

CARA Y CRUZ DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES FEDERALES: EL CASO DE CUATRO MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Claudia López Salgado

La descentralización de recursos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales forma parte de la reforma del Estado iniciada con gran énfasis en los países industrializados a principios de los ochenta. Las experiencias muestran la complejidad que le es inherente y además, la heterogeneidad de sus resultados y retos. También revelan la necesidad de inserción de nuevos agentes en la administración pública, sobre todo en la prestación de los servicios públicos.

En el caso de México, la distribución de competencias en materia de servicios públicos es un tema pendiente en la descentralización gubernamental que debe evaluar y comparar. En el caso de México, la distribución de competencias en materia de servicios las capacidades administrativas y fiscales de cada ámbito de gobierno. La experiencia sobre la New Public Management en México es exigua y, por lo tanto, los nuevos desafíos no sólo se centran en los aspectos administrativos, de calidad, eficiencia y transparencia, sino también, en la capacidad para atender y solventar las necesidades de la población.

Aunque todos esos elementos son importantes, dentro de la modernización en la administración pública, el elemento central está enfocado a la valoración de las capacidades efectivas de los ámbitos de gobierno en materia hacendaria, en particular de los gobiernos municipales, porque es en este nivel en donde se establecen los vínculos primarios con la población.

Por tal motivo, en este documento se analizará la estructura fiscal de los municipios de Donato Guerra, Metepec, Naucalpan y Villa Victoria, en función del cálculo de indicadores sobre su autonomía financiera y tributaria en la serie histórica de 1983 a 1999, haciendo al mismo tiempo

una comparación con el comportamiento expresado por el total de los municipios del estado de México. Lo interesante de este análisis es valorar cómo los ayuntamientos han incrementado sus ingresos, y cómo se fortalecen las haciendas municipales; y lo más importante, cómo se han incrementado los beneficios directos hacia la población.

Por lo tanto, en este capítulo se sustenta la idea de que los alcances del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en función de la equidad, se deben valorar en dos planos: el primero, el plano de los ámbitos de gobierno y segundo, el plano del beneficio directo y real de la población.

Los municipios analizados en esta investigación son producto de una selección en la cual se tuvo como elemento central de delimitación el grado de marginación¹ en 1995, elaborado por el Consejo Nacional de Población, que se refiere a una marginación en el acceso a ciertos servicios públicos, y no a la marginación en otros aspectos, por ejemplo en su contribución en la generación de riqueza.

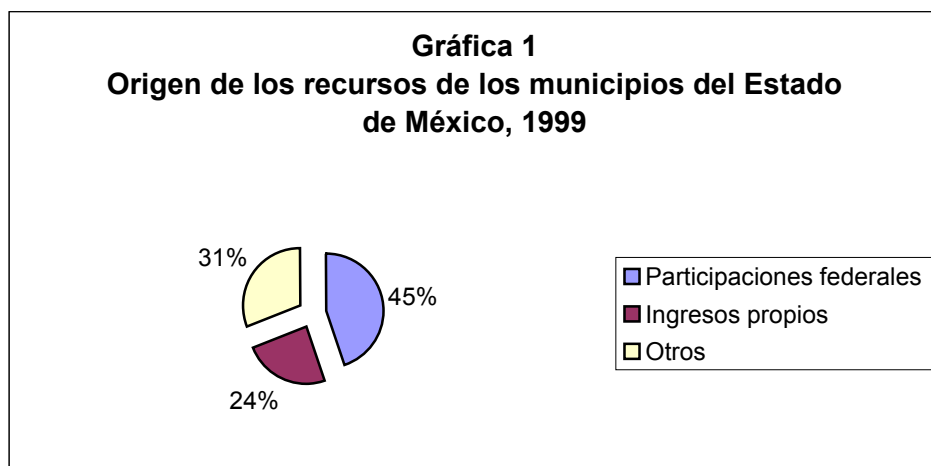
Este índice expone la marginación a partir del análisis de siete indicadores de los catálogos de integración territorial del Censo de Población de 1990 y del Conteo 1995 del INEGI de los indicadores asociados con las dimensiones de educación, ocupación y vivienda para obtener los porcentajes de población analfabeta, de viviendas particulares habitadas sin agua entubada, sin drenaje, sin energía eléctrica, con piso de tierra y población ocupada en el sector primario.

Se consideró este índice, ya que la finalidad era seleccionar a municipios que por su grado de marginación manifestaran de entrada, condiciones diferentes, al menos en lo que se refiere a algunos servicios públicos. Así de la lista de los 122 municipios del estado de México se escogió una muestra de tal forma que cada par tuviera un grado de marginación casi opuesto, además que también se consideró como elemento de selección la cercanía a la ciudad de Toluca para facilitar el acceso de las visitas a cada uno de ellos.

¹ Cuando se habla de grado de marginación no necesariamente se entiende como un sinónimo de pobreza. Ya que, de acuerdo con Sánchez (2000: 21 y 28), la pobreza alude a una situación de subconsumo de los requerimientos mínimos, reales o deseables, de la población. En cambio la marginación mide el grado de la situación de exclusión o retraso que tiene ciertos grupos sociales sobre ciertos beneficios y que para el caso de esta investigación se refiere, exclusivamente, al del ámbito de los servicios públicos.

1. La finanzas municipales en el estado de México

La característica sustancial de la finanzas públicas de los municipios del estado de México es su gran dependencia hacia las participaciones federales (ver gráfica 1), lo que expresa la inseguridad de las finanzas municipales. De esa estructura hacendaria, el rubro de otros ingresos² es la segunda fuente más importante de ingresos de los ayuntamientos de la entidad; en su caso, los ingresos propios son los de menor peso relativo ubicándose en apenas un 24% de la recaudación total de 1999.



FUENTE: Elaboración propia con base en los datos del Sistema Municipal de Bases de datos del INEGI.

En el Estado de México, según la Ley de Ingresos de los municipios (2000: 147-149), los ingresos propios³ están constituidos por:

² Para el caso de este año, en el concepto de otros ingresos se considera: deuda pública, por cuenta de terceros, disponibilidades, contribución de mejoras y transferencias.

³ El INEGI define a este tipo de ingresos de la siguiente forma:

Impuestos. Es una contribución o prestación de los particulares, que el Estado establece coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

Derechos. Son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamientos de los bienes de dominio público de la nación, así como por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se prestan los organismos descentralizados, También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Productos. Son los ingresos que percibe el Estado por la explotación de sus bienes patrimoniales o por actividades que no corresponden con el desarrollo de sus funciones propias de derecho público.

Aprovechamientos. Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno y que recibe en forma de cargos o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos. INEGI (1998: 560, 562, 567 y 567)

- Impuestos: predial, traslado de dominio y otras operaciones sobre bienes inmuebles, fraccionamientos, anuncios publicitarios, diversiones, juegos y espectáculos públicos y finalmente, sobre la prestación de servicios de hospedaje.
- Derechos: agua potable, registro civil, desarrollo urbano y obras públicas, servicios prestados por autoridades fiscales, servicios de rastros, corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes, uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales, y de servicios, servicios de panteones, estacionamiento en la vía pública y de servicio público, la expedición de licencias para venta de bebidas alcohólicas al público, servicios prestados por autoridades de seguridad pública, servicios de alumbrado público, servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos industriales y comerciales y por servicios prestados por las autoridades de catastro.
- Aportaciones de mejoras.
- Productos: en general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipal derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.
- Aprovechamientos: Multas, recargos, reintegros, resarcimientos, indemnizaciones por daños a bienes municipales, subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones, rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.⁴

Esta relación de ingresos nos muestra el amplio campo de acción del cual pueden obtener ingresos directos los municipios; no obstante como se mostrará en los párrafos siguientes, la autonomía financiera de los municipios se ha visto mermada por su incapacidad para hacerse llegar recursos mediante las atribuciones que les han sido conferidas, después de las diversas modificaciones en las relaciones fiscales intergubernamentales de México.

⁴ Desde 1998, con las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, los recursos destinados a municipios por medio de los Fondos de Aportaciones, por ley, deben ser declarados como ingresos propios dentro del rubro de aprovechamientos.

2. Autonomía financiera y tributaria

La creación de un sistema que coordina las acciones fiscales de los tres ámbitos de gobierno en México, es quizá, uno de los avances más importantes de la descentralización gubernamental, lo cual no sólo tiene incidencia en democratización del país, sino también en la reconstrucción de la forma federal de la república.

Los alcances que ha tenido el SNCF en consideración de sus objetivos han sido limitados. Como ya se expuso, este sistema no sólo busca coordinar a los ámbitos de gobierno en materia de ingresos y potestades tributarias, sino orientar mayores recursos hacia los gobiernos subnacionales (entidades federativas y municipios) ante la falta de solvencia financiera y, al mismo tiempo, disminuir la brecha entre las capacidades fiscales que poseen los integrantes de cada ámbito gubernamental.

La coordinación en potestades tributarias ha mejorado en mucho. Empero, el incremento real de los ingresos de estados y municipios poco ha hecho sobre la autonomía financiera de ambos ámbitos y sobre las enormes brechas fiscales. Así, el incremento de las participaciones federales y la creación de fondos de aportaciones federales son mecanismos ampliamente criticados, por aquellos que abogan por el fortalecimiento de los municipios como un ámbito de gobierno más y no como un simple administrador recursos y prestador de servicios públicos.

Uno de los argumentos que sustentan parte de esas críticas es la disminución real de la autonomía financiera. La proporción de ingresos propios sobre los ingresos totales, es un indicador de la vulnerabilidad fiscal de los gobiernos locales, en especial de los municipios. Por ello, bajo este orden de ideas, interesa mostrar cómo los municipios del Estado de México y específicamente Donato Guerra, Metepec, Naucalpan y Villa Victoria han visto disminuida su capacidad de autonomía financiera, aun cuando la tendencia creciente de sus ingresos totales los ubica en condiciones favorables. La serie histórica utilizada para este análisis comprende el periodo de 1983 a 1999, aunque sólo se exponen datos para cinco años.⁵

⁵ Es importante mencionar que aún cuando los datos que se manejan son oficiales (en su mayoría del INEGI), al realizar una comparación de algunos de los datos proporcionados por los ayuntamientos con los del INEGI, se observan diferencias. Por ejemplo, para 1999 las autoridades municipales de Donato Guerra proporcionaron directamente información de los ingresos con un monto total de 25.21 millones de pesos, en este caso, INEGI reporta

Bajo el contexto estatal puede sostenerse que los ingresos de los municipios en estudio han tenido una evolución favorable, ya que el conjunto de los municipios del estado, en el mismo lapso, crecieron, 7.7% en promedio anual. Los ingresos de los municipios de Donato Guerra, Metepec y Villa Victoria superan el correspondiente promedio estatal, aunque, en el caso específico de Naucalpan su crecimiento se ubica tan sólo el 3.1%.

Cuadro 1
Ingresos municipales totales, Estado de México

Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999	TMAC*
Totales	991,371,402	1,295,449,225	1,998,839,518	2,016,467,955	3,264,415,460	7.7
Participaciones	737,599,756	556,015,372	568,129,298	808,035,381	1,457,662,912	4.3
Ingresos propios	162,431,768	632,726,833	998,288,263	841,180,096	791,619,366	10.4
Impuestos	22,962,805	376,337,577	480,133,781	505,991,413	400,741,981	19.6
Productos	20,110,732	41,768,368	42,154,240	54,876,398	51,639,761	6.1
Derechos	100,808,598	131,167,550	327,457,858	162,725,877	265,980,290	6.3
Aprovechamientos	18,549,634	83,453,339	148,542,385	117,586,408	73,257,334	9.0
Otros	91,339,878	106,707,020	432,421,956	367,252,478	1,015,133,183	16.2

*Tasa media anual de crecimiento para el periodo 1983-1999.

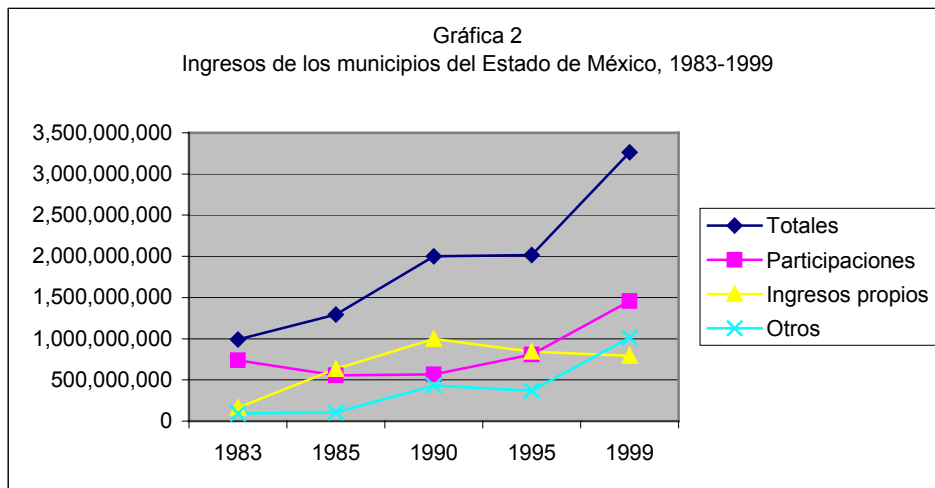
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, varios años.

El aumento de los ingresos municipales en la entidad se debe, básicamente, a que desde 1990 han recibido incrementos importantes en las participaciones de parte del gobierno federal. En efecto, mientras que en 1990 el Estado de México percibía el 9.5% del total de participaciones federales para municipios, en 1999 este porcentaje llegó al 12.8 por ciento. El monto de participaciones federales recibidas permitió el incremento en los ingresos totales. A pesar de que han disminuido los ingresos propios de los ayuntamientos, desde 1990 en términos absolutos (ver cuadro 1), la tasa media anual de crecimiento de éstos es superior al registrado por las participaciones federales.

que el ayuntamiento obtuvo alrededor de 27.26 millones; para 1995 los ingresos totales reportados en Metepec de acuerdo con el ayuntamiento fueron un total de 67,949 millones, monto diferenciado al de INEGI el cual registró aproximadamente los 64,718 millones; en el caso de Naucalpan, específicamente para los datos de 1997, los datos reportados por los ayuntamiento son alrededor de 533,472 millones de pesos de ingresos totales, rubro en el cual INEGI los reporta en un total de 558,817 millones de pesos. Aún y cuando se detectó esta problemática, se optó por utilizar la base de datos del INEGI, para los años de 1990, 1995 y 1999, debido a que no pudo integrarse una base de datos con información directa de los propios ayuntamientos, porque éstos no cuenta con archivos de información sobre series histórica.

Observando todo el periodo analizado, los ingresos de los municipios se incrementaron en un 10.4% cada año, ya que todos sus componentes tendieron a la alza con tasas de crecimiento de magnitudes diferentes. Los impuestos se incrementaron a una tasa anual promedio del 19.6%, los productos en 6.1%, los derechos en 6.3% y los aprovechamientos en un 9.0% de incremento anual. Otros ingresos como lo son aportaciones de mejoras, deuda pública, por cuenta de terceros, disponibilidades, construcción de mejoras y las transferencias han tenido un gran incremento importante que oscila en el 16.2%. Aunque este tipo de ingresos ha tenido un incremento importante, se debe mencionar que aún y cuando se perciben ingresos por todos los conceptos mencionados resaltan en importancia las aportaciones de mejoras, la deuda pública y las transferencias.

La disminución de la autonomía financiera se debe a dos hechos casi simultáneos, pero independientes: la caída de los ingresos propios de los ayuntamientos y el incremento real de los ingresos indirectos y extraordinarios, principalmente la deuda pública, las transferencias, por cuenta de terceros y contribución de mejoras (ver gráfica 2).



FUENTE: Elaboración propia con base en el cuadro 1.

Sin embargo, aun cuando el crecimiento medio anual de estos ingresos fue superior, son las participaciones federales las que registraron, aún con un descenso importante de 1983 a 1990, un incremento sostenido desde este último año y así ubicarse para 1999 en la principal fuente de ingresos de los municipios de la entidad.

Es importante mencionar que aunque el resumen general de los ingresos de los municipios del Estado de México presenta elementos importantes para el análisis de su estructura hacendaria, cada municipio presenta especificaciones diversas en las que hay que poner especial énfasis sobre todo cuando interesa ver cual es la incidencia del sistema participaciones en municipios con niveles de desarrollo bien diferenciados o con ciertas ventajas, debido al gran impulso recibido en su desarrollo urbano-industrial como en el caso de Naucalpan; y muy recientemente, en Metepec, aunque en este municipio la dinámica urbana esté más orientada hacia el desempeño del sector de servicios, actividad económica muy característica del actual proceso de urbanización.

En el municipio de Donato Guerra, la mayoría de los rubros presentan incrementos. Si se le compara con los ingresos municipales de la entidad, la mayoría de sus rubros presentan tasas de crecimiento superiores, sólo el concepto de productos registra un descenso del 4.8%. Los ingresos totales de este municipio se incrementaron en un porcentaje promedio del 12.9. No obstante es importante señalar que las participaciones han sido un concepto muy importante dentro de las finanzas de este municipio, aún cuando los porcentajes presentan oscilaciones específicamente en los años de 1990 y 1999.

Otro aspecto importante de la estructura hacendaria de Donato Guerra, es la reducida participación de los ingresos propios, porque en todo el periodo de análisis no rebasan los ocho puntos porcentuales, aunque su crecimiento medio anual sea muy elevado (18 %) si se le compara con el de las participaciones (7.1%). Como se observa en el cuadro 2, en los años en donde las subvenciones federales registran un descenso, el rubro de otros ingresos son los que sustentan buena parte del erario público, los cuales presentan porcentajes de participación por arriba del 30% en los años 1990, 1995 y 1999. Esta situación peculiar muestra el debilitamiento recurrente de la autonomía financiera, de municipios que, como Donato Guerra, no han sido capaces de incentivar su presencia fiscal entre su pequeño padrón de contribuyentes.

Cuadro 2
Ingresos totales de Donato Guerra

Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999	TMAC*
Totales	1,328,293	1,033,884	3,928,488	3,505,747	9,217,585	12.9
Participaciones	1,300,671	953,526	1,207,049	2,206,445	3,890,894	7.1
Ingresos propios	25,793	80,358	253,844	234,109	362,900	18.0
Impuestos	1,402	61,122	103,911	173,925	139,525	33.3
Productos	0	0	68,957	15	44,398	** -4.8
Derechos	22,317	16,595	17,054	38,243	68,238	7.2
Aprovechamientos	2,073	2,641	63,922	21,926	110,738	28.2
Otros	1,829	0	2,467,595	1,065,193	4,963,791	63.9

*Tasa media anual de crecimiento para el periodo 1983-1999.

**Considera sólo el periodo 1990-1999

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, varios años.

La estructura hacendaria del municipio de Metepec, en general, registra un crecimiento medio anual del 9.6% preeminente a su similar estatal. De tal estructura, los ingresos propios han presentado decrementos desde 1985 pasando de un 62.8% hasta llegar al 39.7 por ciento en el último año de la serie; sin embargo, aún cuando presentan este comportamiento su monto relativo siempre es más elevado que el de las subvenciones federales por lo que no se consideran a éstas, para el caso de este municipio, como la fuente principal de ingresos. El porcentaje de participaciones de 1983 a 1990 presentan un descenso considerable en aproximadamente 51 puntos porcentuales, y para la segunda parte del periodo, su dinámica refleja incrementos favorables hasta llegar al 34.4% de representación.

Cuadro 3
Ingresos totales de Metepec

Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999	TMAC*
Totales	11,464,939	13,992,645	27,152,884	47,939,213	49,355,802	9.5
Participaciones	8,466,646	4,681,005	6,096,460	15,916,620	17,002,602	4.5
Ingresos propios	2,110,488	8,791,344	16,436,186	24,057,208	19,617,542	15.0
Impuestos	533,232	4,977,125	8,700,309	16,896,355	12,709,179	21.9
Productos	144,268	109,061	804,458	1,899,566	363,497	5.9
Derechos	1,080,305	1,840,132	6,094,375	2,246,443	4,261,620	9.0
Aprovechamientos	352,683	1,865,025	837,044	3,014,844	2,283,246	12.4
Otros	887,805	520,296	4,620,238	7,965,385	12,735,658	18.1

*Tasa media anual de crecimiento para el periodo 1983-1999.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, varios años.

Curiosamente cuando los ingresos propios comienzan a registrar un descenso en su participación relativa, el concepto de otros ingresos (destacando los conceptos de cuenta de terceros, contribución a mejoras y las transferencias) refleja un ascenso considerable, cuya tasa de crecimiento se ubica en el 18.1 %. Pero no por presentar este incremento son la base del erario público de Metepec.

En Naucalpan, los ingresos municipales registraron un incremento medio anual de 3.1%, que lo convierte como el único municipio de los cuatro en estudio con un crecimiento menor con respecto al registrado por todos los municipios del Estado de México. En el periodo de análisis, los ingresos propios se convierten en la base principal de la estructura hacendaria, sólo a excepción de 1999, cuando son superados por los porcentajes de las participaciones federales y el concepto de otros ingresos.

Cuadro 4
Ingresos totales de Naucalpan

Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999	TMAC
Totales	176,027,927	213,897,873	307,366,655	280,487,802	287,840,481	3.1
Participaciones	113,470,610	74,837,039	76,603,026	78,722,188	96,639,519	-1.0
Ingresos propios	40,335,427	108,204,075	146,767,084	117,833,784	93,529,967	5.4
Impuestos	6,063,841	75,535,185	76,669,779	74,770,158	57,694,704	15.1
Productos	2,015,732	2,833,907	2,554,233	6,292,526	4,535,919	5.2
Derechos	28,735,915	25,049,264	59,858,771	14,637,383	23,102,197	-1.4
Aprovechamientos	3,519,939	4,785,719	7,684,301	22,133,717	8,197,147	5.4
Otros	22,221,890	30,856,759	83,996,545	83,931,830	97,670,994	9.7

*Tasa media anual de crecimiento para el periodo 1983-1999.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, varios años.

El peso relativo del rubro de las subvenciones en el total de los ingresos fue decreciendo en aproximadamente el 1% anual, ya que mientras en el inicio del periodo de estudio era de 64.5% —incluso es el porcentaje máximo de toda la serie— para 1990 se ubicó en un 24.9%, y desafortunadamente, para 1999, sólo registró un 33.6 por ciento.

En el caso del concepto de otros ingresos, la situación se torna inversa por dos cuestiones, en primer lugar, presentan una tasa promedio de crecimiento del 9.7 por ciento y, en segundo lugar, todos los años del periodo en estudio incrementan su participación con respecto al año precedente

hasta ubicarse en el 33.9% para 1999. Pero es importante señalar que en el rubro de otros ingresos, aunque no se especifican que ingresos se consideran en dicha clasificación, para el caso de Naucalpan se captaron recursos por medio de la deuda pública, por cuenta de terceros y las transferencias.

Respecto a la estructura hacendaria de Villa Victoria, al igual que Donato Guerra, supera en mucho la tasa de crecimiento media anual que registran en total de los municipios de la entidad, al ubicarse en un 12.2%. Es evidente que las participaciones son la fuente principal de ingresos de este municipio aunque no es el rubro que presenta la mayor tasa de crecimiento, ya que tan sólo se ubica en el 5.5%, pero en cuatro años de la serie histórica, su peso relativo es superior al 50 %, pero menor del 96%.

Cuadro 5
Ingresos totales de Villa Victoria

Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999	TMAC
Totales	3,297,317	4,001,815	4,736,384	5,383,870	20,675,133	12.2
Participaciones	3,143,720	2,907,441	2,483,812	3,635,857	7,374,456	5.5
Ingresos propios	137,439	1,085,446	1,122,194	638,591	412,348	7.1
Impuestos	4,878	276,299	146,555	423,106	181,241	25.4
Productos	0	12,061	115,268	72,696	80,234	**14.5
Derechos	126,463	135,637	171,176	135,708	143,380	0.8
Aprovechamientos	6,098	661,449	689,195	7,082	7,493	1.3
Otros	16,159	8,929	1,130,378	1,109,422	12,888,330	51.8

*Tasa media anual de crecimiento para el periodo 1983-1999.

**Se considera el periodo 1985-1999

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI, varios años.

Un aspecto importante es que los ingresos propios presentan grandes oscilaciones aunque su crecimiento promedio sea del 7.1%, y su participación porcentual en los cinco años vaya de un 2% hasta uno de los más altos (27.1) en 1985. Para el rubro de otros ingresos es interesante el crecimiento presentado, ya que pasan de un 0.5 en 1983 hasta llegar al 62.3% en 1999, aunque desafortunadamente ese sustancial incremento no sea a favor el incremento de su autonomía financiera.

Es evidente que los ayuntamientos dependen cada vez menos de las participaciones de la federación, pero los ingresos públicos directos aunque presentan una tasa de crecimiento promedio anual bastante favorable, todavía no sustentan el erario público de los ayuntamientos, y por lo tanto, aquellos de carácter indirecto o extraordinario han jugado un papel importante.

Esta dinámica de porcentajes de cada rubro es interesante porque reflejan que los municipios urbanos (Metepéc y Naucalpan), a pesar de incrementar sus ingresos por los recursos provenientes de la federación, sus ingresos propios no dejan de ser una fuente básica del presupuesto de ingresos.

Hasta este momento en forma específica se ha descrito como han evolucionado los ingresos totales de los ayuntamientos, aspecto que permite observar como la autonomía financiera de los municipios se ha visto afectada ante la creciente dependencia e importancia de los recursos federales sobre el erario público. Sin embargo, es interesante ver cómo los gobiernos locales han manejado su recaudación, lo que muestra como ha sido su autonomía tributaria, ante el supuesto de que los impuestos suelen ser la principal fuente de ingresos de cualquier erario público.

En el caso de los ayuntamientos del Estado de México, los impuestos se han configurado como una fuente básica de ingresos directos. En el siguiente cuadro se observa como, para el caso de los municipios en general, desde 1985 se ha sostenido una importante participación de los impuestos por arriba del 48 por ciento, aproximadamente. Este notable peso relativo de los impuestos como fuente tributaria, se debe principalmente a la descentralización de potestades tributarias sobre la propiedad inmobiliaria hacia los municipios a partir de 1983, año en el que no se registra todavía su relevancia, debido que el decreto fue aprobado en febrero y los presupuestos de ingresos, se determinan por lo general, en diciembre del año anterior.

Cuadro 6
Estructura porcentual de los ingresos municipales propios

Estado de México					
Ingresos	1983	1985	1990	1995	1999
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	14.1	59.5	48.1	60.2	50.6
Productos	12.4	6.6	4.2	6.5	6.5
Derechos	62.1	20.7	32.8	19.3	33.6
Aprovechamientos	11.4	13.2	14.9	14.0	9.3
Donato Guerra					
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	5.4	76.1	40.9	74.3	38.4
Productos	0.0	0.0	27.2	0.0	12.2
Derechos	86.5	20.7	6.7	16.3	18.8
Aprovechamientos	8.0	3.3	25.2	9.4	30.5
Metepec					
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	25.3	56.6	52.9	70.2	64.8
Productos	6.8	1.2	4.9	7.9	1.9
Derechos	51.2	20.9	37.1	9.3	21.7
Aprovechamientos	16.7	21.2	5.1	12.5	11.6
Naucalpan					
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	15.0	69.8	52.2	63.5	61.7
Productos	5.0	2.6	1.7	5.3	4.8
Derechos	71.2	23.2	40.8	12.4	24.7
Aprovechamientos	8.7	4.4	5.2	18.8	8.8
Villa Victoria					
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	3.5	25.5	13.1	66.3	44.0
Productos	0.0	1.1	10.3	11.4	19.5
Derechos	92.0	12.5	15.3	21.3	34.8
Aprovechamientos	4.4	60.9	61.4	1.1	1.8

FUENTE. Elaboración propia con base en los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5

Esto es un signo importante para la estructura hacendaria de los ayuntamientos porque muestra cierto nivel de autonomía y la presencia fiscal de los gobiernos municipales. Sin embargo, hay que destacar que para todos los municipios en estudio, es general el descenso de esta fuente en el último año de la serie, aunque no por ello deja ser base de los ingresos directos.

Además de los impuestos, los derechos son la segunda fuente más importante de ingresos de los ayuntamientos. Esto significa que el desempeño en la proporción de servicios públicos municipales, se traduce en una fuente potencial de ingresos relevantes, ya que como se observa

en el cuadro de esta información, aún y con las oscilaciones evidentes, en general este tipo de ingresos les representa a los ayuntamientos la adquisición de un 20 por ciento promedio de recursos propios.

Por su parte, los productos y aprovechamientos son fuentes también importantes, pero en su conjunto. Aunque, al comparar el peso relativo de cada uno ellos, son los aprovechamientos los cuales manifiestan una mayor superioridad en cuanto a porcentaje se refiere.

Hasta aquí, se han mostrado datos sobre los resultados, en el largo plazo, de la descentralización incentivada por el gobierno federal, para el fortalecimiento del federalismo mexicano. Los beneficiados directos han sido tanto entidades federativas como municipios ya que el incremento de sus recursos no se pone en tela de juicio. Pero la estructura hacendaria de los municipios del Estado de México y en especial los que interesan en esta investigación, muestra el debilitamiento de su autonomía financiera y tributaria, aunque para el caso de los municipios catalogados como “rurales” (Donato Guerra y Villa Victoria) sus ingresos propios muestran además su exigua presencia fiscal en el interior de sus jurisdicciones, lo que por obvias razones, los coloca en una situación más desfavorable ante los repentinos recortes presupuestales provenientes de la federación.

Pero esto es sólo parte de lo relativo en los alcances de la coordinación fiscal. Se supone que una de las fuertes razones para dicha vinculación entre ámbitos de gobierno, es disminuir las desigualdades sociales generadas no tan sólo por los efectos del actual sistema de producción, sino también por las cargas impositivas implementadas en México. Por ello, al inicio de este capítulo se exponía el análisis de la incidencia de la coordinación fiscal en un segundo plano en el cual se estudiaran los beneficios directos hacia el bienestar de la población, en función de la equidad. Por ello, en este apartado también se incluyen los primeros datos, para la valoración cuantificable en ese segundo plano.

Uno de los indicadores que más se ha utilizado para medir el grado de la distribución de los ingresos generados en una nación, o a niveles territoriales más pequeños es el ingreso per cápita. Por tal consideración, en este estudio, la valoración de ingresos per cápita se utilizará como una

medida establecer similitudes o diferencias en la estructura hacendaria de los municipios, ya que los montos de los recursos reales se sopesan con los habitantes de cada que municipio tiene, porque no se puede establecer una categorización de recursos exiguos o suficientes cuando no se pondera con el tamaño de los municipios, en función de su población (aunque se acepta que el incremento de los beneficios, no sólo está en función del monto de ingresos públicos disponibles por habitante, sino también de aspectos que se relacionan directamente con la capacidad administrativa de cada ámbito gubernamental).

En este sentido, como se indica en el siguiente cuadro, es evidente que los ingresos totales por habitante han mejorado notablemente, y específicamente, los ingresos de los municipios de Donato Guerra y Villa victoria, ya que mientras en 1983 tales municipios contaban con un poco más de 60 pesos, pero sin llegar a los 85, el panorama se modifica favorablemente para 1999, debido a que sus ingresos per cápita totales se incrementan hasta llegar a más de 300 pesos por habitante, con lo cual se disminuye la brecha fiscal de los cuatro municipios en estudio, incluso Donato Guerra supera la cantidad de ingresos por habitante que destinó Naucalpan en el año de 1999.

Cuadro 7
Ingresos municipales per cápita
(pesos de 1994)

Municipios	Ingresos Totales		Ingresos propios										Participaciones Federales	
			Totales		Impuestos		Derechos		Productos		Aprovechamientos			
	1983	1999	1983	1999	1983	1999	1983	1999	1983	1999	1983	1999	1983	1999
Total de municipios	121.2	254.4	19.9	61.7	2.8	31.2	12.3	20.7	2.5	4.0	2.3	5.7	90.2	113.6
Donato Guerra	85.0	343.5	1.7	13.5	0.1	5.2	1.4	2.5	0.0	1.7	0.1	4.1	83.3	145.0
Metepec	118.5	240.1	21.8	95.4	5.5	61.8	11.2	20.7	1.5	1.8	3.6	11.1	87.5	82.7
Naucalpan	235.7	333.0	54.0	108.2	8.1	66.7	38.5	26.7	2.7	5.2	4.7	9.5	151.9	111.8
Villa Victoria	65.5	309.2	2.7	6.2	0.1	2.7	2.5	2.1	0.0	1.2	0.1	0.1	62.5	110.3
Desviación estándar	76.2	46.5	24.5	53.4	4.0	34.9	17.3	12.6	1.3	1.9	2.4	5.0	38.7	25.5

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de (GEM, 1991) y el Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.

Asimismo, si se observan los resultados per cápita en el rubro de la participaciones federales, las diferencias en los montos (medidas por medio de la desviación estándar) han disminuido en los

años especificados. Incluso los ingresos per cápita en participaciones de Donato Guerra y Villa Victoria son superiores a los registrados por Naucalpan, quien incluso, presenta una ligera disminución de cinco pesos por habitante.

Sin embargo, aún y con todo el incremento de recursos municipales y con ello, el mejoramiento de su capacidad fiscal, no se debe echar en saco roto la pérdida gradual de la autonomía financiera y fiscal de los ayuntamientos. Esto a razón de los datos sobre ingresos propios que se presentan en el cuadro 7, ya que a pesar de que se da un incremento de los recursos per cápita sobre los fuentes propias de los ayuntamientos, al menos los dos municipios rurales que aquí se analizan, no modifican sus percepciones propias en las mismas magnitudes que presentan en tanto en la suma de recursos totales, como en el concepto de subvenciones federales.

Esto se debe a dos cuestiones importantes. Primero, la reformas para la designación de potestades tributarias sobre la propiedad inmobiliaria, sólo ha beneficiado a aquellos municipios que poseen una amplia tradición en el proceso de desarrollo urbano (evidentemente los municipios urbanos y/o metropolitanos). La segunda razón y que es implícita a la primera, los municipios rurales pueden poseer amplias atribuciones para imponer tributos; sin embargo, las fuentes de esos tributos prácticamente no existen, ya que su escasa dinámica económica no le permite incentivar proyectos de desarrollo sobre el desarrollo urbano (que incluye una mayor cobertura de servicios públicos y por ende, una mayor disposición de ingresos vía derechos).

Este se puede sostener en mayor medida, si se observan los ingresos per cápita en los rubros de impuestos y derechos, en donde es evidente la situación favorable de Naucalpan y Metepec. La razón es que las reformas al artículo 115 y su amplia cobertura de servicios, les ha significado una mejor autonomía financiera y tributaria en comparación con los municipios de Donato Guerra y Villa Victoria. Tan sólo la brecha en los impuestos, medida por la desviación estándar, va de 4 puntos en 1983 a 34.9 puntos en 1999.

Es claro que la descentralización gubernamental debe estar apoyada con un fuerte impulso de actividades económicas en los municipios (como Donato Guerra y Villa Victoria) que evidentemente poseen una baja autonomía financiera y una baja autonomía tributaria por la

carencia de fuentes ingresos . Por ejemplo, si se acepta que los impuestos pueden ser una fuente sustancial de ingresos de los erarios públicos, algunos municipios no tienen las condiciones básicas como lo es: un padrón de contribuyentes actualizado y amplia cobertura de servicios.

Ante este tipo de problemática, se ha optado por proponer una mayor transferencia de potestades tributarias hacia los municipios, pero sería interesante valorar que clasificación de ayuntamientos serían los beneficiados, ya que si bien, se ha transferido impuestos importantes sobre la propiedad inmobiliaria, los municipios de Donato Guerra y Villa Victoria no han mejorado sus ingresos per cápita por la vía de los impuestos, a diferencia de los municipios de Metepec y Naucalpan quienes sí cuentan con fuentes potenciales y crecientes. Los municipios rurales no tienen de dónde generar ingresos que puedan allegarse por cuenta propia.

Con lo expuesto se puede concluir que las participaciones federales definitivamente incrementan su peso en los presupuestos municipales y se convierten en la fuente de ingresos más dinámica e importante; este es un indicio claro de la fragilidad de las haciendas locales del Estado de México. Además la equidad entendida en el SNCF, responde únicamente al principio de equidad en el plano las diferencias en las capacidades fiscales.

No se trata sólo de descentralizar fuentes de ingresos indirectas hacia los gobiernos locales (como las participaciones o los fondos de aportaciones), también se debe medir y evaluar su real incidencia en el bienestar de la población, la cual, finalmente deber ser la beneficiaria directa de toda la estructura estatal fiscal que se ha diseñado con el objeto de incentivar una mejor distribución de la riqueza en todos los sectores de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Gobierno del Estado de México. (1991) Segundo Informa de Gobierno, Ignacio Pichardo Pagaza. Apéndice Estadístico, tomo II, Información Municipal, Toluca, México.

INEGI (2001). Sistema Municipal de Bases de Datos. Consultado en agosto de 2001.

INEGI. (1998). “Glosario” en Anuario Estadístico del Estado de México, 1998. Aguascalientes, México.

Sánchez, A. (2000), Marginación e ingreso en los municipios de México. Análisis para la asignación de recursos fiscales. UNAM-IIEc y Miguel Ángel Porrúa, México.