

CAPITULO V

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL.....	153
V.1 Antecedentes y situación financiera actual del municipio mexicano.....	155
V.2 Presencia de los municipios en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal	160
V.3 Procedimiento para la distribución de las participaciones al municipio.....	163
V.4 Caracterización financiera del municipio mexicano.....	170

C A P I T U L O V

EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

V.1 ANTECEDENTES Y SITUACION FINANCIERA ACTUAL DEL MUNICIPIO MEXICANO

La reforma al artículo 115 constitucional impulsada en el año de 1982, durante el sexenio presidencial de Miguel de la Madrid, pretendía revertir, entre otras cosas, la histórica escasez de recursos financieros que permanentemente ha tenido que enfrentar el municipio mexicano.

El balance de dicha reforma, a más de una década de su promulgación no es muy halagador, ya que los ingresos del erario municipal siguen siendo insuficientes para cubrir, de manera pronta y oportuna, las funciones del gobierno municipal y además prevalece la dependencia, en una proporción considerable de sus ingresos totales, de las participaciones federales estipuladas en la Ley de Coordinación Fiscal.

El diagnóstico de los egresos municipales refleja otra añeja problemática del municipio mexicano, nos referimos a la ineficiencia administrativa. Esto, a su vez, presiona al gasto público haciendo necesaria una mayor cantidad de recursos.

La situación financiera del municipio se sintetiza en los siguientes puntos:

- Reducción de la participación de sus ingresos propios respecto de sus ingresos totales.
- Menores expectativas de transferencias intergubernamentales de recursos.
- Aumento en los niveles de deuda pública.
- Tendencia recurrente al aumento de los gastos administrativos como proporción del total del gasto.
- Mayores requerimientos de inversiones de capital por desgaste de obras de infraestructura y crecimiento de la población.

El análisis de las cifras para el período 1980-1991 corroboran las afirmaciones anteriores. Así, en lo correspondiente a los ingresos

municipales, las participaciones pasaron de N\$ 28,392 a N\$ 61,860 en 1991 a precios constantes de 1982, incrementándose en un 117.87% a lo largo del período. Por su parte, la deuda pública pasó de N\$ 1,905 a N\$ 6,796 para los mismos años, un 256.74% real de crecimiento.

Cabe mencionar que el incremento vertiginoso de las participaciones en la estructura de los ingresos municipales se explica por la introducción del impuesto al valor agregado en la Reserva Federal Participable, lo que modificó en su conjunto la Ley de Coordinación Fiscal, estableciendo que las entidades participarían sobre casi el total de los impuestos federales, aunque como se verá más adelante, existe una tendencia a la baja de la tasa de crecimiento anual de las participaciones federales que los estados entregan a sus municipios.

En lo que toca a los egresos, los gastos administrativos aumentaron en términos reales para la totalidad de los municipios del país, de N\$ 37,710 a N\$ 73,770, un crecimiento real del 95.62% para los años mencionados y los gastos de obra pública y fomento aumentaron de N\$17,228 en 1982 a N\$ 33,673 en 1991, un 95.45% de crecimiento en el período, con un promedio de N\$ 24,929 para la década analizada.

Los gastos por concepto de deuda pública (pago de intereses más amortizaciones) crecieron de N\$ 1,918 en 1982 a N\$ 4,896 en 1991, es decir, un 155.26% de crecimiento real. Un dato interesante en lo correspondiente a deuda pública es que durante el período 1982-1991, los ingresos apenas alcanzaron a cubrir a los egresos, inclusive en 1982 el pago del servicio de la deuda municipal no se alcanzó a cubrir con los nuevos financiamientos.

En términos porcentuales, las participaciones de contribuir con un 45.17% de los ingresos totales, en el año de 1982, representan un 47.11% para 1991; teniendo una participación promedio en el gasto total durante el período 1980-1991 del 54.73%.

Para el mismo período los gastos administrativos fueron, en promedio, del orden del 56.18% y la canalización de recursos a obras públicas y fomento fue de 28.12%. Estas cifras son una clara muestra de la ineficiencia administrativa a la que se hacía referencia, ya que no es concebible que los gastos administrativos dupliquen a los egresos en obras públicas y fomento;

cancelando, de esta manera, la posibilidad de que el municipio se convierta en un promotor del desarrollo económico.

Otra conclusión importante que se desprende del análisis de las cifras para el período 1980-1991, es el referente a la tendencia de las tasas de crecimiento anual de las participaciones y su relación con los egresos municipales. Por ejemplo, se observa una alta correlación entre las tasas de crecimiento de las participaciones con los gastos en obras públicas y fomento.

En el cuadro tres se puede observar que cuando las participaciones tienen una tasa de crecimiento positiva, lo que implica una mayor cantidad de recursos para el erario municipal, se afecta favorablemente las tasas de crecimiento de los gastos en obras públicas y fomento, mientras que índices negativos de las participaciones traen como consecuencia tasas muy bajas, o incluso negativas, de los gastos en obras públicas y fomento.

Otro dato que llama la atención del cuadro tres, es lo bajo de la tasa de crecimiento anual promedio para el período 1983-1991 de los gastos administrativos, apenas del 7.7%. Desgraciadamente, como ya se había mencionado, no podemos concluir que las bajas tasas de crecimiento de los gastos administrativos signifiquen una eficientización de la administración municipal, puesto que para aquellos años en los que los gastos administrativos tienen tasas de crecimiento negativas, por ejemplo en 1987 que fue de -13.27%, el concepto de "otros" tiene una tasa anual de crecimiento para el mismo año del 8.42%.

De acuerdo a la estructura financiera, las participaciones federales representan en promedio un 54.73% para el período, con mínimas fluctuaciones a lo largo del período. Por su parte, los ingresos vía impuestos, con un promedio del 11.81% del total de ellos, reflejan una presión fiscal baja, pero muy similar a la realizada por el gobierno federal.

Los ingresos directos de los municipios del país representan un 35.13% de los totales, a los que si les sumamos las participaciones, nos dan un total de ingresos ordinarios del 89.86%. Los ingresos extraordinarios en promedio representaron un 10.14%, de los cuales la deuda ocupó un 4.68% del total de ingresos captados.

En lo que respecta a los egresos, los llamados administrativos, como ya se señalaba, ocupan un 56.57% del total de gastos, y los de inversión un 28.12%. Tomando estos datos, se podrá apreciar que los municipios en su conjunto pudieron cubrir sus gastos administrativos con los ingresos ordinarios, teniendo inclusive un superávit de 33.29%. También se podrá apreciar que si sólo tomamos los ingresos directos, o aquéllos que directamente captan y administran los gobiernos municipales, y los relacionamos con sus gastos administrativos, se obtiene un déficit de 21.44%.

Lo anterior nos refleja que los municipios del país no son capaces de cubrir con sus ingresos directos, los gastos administrativos, por lo que se tendrá que recurrir a las participaciones para complementar sus necesidades de gastos, tanto de inversión, como los administrativos que restan por cubrir. Ello se corrobora cuando tomamos los ingresos ordinarios (directos más participaciones) y los cruzamos con los gastos corrientes más los de inversión, obteniendo un 5.17% de superávit, indicándonos que dichos ingresos cubren satisfactoriamente los gastos previstos para la administración y los que se han dedicado a la inversión.

Existe un dato que muestra tendencias satisfactorias en los resultados globales de las finanzas municipales, el mismo se percibe cuando al medir la elasticidad entre gastos administrativos e ingresos totales, tenemos, que por cada punto porcentual que aumentan los ingresos totales, los gastos administrativos lo hacen en apenas 0.85%. Este resultado es exactamente el mismo al cruzar aquéllos con los gastos de inversión, lo que nos indica que ambos gastos son inelásticos a los ingresos, es decir, que no por tener más recursos se ha gastado más por estas vías.

El comportamiento fiscal en general de los municipios se puede decir que es satisfactorio, ya que resulta importante el dinamismo que muestran los impuestos captados por sus gobiernos, lo que nos habla del esfuerzo fiscal que han venido desarrollando en aras de disminuir la dependencia de las participaciones federales. El referente es claro, los ingresos por impuestos en el período de análisis aumentan en términos reales en un 340%, lo que si comparamos con el crecimiento de los ingresos totales nos da una elasticidad de los impuestos respecto a éstos de 3.04, lo que se puede interpretar de la siguiente manera:

Por cada punto porcentual que aumentan los ingresos de los municipios mexicanos en su conjunto, los impuestos que ellos captan crecen en 3.04 puntos porcentuales; es decir, los impuestos son altamente elásticos a sus ingresos totales.

Llevando el análisis al campo de las transferencias, tendríamos que la elasticidad de los ingresos totales de los municipios respecto a ellas da como resultado un 0.94, lo que quiere decir que por cada punto porcentual que crecen en el período las participaciones, los ingresos crecen apenas un 0.94%; en otras palabras, los ingresos totales responden menos que proporcionalmente a los cambios en las participaciones, por lo que se podría decir que los cambios en los ingresos responden más a los cambios que desde los gobiernos municipales se hacen con la captación de más impuestos.

La deuda pública municipal, es decir, los créditos que se obtienen para cubrir sus necesidades de financiamiento, presentan un importante crecimiento en términos reales del 256.74% en el período: al medir su elasticidad respecto a los ingresos totales, obtenemos que por cada punto porcentual que crecen los ingresos totales, la deuda municipal aumenta en 2.29 puntos porcentuales. Ello significa que se está haciendo un uso cada vez más grande del recurso crediticio, el cual crece más, incluso, que los ingresos totales.

Los pagos que se han venido realizando por el servicio de la deuda municipal en el país han crecido anualmente en promedio 10.92%, mientras que los ingresos por el mismo concepto lo han hecho 15.17%; es decir, tenemos saldos positivos en materia de deuda. Algo que confirma lo anterior, es que al aumentar la captación por deuda en el período a un 256.74%, y el pago del servicio de la misma en 155.26%, la elasticidad que tendríamos entre ellas es de 1.65, que se interpreta como sigue: por cada punto porcentual que aumentan los gastos por deuda, los ingresos por créditos lo hacen en 1.65%. Si bien los resultados son positivos, dicho comportamiento podría ser peligroso en el futuro de no tener la precaución de controlar sus crecimientos.

Finalmente, la extrapolación de las cifras contenidas en los cuadros dos y tres, nos da la clave para entender la problemática financiera del municipio. En el cuadro número 2, observamos que los municipios del país siguen dependiendo fuertemente de los ingresos provenientes de las participaciones,

ya en términos reales las mismas vienen creciendo. Sin embargo, en el cuadro número tres se podrá observar la tendencia a la baja de ellas en la estructura porcentual en las finanzas de los municipios, ya que teniendo un 54.73% en promedio de los ingresos totales en el período, a partir de 1988 las mismas empiezan a descender hasta llegar a un 47.11% en 1991.

Lo contrario pasa con los ingresos tributarios de los municipios, ya que teniendo un 11.81% en promedio en el período, a partir de 1987 inician una fase de crecimiento llegando en 1991 a representar el 17.65%. Ambos resultados marcan las tendencias en las finanzas municipales en su conjunto, lo cual puede obedecer a dos condicionantes: primera, o los municipios han tomado conciencia de la necesidad de ampliar sus esfuerzos por captar cada vez más recursos de sus contribuyentes, orillados por la dependencia tan grande de las participaciones; o segunda, las variaciones han obedecido más a disminuciones en la canalización de las participaciones por parte de los estados y de la federación, haciendo que los pesos porcentuales sufran esos cambios.

V.2 PRESENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL

Los ingresos que perciben los estados y municipios provienen de los ingresos por impuestos a la renta, al activo, valor agregado, producción y servicios, servicios telefónicos, tenencia, erogaciones, autos nuevos, comercio exterior, recargos, además se suman hidrocarburos y minería; a la suma de estos conceptos se le resta el 2% adicional sobre exportaciones e importaciones, el 5% de exportación de hidrocarburos y tenencia, el resultado de esta operación se llama Recaudación Federal Participable (RFP).

De la RFP, conforme se opera la fórmula que establece la Ley de Coordinación Fiscal, se distribuye la participación a las entidades federativas y a los municipios, los porcentajes que de la RFP corresponden a los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal.

La distribución a las entidades federativas y a los municipios no se hace a capricho, sino con estricto apego a la ley citada, por lo que no interviene

ningún criterio subjetivo, sino que aplican coeficientes o factores de distribución basados en indicadores demográficos y fiscales (población, impuestos especiales sobre producción y servicios, automóviles nuevos, tenencia o uso de vehículos, derechos por consumo de agua e impuesto predial). Además de los diferentes apoyos que se les da a las entidades federativas y a los municipios por su coordinación en materia de derechos, bases especiales de tributación, reordenamiento del comercio urbano, se tienen reservas para compensar a las entidades cuyas participaciones no crezcan por encima del crecimiento promedio anual registrado en 1990, así como reservas de contingencia para resarcir a las entidades que hayan salido afectadas con el cambio de fórmula a partir de 1991.

Para el reparto del Fondo de Fomento Municipal su coeficiente también está en función de los montos de la recaudación del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua de uno y dos años atrás. En 1990 se obtuvo un incremento nacional con respecto del año anterior de 137.24% del impuesto predial y 82.55% por los derechos de consumo de agua.

Durante los siguientes años la recaudación por estos gravámenes sigue en aumento, por lo que se ha revertido la marcada tendencia a la baja que se registró desde fines de los años setenta hasta 1989, situación que origina mejores coeficientes a aplicar para el pago del Fondo de Fomento Municipal.

En 1983 se da un incremento en la recaudación por impuesto predial del 23.92% y para el derecho del consumo de agua del 18.97%, esto no indica que haya una disminución sino que se miden los incrementos a partir de 1989.

Varios municipios del país reciben, además, participaciones por las actividades de comercio exterior y exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados. Otros, como un apoyo a la infraestructura vial municipal, se determinó que si cuentan con puentes de peaje administrados por la federación, a través de caminos y puentes federales de ingreso y servicios conexos, pueden crear fondos con la federación y los estados por partes iguales cuyos recursos se destinen a la construcción, aplicación, mantenimiento y reparación de obras de vialidad dentro del territorio de aquellos municipios en donde se ubiquen dichos puentes, sin que la aportación federal exceda del 10% del monto total de los ingresos que se obtengan por la operación del puente de peaje de que se trate.

Cada uno de los fondos ya mencionados se integra por un porcentaje de la recaudación federal participable. El Fondo General por 18.51% y el de Fomento Municipal por el 0.56%, además a este último se le adiciona el 0.44% de la RFP si hay el compromiso formal de participar en el programa de reordenamiento del comercio urbano a partir de este año, distribuyéndose este concepto sólo a aquellas entidades que están coordinadas en materia de derechos.

El Fondo de Fomento tiene como fin apoyar a los municipios mediante recursos tributarios constantes, y del Fondo General de Participaciones que le corresponde a cada estado, cuando menos el 20% es para los municipios, así lo establece la Ley de Coordinación Fiscal.

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

Los cambios para impulsar el desarrollo municipal que hagan efectivo el imperativo constitucional que los considera como base de la división territorial y célula básica de la organización política y administrativa de los estados, que posibiliten su autonomía, tendrán seguramente como punto de partida en materia fiscal y financiera, la estructura a la que actualmente se ha llegado, ya que ésta por sus resultados positivos es irreversible.

Los agudos problemas que presentan los municipios en su desarrollo histórico se han debido al acelerado y anárquico proceso de urbanización que han tenido y al aumento de la complejidad de los mismos problemas y a una disminución sustancial de su capacidad para afrontarlos con esquemas innovadores y no rutinarios de carácter administrativo. La experiencia reciente demuestra que la innovación es posible, por ejemplo, en la administración tributaria, en aspectos tales como actualización de procedimientos y métodos administrativos, leyes y reglamentos e incorporación de la tecnología moderna. No se soslaya que en los

municipios existen profundas desigualdades de carácter social, económico y cultural, entre otros.

En tanto que las dos terceras partes de la población del país habitan en zonas urbanas, derivado del intenso proceso de urbanización, un alto porcentaje se concentra en ciudades como México, Guadalajara, Monterrey, Puebla y León, al lado de un sinnúmero de localidades dispersas con relativamente poca población.

La política de coordinación fiscal, se ha dirigido a estimular la modernización de los sistemas de recaudación y el combate a la evasión fiscal de manera conjunta con las autoridades locales. De esta manera, se vinculó la fórmula de participación a los esfuerzos de recaudación municipal del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua, lo que implica la modernización de los catastros, la ampliación de las bases tributarias, la revisión y actualización de cuotas y tarifas fiscales y el mejoramiento de sistemas y procedimientos de recaudación.

La incorporación del esfuerzo recaudatorio municipal dentro de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal ha permitido revertir la pérdida de la importancia relativa del impuesto predial y de los derechos por consumo de agua.

Cabe hacer notar que la incorporación del esfuerzo recaudatorio a nivel municipal como parte de los criterios para la distribución de los recursos del Fondo de Fomento Municipal, ha permitido revertir también la pérdida de la importancia relativa que tiene el impuesto predial como fuente típicamente municipal de ingresos.

V.3 PROCEDIMIENTO PARA LA DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES AL MUNICIPIO

En la organización federal de nuestro país, coexisten, como ya ha sido mencionado, tres ámbitos de imposición. Esto se manifiesta a través del conjunto de relaciones que se establecen entre esos diferentes ámbitos, dando lugar a tres tipos de relaciones:

- a. Entre la imposición federal y la de sus estados miembros;

- b. Entre la imposición de los distintos estados miembros entre sí, y
- c. De los estados miembros con sus municipios.

De lo anterior tenemos que, en el sistema mexicano, la participación en ingresos se da como forma de arreglo de los poderes tributarios de sus ámbitos de gobierno. Así, generalmente el ámbito estatal cede al federal parte de su poder tributario en determinadas fuentes de ingresos, a cambio de participar en varios fondos globales y, de manera colectiva, por los estados participantes de acuerdo a determinadas reglas de distribución, mismas que se establecen de manera particular en la Ley Federal de Coordinación Fiscal.

Para el ámbito federal, la participación de sus ingresos a los estados y municipios no debe considerarse como transferencia neta de gasto, debido a que el rendimiento de su recaudación se da sobre bases tributarias incrementadas por la cesión de espacios tributarios que a su favor hace el ámbito estatal. De ahí entonces, que las transferencias de recursos fiscales tienen un efecto resarcitorio por las bases y espacios tributarios cedidos.

El sistema de participaciones a estados y municipios comprende a partir de 1991, modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal relativas a la constitución de los fondos distribuibles, así como los criterios de su distribución. Ahora incorpora la evolución de los ingresos por impuesto predial y los derechos de agua como elementos determinantes para la distribución del Fondo de Fomento Municipal, mismo que corresponde exclusivamente a los municipios.

Los objetivos que persigue el sistema antes mencionado, se manifestarán a su vez, en la determinación del objeto de la Ley de Coordinación, éstos se sintetizan de la siguiente manera:

- Coordinar el Sistema Fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal.
- Establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales.
- Distribuir entre las haciendas públicas dichas participaciones.

- Fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, y
- Constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

De acuerdo a lo anterior, el esquema vigente define los ingresos federales en los que participan los estados y el Distrito Federal, previa celebración de convenios de adhesión al SNCF con el gobierno federal. La recaudación federal participable es la que obtenga en forma neta la federación por todos sus impuestos, así como los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, considerando algunas excepciones que la misma ley señale.

Una vez integrada la recaudación federal, se constituyen dos fondos: El Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, los que habrán de canalizarse a los municipios de cada estado en por lo menos una proporción del 20 y 100% respectivamente.

El Fondo General de Participaciones (FGP), se integra con el 18.51% de la RFP, y se distribuye a los estados conforme los siguientes conceptos y porcentajes:

- a. Población de la entidad federativa 45.17%.
- b. Contribución a la recaudación de impuestos asignables 45.17%
- c. El inverso al de la participación por habitante obtenida en los dos conceptos anteriores 9.66%

Por su parte, el Fondo de Fomento Municipal, integrado por el 0.56% de la RFP, distribuye entre las entidades de acuerdo a la evolución comparativa de la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua de cada estado. Dicho fondo busca premiar, tanto a municipios como a estados fiscalmente eficientes al dotarlos de estos recursos, aunque como ya se dijo antes, son exclusivos de los primeros.⁶⁵

⁶⁵ Al respecto véase el punto 9 del capítulo IV, que habla de la eficiencia y eficacia tributaria en los estados, de acuerdo a su captación en dichos tributos.

En apego a la ley, los estados habrán de canalizar las participaciones que reciben a sus municipios, de acuerdo a los tiempos y montos para ello establecidos. Aquélla establece que, de las que se reciban por vía de ellas, por lo menos el 20% han de canalizarse a sus municipios. De acuerdo al cuadro 5.4.1, los estados han definido porcentajes de lo más variado para canalizar a las mismas a sus municipios. Así, el que más porcentaje otorga es Nuevo León con 35% de este fondo, seguido de Baja California Sur con un 34%, y Coahuila con un 31%.

Tenemos después algunos estados que, saliéndose de la norma, otorgan 27% como Zacatecas, San Luis Potosí y Querétaro, otros, como es el caso de Jalisco, Tamaulipas Durango y Colima ceden un 26%. Catorce entidades otorgan entre un 21 y un 25%, mientras que las que se ciñen totalmente al precepto establecido de dar el 20% son Hidalgo, México y Sonora.

Por último, nos podemos dar cuenta que existen estados que no acatando lo ordenado, entregan a sus municipios participaciones en porcentajes menores al 20%. Entre éstos tenemos a Morelos con 15%, Sinaloa con 15%, Veracruz con 16%, y el extremo es Tlaxcala con apenas un 9%, violentando drásticamente lo acordado.

El cuadro referido nos ilustra además, que las participaciones realmente canalizadas a los municipios en todo el país, tuvieron un incremento real de 1988 a 1992 del 18.84%, con una tasa anual de crecimiento promedio del 4.44%. El ritmo de crecimiento es más alto que el que se presenta en el período 1982-1992 (ver capítulo IV), lo que demuestra que es en los últimos años cuando el crecimiento tiende a acelerarse.

**PORCENTAJES DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES
RECIBIDAS POR LOS ESTADOS Y CANALIZADAS
A LOS MUNICIPIOS**

A Ñ O	PARTICIPACIONES RECIBIDAS POR LOS ESTADOS	PARTICIPACIONES CANALIZADAS A LOS MUNICIPIOS
1988	100.00%	18.00%
1989	100.00%	18.48%
1990	100.00%	18.52%
1991	100.00%	18.79%
1992	100.00%	18.92%

El cuadro anterior nos muestra que realmente se distribuye a los municipios menos del porcentaje que se establece como mínimo; debiendo ser éste del 20%, en 1988 fue de apenas un 18%, exhibiendo una tendencia poco sensible a la alza, ya que en estos cinco años aumenta en casi un punto porcentual, pese a que los estados han venido modificando su tratamiento hacia sus municipios en busca de ampliar las participaciones.

El procedimiento para la entrega de las participaciones por entidad es mensual, efectuándose tres ajustes durante el año, uno cada cuatro meses, en los que se aplica una reestimación y se toma en cuenta la recaudación de ese período, liquidando sus diferencias, cosa que también se lleva a cabo al final del período. Así entonces, los municipios y sus estados verán llegar sus porcentajes correspondientes a estas fechas, haciendo que el tiempo sea también una variable importante, ya que el gasto habrá de planearse para el tiempo arriba señalado.

**V.3.1 La Distribución de las Participaciones
Estatales y Federales a los Municipios: El
Caso del Estado de México**

En lo correspondiente a la canalización de recursos hacia los municipios, esto se lleva prácticamente "a ciegas", ya que en la mayoría de los estados están

ausentes mecanismos que ilustren públicamente, además que justifiquen los montos que se les entregue, y sus correspondientes orígenes. De lo hasta ahora investigado, uno de los pocos estados que ha determinado de manera clara y sistematizada el procedimiento a través del cual se entregan las participaciones a sus municipios, es el Estado de México. A manera de ejemplo, y con el fin de ilustrar un procedimiento concreto de traslado de participaciones a los gobiernos locales, presentamos el caso de dicho estado que se ha caracterizado como uno de los vanguardistas en esta materia.⁶⁶

En el referido estado existe un Sistema de Coordinación Fiscal, regulado por su respectiva ley, misma que tiene por objeto la coordinación del sistema fiscal del Estado con sus municipios, establecer las bases de cálculo para la distribución de participaciones a las haciendas municipales tanto en gravámenes federales como estatales, distribuir dichas participaciones, y fijar las reglas de colaboración administrativa entre él y sus municipios.

Dicho ordenamiento contiene los criterios y fórmulas de distribución de las participaciones que en ingresos federales y estatales corresponden a sus municipios. De esa manera, los ingresos municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal son equivalentes al 20% de participaciones y al 100% del FFM.

El primero se distribuye entre los municipios con base en los siguientes criterios:

1. Garantizar el monto nominal percibido en el ejercicio anterior al cálculo.
2. Según población, el 40% del remanente del Fondo General, una vez cubiertas las garantías.
3. Otro 40%, por el esfuerzo recaudatorio municipal en materia de impuestos y derechos.
4. El 20% restante, por el inverso de las participaciones por habitante recibidas de acuerdo a los dos criterios anteriores.

⁶⁶ Caso basado en la ponencia que hizo Jorge A. Zubillaga, en el Foro sobre Federalismo Fiscal llevado a cabo en la ciudad de Toluca, Edo. de México, el 5 de agosto de 1994.

El FFM se distribuye en un 50% en partes iguales para todos y cada uno de los 121 municipios del estado; el restante 50% según la recaudación por habitante del impuesto predial y los derechos de agua.

Actualmente, los municipios además reciben el 20% de los montos de las recaudaciones del impuesto federal sobre tenencia o uso de vehículos, del impuesto estatal sobre tenencia o uso de vehículos automotores, así como del impuesto estatal sobre adquisición de vehículos automotores usados.

La participación adicional derivada de la coordinación en materia de derechos, equivale al 50% del monto recibido por el estado, y se distribuye en función de los montos que los municipios dejaron de recaudar por las contribuciones suspendidas en virtud de dicha coordinación.

A lo anterior habrá de integrarse la participación en el impuesto estatal sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas, correspondiéndole a los municipios el 50% de lo recaudado por el estado.

De acuerdo a los criterios señalados por cada uno de los conceptos que integran las participaciones en ingresos estatales y federales a los municipios, se constituyen los diferentes fondos, cuyos montos se afectan para el pago a cada uno de los municipios, de acuerdo a las fórmulas que se definen por los criterios de referencia, las cuales determinarán los coeficientes de participación para cada uno de los municipios del estado.

La garantía del sistema de distribución de participaciones a los municipios referida al monto nominal recibido en el ejercicio anterior, propende a la estabilidad en la estructura de la distribución. En cuanto al volumen de las participaciones por municipio, su comportamiento busca explicarse por la población y el esfuerzo recaudatorio comparativo.

El presente ejemplo nos podrá ilustrar que hacer llegar las participaciones hasta los municipios no es una labor sencilla. En el procedimiento se requiere de suficiente información y sobre todo, actualizada, corriendo el riesgo de no hacerlo de manera justa si no se dispone de ella, aunque los criterios sean suficientemente avanzados técnicamente. Se nos muestra

además, que se sufre un doble proceso hasta llegar a ellos, ya que primero se hace desde la federación, y después desde los gobiernos estatales, lo que posibilita aún más actuar con errores en su determinación.

En síntesis, en el regreso de las contribuciones que surgen de la población asentada en un municipio se quedan, primero, un 80% aproximado en la federación, y segundo, del 20% restante que repartido entre los estados, otro 80% en ellos, llegando a los gobiernos municipales demasiado poco de lo aportado por ellos.

V.4 CARACTERIZACION FINANCIERA DEL MUNICIPIO MEXICANO

Dada la enorme diversidad de características (de población, financieras, de servicios, etc.) que presentan los casi 2,400 municipios del país, una de las principales tareas que se presentan al investigador sobre algún aspecto de la Administración Municipal es la de formular una tipología adecuada al tema a investigar y que pueda proporcionar elementos válidos de juicio.

Como lo menciona Mejía Lira⁶⁷ "una tipología corresponde a una clasificación multidimensional, aunque en ocasiones se ha trabajado con criterios simples, cuya simpleza no correspondió a su inutilidad. Partiendo del hecho de que los municipios son formaciones sociales complejas y con características diversas, hemos de considerar que las clasificaciones pudieran ser múltiples y con criterios variados; lo importante es hacer una reflexión sobre el significado que dichas clasificaciones tienen y la utilidad que representan".

Uno de los productos que la investigación ha arrojado, resultado del análisis de las estructuras financieras de los municipios del país, es su caracterización. Por ella entenderemos la agrupación de municipios de acuerdo a ciertos criterios y parámetros de índole financiera, con el objeto de presentar, diferenciadamente, municipios cuyo tratamiento habrá de realizarse conforme a su clasificación, ya que el trato deberá ser de acuerdo a las características propias que presente el municipio, y no de manera general.

⁶⁷ Mejía Lira, José, "Tipologías municipales ¿para qué?", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Num. 42,43 y 44, INAP, México, 1993.

En el caso que nos ocupa, se ha intentado la clasificación de los 172 municipios con mayor población -de acuerdo al Censo de 1990-, distinguiendo de entre éstos a los municipios metropolitanos (con más de 500,000 habitantes) y los municipios urbanos (con menos de 500,000 habitantes), haciendo la aclaración que algunos de estos últimos pudieran ser clasificados como semiurbanos, en atención a otras características (como la dispersión poblacional, por ejemplo). Para los fines que nos ocupan, bastará esta primera distinción.

Para agrupar a los municipios se ha recurrido a los siguientes parámetros:

1. Ingresos corrientes en 1990;
2. Porcentaje de participaciones federales con respecto a los ingresos totales, en el mismo año;
3. Porcentaje de gastos administrativos con respecto a los gastos totales, en dicho año.

Así pues, luego de analizar las tendencias conjuntas más significativas de los 3 indicadores, se hizo una primera clasificación en 3 grandes grupos (A, B y C), que contenían el primero a los municipios metropolitanos, el segundo a los urbanos y el tercero a los semiurbanos. Dentro de cada uno de estos grupos se hizo una subclasificación en otros 3 estratos, atendiendo tanto a la eficiencia de su estructura administrativa como a la mayor o menor dependencia de las participaciones federales.

Con base en lo anterior, han resultado entonces 9 grupos cuya caracterización es la siguiente:

GRUPO AAA. Municipios metropolitanos con alto nivel de ingresos (más de 150 millones de nuevos pesos), que no dependieran significativamente de las participaciones federales (no más del 40% de sus ingresos totales) y cuyos gastos administrativos no representaran un alto porcentaje respecto del gasto total (menores al 40%), es decir, se agruparían municipios metropolitanos económicamente fuertes, con una estructura administrativa sana y con buena solvencia financiera.

GRUPO AA. Municipios metropolitanos con las mismas características en cuanto a participaciones federales y gasto administrativo, pero en una escala menor de ingresos (menos de 150 millones de nuevos pesos).

GRUPO A. Municipios metropolitanos con altos ingresos (más de 150 millones de nuevos pesos), pero con altos porcentajes de participaciones federales y de gastos administrativos (mayores al 40% para cada uno), o sea municipios de ingresos considerables, pero con una estructura financiera de mayor dependencia de las participaciones y con un elevado gasto administrativo.

GRUPO BBB. Municipios urbanos con altos ingresos (más de 50 millones de nuevos pesos), una baja participación porcentual federal (menos del 40%) y un porcentaje normal de gastos administrativos respecto al gasto total (entre el 40% y el 60%), es decir, se agruparían municipios poblacionalmente clasificados como urbanos, con altos ingresos para esa categoría, y con una estructura financiera saludable.

GRUPO BB. Municipios urbanos con altos ingresos (más de 50 millones), alta participación porcentual federal (más del 40%) y un porcentaje aceptable de gastos administrativos (entre el 40% y el 60%). Municipios éstos con una dependencia mayor de las participaciones federales que los del grupo anterior.

GRUPO B. Municipios urbanos con altos ingresos (más de 50 millones, pero con una estructura financiera dependiente de la federación y con altos gastos administrativos (participación porcentual federal mayor al 40% y gastos administrativos arriba del 60%).

GRUPO CCC. Municipios semiurbanos con ingresos menores a los 50 millones de nuevos pesos) y buena situación de sus finanzas (menos del 40% tanto en participaciones federales como en gastos administrativos).

GRUPO CC. Municipios semiurbanos con los mismos ingresos que los anteriores, pero con mayor dependencia federal (más del 40% respecto a sus ingresos totales) y gastos administrativos más altos que los del grupo anterior (hasta el 60%).

GRUPO C. Municipios semiurbanos de ingresos hasta 50 millones de nuevos pesos, pero con finanzas de alta dependencia federal (más del 40%) y con altos gastos administrativos (mayores al 60%).

Cabe señalar que dada la disparidad de los municipios estudiados en cuanto a las variables financieras que se tomaron en cuenta para la anterior categorización (porcentaje de participaciones federales respecto a ingresos totales y porcentaje de gastos administrativos respecto a gasto total), existieron municipios "atípicos" que no encontraron cabida en alguna de las categorías anteriores pero que -por su importancia o por las propias características financieras que los excluyeron- son susceptibles de ser estudiados. Así tenemos el caso, por ejemplo, de Naucalpan, un municipio metropolitano de altos ingresos (184 millones de nuevos pesos), con un bajo porcentaje de participación federal (24%), pero con un alto porcentaje de gastos administrativos (69%). O el caso de Mexicali, municipio metropolitano también de altos ingresos (213 millones de nuevos pesos), con una baja participación federal (25.68%) y un gasto administrativo bajo para un municipio metropolitano (43.44%).

Es interesante señalar que -al comparar los promedios totales de los municipios metropolitanos y de los urbanos- mientras que casi no existe variación en cuanto al porcentaje de los gastos administrativos respecto al gasto total para ambos grupos (56.43% y 56.35%, respectivamente), el porcentaje de las participaciones federales respecto a los ingresos totales sí presenta una notable diferencia: mientras que dicho porcentaje es del 35.69% para los metropolitanos, sube hasta el 48.04% en los urbanos; lo anterior da cuenta del mayor apoyo federal requerido por los municipios de menor población y menores recursos propios. Sin embargo, al observar el cuadro de la composición porcentual de los ingresos de los municipios metropolitanos, nos damos cuenta que existen municipios con porcentajes extremos; y así, mientras Mérida, Yuc. y Monterrey, N.L. tienen porcentajes de participación del 58%, Chihuahua, Chih. tiene sólo el 15.49% y Nezahualcóyotl, Edo. de Méx. el 23.4%.

Algo destacable -dentro de los municipios metropolitanos- al analizar el período 1989-1991, es el hecho de que algunos municipios mantengan altos porcentajes (más del 50%) de ingresos directos respecto de los totales durante los 3 años, tal y como es el caso de León, Gto.; Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.; Zapopan, Jal.; y Tlalnepantla, Edo. de Méx., lo que da razón

de su solvencia financiera. Hablando también de estos municipios y respecto a sus erogaciones en el rubro de gastos administrativos durante ese mismo período 1989-1991, es notable que mientras algunos municipios tienen altísimos porcentajes respecto del total (alrededor del 70%, en promedio) -Acapulco, Ecatepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Monterrey, Guadalupe-, casi todos los demás fluctúan del 40% al 60% -aproximadamente-, con el caso peculiar de Chihuahua que tiene un promedio del 20%.

Volviendo a la tipología enunciada en párrafos anteriores, creemos de mucha utilidad recurrir a los promedios grupales de las 9 categorías mencionadas en párrafos anteriores, y ver de qué manera aún en cada una de ellas se tienen comportamientos bastante diferentes entre los municipios que las integran para los parámetros indicados (ver Cuadros en anexos). Así, al analizarlos en esta perspectiva, tendríamos que aquellos incluidos en los cuadros I, II, IV y VII tendrían características financieras saludables, en cuanto a una baja -relativamente- participación federal y razonables gastos administrativos. En un segundo apartado -que tendría a los municipios de los cuadros V y VIII- se compartirían rasgos de una estructura financiera de mayor dependencia de las participaciones que el anterior y con gastos administrativos más altos. Y en un tercer gran grupo estarían los municipios de los cuadros III, VI y IX, con características de igual participación federal que los del apartado anterior, pero con aún mayores gastos administrativos.

Como puede verse, a partir de las 3 variables financieras mencionadas, hemos tratado de caracterizar 9 amplios grupos de municipios lo cual, si bien es cierto que nos brinda ciertas bases de homogeneización para el análisis, puede llegar también a agrupar dentro de los mismos parámetros a municipios con diferencias financieras notables, lo que hace recomendable ser cuidadosos con las conclusiones y profundizar en el estudio de los municipios de cada grupo.