional se presentó a partir de la crisis de finales de 1994; sin embargo, los efectos no fueron del todo determinantes, en tanto se lograron mantener las tendencias positivas de las cuentas más importantes de los ingresos. Los ingresos directos aumentaron en 1995 en un 27.61% con respecto al año anterior, y a pesar de que en 1996 experimentaron un descenso del 18.12%, aún se mantuvieron a un nivel superior al del principio del trienio. Los ingresos por participaciones, en cambio, no obstante el ligero decremento que presentaron en 1995, terminaron el trienio 38 puntos porcentuales por encima de su monto inicial. El comportamiento de estas dos cuentas quedó reflejado en los montos del ingreso total cuyo promedio del trienio fue 4% mayor al del primer año.

Por lo que respecta a las cuentas del ingreso directo, su comportamiento fue similar al de su agregado: aumentaron en 1995 y disminuyeron en 1996. Ésta tendencia fue particularmente clara en las cuentas de aportación de mejoras, productos y aprovechamientos. Los únicos recursos que no se comportaron de esa forma fueron los derechos, los cuales registraron una tendencia positiva a lo largo de todo el trienio. Como es de esperarse, la cuenta más afectada por la inflación fue la de los impuestos, en tanto

sobrevino una disminución en el valor real del dinero de los contribuyentes; en promedio, a lo largo del trienio esta fuente de recursos decreció en un 11.5%.

Al comportamiento de los ingresos en el trienio le siguió, de forma muy cercana, una estructura de egresos diseñada a partir de los recursos disponibles y de las prioridades de gasto del municipio. En el siguiente cuadro se muestran las cifras reales del gasto de Tepetzotlán:

Cuadro 10
Municipio de Tepetzotlán. Egresos nominales y reales 1994-1996
(Miles de pesos. 1981=100)

Año	Serv. perso.	Mat. y sum.	Serv. grales.	Tot. gast. op.	Bienes mue. in.	Obras y constuc.	Tot. gast. in.	Transfe-rencias	Inver-siones	Deuda pública	Otros gastos	Gastos totales
1994												
Nom.	6,425	994	3,580	10,999	729	2,108	2,837	1,379	0	0	0	15,216
Real.	34.32	5.31	19.12	58.75	3.89	11.26	15.15	7.37	0	0	0	81.27
1995												
Nom.	7,499	1,775	5,710	14,984	1,242	1,993	3,235	1,082	0	72	1,147	20,519
Real	29.67	7.02	22.59	59.29	4.91	7.89	12.80	4.28	0	0.28	4.54	81.19
1996												
Nom.	9,500	2,552	5,140	17,192	640	6,627	7,267	1,050	0	273	2,357	28,142
Real	29.43	7.91	15.93	53.27	1.98	20.53	22.52	3.25	0	0.85	7.30	87.19
Prom.												
Nom.	7,808	1,774	4,810	14,392	870	3,576	4,446	1,170	0	115	1,168	21,292
Real	30.71	6.98	18.92	56.61	3.42	14.07	17.49	4.60	0	0.45	4.59	83.75

H. Ayuntamiento de Tepetzotlán. *Cuenta pública de egresos 1994, 1995 y 1996.*

Al comparar la información del cuadro anterior con la del ingreso, lo primero que se observa es que los gastos totales se mantuvieron al nivel de los recursos disponibles. Esta situación sugiere que no obstante la crisis que se vivió en el trienio, el municipio no recurrió al endeudamiento para cumplir con sus responsabilidades de gasto.³⁷ En 1994 y 1995 la situación presupuestaria fue superavitaria en un 3.5% en promedio, y en 1996 se presentó un déficit del 2.7%. En promedio, a lo largo del trienio el presupuesto municipal presentó una situación superavitaria equivalente al 1% de sus ingresos totales.

Por lo que respecta a las cuentas del gasto, los egresos totales registraron una ligera disminución en el segundo año de gobierno, seguida de un importante aumento hacia el final del trienio. Esta situación fue provocada por el comportamiento de los gastos tanto de operación como de inversión. Por una parte, los gastos de operación aumentaron ligeramente en 1995 y disminuyeron en un 10% en 1996, mientras que por la otra, los de inversión disminuyeron un poco en 1995, pero aumentaron en más del 75% en 1996.

³⁷ Al respecto se podría argumentar que el no recurrir al endeudamiento pudo ocasionar una baja en la cobertura o en la calidad de los servicios públicos que presta el municipio. Sin embargo, en una entrevista llevada a cabo en la tesorería se aclaró que no obstante la crisis, se lograron mantener los estándares de prestación y de calidad de los servicios.

Seguramente el pronunciado incremento de los gastos de inversión en el último año del trienio fue la causa que originó la situación deficitaria del presupuesto en ese año. No obstante las fluctuaciones en los gastos de operación y de inversión, los primeros sólo se encontraron una vez --en 1996-- por debajo del promedio trianual, y los segundos sólo una vez también --en 1996-- por encima del promedio.

En cuanto a las cuentas que componen al agregado de 'gastos de operación', llama especial atención la reducción real en los salarios (servicios personales) de casi el 15%. Los gastos en materiales aumentaron durante todo el trienio a una tasa promedio del 12% anual. La cuenta de servicios generales se incrementó ligeramente en 1995, pero presentó una importante disminución en el último año del trienio. De las cuentas del gasto en inversión, lo más importante fue el incremento de más del 150% que registraron los gastos en obras públicas en 1996. Por último, queda por mencionar que la cuenta de transferencias presentó una tendencia real negativa a lo largo de todo el trienio.

2.2. Análisis de la estructura de cuentas y subcuentas de las finanzas públicas municipales

Para conocer las dimensiones reales de las estructuras fiscales municipales no basta con presentar la información financiera a nivel de agregados y cuentas, sino que es preciso hacer mención de la composición interna de la contabilidad hacendaria municipal. Por esta razón, es indispensable profundizar el análisis para conocer las características generales de las subcuentas más importantes de las finanzas públicas locales. Este ejercicio permitirá comprender con más detalle cómo es que los recursos ingresan a la hacienda municipal, y cómo es que éstos se asignan a los diversos programas del gasto. En esta parte del apartado se presentan las principales subcuentas que en promedio registraron los mayores niveles de ingreso y gasto en el trienio 1994-1996. Las cifras que aparecen en los siguientes cuadros corresponden a los pesos relativos, o porcentajes, de las subcuentas en el total de sus cuentas.³⁸

³⁸ Para la realización de este apartado se revisaron las cuentas públicas de ingresos y gastos de otros 11 municipios en el estado de México (Atizapán, Cuautitlán, Chicoloapan, Ecatepec, naucalpan, Nezahualcoyotl, Tenango, Teoloyucan, Texcoco, Tlanepantla y Toluca) con el propósito de hacer comparaciones muy generales sobre las características de la estructura de subcuentas del municipio de Tepotzotlán. La revisión de estos casos permite hacer comentarios muy generales sobre el peso relativo de las subcuentas de Tepotzotlán en relación a las de estos municipios. Evidentemente los comentarios de carácter general que se expresan en esta sección no son validos para todos los municipios, sino que simplemente dan una idea del comportamiento de estas cuentas y subcuentas.

Cuadro 11
Cuentas y subcuentas de los ingresos públicos en Tepetzotlán
(Porcentajes con respecto del total)

CUENTA	SUBCUENTA	1994	1995	1996	Prom.
Impuestos					
	Predial	66.6	55.1	74.2	65.4
	Sobre traslación de dominio	18.1	35.6	16.4	23.7
	Sobre radicación	14.9	9.2	9.1	10.6
Derechos					
	Agua potable y drenaje	74.1	81.1	76.2	77.2
	Obras públicas	9.2	10.2	17.0	13.3
Productos					
	Utilidades de inversiones en créditos y valores	73.2	91.8	66.4	77.1
	Por la venta o arrendamiento de bienes municipales	26.8	6.7	12.3	15.3
Aprovech.					
	Recargos	45.2	6.1	26.6	26.0
	Multas	28.5	11.8	32.8	24.4
Aport. de mejo.					
	Las derivadas de la Ley de Aportación de Mejoras	100	100	100	100
Participaciones					
	Ingresos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal Federal	99.6	84.6	82.8	87.3
	Ingresos derivados del Convenio de Desarrollo Municipal	a/	7.0	16.5	7.8
	Multas federales	0.4	-	-	0.1
	Ingresos derivados de la Ley de Coordinación Fiscal del Edomex	-	8.4	0.7	3.0
Financiamiento		0	0	0	0
Otros ingresos³⁹		0	0	0	0
Ing. indirectos					
	Ingresos propios D.I.F.	-	100	100	100

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepetzotlán. *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995 y 1996.

a/ En ese año los ingresos del CODEM se contabilizaron a favor de la cuenta 'otros ingresos' y representaron el 100% de sus ingresos.

En lo que respecta a la estructura de las subcuentas del ingreso en el municipio de Tepetzotlán en el trienio 1994-1996, cabe hacer los siguientes señalamientos:

- 1) En promedio, de 1994 a 1996, los ingresos que el municipio recibió por el concepto de impuestos sobre la propiedad significó el 99.7% del total de este rubro. Llama especial atención el comportamiento de las tres subcuentas del ingreso en el último año del trienio, en el que aumentó significativamente la recaudación del impuesto predial, al tiempo que bajó la recaudación por los conceptos de traslación de dominio y radicación.
- 2) Los recursos que el municipio recibe por concepto de derechos se centran principalmente el cobro de los servicios de agua potable y drenaje. Es especialmente interesante observar que estos recursos significan más de tres cuartas partes de los derechos municipales, hecho que no es muy común encontrar en el comportamiento de los derechos en otros municipios.

³⁹ Esta cuenta no registra ninguna recaudación por que los recursos del CODEM de 1994 están contabilizados en cuanta de las participaciones.

En principio esta situación pareciera indicar que el municipio es bastante eficiente en su sistema de provisión y cobro del servicio de agua potable y drenaje.

3) Las dos subcuentas que por concepto de participaciones comúnmente reportan más recursos a la hacienda municipal, en este caso representan en promedio el 90% de los recursos. Sin embargo, no deja de llamar la atención los bajos recursos que el municipio obtiene por la venta o el arrendamiento de sus bienes. Esta situación pone en evidencia tanto la escasa infraestructura propia del municipio, como las escasas operaciones de venta y arrendamiento que el municipio llevó a cabo en el trienio 1994-1996.⁴⁰

4) Las subcuentas de multas y recargos representan el 50% de los recursos que el municipio obtiene por el concepto de 'productos'. El peso relativo de estas subcuentas en el total de los productos revela una situación de normalidad en el comportamiento de estos rubros.

5) El total de los recursos que el municipio recibe por el concepto de 'aportación de mejoras' proviene de la aplicación de la Ley de Aportación de Mejoras del Estado de México.

6) La estructura de subcuentas de los recursos provenientes por participaciones presenta un comportamiento normal. Son los ingresos derivados de aplicación de la Ley Federal de Coordinación Fiscal los que representan los mayores ingresos que el municipio recibe por este concepto, seguidos de los recursos del Convenio de Desarrollo Municipal. Quizá la única particularidad de esta estructura son sus bajos recursos en multas federales, y sus relativamente altos ingresos en participaciones estatales; sin embargo, dada su poca importancia relativa, este comportamiento no altera la composición general de esta estructura.

7) Llama especial atención el hecho de que las cuentas de 'financiamientos' y de 'otros ingresos' no registren ningún ingreso en el trienio. Esta situación revela dos aspectos interesantes de la estructura fiscal del municipio de Toluca en los años de 1994 a 1996: la primera es que no se recurrió al endeudamiento como una vía para enfrentar el aumento de precios originado por la crisis de 1994; y la segunda, que el municipio no recibió ningún recurso proveniente de la inversión directa del Estado de México.

8) Todos los ingresos de carácter indirecto o virtual que recibió el municipio en el trienio, fueron generados por el Sistema Integral para el Desarrollo de la Familia (DIF).

La revisión de las principales subcuentas de la estructura de ingresos del municipio de Tepetzotlán permite conocer con mayor detalle la organización y funcionamiento de las fuentes de ingresos por medio de las cuales el ayuntamiento se allega sus recursos. Para conocer con más precisión la relación que media entre los ingresos y los gastos

⁴⁰ Información dada a conocer en una entrevista realizada en el Ayuntamiento de Tepetzotlán.

municipales, lo adecuado sería realizar este mismo ejercicio de análisis de las subcuentas para el caso de los egresos. Sin embargo, dada la amplitud y la alta variabilidad de las subcuentas del gasto, sólo es posible presentar los rubros que son más importantes (en términos de peso relativo) y más interesantes (en tanto sus nombres y composición nos dicen algo a aquellos que no trabajamos en las tesorerías municipales) para el análisis.

Cuadro 12
Cuentas y subcuentas de los egresos públicos en Tepotzotlán
 (Porcentajes con respecto del total)

CUENTA	SUBCUENTA	1994	1995	1996	Prom.
Servicios personales	Sueldos supernumerarios	40.2	39.6	34.0	37.9
	Sueldos numerarios	19.0	15.2	13.0	15.7
	Gratificaciones	11.9	13.1	13.6	12.9
Materiales y suministros	Combustibles y lubricantes	43.2	59.3	66.3	56.3
	Fomento y desarrollo	22.2	18.6	8.4	16.4
Servicios generales	Publicidad y propaganda	19.7	19.8	20.0	19.8
	Agua en bloque	11.4	9.7	13.2	11.4
	Energía eléctrica	13.3	16.4	1.7	10.5

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, *Cuenta pública de egresos*, 1994, 1995 y 1996.

Las tres cuentas de egresos que se presentan en el cuadro anterior forman lo que se conoce como los gastos de operación del municipio; es decir, representan los recursos que éste requiere para su propio mantenimiento. Los gastos de operación son los que además de presentar un comportamiento medianamente constante, ocupan la mayor parte de los recursos municipales. A continuación se presenta una serie de comentarios sobre la estructura de los gastos de operación en el municipio de Tepotzotlán en el trienio 1994-1996:

- 1) Los sueldos y las gratificaciones son las subcuentas comúnmente más importantes de los servicios personales. En cuanto al comportamiento de estos rubros en el municipio de Tepotzotlán, es de notar que los gastos en el personal de confianza (sueldos supernumerarios) duplican los destinados al personal de base, en tanto las gratificaciones presentan un peso relativo manejable, cercano al 10% de estos gastos.
- 2) En cuanto a los insumos en materiales y suministros que más recursos ocupan del municipio, es de señalar el alto peso relativo de los combustibles y lubricantes. En una entrevista llevada a cabo en la tesorería municipal se comentó que las autoridades están alertas de esta situación, por lo que ya han empezado a realizar esfuerzos para reducir los gastos por estos conductos; en concreto están tratando de negociar con sus proveedores mejores precios en los combustibles, al tiempo que están intentando racionalizar --hasta

donde es posible-- su consumo.⁴¹ No obstante los esfuerzos que aparentemente se están llevando a cabo, las cifras que estas subcuentas presentan en el trienio 1994-1996 son aún altas, por lo que es preciso señalar que el municipio debiera continuar sus esfuerzos por contener sus gastos en estas áreas. Por otra parte, no es sorprendente encontrar que la subcuenta de 'fomento y desarrollo' ocupe un lugar preponderante en los gastos de materiales y suministros del municipio de Toluca, ya que este rubro registra las asignaciones destinadas a la promoción cultural y turística del municipio.⁴²

3) La composición de los gastos en servicios generales en el municipio de Tepotzotlán es particularmente interesante: la subcuenta que más recursos ocupa es la de publicidad y propaganda, en la cual se ven reflejados los esfuerzos que el ayuntamiento ha llevado a cabo para acercarse a sus ciudadanos.⁴³ Es de mencionar que si bien este rubro generalmente representa un porcentaje importante de gastos, no es común que ocupe el mayor porcentaje de ellos. En principio, y corriendo el riesgo de incurrir en un error, se puede decir que el hecho de que estos gastos representen casi el doble de los gastos en agua, que es el servicio por el que el municipio recibe la mayor parte de sus ingresos en derechos, deja pensar que efectivamente los gastos en publicidad y propaganda son altos. Por el contrario de los gastos en publicidad y propaganda, los de agua parecen estar en un nivel bajo, sobre todo si se toma en cuenta que el agua es la fuente de ingresos que más recursos por concepto de derechos reporta al municipio, por lo que es previsible que sea un servicio que requiera un importante gasto en su mantenimiento. Por otra parte, es de mencionar que la energía eléctrica es uno de los gastos típicos de los municipios. En realidad, los gastos por este concepto en Tepotzotlán parecen no ser muy altos; sin embargo, se podría pensar que sí aún no se ha llevado a cabo un ejercicio por limitar estos gastos, sería conveniente hacerlo, ya que seguramente reduciría --aunque marginalmente-- los gastos por este concepto.

Conocer con mayor detalle las estructuras de los ingresos y los gastos municipales permite identificar con más realismo las dimensiones de la actividad financiera municipal. No queda ninguna duda que es este tipo de análisis el que arroja evidencias claras sobre el manejo de los recursos municipales; sin embargo, el grado de extensión y de descripción que requiere este tipo de análisis rebasa las dimensiones de este estudio. Por esta razón, la investigación se ve en la necesidad de volver a un nivel de análisis más agregado --y

⁴¹ Es de mencionar que hasta el momento, las autoridades municipales se han encargado más de reducir las asignaciones destinadas a cubrir los importes de la dotación de gasolina otorgada a los funcionarios y empleados, que de encontrar un mejor arreglo con sus proveedores para bajar sus costos en estos conceptos.

⁴² Gobierno del Estado de México, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua*, p. 150.

⁴³ Información revelada en una entrevista en el Ayuntamiento de Tepotzotlán.

sistemático-- el cual todavía permite conocer el tipo de vínculos que se establecen entre los ingresos y los gastos municipales.

2.3. Análisis del desempeño financiero municipal

Como en el caso del municipio de Toluca en esta sección se analiza el comportamiento de las principales cuentas y subcuentas del municipio de Tepetzotlán y se proponen algunos indicadores para evaluar el desempeño financiero de este municipio en el trienio 1994-1996. Los distintos indicadores que se presentan --tanto del comportamiento como del desempeño-- son los mismos que fueron utilizados en el estudio de Toluca, por lo que en esta sección ya no se hace referencia a su composición.⁴⁴ En la primera parte de este apartado se presentan los resultados de los siguientes indicadores del comportamiento de los ingresos y los gastos:

- 1) *Porcentajes de las cuentas con respecto del total (p.t.).*
- 2) *Porcentajes parciales de las cuentas (p.p.).*
- 3) *Ingresos y egresos per cápita a precios constantes (p.c.).*
- 4) *Tasa anual de crecimiento de los ingresos y los gastos per cápita (tacpc.).*
- 5) *Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto (tac.).*

Cuadro 13
Municipio de Tepetzotlán. Diversos indicadores de ingresos 1994-1996

Año	Impuestos	Derechos	A. Mejoras	Productos	Aprovech.	T. ing.dir.	Participa.	Otros	Total
1994									
p.t.	24.9	19.3	3.8	0.5	3.1	51.4	42.7	5.9	100
p.p.	48.4	37.4	7.3	0.9	6.0	100	*	*	*
p.c.	0.42	0.33	0.06	0.01	0.05	0.87	0.73	0.10	1.70
incpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
inc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1995									
p.t.	24.6	18.2	3.1	2.4	13.2	61.5	38.2	0.3	100
p.p.	40.0	29.6	5.1	4.0	21.4	100	*	*	*
p.c.	0.43	0.32	0.05	0.04	0.23	1.07	0.67	0	1.74
incpc.	2.40	-3.27	-15.07	435.97	340.18	22.53	-8.30	-95.73	2.39
inc.	5.49	0.74	-11.55	458.16	358.40	27.61	-4.50	-95.55	6.63
1996									
p.t.	21.1	23.6	3.2	1.6	2.0	51.5	47.9	0.6	100
p.p.	41.0	45.8	6.2	3.1	3.9	100	*	*	*
p.c.	0.35	0.39	0.05	0.03	0.03	0.84	0.78	0.01	1.64
incpc.	-18.6	21.83	-3.77	-38.50	-85.70	-21.37	17.67	137.02	-6.06
inc.	-16.12	26.72	0.09	-36.04	-85.12	-18.21	22.39	146.53	-2.29

⁴⁴ La descripción de las características de los distintos indicadores que se presentan en esta sección, aparece en el inciso 3.3. del apartado I del capítulo III.

Prom.												
p.t.	23.2	20.7	3.3	1.6	6.1	54.9	43.4	1.7	100			
p.p.	42.3	37.8	6.0	3.0	11.0	100	*	*	*			
p.c.	0.40	0.35	0.06	0.03	0.10	0.93	0.74	0.03	1.70			
incpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*			
inc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*			

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadro 9.

Los datos de la población se obtuvieron de: Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

Cuadro 14
Municipio de Tepetzotlán. Diversos indicadores de egresos 1994-1996

Año	Serv. perso.	Mat. y sum.	Serv. grales.	Tot. gast. op.	Bienes mue. in.	Obras y construc.	Tot. gast. in.	Transfe-rencias	Inver-siones	Deuda pública	Otros gastos	Total gastos
1994												
p.t.	42.2	6.5	23.5	72.3	4.8	13.9	18.6	9.1	0	0	0	100
p.p.	58.4	9.0	32.6	100	25.7	74.3	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.72	0.11	0.40	1.23	0.08	0.24	0.32	0.15	0	0	0	1.70
incpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
inc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
1995												
p.t.	36.6	8.7	27.8	73.0	6.1	9.7	15.8	5.3	0	0.3	5.6	100
p.p.	50.1	11.9	38.1	100	38.4	61.6	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.60	0.14	0.45	1.19	0.10	0.16	0.26	0.09	0	0.01	0.09	1.63
incpc.	-16.98	27.02	13.45	-3.10	21.18	-32.75	-18.89	-44.19	*	*	*	-4.08
inc.	-13.54	32.28	18.15	0.91	26.20	-29.97	-15.53	-41.88	*	*	*	-0.11
1996												
p.t.	33.8	9.1	18.3	61.1	2.3	23.6	25.8	3.7	0	1.0	8.4	100
p.p.	55.3	14.8	29.9	100	8.8	91.2	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.57	0.15	0.31	1.03	0.04	0.40	0.43	0.06	0	0.02	0.14	1.68
incpc.	-4.62	8.25	-32.23	-13.62	-61.20	150.35	69.13	-26.94	*	185.47	54.71	3.26
inc.	-0.80	12.59	-29.51	-10.15	-59.65	160.39	75.91	-24.01	*	196.92	60.92	7.40
Prom.												
p.t.	36.7	8.3	22.6	67.6	4.1	16.8	20.9	5.5	0	0.5	5.5	100
p.p.	54.3	12.3	33.4	100	19.6	80.4	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.62	0.14	0.38	1.14	0.07	0.28	0.35	0.09	0	0.01	0.09	1.68
incpc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
inc.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*

Fuente: Elaboración propia con base en la información del cuadro 10.

Los datos de la población se obtuvieron de: Gobierno del Estado de México/Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, *Proyecciones de población total. Estado de México (1993-2000)*.

Por lo que respecta a la estructura de los ingresos del municipio de Tepetzotlán, es de mencionar que las participaciones, que es la cuenta que generalmente representa la mayor cantidad de recursos al municipio, aumentaron en el trienio en un 12%, llegando a significar en 1996 casi el 50% de los recursos municipales. Los ingresos directos, en cambio, terminaron el trienio en el mismo nivel que lo comenzaron. Sin embargo, en términos porcentuales, el promedio de los ingresos directos en el trienio fue 11.5 puntos porcentuales mayor que las participaciones. El indicador de los porcentajes parciales de las

cuentas muestra con claridad cómo la importante presencia de los ingresos directos, se debe en gran parte al alto componente de los derechos (por la prestación del servicio del agua principalmente) en este rubro. En promedio, los derechos significaron una quinta parte de los ingresos municipales, cifra cercana a la de los impuestos. Por lo general, no es muy común encontrar una estructura hacendaria municipal con un componente tan importante en derechos. Otro elemento que llama particular atención de las finanzas de Tepetzotlán, es la limitada dependencia financiera de ingresos extraordinarios. La presencia más importante de estos ingresos se dio en el primer año del trienio, mientras que en los últimos dos años fueron cercanos a cero; en promedio, solamente el 1.7% de los recursos municipales proviene de esta fuente (en concreto del DIF).

La estructura de pesos relativos de las distintas cuentas y agregados de los egresos municipales de Tepetzotlán en el trienio 1994-1996 presenta cifras muy interesantes. Lo primero que hay que señalar es que como generalmente ocurre los gastos de operación del municipio rebasan sus gastos en inversión. Si bien --lógicamente-- esta relación se mantuvo a lo largo del todo el trienio, es importante mencionar que la presencia de los segundos frente a los primeros, se fortaleció en estos años. En promedio, los recursos asignados al gasto de operación significaron poco más de tres veces los del gasto en inversión. En cuanto a las cuentas de estos agregados es significativo el alto peso relativo (80% en promedio) de las obras públicas en el total de los gastos en inversión. También es de señalar la 'moderada' composición de los gastos de operación, la cual presentó en promedio gastos en servicios personales ligeramente mayores al 50%, frente a una asignación para gastos generales cercana al 35%. Por último, es preciso mencionar que en promedio el municipio gastó el 5.5% de sus recursos en el pago de transferencias y en los servicios del DIF (otros gastos), mientras que sus pagos por intereses de la deuda (contraída en años anteriores) apenas llegaron al medio punto porcentual.

Más allá de conocer la estructura de los pesos relativos de las cuentas en el total del gasto, es particularmente interesante observar la evolución de estas cuentas en el trienio. Lo primero que llama la atención es que los efectos esperados de la inflación en la recaudación de los ingresos fueron marginales, y en algunos casos hasta nulos. En 1995 las cuentas más importantes de los ingresos directos registraron aumentos con respecto a 1994, mientras que las participaciones tuvieron una ligera disminución del 4%. En el último año del trienio, en cambio, hubo una disminución importante en los ingresos directos y un aumento de más del 20% en las participaciones. La situación hacendaria que se presentó en el último año del trienio se debió, en buena parte, a la reducción de los ingresos por los conceptos de productos y aprovechamientos, los cuales habían tenido importantes aumentos el año anterior. La evolución general de los ingresos en el trienio fue la siguiente: la variación

porcentual más importante se dio en los derechos (27%), y la menos relevante en los impuestos (-10%); el total de los ingresos directos aumentó en 9.4%, mientras que las participaciones lo hicieron en casi el 18%. El efecto total de todas estas variaciones resultó en un aumento global de los ingresos en un 4.3% con respecto al inicio del trienio.

Por lo que toca al crecimiento anual de los gastos, el hecho más significativo del trienio fue la reducción de poco más del 15% de los gastos de operación. Esta disminución se debe básicamente a la permanente contracción de los gastos en servicios personales. Llama mucho la atención que la reducción que se dio en este rubro en 1995 como consecuencia de la crisis, no se haya revertido al año siguiente. Este hecho cobra especial relevancia en el entendido de que no hubieron despidos de personal en esos años,⁴⁵ lo cual deja pensar que se hizo un importante esfuerzo por contener los gastos en este rubro. La disminución de los gastos en servicios generales en más de un 30% en el último año del trienio, fue el otro elemento que ayudó a bajar sustantivamente el total de las asignaciones al gasto de operación. A la luz de esta información, adquieren especial importancia los aumentos que paralelamente se fueron dando en el gasto en inversión. En total, de 1994 a 1997 los recursos destinados a la inversión aumentaron en más de un 70%, registrándose el mayor avance en el último año de la administración.⁴⁶ El comportamiento de los gastos en el trienio deja ver con claridad una disminución en los gastos de operación, al tiempo que se presenta un aumento paralelo en las obras públicas y las construcciones en el municipio. Si a este hecho se le agrega que en el trienio los gastos totales aumentaron tan sólo 7.3% en términos reales, es evidente que la hacienda pública de Tepotzotlán en el trienio 1994-1996 generó una importante transmisión de recursos hacia la inversión.

Las cifras en términos per cápita que se presentan en los cuadros anteriores también registran un comportamiento interesante. En principio es de mencionar que en promedio, entre 1994 y 1996 cada habitante del municipio de Tepotzotlán contribuyó a su hacienda local 2 centavos más (a precios constantes de 1981) de lo que ésta gastó en él. Esta situación es perfectamente congruente con el superávit presupuestal que se vivió en el municipio en esos años. Ahora bien, si se excluyen los recursos que el municipio recibe por conducto de sus participaciones, la situación anterior varía notablemente generando una dependencia financiera de las participaciones equivalente a 0.75 centavos por persona. También es de señalar que los recursos que el municipio recibe directamente de sus ciudadanos, aún no le alcanzan para financiar la totalidad de sus gastos de operación, ya que todavía enfrenta un déficit per cápita equivalente a 21 centavos. El gasto en inversión que

⁴⁵ En una entrevista llevada a cabo en el Ayuntamiento de Tepotzotlán se confirmó que no hubo ningún despido de personal municipal en todo el trienio.

⁴⁶ Dado que este aumento se dio en el último año de la administración municipal, no es posible determinar con certeza si esta composición denota la tendencia de la inversión en el municipio, o si sólo es producto de una situación coyuntural.

lleva a cabo el municipio en cada uno de sus habitantes sí alcanza a ser cubierto por los ingresos que éste recibe de cada uno de ellos; sin embargo no hay que perder de vista que esta asignación no es discrecional en tanto hay responsabilidades de gasto que hay que cubrir antes de decidir cuántos recursos se pondrán a disposición de la inversión.

Después de haber revisado algunos indicadores de las finanzas públicas del municipio de Tepotzotlán, resulta conveniente proponer algunos indicadores concretos, que de forma sistemática ayuden a 'evaluar' el desempeño financiero de este municipio. Los indicadores que se presentan son los mismos que fueron utilizados en el caso de Toluca, por lo que a continuación sólo se enlistan:⁴⁷

- 1) *Peso de la estructura administrativa frente a la capacidad de inversión.*
- 2) *Capacidad financiera administrativa.*
- 3) *Financiamiento autónomo municipal.*
- 4) *Proporción del ingreso directo en el gasto total.*
- 5) *Proporción de las participaciones en el gasto corriente.*
- 6) *Dependencia financiera.*
- 7) *Proporción de los ingresos directos en las participaciones.*

Antes de presentar el resultado de los indicadores propuestos, sólo es preciso mencionar que el numeral de cada uno de ellos en el listado anterior, corresponde a cada una de las referencias del siguiente cuadro:

Cuadro 15
Municipio de Tepotzotlán. Indicadores de desempeño financiero 1994-1996

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1994	3.88	0.71	1.30	0.51	0.59	0.43	1.20
1995	4.63	0.90	1.46	0.66	0.56	0.41	1.61
1996	2.37	0.82	1.58	0.50	0.76	0.47	1.08
Prom.	3.24	0.82	1.45	0.55	0.65	0.44	1.27

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 9 y 10.

El primer indicador muestra que en promedio, de 1994 a 1996 el municipio de Tepotzotlán asignó 3.24 pesos a los gastos administrativos, por cada peso que gastó en inversión. El comportamiento de este indicador en el trienio fue variable, en 1995 registró un aumento del 19%, pero en el último año de la administración tuvo una importante caída del 50%. La situación favorable de este indicador en 1996 se debió --como se explicó

⁴⁷ La descripción de las características de cada uno de estos indicadores aparece en la segunda parte del inciso 3.3. del apartado I del capítulo III.

anteriormente-- tanto a la baja de los gastos administrativos, como al aumento de la inversión en ese año.

El indicador de la capacidad financiera administrativa señala que en promedio, entre 1994 y 1996 el municipio recibió directamente de sus contribuyentes recursos suficientes para cubrir poco más del 80% de sus gastos de operación. Si bien este indicador no fue capaz de mantener en el último año de la administración el mismo nivel de autonomía que registró en 1995, es de mencionar que la capacidad financiera de la administración municipal terminó el trienio 9% arriba (más fortalecida) de lo que comenzó. Si en vez de calcular la parte de los gastos de operación que se alcanzan a cubrir con los recursos directos del municipio, también se toman en cuenta los ingresos que éste recibe por participaciones (indicador 3), entonces tenemos que el municipio de Tepotzotlán cuenta con recursos suficientes para cubrir todos sus gastos administrativos, y además le quedan recursos para otras asignaciones --generalmente para obras públicas-- equivalentes a casi el 50% de sus gastos de operación.

Los resultados del indicador de la proporción del ingreso directo en el gasto total para el caso de Tepotzotlán indican que en promedio, la estructura autónoma de la hacienda municipal del trienio 1994-1996 siempre tuvo recursos para financiar cuando menos la mitad de sus gastos totales. No está de más señalar que los resultados que arroja este indicador son algo relativos, en el sentido de que es previsible que unas estructuras fiscales como las de México no cuenten con los ingresos suficientes para cubrir sus gastos de operación y además inviertan en la infraestructura de su municipio. Así pues, este indicador es útil no para mostrar que Tepotzotlán no tiene recursos para cubrir todos sus gastos, sino que tiene lo suficiente para cumplir cuando menos con el la mitad de sus responsabilidades.

La razón de las participaciones en el gasto corriente indica que en promedio, el 65% del gasto de operación del municipio es cubierto con los ingresos que éste recibe de sus participaciones. En principio parece ser preocupante que más de la mitad de los gastos de administración sean financiados con recursos que el municipio no recibe directamente de sus contribuyentes; sin embargo, si se compara este resultado con el que arroja el indicador 2, es alentador observar que los ingresos directos del municipio cubren 17% más del gasto corriente que los ingresos por participaciones. Ahora bien, si en vez de calcular el porcentaje de los gastos administrativos que alcanza a ser cubierto con las participaciones, se calcula el porcentaje del gasto total que se cubre con esta fuente (indicador 6), se obtiene un resultado previsible: los recursos por participaciones alcanzan, en promedio, a cubrir un 11% menos de los gastos totales de lo que cubrirían de los gastos corrientes (indicador 4).

El último indicador de la serie propuesta muestra la relación en que los ingresos directos del municipio superan a los montos que éste recibe en participaciones. En

promedio, entre 1994 y 1996 la hacienda de Tepotzotlán recibió ingresos directos equivalentes a un 27% más de los recursos que recibió por participaciones. La relación entre los ingresos directos y las participaciones tuvo su momento más crítico en el último año del trienio, en el que, como se mencionó, aumentaron más pronunciadamente los ingresos por participaciones que los provenientes por fuentes directas.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El tráfico científico-social se ve permanentemente amenazado de errar, por amor a la claridad y a la exactitud, en aquello que se propone conocer.
Theodor W. Adorno

En la parte final de este proyecto de investigación se recupera la información presentada sobre el federalismo fiscal en México y sobre las características generales del entramado fiscal de los municipios de Tepetzotlán y Toluca, con el propósito de arrojar alguna luz sobre los elementos a tomar en cuenta en el actual proceso de descentralización de recursos y facultades del gobierno central hacia los estados y municipios del país. Para cumplir su objetivo, el capítulo presenta tres apartados: en el primero, se realiza una comparación entre las estructuras fiscales de los dos municipios estudiados; en el segundo, se intentan distinguir las variables o puntos críticos que hay que tomar en cuenta al momento de llevar a cabo el proceso de la descentralización fiscal; por último, se retoman las experiencias adquiridas en la elaboración de este trabajo y se presenta una serie de reflexiones que podrían ayudar a guiar las posteriores investigaciones sobre este tema.

A. Análisis comparativo de las estructuras fiscales de los municipios de Tepetzotlán y Toluca

En este apartado se recupera la información básica de las estructuras fiscales de los municipios de Tepetzotlán y de Toluca con el objeto de analizar el supuesto de si el dotar de más recursos a los gobiernos municipales asegura, por sí mismo, el fortalecimiento de sus instituciones fiscales. Para 'controlar' la hipótesis central de esta investigación, se analiza el desempeño que tuvieron estos dos municipios en la recaudación de sus ingresos y en la asignación de sus gastos en el periodo de gestión municipal 1994-1996. Como se propuso en un inicio, además de presentar los resultados cuantitativos del manejo de las finanzas públicas municipales, se intenta explicar --hasta donde es posible-- cualitativamente las dimensiones de las estructuras fiscales de cada municipio.

Antes de pasar a la exposición de los distintos indicadores del desempeño fiscal municipal, es preciso aclarar que dado que el estudio está interesado en conocer las características de las estructuras fiscales en todo el trienio 1994-1996, sólo se presentarán las cifras correspondientes al promedio que las distintas cuentas de las finanzas públicas tuvieron en el trienio, por lo que no se hará referencia a cada uno de los años. Igualmente es de señalar, que no obstante que este ejercicio comparativo se centra en el trienio 1994-1996, también se hacen algunas referencias a las series históricas de los años 1975-1996 que se presentaron, con el objeto de averiguar si el comportamiento de las estructuras fiscales en los años estudiados sigue las tendencias históricas de las finanzas públicas en cada

municipio, o si por el contrario presentan rasgos particulares de rezago o de innovación. Por último, es de mencionar que para facilitar la comparación de las estructuras fiscales, se utiliza la misma nomenclatura que se utilizó a lo largo de todo el trabajo.

1. Comparación de las estructuras del ingreso

Por lo que respecta a la comparación de las estructuras del ingreso de los municipios estudiados, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza el comportamiento de este rubro en el trienio 1994-1996:

Cuadro 1
Tepetzotlán y Toluca. Diversos indicadores de ingresos 1994-1996¹

Indicador	Impuestos	Derechos	A. Mejoras	Productos	Aprovech.	T. ing. dir.	Participa.	Otros	Total
Tepetzotlán									
p.t.	23.2	20.7	3.3	1.6	6.1	54.9	43.4	1.7	100
p.p.	42.3	37.8	6.0	3.0	11.0	100	*	*	*
p.c.	0.40	0.35	0.06	0.03	0.10	0.93	0.74	0.03	1.70
tacpc.	-16.7	18.2	-16.7	200	-40.0	-3.4	6.8	-90.0	-3.5
tac.	-11.5	27.6	-11.8	255.3	-31.7	4.3	16.9	-89.0	4.2
Toluca									
p.t.	24.6	10.0	1.3	8.8	5.2	49.8	40.3	9.9	100
p.p.	49.3	20.0	2.5	17.7	10.5	100	*	*	*
p.c.	0.30	0.12	0.02	0.11	0.06	0.60	0.49	0.12	1.20
tacpc.	-17.1	0	-75.0	75.0	25.0	-3.2	-2.0	-81.8	-16.2
tac.	-14.7	4.3	-62.7	77.5	20.5	0.2	2.1	-79.1	-12.2

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 16 del capítulo III y 13 del capítulo IV.

p.t.= porcentaje de las cuentas con respecto del total. p.p.= porcentajes parciales de las cuentas. p.c.= ingresos per cápita a precios constantes. tacpc.= tasa anual de crecimiento de los ingresos per cápita. tac.= tasa anual de crecimiento del ingreso.

Los indicadores tac. y tacpc. fueron calculados como variaciones totales de 1994 a 1996.

En la comparación presentada en el cuadro anterior se distinguen tanto las similitudes como las diferencias de las dos haciendas públicas estudiadas. En principio, es de mencionar que la composición global de la estructura de ingresos del municipio de Tepetzotlán es parecida a la de Toluca en tanto son los ingresos directos, seguidos de las participaciones los rubros que más recursos reportan a las tesorerías municipales. En términos del peso relativo de estas cuentas en el total de los ingresos, el municipio de Tepetzotlán registra porcentajes más altos que los de Toluca, situación que sólo se explica por la importante presencia de la cuenta de 'otros ingresos' en la estructura hacendaria de Toluca. En este sentido, es de mencionar que si se comparan los pesos relativos de estos rubros en el trienio 1994-1996 con los del promedio de la serie 1975-1996,² se tiene que

¹ Para una descripción de los indicadores presentados véase la sección 3.3. del apartado I del capítulo III.

² Los promedios de los pesos relativos de estas cuentas de 1975 a 1996 son: Tepetzotlán: 54.9% de ingresos directos, 41.1% de participaciones y 4% de 'otros ingresos'. Toluca: 51.9% de ingresos directos, 37.8% de participaciones y 10.3% de 'otros ingresos'.

tanto los ingresos directos como las participaciones y los recursos extraordinarios que los municipios recibieron entre 1994 y 1996 presentan porcentajes similares a los registrados en la serie 1975-1996, siendo las principales variaciones del trienio el ligero aumento de las participaciones en ambos municipios y el descenso de los recursos extraordinarios en Tepetzotlán.

Por lo que respecta a la comparación de los pesos relativos de las cuentas del ingreso directo, son en realidad sólo dos elementos los que representan una distinción importante entre estas estructuras: el amplio porcentaje de recursos que el municipio de Tepetzotlán recibe por el concepto de derechos, y el alto peso relativo de los 'productos' en la estructura impositiva de Toluca. En cuanto al primer elemento, es de reiterar la importante fuente de ingresos que la prestación del servicio de agua potable registra para Tepetzotlán, mientras que el segundo elemento es el resultado de la movilidad que tiene un municipio urbano para allegarse recursos a partir de la venta o el arrendamiento de sus propiedades. También es de mencionar que si se comparan los pesos relativos de estas dos cuentas con el promedio que presentaron entre 1975 y 1996 (34.4% los derechos en Tepetzotlán y 18.5% los productos en Toluca), ambas cuentas registran un peso relativo menor, situación que podría indicar un probable cambio en las tendencias de los pesos relativos de estas cuentas en el total de los ingresos municipales.

Una información que aparece en el cuadro anterior y que es preciso recuperar es la de la estructura municipal de ingresos en términos per cápita. Está por demás señalar que los indicadores en términos per cápita que se presentan ayudan a corregir gran parte de las desviaciones que se pueden originar como consecuencia de la amplia diferencia poblacional de los municipios (en el trienio 1994-1996 la población de Toluca fue 11 veces mayor a la de Tepetzotlán). En cuanto a los ingresos totales que los municipios recibieron como proporción del total de sus habitantes, lo primero que llama la atención es que Tepetzotlán reciba 50 centavos (en pesos de 1981) más de cada habitante que Toluca. Como muestran las cifras del indicador *p.c.* esta situación se repite tanto en el caso de los ingresos directos³ como en el de las participaciones. En realidad, los elementos que mejor explican los distintos niveles de recaudación per cápita son dos: la alta recaudación que el municipio de Tepetzotlán recibe de cada habitante por la prestación del servicio del agua, y la elevada tasa de crecimiento per cápita (*tacpc.*) de las participaciones en Tepetzotlán --contra una tasa negativa en Toluca.

³ Los ingresos directos per cápita en el trienio 1994-1996 fueron para el caso de Tepetzotlán 45% superiores que los del promedio de la serie histórica 1975-1996. Para el caso de Toluca, en cambio, los ingresos directos que recibió de cada uno de sus habitantes entre 1994 y 1996 fueron 6% menores que los recaudados entre 1975 y 1996.

Por lo que respecta al análisis comparativo de las estructuras de cuentas y subcuentas de Tepetzotlán y Toluca éste presenta únicamente dos características que vale la pena comentar: la composición de la cuenta de derechos y la importancia relativa de la cuenta de 'otros ingresos' en el total de los recursos municipales; el resto de la estructura de ingresos presenta un comportamiento similar en ambos municipios. En cuanto a la primera característica, es de señalar la diferente composición de la cuenta de derechos en Toluca y en Tepetzotlán: en el primer caso se trata de recursos provenientes de la prestación de servicios eminentemente urbanos, del que destaca la prestación de los servicios de alumbrado público, situación previsible en un municipio que por su tamaño y su calidad de capital estatal tiene que proveer alumbrado a diversas vialidades y áreas públicas. En el caso de Tepetzotlán, en cambio, el servicio del agua potable y el alcantarillado es la prestación que más recursos presenta al municipio por el concepto de derechos; esta situación es explicable por las propias características de este municipio en el cual se llevan a cabo una serie de actividades tanto ejidales como turísticas y de comercio que demandan un importante uso del agua.

En cuanto a la importancia relativa de la cuenta de 'otros ingresos' en la estructura de los ingresos de Tepetzotlán y de Toluca, es de mencionar que el hecho de que Toluca reciba el 10% de sus recursos por vías extraordinarias, mientras que Tepetzotlán sólo recibe el 1.7% por este conducto, es en realidad la diferencia más característica de las estructuras de ingresos de estos municipios. Como se mencionó en el análisis, los ingresos extraordinarios que recibe Toluca provienen principalmente de los programas de inversión estatal que realiza directamente el gobierno del Estado de México en el municipio. En principio, esta situación parece obedecer a dos factores: a la condición de capital estatal de Toluca y a que el municipio es parte central del enclave priísta en la entidad. En cuanto a estos elementos, es de mencionar que en una entrevista sostenida con el Director de Contaduría de la Tesorería de Toluca, este funcionario aceptó que los recursos propios que genera el municipio (tanto por ingresos directos como por participaciones) son insuficientes para cumplir con todas sus obligaciones, por lo que éste depende de los recursos que el Estado ejerza en el municipio. La presencia del capital estatal en el municipio de Toluca se explica, en parte, a que este gobierno es el encargado de ejercer algunos proyectos de inversión que son de prioridad estatal (no municipal) y de dar mantenimiento a obras públicas que fueron promovidas por el Estado. A la relación que por sí misma se establece entre Toluca (en tanto municipio capital) y el Estado de México, parece integrarse el color político de estos dos niveles de gobierno. En este sentido, el hecho de que el municipio de Toluca sea parte

de la hegemonía priista de la entidad (véase el apartado E del capítulo III) parece ser un elemento que asegura el apoyo financiero del municipio por parte del Estado.⁴

A diferencia de lo que ocurre en el municipio de Toluca, la estructura de ingresos de Tepotzotlán depende en un muy bajo porcentaje (1.7) de recursos extraordinarios. En este sentido, la diferencia fundamental entre estas dos haciendas puede explicarse a partir de dos elementos que guardan una estrecha relación. Por una parte, parece ser (por las diversas características del municipio de Tepotzotlán que fueron abordadas en el capítulo IV) que el municipio de Tepotzotlán no representa una importancia relativa significativa para el gobierno estatal, al tiempo que su condición de municipio panista distrae aún más los recursos provenientes del Estado de México. Esta situación explica, en parte, el que los recursos que Tepotzotlán recibió por el concepto de 'otros ingresos' en el trienio 1994-1996 tuvieran como única fuente el Convenio de Desarrollo Municipal.

2. Comparación de las estructuras del gasto

Por lo que respecta a la comparación de las estructuras del gasto de los municipios estudiados, a continuación se presenta un cuadro que sintetiza el comportamiento de este rubro en el trienio 1994-1996:

Cuadro 2
Tepotzotlán y Toluca. Diversos indicadores de egresos 1994-1996

Indicador	Serv. perso.	Mat. y sum.	Serv. grales.	Tot. gast. op.	Bienes mue. e in.	Obras y construc.	Tot. gast. in.	Transfe-rencias	Inversio -nes	Deuda pública	Otros gastos	Total gastos
Tepot.												
p.t.	36.7	8.3	22.6	67.6	4.1	16.8	20.9	5.5	0	0.5	5.5	100
p.p.	54.3	12.3	33.4	100	19.6	80.4	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.62	0.14	0.38	1.14	0.07	0.28	0.35	0.09	0	0.01	0.09	1.68
tacpc.	-20.8	36.4	-22.5	-16.3	-50.0	66.7	34.4	-60.0	0	n.r.	n.r.	-1.2
tac.	-14.2	49.0	-16.7	-9.3	-49.1	82.3	48.6	-55.9	0	n.r.	n.r.	7.3
Toluca												
p.t.	43.8	7.5	22.2	73.4	1.3	13.9	15.2	3.1	0.1	5.5	2.7	100
p.p.	59.6	10.2	30.2	100	8.8	91.2	100	*	*	*	*	*
p.c.	0.53	0.09	0.27	0.89	0.02	0.17	0.18	0.04	0	0.07	0.03	1.21
tacpc.	-15.0	25.0	8.0	-4.3	0	-31.8	-26.1	-66.7	0	-76.9	n.r.	-14.1
tac.	-10.4	33.4	12.3	-0.4	45.0	-27.9	-22.9	-54.4	-97.9	-74.4	n.r.	-10.0

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 17 del capítulo III y 14 del capítulo IV.

p.t.= porcentaje de las cuentas con respecto del total. p.p.= porcentajes parciales de las cuentas. p.c.= egresos per cápita a precios constantes. tacpac.= tasa anual de crecimiento de los egresos per cápita. tac.= tasa anual de crecimiento del egreso.

Los indicadores tac. y tacpc. fueron calculados como variaciones totales de 1994 a 1996.

n.r.= cálculo no realizable.

⁴ En una entrevista sostenida en la tesorería municipal, un funcionario declaró que las relaciones del presidente municipal del trienio 1994-1996 con el gobernador del Estado de México fueron 'excelentes'. En esta entrevista también se aseveró que: "el Estado apoya al municipio siempre que se puede, aunque hay veces que el Estado no tiene recursos, pues el tiene sus propias prioridades".

En el cuadro anterior se presentan las cuentas principales a las que las haciendas municipales asignan sus gastos. Si bien es interesante conocer la naturaleza y el comportamiento de estas cuentas, lo cierto es que en el nivel de análisis al que se ha llegado en este trabajo es muy complicado entrar al detalle de cada una de ellas, por lo que sólo se comentarán las características más sobresalientes de las estructuras del gasto de los municipios de Tepetzotlán y Toluca. En este sentido, los rubros del gasto que más llaman la atención son los del gasto de operación y los del gasto en inversión. Lo primero que hay que señalar es que el peso relativo de estas dos cuentas en el total de sus gastos en el trienio 1994-1996 fue casi idéntico (88.5%) situación que facilita la identificación de las prioridades de gasto de cada municipio. En cuanto a Tepetzotlán, del 88.5% que representan estos rubros, el 67.6% fue asignado a los gastos de operación y el restante 20.9% a los proyectos de inversión. Toluca, en cambio, asignó el 73.4% de sus recursos a cubrir sus responsabilidades de operación y el 15.2% a los gastos de inversión. Si se comparan estas cifras con el promedio de los pesos relativos que tuvieron estas cuentas en entre los años 1975 y 1996, se tiene que los porcentajes del gasto total que tuvieron estas cuentas en el municipio de Tepetzotlán de 1994 a 1996 es muy similar a la tendencia que venían presentando desde 1975. En Toluca, en cambio, parece ser que la crisis que se vivió en el trienio 1994-1996 restringió la libertad del municipio para asignar sus recursos, situación que se ve refleja en el hecho de que en estos años el municipio presentó un gasto de operación 10% más alto y un gasto en inversión 11.5% más bajo que el del promedio de la serie histórica 1975-1996.

Más allá de conocer el porcentaje de los gastos de operación y de inversión en el total del gasto, es interesante observar el comportamiento de estas cuentas a la luz de las variaciones que experimentaron a lo largo del trienio. En términos generales, los gastos aumentaron 7.3% en Tepetzotlán y disminuyeron un 10% en Toluca entre 1994 y 1996. Sin el afán de explicar esta variación del gasto total, que en buena medida fueron producto de las distintas capacidades municipales para enfrentar la crisis de 1994, es preciso conocer los efectos que causó en los gastos de operación y de inversión. En cuanto a los primeros, éstos tuvieron una importante disminución de casi 10% en Tepetzotlán y sólo un ligero ajuste de menos de medio punto porcentual en Toluca. La variación en los gastos de inversión sí fue muy distinta en Tepetzotlán y en Toluca; en el primer municipio se presentó un significativo incremento de casi el 50%, mientras que en el segundo se registró un decremento del 22.9%.

Las variaciones en el gasto de operación y en el de inversión fueron producto de los cambios que registró el gasto total; en este sentido, es perfectamente explicable que en Toluca disminuyeran los recursos asignados a ambas cuentas, mientras que en Tepetzotlán

aumentaran los recursos destinados a la inversión. Sin embargo, más allá de atribuir las variaciones en los gastos de operación y de inversión a los incrementos o decrementos en el gasto total, parece interesante analizar los cambios en las distintas cuentas del gasto tomando a las variaciones del gasto total como cambios en la estructura del gasto, los cuales indistintamente del sentido del cambio (incremento o decremento) llevan a una reasignación de los recursos. Realizar este ejercicio permite conocer --de alguna manera-- las prioridades del gasto de los municipios a partir del análisis de los recursos que asignan a cada una de sus cuentas. En este sentido, es clara la diferencia en las asignaciones del gasto en Tepetzotlán y en Toluca. En el primer municipio, la prioridad fue bajar los gastos de operación hasta donde fue posible y transferir esos recursos al gasto en inversión; en Toluca, en cambio, sólo se logró bajar marginalmente los gastos de operación, al tiempo que se recortaron sustantivamente los recursos asignados a los proyectos de inversión.

Ahora bien, en la información presentada en el párrafo anterior se analizan las variaciones en el gasto de operación y de inversión como meras prioridades o preferencias de los municipios para asignar sus gastos. En realidad, los municipios sí tienen cierto margen de autonomía para decidir sobre la asignación de sus gastos; sin embargo, sería injusto dejar fuera de este análisis las diversas limitantes (estructurales, políticas, etc.) que en la práctica condicionan la asignación de los recursos. Así pues, queda claro que en términos generales, es más sencillo reducir el gasto de inversión que el de operación ya que representa un mayor esfuerzo (en términos tanto económicos como políticos) para el municipio retrasar el pago de salarios o la prestación de servicios públicos, que terminar una obra pública. En este sentido, es explicable la 'actitud' del municipio de Toluca de recortar sus gastos en inversión en una mayor proporción de lo que lo hizo en los de operación.⁵ También es justo mencionar que en municipios con infraestructuras tan grandes como la de Toluca, es particularmente complicado reducir los gastos de operación, tanto por los propios recursos que el sólo mantenimiento del municipio demanda, como por la existencia de algunos otros elementos como los sindicatos que demandan un mínimo (muy difícil de evadir) de gastos por parte del municipio.

Más allá del estudio de los gastos de operación y de inversión, la comparación de las estructuras del egreso que se presenta en el cuadro anterior muestra algunos otros elementos interesantes para el análisis. El primero de ellos es el del comportamiento de la deuda pública. Como se comentó, ni el municipio de Tepetzotlán ni el de Toluca contrajeron ningún tipo de financiamiento en el trienio 1994-1996; sin embargo, en estos años tuvieron que

⁵ En una entrevista sostenida con el Director de Contaduría del Ayuntamiento de Toluca, este funcionario fue muy claro en explicar esta situación: "Al municipio lo primero que le preocupa es pagar los salarios de sus empleados y, hasta donde se pueda, cumplir con la prestación de los servicios públicos; es hasta que se cubren estas necesidades que se decide continuar con los proyectos de inversión".

cumplir con sus obligaciones de pago derivadas de la contratación de empréstitos en años anteriores. El peso relativo de esta cuenta en el total de los egresos municipales, deja ver que Toluca tiene que orientar 5% más de sus ingresos que Tepetzotlán al pago de estas responsabilidades. Otro elemento interesante es el del relativamente alto porcentaje de la cuenta de 'otros gastos' en el total de los egresos de Tepetzotlán; esta situación responde principalmente a la intención del municipio de acercarse cada vez más a su población a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).⁶

La última característica de la comparación de las estructuras de gasto que merece ser comentado es el de la composición de las cuentas de los gastos de operación. En principio, llama la atención que entre 1994 y 1996 los recursos destinados a la cuenta de servicios personales hayan disminuido en más de un 15%; situación que refleja la decisión de ambos municipios por no reducir su plantilla laboral, al tiempo que contuvieron el gasto en este rubro a partir del 'congelamiento' --y en casos disminución-- de los salarios.⁷ En cuanto al comportamiento de las subcuentas de los servicios personales, quizá el único elemento que vale la pena subrayar es el alto porcentaje de las gratificaciones (31.4%) en el municipio de Toluca.⁸ A diferencia de las subcuentas de los servicios personales que tanto en Tepetzotlán como en Toluca son similares (sueldos y gratificaciones), las subcuentas más importantes de los materiales y suministros, y de los servicios generales responden más a las características concretas de cada municipio. Sin embargo, hay dos subcuentas que tiene un peso relativo similar en ambos municipios: los gastos en combustibles, lubricantes y gasolinas, y los gastos en publicidad y propaganda. En cuanto a la primera subcuenta, ya se comentó que en ambos municipios pareciera previsible bajar los gastos por este conducto. Los gastos en publicidad y propaganda si bien parecen ser un gasto esencial de los municipios en tanto están destinados a cumplir con el servicio de informar a la población de las actividades municipales, tanto en Toluca como en Tepetzotlán representan un peso relativo mayor que el de otros gastos que parecieran ser más importantes de ejercer. Esta situación deja pensar que los gastos por este conducto son quizá demasiado altos.

3. Comparación de las estructuras del ingreso y del gasto

El propósito central de este apartado es retomar el análisis cuantitativo propuesto en esta investigación para comparar las capacidades que tienen las estructuras financieras de los municipios de Tepetzotlán y de Toluca para administrar su recursos. El ejercicio comparativo que se presenta recupera la hipótesis central de ese trabajo con el objeto de

⁶ Información dada a conocer en una entrevista sostenida con el Contralor Interno del Ayuntamiento de Tepetzotlán.

⁷ Información dada a conocer en una serie de entrevistas llevadas a cabo en los municipios de Tepetzotlán y Toluca.

⁸ Para una revisión de las subcuentas de la estructura de egresos véase el cuadro 15 del capítulo III y el cuadro 12 del capítulo IV.

conocer cuáles fueron los efectos que las variaciones en las estructuras de los ingresos tuvieron en las asignaciones de los gastos municipales. Para llevar a cabo este objetivo, se comparan las estructuras financieras de estos municipios desde dos perspectivas: la primera analiza los efectos que las variaciones de los ingresos tuvieron en la asignación del gasto, y la segunda presenta una serie de indicadores del desempeño financiero de Tepetzotlán y de Toluca en el trienio 1994-1996.

A continuación se presenta un cuadro que sintetiza las variaciones que las principales cuentas de los ingresos y de los gastos tuvieron entre 1994 y 1996:

Cuadro 3
Variación total de las principales cuentas de ingresos y egresos 1994-1996

Municipio	Ingresos directos	Participaciones	Total de Ingresos	Gastos de Operación	Gastos en Inversión	Total de gastos
Tepetzotlán	4.3	16.9	4.2	-9.3	48.6	7.3
Toluca	0.2	2.1	-12.2	-0.4	-22.9	-10.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los cuadros 1 y 2.

Al comparar las estructuras del ingreso y del gasto de los municipios de Tepetzotlán y de Toluca entre 1994 y 1996, lo primero que llama la atención es que si bien estos rubros y sus principales cuentas aumentaron en términos nominales, estos incrementos estuvieron condicionados por la elevada inflación que se presentó en esos años. En el caso de Toluca, la crisis de finales de 1994 generó un decremento real tanto en los ingresos como en los gastos totales; en Tepetzotlán, en cambio, sí se lograron aumentos aunque no muy elevados. Más allá de realizar un análisis sobre las variaciones en los ingresos y los gastos totales, es fundamental averiguar cuáles fueron los efectos que las variaciones en los ingresos tuvieron en la asignación de los gastos. En este sentido, la experiencia de Tepetzotlán y la de Toluca en el trienio 1994-1996 fue muy distinta.

Entre 1994 y 1996 la estructura de ingresos de Tepetzotlán tuvo un incremento total del 4.2%, mientras que en su estructura de egresos se registró un decremento del 9.3% en los gastos de operación y un aumento del 48.6% en los gastos de inversión. En Toluca, los ingresos totales tuvieron una variación negativa del 12.2% la cual ocasionó una reducción del 0.4% en los gastos de operación y una disminución del 22.9% en la inversión. Con base en esta información, queda claro que las estrategias de asignación del gasto en Tepetzotlán fueron muy distintas que en Toluca: mientras que en el primer municipio los incrementos marginales que se registraron en los ingresos fueron asignados prioritariamente a la inversión, en el segundo municipio los recortes más importantes se dieron en este mismo rubro. Si se evalúa la eficiencia en el manejo de los recursos públicos a partir de la

medición propuesta de analizar los efectos que las variaciones en los ingresos ocasionan en la asignación de los gastos, entonces queda claro que en el trienio 1994-1996 el municipio de Tepetzotlán fue más eficiente que el de Toluca en el manejo de sus finanzas. No obstante este resultado, parece arriesgado concluir que la hacienda pública de Tepetzotlán fue más eficiente que la de Toluca sin antes tomar en cuenta algunos otros factores del comportamiento hacendario de estos municipios. Sin embargo, antes de pasar a estas consideraciones conviene observar el comportamiento de otros indicadores del desempeño financiero de estos municipios entre 1994 y 1996. A continuación se presenta un cuadro comparativo de los indicadores de desempeño financiero que por separado se aplicaron a la evaluación de las haciendas municipales en los capítulos III y IV:

Cuadro 4
Tepetzotlán y Toluca. Indicadores de desempeño financiero 1994-1996⁹

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Tepetzotlán	3.24	0.82	1.45	0.55	0.65	0.44	1.27
Toluca	4.84	0.67	1.22	0.49	0.55	0.40	1.24

Fuente: Elaboración propia con base en los cuadros 18 del capítulo III y 15 del capítulo IV.

(1): Peso de la estructura administrativa frente a la capacidad de inversión. (2): Capacidad financiera administrativa. (3): Financiamiento autónomo municipal. (4): Proporción del ingreso directo en el gasto total. (5): Proporción de las participaciones en el gasto corriente. (6): Dependencia financiera. (7): Proporción de los ingresos directos en las participaciones.

El primer indicador muestra que en promedio, entre 1994 y 1996 el municipio de Tepetzotlán destinó menos recursos a su cuenta de gastos de operación por cada peso que gastó en inversión que el municipio de Toluca. Esta situación deja ver lo que ya se había mostrado con anterioridad: la prioridad del gasto en Tepetzotlán fue la inversión, mientras que en Toluca fue el cumplir con sus gastos de operación. El segundo indicador muestra que entre 1994 y 1996 el municipio de Tepetzotlán contó con más recursos provenientes de fuentes directas que el de Toluca para financiar sus gastos de operación; esta situación es particularmente interesante si se recuerda que entre 1975 y 1996 las tendencias que mostró este indicador fueron contrarias: Toluca registró una capacidad financiera administrativa del 90%, mientras que la de Tepetzotlán fue del 77%. El tercer indicador señala que ambos municipios contaron con recursos propios para financiar sus gastos de operación; situación del todo previsible en tanto de no ser el caso los municipios enfrentarían graves problemas de gobernabilidad. Sin embargo, es de mencionar que al municipio de Tepetzotlán le sobraron más recursos propios que al de Toluca para destinar a otras cuentas del gasto. Esta situación también cobra más interés si se señala que en promedio, en los últimos 22 años Toluca contaba con más recursos propios (indicador = 1.56) que Tepetzotlán (indicador =

⁹ Para una descripción de los indicadores presentados véase la sección 3.3. del apartado I del capítulo III.

1.51) para financiar sus gastos de operación. Ahora bien, si en lugar de calcular la proporción del gasto corriente que se cubre con los ingresos directos (indicador 2) se calcula la proporción de los gastos totales que se cubre con estos recursos, la diferencia de este indicador entre Tepetzotlán y Toluca, a pesar de que sigue favoreciendo al primero, ya no es tan amplia. La disminución de la diferencia de este indicador con respecto al de la capacidad financiera administrativa revela que precisamente la mayor parte de los ingresos propios de Toluca se destinan al pago de sus gastos de operación, mientras que Tepetzotlán asigna una proporción importante de sus recursos al gasto en inversión.

Los últimos tres indicadores que aparecen en el cuadro anterior incorporan a los recursos que proviene de las participaciones. Los resultados que arrojan estos indicadores cobran especial importancia si se mantiene el supuesto que dada la procedencia de estos recursos su uso es distinto al de los provenientes de las fuentes directas del ingreso. En el caso de Tepetzotlán las participaciones alcanzaron a cubrir un porcentaje mayor de los gastos de operación (indicador 5) y de los gastos totales (indicador 6) que en Toluca. Esta situación simplemente refleja el hecho de que en términos de la proporción total de la estructura de los ingresos, Tepetzotlán recibe más participaciones que Toluca. Sin embargo, esta situación por sí sola no dice mucho acerca del diseño de la estructura de los ingresos municipales, a menos que se establezca alguna relación entre las participaciones y los ingresos directos. Así, el indicador 7 muestra que las participaciones fueron ligeramente más importantes que los ingresos directos en Toluca que en Tepetzotlán.

Hasta este momento la comparación de las estructuras fiscales que se ha presentado en este apartado se ha circunscrito al análisis cuantitativo propuesto en la hipótesis de esta investigación. Si evaluamos la capacidad que tienen las administraciones municipales para manejar sus recursos únicamente a partir de los resultados cuantitativos presentados, queda claro que en el trienio 1994-1996 el municipio de Tepetzotlán fue más eficiente en el uso de sus recursos, en tanto aumentó sus gastos en obra y disminuyó sus gastos de operación en una proporción mayor que el municipio de Toluca. Sin embargo, es preciso matizar esta información con una serie de observaciones de carácter más cualitativo que ayudarán a identificar los márgenes de autonomía real que tienen los municipios para decidir sobre las fuentes de sus ingresos y el destino de sus gastos.

Antes de pasar a esbozar estas consideraciones, resta señalar que si bien en términos cuantitativos el municipio de Tepetzotlán mostró un uso más eficiente de sus recursos que Toluca, la variación de sus ingresos totales en el trienio 1994-1996 tuvo sentidos opuestos: en Tepetzotlán aumentaron los ingresos y en Toluca disminuyeron. Es importante mencionar este hecho sobre todo porque a lo largo del análisis no se hizo distinción alguna sobre el sentido de la variación de los ingresos. En principio, el haber obviado esta

situación permitió identificar los rubros del gasto que se vieron afectados ante la variación de los ingresos; sin embargo, aún queda pendiente la duda de si este hecho tuvo algo que ver con el sentido de la variación de los ingresos. En este sentido, es preciso reconocer que dado el distinto comportamiento de las estructuras fiscales de los municipios estudiados en el trienio 1994-1996 este trabajo es incapaz de afirmar con seguridad si las estructuras fiscales de Tepetzotlán en estos años fueron más eficientes que las de Toluca, ya que no se conoce cuál hubiera sido la asignación de los gastos si Tepetzotlán no hubiera incrementado sus ingresos o si Toluca hubiera logrado aumentar sus recursos. No obstante esta limitación, aún parece previsible hacer algunos comentarios sobre las dimensiones de las estructuras financieras de estos municipios si se analiza la distribución del gasto a partir de una variación en los ingresos, y no se parte del supuesto de que es necesario que estas variaciones sean positivas. Parece válido llevar a cabo un ejercicio de este tipo si se reconoce que ante cualquier variación en los ingresos, los municipios tienen que tomar ciertas decisiones sobre la asignación de sus recursos. En este sentido, parece igual de interesante observar a qué rubros del gasto se van los recursos que adicionalmente recibe un municipio, que averiguar qué cuentas del egreso se ven afectadas al momento de que un municipio tiene que reducir sus gastos.

Hecha la aclaración anterior, y partiendo del supuesto de que es interesante conocer cómo se estructuran los gastos a partir de un cambio en los ingresos, el resto de este apartado se dedica a poner en contexto el diagnóstico cuantitativo que hasta el momento se ha presentado. En este sentido, lo primero que hay que mencionar es que las gestiones municipales del trienio 1994-1996 vieron afectadas sus actividades financieras por la crisis que se originó en diciembre de 1994. Como se mostró, la elevada inflación que se vivió en estos años, redujo --empobreció-- los recursos que en términos reales obtuvieron estos municipios para cumplir con sus obligaciones. No obstante que la crisis afectó de forma paralela a ambos municipios, las estrategias que se utilizaron para enfrentar las variaciones en los ingresos fueron distintas. Por un lado, como se mostró, el municipio de Toluca disminuyó ligeramente sus gastos de operación mientras que los recortes más sustantivos los realizó en los gastos de inversión. Tepetzotlán, en cambio, tuvo la capacidad de reducir sus gastos de operación al tiempo que aumentó el monto de recursos destinados a la construcción de obras públicas. Es interesante señalar que aunque en medidas distintas, ambos municipios optaron por reducir los efectos de la crisis a partir de la reducción de los salarios reales de su personal y no por medio del despido de funcionarios. De hecho, como se mencionó, ni en Tepetzotlán ni en Toluca se despidió a ningún empleado municipal en el trienio 1994-1996.

Más allá de hacer mención de la situación de crisis que afectó la gestión municipal de los municipios de Toluca y Tepotzotlán en el trienio 1994-1996, es indispensable esbozar las características y las dimensiones centrales de las estructuras financieras de estos municipios con el objeto de conocer el porqué del comportamiento financiero de cada caso. Si bien este ejercicio intenta comparar la gestión financiera de estos municipios entre sí, parece adecuado dedicar espacios distintos a la descripción de cada experiencia de gestión; en este sentido, primero se expone el caso de Tepotzotlán y posteriormente el de Toluca.¹⁰

Como se mencionó, a pesar de la crisis, el municipio de Tepotzotlán logró aumentar sus ingresos totales tanto por la vía de las participaciones como de los ingresos directos. Las estrategias que se llevaron a cabo para lograr estos incrementos fueron básicamente dos: por un lado se mejoró el sistema de fiscalización impositiva a partir de la ampliación y el perfeccionamiento de sistemas automatizados de recolección de impuestos, lo que le permitió aumentar tanto sus ingresos directos, como sus participaciones.¹¹ Por el otro lado, se hizo un sustantivo esfuerzo por actualizar los precios de los servicios públicos que presta el municipio (principalmente el agua potable), al tiempo que se logró actualizar el padrón de los usuarios de estos servicios,¹² lo que resultó en un importante aumento de los ingresos por el concepto de derechos. Es de mencionar que el municipio recibió en estos años más ingresos directos de los que había presupuestado, situación que deja pensar que el municipio aún se encuentra en una fase de expansión, en la cual un pequeño esfuerzo de su parte le reporta importantes cambios en su recaudación.

Por el lado del gasto, la estrategia del municipio en el periodo 1994-1996 fue muy clara: castigar al máximo el gasto de operación y privilegiar el gasto en inversión. En cuanto al gasto de operación es preciso señalar que el municipio mantuvo a lo largo del trienio su interés por ampliar la cobertura y la calidad de sus servicios públicos, por ello las reducciones en los gastos de operación se llevaron a cabo fundamentalmente en las áreas administrativas, sin alterar los gastos de este tipo que están destinados al financiamiento de los servicios públicos. Por el lado de los gastos en inversión, éstos fueron los más atendidos ya que la mayor parte de las demandas de la ciudadanía apuntaban hacia el fortalecimiento de la obra pública en el municipio, principalmente la relacionada con la provisión de agua, la electrificación y la infraestructura educativa. Llama especial atención que las obras públicas que se llevaron a cabo en el municipio entre 1994 y 1996 fueran financiadas

¹⁰ La información que se presenta a continuación fue recabada a partir de una serie de entrevistas que se sostuvieron con diversos funcionarios de las tesorías municipales de Tepotzotlán y de Toluca entre marzo y junio de 1997.

¹¹ No se olvide que uno de los criterios de la fórmula de distribución de participaciones premia el esfuerzo recaudatorio de los municipios.

¹² Las autoridades municipales llevaron a cabo un importante esfuerzo por acabar con las prácticas de corrupción que protegían a usuarios que o no pagaban, o no pagaban lo que debían por los servicios públicos que utilizaban.

directamente por el municipio y no con recursos provenientes de otros órdenes de gobierno. De hecho, como se mostró, los ingresos totales del municipio dependen casi en su totalidad de sus recursos propios, y sólo en muy pequeñas proporciones de los ingresos que recibe a través del CODEM y del Ramo XXVI. La débil dependencia del municipio de los recursos estatales o federales para ejercer obra pública ha hecho que el municipio se interese más por aumentar sus recursos propios que por esperar recibir otro tipo de recursos que las más de las veces vienen ya etiquetados por el nivel de gobierno que los otorga.¹³

En lo que respecta al municipio de Toluca, la experiencia en el manejo de sus estructuras financieras en el trienio 1994-1996 fue muy distinta que la de Tepotzotlán. En principio, ya se mencionó que la crisis de diciembre de 1994 afectó la recaudación del municipio a tal grado que ocasionó un descenso en su captación total de ingresos. Ante una disminución real en los ingresos, las autoridades municipales decidieron no contratar ningún pasivo lo que llevó al municipio a contener sus gastos al máximo. Como se indicó en el análisis cuantitativo, el municipio sí dispone de recursos propios suficientes para financiar sus gastos de operación, pero no le sobran muchos más para destinar a la inversión. De hecho los recursos que le restan al municipio una vez cubiertos sus gastos de operación sólo le alcanzan para cumplir con sus porcentajes de inversión que le establecen los programas de inversión que provienen del estado y la federación.¹⁴ Es decir, en realidad el municipio de Toluca tiene una escasa capacidad autónoma de inversión en tanto los recursos que tiene asignados para este gasto se ocupan de cubrir la participación del municipio en proyectos de inversión que son decididos en otros órdenes de gobierno. Así pues, ante una situación de crisis, el municipio se ve en la necesidad de disminuir su participación en proyectos que además que le cuestan muy caro, no reflejan necesariamente sus prioridades de inversión.

Si bien la situación expuesta anteriormente explica en parte, el porqué la reducción en los ingresos de Toluca afectó la participación del municipio en los proyectos de obra pública, aún queda por señalar porqué no se optó, en cambio, por reducir los gastos de operación del municipio. En este sentido, la realidad es que Toluca tiene una muy limitada

¹³ El municipio de Tepotzotlán parece no tener mucho interés en conseguir recursos de otros niveles de gobierno ya que las más de las veces este tipo de recursos son asignados a obras que no decide el municipio y que además, en ocasiones, exigen la participación de ciudadanos que o no quieren o no pueden participar en estos proyectos. La opinión de un *funcionario público en torno a la descentralización de los recursos del Ramo XXVI al municipio en 1996* ilustra esta situación: "Nos dieron recursos sobre los que no tenemos control, además hacen que los beneficiarios participen con un 20%, y muchas veces no tienen recursos por lo que nos reclaman a nosotros que no pueden participar; la verdad es que la experiencia que hemos tenido con la administración del Ramo XXVI ha sido regular". Entrevista sostenida con el Contralor Interno del Ayuntamiento de Tepotzotlán.

¹⁴ Toluca, al igual que el resto de los municipios del Estado de México, participa con el 40% de los recursos en los programas de inversión que se deciden en el Convenio de Desarrollo Municipal. En los programas del Convenio de Desarrollo Social (Ramo XXVI) participa con el 20% y en los proyectos del Programa de las Cien Ciudades participa con el 20%.

movilidad para reducir sus gastos de operación en tanto además de tener la responsabilidad de cumplir con sus propias obligaciones, también está encargado de dar mantenimiento a las obras públicas que el Estado realiza en su territorio.¹⁵ Según las propias autoridades del municipio no se pueden dejar de pagar los salarios del personal o bajar la calidad y la cobertura de los servicios, por ello, lo único que le queda al municipio es retrasar sus proyectos de inversión. No obstante la poca movilidad del municipio de Toluca en sus gastos de operación, hay que señalar que ante la crisis que se vivió, sí logro reducir este tipo de gastos a partir de un mayor control en el uso de los recursos: se limitó el uso de teléfonos celulares y de llamadas de larga distancia, fue más estricto el control de uso de gasolinas, etc. Esta situación deja pensar, en principio, que el municipio sí tiene un margen de maniobra, aunque quizá muy limitado, sobre el uso de estos recursos. Por el momento, la evaluación del desempeño financiero municipal a partir de estos criterios depende de la identificación del nivel de gastos mínimos que el municipio requiere para cumplir con sus obligaciones básicas.

B. Elementos a tomar en cuenta en el proceso de la descentralización fiscal

En el apartado anterior se compararon las dimensiones de las estructuras financieras de los municipios de Tepotzotlán y de Toluca con el propósito de mostrar que hay ciertos rasgos o tendencias en el propio manejo de los recursos públicos que condicionan su comportamiento. Si bien la comparación llevada a cabo no permitió concluir de manera contundente que el simple hecho de entregar más recursos a los municipios implica un uso más eficiente de los mismos --en tanto quedó pendiente la duda de si el comportamiento financiero del trienio 1994-1996 se debió a que en Tepotzotlán aumentaron los ingresos totales, mientras que en Toluca decrecieron-- sí parece posible identificar algunos elementos, o variables, que condicionan la capacidad de los municipios para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos. Así pues, el resto de este apartado se encargará de señalar estos elementos. No está de más mencionar que la identificación de los elementos o variables a tomar en cuenta en el proceso de descentralización fiscal proviene únicamente del estudio de los municipio de Tepotzotlán y de Toluca que se ha desarrollado en este trabajo; así pues, debe advertirse que las conclusiones a las que se llega no son *necesariamente* aplicables a todos los municipios del país, sino que en el mejor de los casos sirven como puntos de referencia muy generales para detectar los elementos de las estructuras financieras municipales que pueden ser cruciales en los procesos de

¹⁵ Sobre este punto los funcionarios municipales de Toluca parecen estar muy preocupados, ya que si bien el Estado de México participa en la realización de las obras, una vez terminadas deja al municipio su mantenimiento. En ocasiones el municipio recibe recursos de los programas de inversión estatal o del programa de las cien ciudades para dar mantenimiento a algunas obras, pero las más de las veces estos recursos son insuficientes.

descentralización fiscal. A continuación se presenta un listado muy general en el que se intenta agrupar a estos elementos:

1) *Características estructurales*: El elemento que parece condicionar en mayor proporción la capacidad de los municipios para modificar sus políticas tanto de ingresos como de gastos es el de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Es decir, las 'tendencias' del comportamiento financiero son las que determinan, en buena manera, los márgenes de libertad que tiene los municipios para incrementar sus ingresos y para asignar sus gastos. En este sentido, el peso relativo de las cuentas y las subcuentas en el total de los ingresos y los gastos, así como las variaciones anuales de cada una de ellas, son herramientas que ayudan a conocer y a prever los límites y los alcances de las estructuras financieras. Por ejemplo, en la investigación realizada se mostró como el municipio de Tepetzotlán recibe una importante parte de sus ingresos por la prestación de los servicios de agua, al tiempo que Toluca recibe casi el 10% de sus ingresos por la vía de recursos extraordinarios; estos elementos son características fundamentales de cada una de estas haciendas municipales por lo que de ninguna manera es posible ignorarlos. La comparación de las estructuras financieras en el periodo 1975-1996 con las del trienio 1994-1996 fue muy ilustrativa a este respecto, ya que mostró cómo el comportamiento de cada rubro guarda una estrecha relación con las tendencias que históricamente ha presentado (aunque ciertamente a veces se presentan puntos críticos). Llamar la atención sobre las limitaciones estructurales de las actividades financieras locales es del todo pertinente, ya que agrega al debate de la descentralización fiscal cuando menos dos aspectos importantes: el primero, advierte que la descentralización de recursos hacia los niveles subnacionales de gobierno no puede ser llevado a cabo de la misma manera en cada estado y municipio; situación que si bien es evidente, agrega un grado de complejidad muy alto al proceso descentralizador, sobre todo por la pérdida de vigencia de los clivajes tradicionales que se toman en cuenta en estos procesos. Por ejemplo, incorporar a las regiones o a los estados del país como criterios para asignar los recursos, en realidad más que resolver el problema lo complica ya que como se sabe, hay municipios con características muy diversas que pueden compartir un estado o una región.

El segundo aspecto que aparece en el debate plantea la pregunta de si los periodos de gestión municipal de tres años favorecen o no la innovación de las estructuras fiscales municipales. Por lo que se observó en este trabajo, se puede responder que las gestiones trianuales dificultan, más que favorecen, el buen desempeño financiero. No es difícil de imaginar que si al entramado fiscal actual, que ya de por sí acarrea tendencias que son muy difíciles de revertir, se le agrega la alta rotación de los encargados de definir las políticas financieras, pues el resultado es que se debilitan aún más las posibilidades de

fortalecimiento de las estructuras financieras locales. En la investigación empírica que se llevó a cabo en este trabajo se pudo observar que además de que los responsables de las finanzas públicas locales no tienen capacidades (ni reales ni legales) para modificar sustantivamente sus actividades financieras, muchas veces los cambios marginales que introducen en sus gestiones, son revertidas por las nuevas autoridades que relevan sus cargos tres años después. En este sentido, no parece arriesgado asumir que el entramado financiero actual ofrece pocos 'incentivos' a los municipios para hacer más eficiente la administración de sus estructuras financieras. En realidad, los escasos incentivos que tienen se derivan de sus propios objetivos --las más de las veces políticos, aunque también los hay éticos-- de responsabilidad y de rendición de cuentas ante sus ciudadanos.¹⁶

2) *Composición de las estructuras financieras*: En el arreglo actual de las estructuras financieras municipales llaman especial atención tres elementos: el impacto del origen de los ingresos en la estructura del gasto, la procedencia de los recursos destinados a los proyectos de inversión y la composición de la cuenta 'otros' tanto en la estructura de ingresos como en la de egresos. En cuanto al impacto del origen de los ingresos en la estructura del gasto, es momento de recordar que este trabajo partió del supuesto de que los ingresos marginales que obtiene el municipio a través de sus fuentes directas de financiamiento tienen una propensión a ser gastados de una manera más eficiente que los recursos provenientes por la vía de las participaciones, por el hecho de que es mayor el esfuerzo que el municipio tiene que hacer para aumentar sus recursos directos que sus participaciones. En este sentido, es de mencionar que la evidencia empírica que se pudo reunir para evaluar este supuesto, indica con contundencia que el origen de los ingresos no tiene **ningún** impacto en la estructura del gasto.¹⁷ Esta situación se explica por el propio proceso que lleva a cabo el municipio para recaudar y asignar sus recursos. En pocas palabras el proceso es el siguiente: el municipio junta todos sus ingresos en una sola cuenta (que denomina ingresos totales), y de ella sustrae los recursos que va requiriendo según sus prioridades de gasto. Está claro que en la realidad el proceso es mucho más complejo, ya que existen leyes de ingresos y presupuestos de egresos que determinan con claridad cómo

¹⁶ Es de recordar que los objetivos de la responsabilidad (*responsiveness*) y la rendición de cuentas (*accountability*) no tienen mucho arraigo en nuestra tradición municipal. Sin embargo, parece ser que estos objetivos se vuelven cada vez más importantes conforme avanza la competencia electoral en el país.

¹⁷ No obstante esta evidencia, parece prudente suponer que mientras mayor sea el esfuerzo de los gobiernos locales por aumentar sus ingresos directos, mayor será el cuidado de su gasto. De hecho, la teoría de la descentralización fiscal sostiene que el 'esfuerzo' recaudatorio de los gobiernos locales representa la piedra angular de todo el entramado fiscal, ya que de este esfuerzo depende tanto la rendición de cuentas del gobierno, como la participación política de los ciudadanos: ¿cómo se les pueden exigir cuentas claras a los gobiernos locales, si sus ciudadanos no contribuyen al financiamiento de los bienes y servicios que utilizan? ¿cómo se pueden igualar las condiciones fiscales de las jurisdicciones, si a todas ellas se las trata de la misma manera, independientemente de su esfuerzo recaudatorio? Véase: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, Johns Hopkins University Press, 1994, p. 191.

los municipios deben de recaudar y asignar sus recursos. Sin el afán de abundar sobre este tema, sólo baste mencionar que en el diseño del presupuesto de egresos, al municipio no le interesa el origen de sus recursos sino los montos, ya que debe saber de cuanto dinero dispone para ir cubriendo sus gastos --siempre con base en el criterio de 'prioridad' del gasto.¹⁸ Así pues, la pregunta fundamental no parece ser si el origen de los recursos afecta la asignación del gasto, sino si los municipios cuentan con recursos propios (directos + participaciones) para realizar proyectos que van más allá del financiamiento de su propia operación. El siguiente elemento que se comenta surge precisamente de esta pregunta.

Otro elemento que a lo largo de este trabajo se pudo identificar como fundamental para conocer el desempeño de las estructuras financieras fue el de la procedencia de los recursos que se asignan al financiamiento de los proyectos de inversión municipal. En este sentido, ya se mencionó anteriormente que el origen de los recursos propios del municipio no arroja ninguna luz para dilucidar esta situación; sin embargo, parece ser que la procedencia de los recursos en términos de si éstos son producto de la aportación directa del municipio, o de si provienen de otros órdenes de gobierno, sí afecta el comportamiento de la estructura municipal de egresos. En los estudios de caso realizados se pudo observar que cuando los recursos provienen de otros órdenes de gobierno distintos al municipal (Toluca), las prioridades y los montos de las obras públicas y las construcciones son decididos por ellos, restringiendo la participación del municipio a la contribución de las aportaciones que en dinero o en especie les marca la ley.¹⁹ Cuando los recursos destinados a los proyectos de inversión provienen del propio municipio (Tepotzotlán) la situación es muy distinta, ya que en este caso el municipio tiene un margen de autonomía más amplio para ejercer su inversión; situación que le permite responder con más eficiencia a las demandas de su ciudadanía. Es preciso señalar que el grado de autonomía en inversión que tienen los municipios no sólo dependen de la procedencia de sus recursos, sino de otra serie de variables más complejas, algunas de las cuales se comentarán más adelante.

Un último elemento que tiene que ver con la composición de las estructuras fiscales municipales y que se vincula con la capacidad de inversión autónoma de los municipios es el de la importancia de la cuenta de 'otros' tanto en los ingresos como en los gastos. Llama mucho la atención que en la mayor parte de los trabajos sobre finanzas públicas locales se ponga escasa atención al comportamiento y la composición de esta cuenta. Esta situación es

¹⁸ En este sentido llama la atención que por lo general los recursos que son más seguros para los municipios son precisamente las participaciones, ya que éstos saben que cada día del mes van a recibir cantidades que más o menos conocen y que, por lo tanto, pueden comprometer.

¹⁹ No hay que perder de vista que el municipio sí tiene cierta capacidad de influir en su agenda de proyectos de inversión. Los municipios presentan en los COPLADES sus planes de inversión que posteriormente son aprobados, modificados o rechazados por las autoridades estatales y/o federales.

entendible, en tanto por lo general esta cuenta reporta ingresos o gastos muy marginales en la estructura financiera global (aunque no es siempre el caso); sin embargo, este análisis cobra importancia cuando se reconoce la dificultad que implica modificar la procedencia y la asignación de los recursos. Es decir, sólo cuando se observa que el realizar un gran esfuerzo por aumentar los ingresos propios o los gastos en inversión, por ejemplo, resulta en una variación muy marginal de estas cuentas, es cuando cobra sentido analizar el comportamiento de estos recursos, ya que sus pesos relativos en las estructuras financieras, aunque limitados, llegan a ser más significativos que las variaciones de cuentas tan importantes como pueden ser las participaciones o cualquier otra fuente de ingresos propios.

3) *Fase de desarrollo de las estructuras financieras*: Sin el afán de insertar las observaciones de este análisis en el contexto de otros trabajos que se han ocupado de explicar las dimensiones de las estructuras financieras municipales a partir de su fase de desarrollo,²⁰ cabe mencionar que el nivel de expansión de las estructuras financieras sí parece determinar, en buen medida, los márgenes de libertad que tienen las haciendas municipales para generar sus ingresos y para asignar sus gastos. Independientemente de la denominación que se dé a las fases del desarrollo financiero municipal, lo cierto es que en términos generales, conforme aumenta el nivel de expansión de las estructuras financieras, se incrementa el margen de maniobra de las mismas, hasta que se llega a un punto crítico en el que un gran esfuerzo del municipio por hacer más eficiente su actividad financiera, sólo resulta una transformación muy marginal de la misma. La presencia de este elemento en los estudios de caso realizados fue muy clara: el municipio de Tepotzotlán se encuentra en una fase de expansión, en la que realizar un pequeño esfuerzo por hacer más eficientes a sus estructuras financieras (como ampliar el padrón de contribuyentes, actualizar tarifas, etc.) genera un cambio muy importante en éstas, al tiempo que en Toluca realizar un gran esfuerzo (como descentralizar a las unidades recaudadoras, introducir sistemas complejos de informática, etc.) resulta en un cambio muy marginal de sus estructuras financieras.

4) *Comunicación intramunicipal*: Un elemento que a lo largo de este trabajo se identificó como necesario para hacer más eficiente la actividad financiera de los municipios, es el de la comunicación entre los diversos funcionarios y organismos encargados del manejo de las finanzas públicas locales. La importancia de este elemento proviene, principalmente, de la relación de contrapeso que se establece entre los encargados de planear y presupuestar las finanzas públicas, y los responsables de ejercer los recursos y

²⁰ Al respecto véase por ejemplo la propuesta que aparece en E. Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 35-48.

llevar a cabo los programas del gobierno municipal. En este sentido, la comunicación que se establece entre los funcionarios públicos tiene un único propósito: dar a conocer los recursos de que dispone el erario municipal, para saber cuantos recursos pueden ser comprometidos. La comunicación, entendida en estos términos, opera pues, como un mecanismo de control interno del municipio, en tanto vigila que no se gaste más de los que se tiene. Ahora bien, por lo que respecta a los distintos vínculos de comunicación entre los funcionarios y las dependencias encargadas de la actividad financiera local, es de mencionar que por lo general, la comunicación que se establece ente el tesorero y el presidente municipal es la que más afecta el desempeño del control financiero. Sin embargo, también se establecen otros vínculos de comunicación que dependen mucho del tamaño y las características estructurales del municipio; algunas de ellas son: las de la tesorería con las direcciones de obras y servicios públicos, las de la contraloría interna con el tesorero, las de las direcciones de programación y presupuestación con la dirección de contaduría, etc.²¹ No está de más señalar que en el estudio llevado a cabo, tanto Tepetzotlán como Toluca identificaron en la comunicación a uno de los elementos que más condiciona el desempeño de las estructuras fiscales de sus municipios.

5) *Elementos contextuales*: Las variables o puntos críticos que conviene revisar en los procesos de descentralización fiscal que se han presentado hasta el momento, se refieren únicamente a las características de las estructuras financieras; sin embargo, también existen diversos elementos de carácter más general o contextual que ayudan a conocer los límites reales que enfrentan los municipios al momento de diseñar sus políticas financieras. El contexto municipal en el que se desarrollan las actividades financieras cobra especial importancia a la luz de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Así, surge la necesidad de identificar las características contextuales que si bien no forman parte en sentido estricto del diseño financiero local, sí lo condicionan. Estos elementos ya fueron descritos en los primeros apartados de los estudios de caso y son fundamentalmente los siguientes: la división territorial, el nivel de desarrollo económico, el contexto político, las bases normativas y la organización administrativa del municipio. Dadas las dimensiones de este trabajo, resultó muy complicado hacer referencias constantes a estos elementos a lo largo de la investigación; sin embargo, es de subrayar que estas características desempeñan un papel importante en el diseño de las estructuras fiscales

²¹ Por lo general las redes de comunicación se amplían conforme aumenta el tamaño y la complejidad del municipio. Sin embargo, parece que se dan ciertos vínculos de comunicación que indistintamente de estas características, siempre desempeñan una labor importante. También es interesante señalar que muchas veces estas redes de comunicación no se establecen a partir de un criterio jerárquico, sino que tienden a personalizarse. Es decir, no es raro encontrar que por ejemplo un presidente municipal o un tesorero depositen su confianza --por su experiencia o por otras razones-- en algún funcionario que no necesariamente forma parte de las estructuras municipales de más importancia.

municipales. Si bien en este apartado es muy difícil retomar todos estos elementos para analizar su impacto en las actividades de las haciendas públicas estudiadas, sí es posible señalar algunos rasgos del contexto que de forma particular influyeron en las tareas financieras de los municipios. El primero de ellos es el del color político de los gobiernos municipales. Por lo que se pudo observar a lo largo de esta investigación, los gobiernos panistas (Tepetzotlán) administran a sus municipios de una forma distinta que los priístas (Toluca). En el municipio de Tepetzotlán hay un gran número de funcionarios que provienen de la iniciativa privada, situación que si bien limita su experiencia en las labores del sector público, los dota de valores e instrumentos novedosos que incorporan a las prácticas administrativas del municipio. Al respecto vale la pena mencionar dos cosas: la primera es la introducción en esta administración panista del valor de 'ciudadanía' entendida a partir de criterios como los de la responsabilidad y la rendición de cuentas; y la segunda es que en este municipio no se han utilizado de forma significativa prácticas administrativas provenientes del sector privado como las de la privatización o la subcontratación.²² El municipio priísta de Toluca, en cambio, se caracteriza por contar con una serie de funcionarios con una larga experiencia en la política tanto municipal (hay funcionarios que llevan más de 30 años en sus cargos) como estatal y federal, situación que si bien les ha permitido conocer a fondo las reglas del juego político en que se desenvuelven, también ha propiciado la permanencia de los vínculos tradicionales del partido con las actividades del municipio.

Otro de los elementos contextuales que condiciona de forma importante el arreglo de las estructuras financieras es el de la variable centro/periferia. En efecto, la posición tanto geográfica como política del municipio en relación a los órdenes estatal y federal de gobierno determina en buen parte, la libertad que tiene los municipios para modificar sus prácticas financieras. En este sentido, la evidencia empírica recogida en este trabajo es muy ilustrativa, ya que permite comparar a un municipio de poca importancia política y geográfica (Tepetzotlán) con uno de mucha importancia tanto para el Estado de México como para el gobierno federal (Toluca). En Tepetzotlán, este elemento ha tenido dos consecuencias fundamentales: le ha permitido ser más crítico ante las políticas estatales y federales que lo afectan, y ha debilitado su dependencia con los otros órdenes de gobierno, en tanto ha tenido que apoyarse y fortalecerse a sí mismo. En Toluca, en cambio, este elemento ha seguido la dirección contraria: lo ha alineado con las políticas estatales y federales que lo afectan, y lo ha hecho más dependiente (financiera y políticamente) de los otros dos órdenes de gobierno. Los últimos dos elementos del contexto que vale la pena

²² Es interesante hacer mención de este elemento, ya que de alguna manera contrasta con la idea generalizada que se tiene de los gobiernos panistas de que emplean muy a menudo las prácticas administrativas del sector privado.

mencionar son el del marco legal y el de la organización administrativa del municipio. En cuanto al primero, baste señalar que las estructuras financieras tienden a actuar con mayor eficiencia cuando cuentan con un marco legal completo, que cuando éste está incompleto o presenta inconsistencias. El elemento de la organización administrativa tiene que ver básicamente con el tamaño del municipio; por lo que se pudo observar en este trabajo, mientras más grande es el municipio, más pequeño es el margen de maniobra de las estructuras fiscales municipales --en tanto se van generando más restricciones estructurales.

En este trabajo se recuperó la preocupación de la actual administración del presidente Zedillo por continuar con el proceso de descentralización del sistema federal mexicano. Los esfuerzos que en esta dirección se han realizado hasta el momento, han partido del supuesto de que si bien el federalismo en México aún se encuentra muy centralizado, es preciso seguir fortaleciendo a los órdenes subnacionales de gobierno. A lo largo de esta investigación se presentaron argumentos teóricos y observaciones empíricas que documentan tanto el centralismo del sistema federal en México, como la necesidad de otorgar a los gobiernos estatales y municipales del país mayores facultades y recursos para fortalecer su presencia en el entramado intergubernamental actual. Queda claro, entonces, que el proceso descentralizador debe continuar. Sin embargo, lo que aún no queda tan claro es de qué forma se debe llevar a cabo este proceso para asegurar que se fortalezcan los gobiernos subnacionales y que, por el contrario, no se generen resultados distintos a los esperados. Así pues, la pregunta central de esta investigación nació con el interés de arrojar alguna luz sobre **cómo** han de ponerse en práctica las políticas de la descentralización fiscal en México.

Para responder a la pregunta anterior, se revisaron, con el mayor detalle posible, las estructuras financieras de dos municipios con el propósito de llamar la atención sobre el hecho de que independientemente del monto de recursos que reciban los gobiernos subnacionales, éstos enfrentan una serie de limitaciones estructurales que condicionan la asignación de sus dineros. En el trabajo se identificaron una serie de elementos tanto de carácter estrictamente financiero como otros de naturaleza más estructural, que limitan la libertad de las haciendas públicas para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos.

Las políticas del federalismo fiscal vistas desde la óptica de la gestión financiera municipal apuntan en una sola dirección: la diversidad de los municipios del país, así como la complejidad de cada uno de ellos, hacen del proceso descentralizador una tarea que más que buscar soluciones universales, debe intentar recuperar las particularidades de cada una

de sus regiones y comunidades. Esta es, en todo caso, la aportación más sólida de esta investigación, ya que no obstante su obviedad, la diversidad municipal es el elemento que más condiciona el éxito de la descentralización fiscal en México. El reto es, sin duda enorme, ya que implica construir espacios institucionales de comunicación en que los distintos órdenes --y unidades-- de gobierno puedan dar a conocer sus necesidades.

La diversidad de los municipios del país es un factor decisivo en el análisis del federalismo fiscal en México, en tanto arroja alguna luz sobre la relación que media entre los recursos que reciben los gobiernos municipales y su fortalecimiento institucional. En este trabajo se sostuvo que dar más recursos a los municipios, no asegura el buen desempeño de sus estructuras financieras, precisamente por el hecho de que es necesario llevar a cabo un proceso paralelo de fortalecimiento institucional. Así, se requieren instituciones que sean 'sensibles' a la diversidad municipal, pues son ellas las responsables de diseñar políticas financieras que sean capaces de incorporar las particularidades estructurales de cada municipio. Si bien esta no es tarea sencilla, ya que, a decir de Mauricio Merino, cada demanda adopta características y razones propias, según cada uno de los municipios que las exigen,²³ lo cierto es que el fortalecimiento de nuestras instituciones parece ser cada vez más un paso indispensable en el camino del federalismo fiscal en México.

C. Futura agenda de investigación sobre el federalismo fiscal en México. Algunas consideraciones

La última parte de este proyecto tiene el propósito de recuperar la experiencia que se obtuvo en la realización de este trabajo con el objeto de llamar la atención sobre algunos puntos críticos o líneas de investigación que podrían guiar las posteriores investigaciones sobre este tema. A continuación se mencionan brevemente cuatro elementos que de manera explícita o implícita estuvieron, de alguna manera, presentes en la elaboración de este trabajo y que aún representan un campo fértil para la investigación.

1) *El problema de las cifras*: En un inicio este trabajo se planteó el objetivo de conocer con el **mayor** detalle posible la composición de las finanzas públicas municipales. Para ello, uno de los ejercicios obligados consistía en registrar hasta los más mínimos detalles de las cifras, ya que se asumió que precisamente en esas pequeñas variaciones se podrían encontrar los elementos de contraste entre las estructuras financieras locales. También, es preciso reconocer que este ejercicio surgió con el interés de encontrar, hasta donde fuera posible, las causas que han llevado a la mayor parte de los investigadores sobre

²³ Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México. El Colegio de México, 1994, pp. 283.

el tema a no poner especial atención en el uso de las cifras que utilizan. Está por demás señalar que en éste, como en otros temas de las ciencias sociales se realizan análisis que tienen su base en la interpretación de cifras. Entonces, quedaba pendiente de averiguar por qué no se contaba ni con fuentes ni con criterios homogéneos para manejar las cifras.

El principal problema, que en este sentido se encontró en el trabajo, fue el de la inconsistencia en las diversas fuentes de información.²⁴ Prácticamente son tres las fuentes de datos de las finanzas públicas locales: el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las propias cuentas financieras que entregan los municipios a los gobiernos de sus estados. En principio, se entiende que estas cifras no sean compatibles ya que la contabilidad que cada una de estas fuentes maneja, depende de sus propias necesidades. Sin embargo, en ocasiones tampoco es posible comparar las cifras de una misma fuente a lo largo de amplios periodos de tiempo, ya que sus propias contabilidades también presentan variaciones. La realidad es que --por diversas causas, que van desde la falta de información para ciertos años, hasta detalles como la inclusión de ciertas variables en algunos años y no en otros-- el país aún no cuenta con bancos de información que ofrezcan cifras lo suficientemente confiables como para basar el diseño de políticas públicas en ellas. Está claro que generar esta información no depende únicamente de las comunidades académicas y de investigación; sin embargo, quizá por el momento, los estudiosos del tema debieran hacer un esfuerzo por utilizar las mismas cifras, para así poder llegar a acuerdos más o menos generalizados de cual es la situación financiera de los municipios del país. Por lo pronto sólo baste advertir que hasta que las variaciones tanto de las cifras como de los criterios contables no se estabilicen, no tendrá mucho sentido realizar estudios que intenten conocer las dimensiones de las estructuras financieras a partir del análisis minucioso de los datos. Hasta que esta situación no cambie, seguirá siendo justificable que cada investigador realice sus trabajos con base en la información que más le convenga.

2) *La evaluación del gasto*: La carencia de estudios tanto teóricos como empíricos del comportamiento del gasto en los gobiernos locales (aunque también en los estados y la federación) es sin duda uno de los grandes temas pendientes de investigación. En realidad, se sabe muy poco sobre el gasto, por lo que la realización de estudios tanto legislativos, como políticos y financieros podrían agregar mucha luz al conocimiento de este tema. En concreto, la mayor parte de las observaciones que al respecto se desprendieron del desarrollo de este trabajo, se refieren a la evaluación del gasto. Como se dijo, el único

²⁴ Según el Inter-American Development Bank, normalmente los países en desarrollo ponen poca atención a la calidad y la consistencia de los datos de sus finanzas intergubernamentales, ya que su verdadero interés se centra en los aspectos macroeconómicos del sector público. Véase: Inter-American Development Bank, *op. cit.*, pp. 184, 192-193.

criterio de evaluación del gasto del que realmente se dispone en la actualidad, es el de la comparación del gasto de operación con el de inversión. Este sistema resulta ser muy desafortunado sobre todo por que los municipios registran los gastos de la provisión de sus servicios públicos como gastos de operación cuando en realidad se trata de inversiones que sí aportan un valor agregado a la vida del municipio y de sus ciudadanos. En este sentido, parece fundamental modificar los sistemas actuales de la contabilidad municipal para hacer que distingan con más claridad los recursos que los municipios destinan al pago de sus gastos de operación, de los que asignan a proyectos que, de una u otra manera, aumentan el patrimonio o la calidad de vida de sus habitantes. Ello no implica, necesariamente, diseñar un sistema contable muy complejo; en principio, separar la contabilidad de los gastos de operación exclusiva del municipio (salarios, mantenimiento a los edificios municipales, etc.) de los gastos destinados a la construcción de obras públicas y a la prestación de los servicios públicos, sería de mucha ayuda para evaluar con más rigor el desempeño de los gastos municipales.²⁵

Con base en la experiencia adquirida en la realización de este trabajo, se puede decir que un mejor sistema de evaluación del gasto tiene que apuntar hacia los siguientes dos objetivos: conocer los gastos mínimos de operación del municipio y crear una institución que controle el ejercicio del gasto. En cuanto al primer elemento, lo que se debe intentar es aislar a los gastos que están destinados al financiamiento de las actividades estrictamente municipales, para así poder conocer cuales son los gastos mínimos o la línea de supervivencia del municipio, lo cual a su vez revela la cantidad de recursos que se asignan a la prestación de servicios y a la inversión. Al conocer estas cantidades, ya parece más sensato evaluar --a partir del criterio gasto en operación vs. gasto en inversión-- los 'esfuerzos' que llevan a cabo los municipios para hacer más eficientes sus estructuras del gasto. El segundo elemento, es en realidad el complemento del primero, ya que no importan los cambios que se hagan al diseño de las estructuras del gasto, si no se cuenta con una institución encargada de vigilar y controlar el ejercicio del gasto en los municipios. En este sentido, es de mencionar que no hay ninguna dependencia que cumpla en realidad estas tareas de manera eficiente y regular. La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo de los estados es la única institución encargada de la fiscalización y el control de las finanzas públicas municipales; sin embargo, su papel principal es el de la revisión y la

²⁵ No está de más señalar que la evaluación del gasto del gobierno federal también se ha encontrado con la limitante que la contabilidad actual provoca al separar los gastos de operación de los de inversión. En este sentido, es interesante mencionar que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 propone la creación de una nueva estructura programática (NEP) que modifique la actual estructura del gasto federal, para facilitar, entre otras cosas, la evaluación del desempeño del gasto. Información dada a conocer por el Lic. Jorge Chávez, Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, en una presentación realizada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas el 19 de junio de 1997.

sanción, más que el de la previsión y el control.²⁶ Así pues, la modificación del diseño actual de las instituciones del control financiero local se convierte en un requisito indispensable para avanzar en las tareas de la evaluación del gasto en los municipios. Por último, me parece que sería conveniente introducir en el nuevo diseño de las instituciones del control del gasto no sólo criterios legales (revisar que se cumpla lo dispuesto en la ley) sino también administrativos y económicos, tales como límites a ciertos gastos, porcentajes mínimos y máximos de gasto en algunos rubros, etc.

3) *Ingresos directos e indirectos. Un análisis de incentivos*: En un principio, esta investigación partió del supuesto de que los municipios se enfrentan ante incentivos distintos al momento de gastar sus recursos provenientes de sus ingresos directos que los que reciben por participaciones. Si bien en este trabajo ya se mencionó cual es la posición actual de los municipios al respecto, aún queda la duda de si se debe descartar la realización de este tipo de análisis. Personalmente, yo sí creo (intuitivamente si se quiere, ya que no se pudo comprobar en este trabajo) que los municipios se enfrentan ante un problema de incentivos al momento de asignar sus ingresos a sus proyectos de gasto; sin embargo, los sistemas contables actuales no son sensibles a registrar estas 'diferencias'. Además, la falta de recursos que enfrenta el municipio, hace que casi todos los recursos (independientemente de su origen) se orienten hacia el pago de sus gastos más prioritarios, situación que también impide conocer qué tipo de ingresos financian qué tipo de gastos. No obstante estas limitantes, me parece que el análisis de incentivos que en este trabajo se planteó es del todo vigente ya que se inscribe en el debate central del federalismo fiscal en México de si es conveniente aumentar los recursos del municipio vía el fortalecimiento de sus fuentes directas de ingreso, o si en cambio es mejor aumentar sus ingresos por la vía de las participaciones. En este sentido, la teoría del federalismo fiscal es contundente al afirmar que no obstante la dificultad que implica medir el esfuerzo recaudatorio que hacen los gobiernos locales para incrementar sus ingresos, esta no es razón suficiente para abandonar este tipo de análisis, sobre todo si se toma en cuenta que en el 'esfuerzo fiscal' descansa el posible éxito de las políticas descentralizadoras.²⁷ Así pues, creo, en verdad, que de modificarse los sistemas actuales de contabilidad y de aumentarse los ingresos totales de los municipios, un estudio de incentivos arrojará mucha luz sobre el entramado de las finanzas públicas locales.

4) *¿Administraciones públicas o privadas?*: Una de las líneas de investigación tanto del comportamiento de las estructuras financieras municipales, como de la gestión

²⁶ Raúl Martínez Almazán, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios*, México. INAP, 1980, p. 166.

²⁷ Inter-American Development Bank, *op. cit.*, p. 191.

municipal en general que más ha llamado la atención de los estudiosos en los últimos años es el de la nueva gestión pública. No obstante la gran cantidad de estudios que hacen referencia a este tema, no deja de sorprender que, cuando menos en el ámbito del desempeño financiero municipal, se cuente con tan poco trabajo empírico al respecto.²⁸ Esta situación ha generado una serie de especulaciones poco fundamentadas tanto por la parte de los partidarios como de los escépticos de la nueva gestión pública. En este sentido, me parece que la experiencia que se obtuvo al respecto en este trabajo podría ayudar, en parte, a ajustar la agenda de investigación sobre estos temas. Simplificando en extremo --ya que no es propósito de este comentario entrar al debate de un tema que ni siquiera fue abordado en el trabajo-- se pueden decir dos cosas: 1) La introducción de nuevos valores como los de ciudadanía, responsabilidad, rendición de cuentas, participación, etc. parece tener cada vez más impacto en las prácticas de la gestión municipal, por lo que convendría poner especial atención en estos elementos al momento de realizar análisis empíricos. 2) La introducción de prácticas mercantilistas del sector privado en las tareas de la gestión municipal, parece ser un asunto cada vez más complejo, por lo que sería conveniente aumentar los análisis empíricos para conocer con más claridad los alcances y los límites de estas propuestas. En este último sentido, parece indispensable analizar no sólo los efectos de estas prácticas en los procesos de gestión local, sino hacerlo a la luz de las propias capacidades institucionales en que operan estos mecanismos, ya que me parece que antes de preguntarnos ¿de qué sirven las herramientas del sector privado en la gestión del sector público? tenemos que responder a la pregunta: ¿de qué sirven nuestras instituciones?

²⁸ Algunas de las excepciones son: E. Cabrero (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996 y M. Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

APÉNDICE I. GLOSARIO DE TÉRMINOS

Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS): Es el conjunto de obligaciones contraídas, registradas y autorizadas de los ejercicios fiscales pretéritos con cargo al ejercicio presupuestal actual.

Aportaciones de mejoras: Son los tributos que el poder público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento, de la prestación de servicios públicos que no causen derechos o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

Aprovechamientos: Son los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos o participaciones; así como los rezagos de los ingresos estatales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible.

Arrendamiento de inmuebles: Representa las asignaciones destinadas a cubrir las rentas de locales, predios o edificios destinados al servicios de la Administración Pública Municipal.

Arrendamiento de muebles: Representa las asignaciones destinadas al pago de rentas de equipo, maquinaria, vehículos y en general de todo mueble destinado al servicio de la Administración Pública Municipal.

Compensaciones: Son asignaciones destinadas a cubrir cantidades adicionales al sueldo del personal cuyo otorgamiento es discrecional.

Derechos: Son las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de servicios.

Dietas: Son las remuneraciones que se otorgan a los presidente, síndicos y regidores que forman parte del cuerpo edilicio.

Disponibilidades: Son las cantidades de dinero que los gobiernos contabilizan al iniciarse un nuevo año o ejercicio fiscal, debido a que en el año anterior no fueron gastadas.

Egresos por publicidad y propaganda: Son las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios de promoción, publicidad y difusión en los diversos medios de información, requeridos por el Ayuntamiento para sus actividades oficiales.

Egresos virtuales: Son registros de salida exclusivamente contables, es decir, no originan movimientos de caja, efectivo o bancos.

Endeudamiento: Son aquellas cantidades de dinero que el gobierno obtiene como prestamos para financiar programas de inversión, fomento o sufragar parcialmente su gasto público.

Gasto corriente: Son las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública para realizar sus funciones.

Gasto de capital: Son las erogaciones destinadas a incrementar el patrimonio de bienes y capital, y a conservar el ya existente.

Gasto público: Es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas.

Gratificaciones: Son las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones especiales cuyo monto y periodicidad está sujeta a criterio del Ayuntamiento.

Impuesto sobre traspaso de dominio: Es el impuesto que recae sobre la adquisición y enajenación de bienes inmuebles que consistan en el suelo y/o en las construcciones adheridas a él.

Impuestos: Son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público.

Ingresos: Son la fuente de financiamiento del gasto que realiza el estado en la ejecución de sus planes y programas.

Ingresos por cuenta de terceros: Son aquellas cantidades de dinero que los gobiernos por mandato legal o por convenios, recaudan por cuenta de terceras personas físicas y morales, públicas o privadas, para posteriormente entregarlas a ellas mismas, ya que dichas cantidades de dinero no forman parte de sus propios recursos monetarios.

Ingresos virtuales: Son ingresos públicos simbólicos que no originan ningún movimiento de caja, bancos o efectivo.

Materiales y suministros: Representan toda la clase de insumos requeridos por las dependencias de la administración pública.

Multas: Constituyen los ingresos por infracciones a las disposiciones reglamentarias y demás ordenamientos legales de carácter municipal.

Obras públicas y fomento: Es el monto de las erogaciones gubernamentales destinadas a la construcción de obras públicas, adquisición de inmuebles, valores financieros y otras inversiones públicas.

Participaciones: Son todos aquellos ingresos municipales que se derivan de la aplicación de las leyes federal y estatal de coordinación fiscal.

Predial: Es el impuesto que recae sobre la propiedad o posesión de predios urbanos o rústicos, ejidales o comunales, ubicados dentro del territorio del municipio, así como la propiedad o posesión de las construcciones permanentes ubicadas en predios urbanos, rústicos, ejidales o comunales.

Productos: Son las recaudaciones que percibe el Estado en sus funciones de derecho privado; es decir, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Recargos: Son los ingresos que dan lugar cuando el pago de impuestos o derechos se realiza fuera de los plazos que marca la ley.

Servicios generales: Son las asignaciones destinadas a cubrir el importe de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias de la administración pública que se contratan a particulares o a instituciones del sector público

Servicios personales: Son las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones del personal que presta sus servicios en la administración municipal.

Sueldos numerarios: Son las remuneraciones del personal de base que presta sus servicios en las administraciones municipales.

Sueldos supernumerarios: Son las remuneraciones del personal de confianza que presta sus servicios en las diferentes dependencias de la administración pública municipal.

Transferencias: Son las cantidades que el gobierno destina o transfiere para cubrir gastos no originados directamente por actividades gubernamentales, sino efectuadas por terceras personas, o por el pago de intereses de la deuda pública.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y MONOGRAFÍAS

- Alanís Bayoso, José Luis, *Páginas para la historia mexiquense (antología hemerográfica)*, México, Pliego impresores, 1995.
- Arellano, Rogelio, "Nuevas alternativas a la descentralización fiscal en México", Puebla, Universidad de las Américas, (versión preliminar).
- _____(ed.), *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994.
- BANOBRAS, *Estudio legislativo local sobre presupuesto, contabilidad y gasto público*, 1996.
- Bobbio Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 4ª ed., 1985.
- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, México, (en prensa).
- _____, (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____, y José Mejía Lira, "Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México", *Documento de Trabajo*, México, CIDE, 1992.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *Los municipios del Estado de México*, México, SEGOB, 1988. (Colección: Enciclopedia de los municipios en México)
- De la Cruz, Rafael y Armando Barrios (coords.), *Federalismo fiscal. El costo de la descentralización en Venezuela*, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1994.
- Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México, CIDAC/Fundación Friedrich Naumann/Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo, "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", *Documentos de Trabajo*, núm. 33, México, CIDE (División de Administración Pública), 1995.
- _____, *Los municipios de México*, México, (en prensa).
- Gutiérrez, Gerónimo y Alberto Islas, *Federalismo fiscal: una comparación internacional y reflexiones sobre el caso de México*, tesis de licenciatura, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1995.
- Hanf, Kenneth y Fritz W. Scharpf (eds.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*, London, SAGE Publications, 1978.

- Harry, Isabella and Michael Walker, *Government Spendings. Facts Two*, Canada, The Fraser Institute, 1994.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Diagnóstico del sistema de contribuciones y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*, México, INAP, 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico del Estado de México*, 1996.
- _____, *Censo General de Población y Vivienda*, 1970, 1980 y 1990.
- _____, *Cuaderno Estadístico Municipal. Tepotzotlán*, 1995.
- _____, *Cuaderno Estadístico Municipal. Toluca*, 1994.
- _____, *El ABC de las finanzas públicas*, 1994.
- _____, *El Ingreso y el Gasto Público en México*, diversas ediciones.
- _____, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, diversas ediciones.
- _____, *Niveles de Bienestar en México*, 1993.
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, *El sistema de participaciones (1990-1996)*, México, INDETEC, 1990.
- Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- International Monetary Found, *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, IMF, diversos años.
- Kaufman, Franz-Xaver, Giandomencio Majone y Vincent Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1985.
- Martínez Almazán, Raúl, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos a los Estados y Municipios*, México, INAP, 1980.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP/BANOBRAS, 4ª ed., 1995.
- Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.
- _____, (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT, 1992.
- _____, (coord.), *Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local. Materiales de trabajo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- _____, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.

- Millán Valenzuela, Henio, *Desarrollo económico del Estado de México: puntos críticos y soluciones estratégicas*, México, El Colegio Mexiquense, s.a. (Serie: Documentos estratégicos, 2)
- Musgrave, Richard A. y Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Singapore, McGraw-Hill, 5ª ed., 1989.
- Morales Sales, Edgar S., *Estado de México. Sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM, 1989. (Colección: Biblioteca de las entidades federativas)
- Naime Libien, Alexander, *La administración pública en el Estado de México 1824-1993*, México, Imagen, 1993.
- Neri Vargas, Gaudencio, *Monografía municipal. Tepetzotlán*, México, Gobierno del Estado de México, 1987.
- Oates E., Wallace, *Fiscal Federalism*, U.S.A., Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1972.
- Ocampo Arenal, Emilio, *Indicadores de bienestar e índices de marginalidad en el Estado de México*, México, Gobierno del Estado de México/IGCEM, s.a.
- Page C., Edward, *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Great Britain, O.U.P., 1991.
- Pérez González, Hugo N., "La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano", *Documento de Trabajo*, núm. 17, México, CIDE (División de Administración Pública), 1993.
- Pickvance, Chris y Edmond Preteceille (eds.), *State Restructuring and Local Power. A Comparative Perspective*, Great Britain, Pinter Publishers Limited, 1991.
- Porto, Alberto y Pablo Sanguinetti, *Descentralización fiscal en América Latina: el caso argentino*, Chile, Naciones Unidas, 1993. (Serie: Política fiscal, 45)
- Rodrigues Afonso, José R., *Descentralización fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*, Chile, Naciones Unidas, 1994. (Serie: Política fiscal, 61)
- Rodríguez Hernández, Francisco, *Condiciones de vida en el Estado de México. Evolución en la década de los ochenta*, México, El Colegio Mexiquense, 1994. (Serie: Investigaciones, 6)
- Sánchez García, Alfonso, *Monografía municipal. Toluca*, México, Gobierno del Estado de México, 1987.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, "La descentralización fiscal en México: algunas propuestas", *Documento de Trabajo*, núm. IX, México, El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos), 1994.
- _____, "Federalismo fiscal en México", *Documento de Trabajo*, núm. IV, México, El Colegio de México (Centro de Estudios Económicos), 1996.

- Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, The World Bank, 1994. (Policy and Research Series, 23)
- Torres, Blanca (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.
- The World Bank, "Mexico: Financing States and Municipalities, Trends, Issues and Recommendations", *Document of the World Bank*, Washington, 1988.
- Velasco Monroy, Santiago G., *Administración Pública en el Estado de México: aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva*, México, IAPEM, 1993.
- Wright, Deil, *Understanding Intergovernmental Relations*, California, Brooks/Cole Publishing Co., 1988.
- Ziccardi, Alicia (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1995.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*
- Gobierno del Estado de México, *Economic Overview of the State. Estado de Mexico, your Partner to Growth*, México, Dirección General de Industria, Minas y Promoción Externa, 1995.
- _____, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua*, 1994.
- _____, *Nivel de desarrollo de los municipios del Estado de México*, México, Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social/Secretaría de Desarrollo Económico, 1992.
- _____, *Prontuario de Legislación Fiscal*, 1995.
- _____, *Proyecciones de Población Total. Estado de México (1993-2000)*, 1992.
- H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, 1996.
- _____, *Cuenta pública de ingresos y egresos*, diversos años.
- _____, *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*.
- _____, *Tercer Informa de Gobierno Municipal 1996*.
- H. Ayuntamiento de Toluca, *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, 1997.
- _____, *Cuenta pública de ingresos y egresos*, diversos años.
- _____, *Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996*.
- _____, *Tercer Informa de Gobierno Municipal 1996*.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.*

ARTÍCULOS

Eichenberger, Reiner, "The Benefits of Federalization and the Risk of Overcentralization", *KYKLOS*, 1994, vol. 47, pp. 403-420.

Elazar, Daniel J., "International and Comparative Federalism", *PS: Political Science and Politics*, 1993, vol. 26, pp. 190-195.

Monge, Raúl, "El grupo del Estado de México, al asalto del poder: el D.F., como trampolín para la Presidencia", *Proceso*, 30 de marzo de 1997, p. 10.

Tanzi, Vito, "Federalismo fiscal y descentralización", *Trimestre Fiscal*, 1995, núm. 51, pp. 275-320.

REVISIÓN DE PRENSA

Diario Oficial de la Federación

El Sol de Toluca

La Jornada