

EL MUNICIPIO EMPRENDEDOR: FINANZAS PÚBLICAS Y DESARROLLO LOCAL

Antonio Sánchez Bernal*

INTRODUCCIÓN

El atraso en que viven la mayoría de los municipios en México es un hecho reconocido que causa gran preocupación, ya que agudiza las desigualdades regionales; sin embargo se han hecho pocos estudios que discutan el papel de los municipios del occidente del país ante el nuevo marco económico nacional e internacional.

Dado que las finanzas públicas representan un instrumento de intervención de los ayuntamientos en el espacio municipal, en este trabajo analizo el estado actual de las finanzas municipales en el occidente del país, y a la luz del proceso de globalización de la economía internacional que requiere según Eisinger un municipio emprendedor, intento vislumbrar las oportunidades que tienen para impulsar el desarrollo económico local.

Para cumplir con este objetivo en el primer apartado llevo a cabo una descripción de la visión que se tenía en México de las funciones de los diferentes niveles de gobierno y analizo la importancia y perfil que tienen los gobiernos municipales en el marco de la globalización. En el segundo apartado se analizan las finanzas municipales de los municipios más importantes del occidente del país, a través de un "sistema de monitoreo municipal". Este instrumento me permite tener una idea general e integrada de los factores externos e internos que influyen en las finanzas de los municipios. Finalmente, con base en el análisis de las finanzas municipales contrasto el perfil actual de los municipios del occidente del país con las necesidades e instrumentos que requiere un municipio emprendedor, con el propósito de vislumbrar las posibilidades que nuestros municipios tienen de aprovechar las ventajas de la internacionalización de la economía.

* Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara.

MARCO REFERENCIAL

El sistema de federalismo fiscal planteado por R. A. Musgrave considera que las diversas haciendas públicas tienen tres objetivos: la estabilización económica, la asignación de recursos y la redistribución de los mismos. La óptica keynesiana considera que la hacienda central es la idónea para realizar las políticas estabilizadoras y redistributivas.

Según Oates, las políticas municipal de "arruinar al vecino" mediante la implementación de medidas fiscales tendientes a fomentar y atraer la actividad económica es contraproducente para la aplicación de una eficaz política de estabilización a nivel nacional.

En lo que respecta a la función distributiva se considera que el grado de redistribución que se puede conseguir a escala local es muy reducido.

La asignación de los recursos se refiere principalmente a la provisión de servicios públicos. Para los especialistas en federalismo fiscal la centralización de servicios públicos es ineficiente ya que al igualar los servicios no se toma en cuenta las necesidades de los municipios. Más puntualmente el Teorema de la descentralización fiscal de Oates afirma que

en ausencia de ahorros de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos jurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones [Nadal:1989].

En resumen, la principal función de los gobiernos municipales debe ser la de asignador de recursos (provisión de servicios públicos).

El marco de ideas mencionado arriba fue dominante en el federalismo fiscal de México, y se tradujo como lo muestra Velázquez [1985] en un estudio de los ingresos y egresos netos municipales para el período de 1929 a 1982 en una concentración de los ingresos por parte de la federación y en menor medida de los estados; en lo que respecta a los egresos encontró que la mayor parte se destina a gastos de administración.

Este proceso se tradujo en un marcado deterioro de los municipios, que incrementó el nivel de marginación de sus habitantes, su heterogeneidad y minó la capacidad de gestión de los ayuntamientos, haciéndolos ver ante sus habitantes como una instancia de gobierno irrelevante.

Para revertir esta situación a partir de los ochenta se planteó el proceso de descentralización que tiene dos objetivos principales: mayor eficiencia del Estado y su legitimación ante la sociedad.

Para cumplir con estos objetivos en materia fiscal se creó el sistema nacional de coordinación fiscal con los siguientes objetivos:

- a) Disminuir hasta eliminar la práctica de concurrencia impositiva.
- b) Establecer un reparto de competencias entre los gobiernos en materia impositiva.
- c) Buscar que las fuentes de ingreso se aprovecharan totalmente como medio para financiar los gastos públicos.
- d) Unificar la carga impositiva para los contribuyentes, y
- e) Efectuar un reparto entre los gobiernos federal y estatales de los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Con base en estos objetivos, a partir de 1980 los estados y municipios dejan de participar en impuestos específicos y del total de los impuestos de la federación se formó un fondo general que inicialmente fue del 13% y un fondo complementario de 0.3% de la recaudación nacional impositiva, de los cuales los estados estaban obligados a distribuir cuando menos el 20% a los municipios. En 1991 se estableció que el Fondo General de Participaciones se constituiría con el 18.51% de la recaudación federal participable.

Además se planteó la reforma del artículo 115 constitucional en 1983 basada en la redistribución de competencias entre los estados y los ayuntamientos. A los municipios se les otorgaron tres atribuciones: a) la prestación de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito); b) el cobro de impuestos sobre la propiedad territorial, los rendimientos de los bienes de

su propiedad y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, cuya percepción y administración no pueden ser condicionadas ni por el ejecutivo ni por la legislatura estatal, y el municipio está facultado para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

Estas reformas se plantearon con la intención de mejorar el nivel de bienestar de los habitantes de los municipios, ya que se considera que los ayuntamientos pueden administrar mejor los servicios públicos y adaptarlos a las preferencias de sus habitantes. Además, los gobiernos locales, por tener un contacto directo y cotidiano con la comunidad, son los responsables de satisfacer las demandas de sus habitantes en cuanto a servicios públicos.

Los resultados de estas reformas sobre las finanzas municipales no son muy alentadores: Mejía [1994] muestra cómo los ingresos municipales aún después de la reforma dependen en más de un 50% de las participaciones y recarga que los gastos administrativos significan aproximadamente 60% del gasto total de los municipios. Es decir, la estructura de las finanzas públicas municipales no muestran cambios importantes.

Sin embargo el proceso de globalización de la economía que se consolidó en los ochenta, en opinión de varios teóricos presenta nuevas oportunidades para que los espacios locales sean privilegiados por las inversiones, lo que generaría que la acción de los gobiernos locales sea fundamental para impulsar el desarrollo económico local.

GLOBALIZACIÓN Y DESARROLLO MUNICIPAL

En el marco de la economía del Estado-nación se vuelve una organización más rica y compleja, ya que incorpora a miles de productores individuales cada vez más diferenciados económica y socialmente, a organizaciones sociales plurales y grandes corporaciones internacionales industriales y financieras que se relacionan de muchas maneras con la economía mundial.

Eisinger [1988] plantea que los gobiernos locales emprendedores son una respuesta a la complejidad tecnológica creciente y a las enormes fuerzas internacionales (globalización), cuya fuerza

va más allá de la capacidad y recursos de la mayoría de los empresarios individuales. Es decir, los gobiernos locales deben ser un pilar de compromiso entre el individualismo subvencionado y una economía dirigida por el gobierno, que implemente políticas para restablecer gradualmente la competitividad de las empresas y disminuya la improductiva competencia intermunicipal.

Según Porter, dentro de un marco de competencia mundial, la ventaja competitiva de un país en determinados sectores suele estar concentrada geográficamente. Es decir, los sectores productivos que consiguen éxito internacional casi siempre se concentran en una ciudad o región y las bases de la ventaja son marcadamente locales. Por lo tanto "aunque el gobierno nacional tiene un papel que desempeñar a la hora de mejorar la industria, el papel de las *administraciones locales y regionales es potencialmente mayor* o, por lo menos, tan grande" [Porter, 1991:770].

Silva [1994] plantea que los gobiernos regionales deben llevar a cabo acciones que faciliten la cooperación entre empresas, específicamente: a) promover la cooperación intrarregional generando economías de aglomeración y promoviendo el encuentro y difusión de experiencias entre los agentes; b) impulsar la cooperación con entes extrarregionales desarrollando iniciativas en materia de infraestructura comunicacional y de servicios, así como dar apoyo a los agentes locales en las negociaciones con agentes externos; c) abrir mecanismos para la cooperación en general mediante obtener, procesar y recircular información dentro y fuera de la región, y d) hacer que los beneficios que genera la cooperación entre empresas se difunda hacia la economía y la comunidad en general.

Para llevar a cabo estas acciones Osborne y Gaebler plantean que los gobiernos deberían tener las siguientes capacidades: 1) un gobierno municipal que promueva la competencia entre los proveedores de los servicios públicos; 2) un gobierno que estimule a los ciudadanos para que la toma de decisiones esté fuera de la burocracia y dentro la comunidad; 3) que tenga la capacidad para medir los cambios de sus departamentos no sólo por los planes, sino por los resultados obtenidos; 4) que se maneje por sus objetivos y no por sus reglas y regulaciones; 5) que sea capaz de ofrecer a los habitantes diferentes opciones a elegir, por ejemplo entre programas de capacitación, vivienda, educación, etc., 6) que pueda prever los problemas antes de que

surjan; 7] que destine energías a captar ingresos propios y no simplemente se dedique a gastar los que le lleguen; 8] que sea capaz de descentralizar la autoridad; 9] que prefiera los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos; 10] con capacidad para resolver los problemas de la comunidad y no sólo para propiciar servicios públicos; 11] eficaz en la promoción y captación de inversión que genere desarrollo económico en el municipio, y 12] que diseñe mecanismos para disminuir la pobreza y elevar el nivel de bienestar social de los habitantes del municipio.

Ya habiendo definido a grandes rasgos el papel de los gobiernos locales y sus características dentro del proceso de globalización económica mundial nos damos cuenta de que las finanzas públicas son un instrumento fundamental para que los ayuntamientos puedan cumplir con su papel dentro y fuera de los municipios.

A la luz de estos planteamientos las preguntas relevantes que surgen en este momento son; ¿Los gobiernos municipales del occidente del país están en posibilidades de desempeñar este nuevo papel?, ¿qué transformaciones se requieren en el manejo de las finanzas públicas municipales para que los ayuntamientos sean promotores del desarrollo económico local?

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL OCCIDENTE DE MÉXICO

A continuación analizaré las finanzas públicas de los municipios en el occidente de México. Para este objetivo utilizaré un sistema de monitoreo financiero¹ y una encuesta² a funcionarios públicos municipales de los estados del occidente del país realizada por el Instituto de Estudios Económicos y Regionales Ineser, 1994], así como la memoria del "Seminario Regional de Finanzas Públicas Municipales" [1995] que recoge un análisis de las finanzas municipales hecha por tesoreros municipales, investigadores y funcionarios de asociaciones de apoyo

¹ Tomado de Godsey Groves y Shulman [1987], "Financial Indicators for Local Government", en *Crisis and constraint in municipal finance*, The Center for Urban Policy Research, Rutgers, The State University of New Jersey.

² Se aplicaron 46 cuestionarios en municipios de ocho estados del occidente del país. Los entrevistados fueron en su mayoría tesoreros y el resto funcionarios relacionados con las finanzas del municipio incluyendo presidentes municipales.

al municipio. Estos instrumentos nos ayudarán a tener una visión más profunda de las finanzas públicas municipales.

Como se muestra en el diagrama 1, los doce factores del sistema están clasificados en ambientales, organizacionales y financieros y se encuentran estrechamente relacionados. Aunque el sistema sugiere una clara relación de causa-efecto entre los factores ambientales y financieros esto no siempre es tan lineal.

Los factores ambientales afectan al municipio en dos sentidos: el primero porque modifica la demanda (por ejemplo un incremento en la población genera una mayor demanda de policía) y el segundo al crear demanda, proveer recursos o establecer límites.

En cuanto a los factores organizacionales son la respuesta del gobierno a cambios en los factores ambientales. Es decir ante cambios en los factores ambientales el gobierno sabe qué hacer, qué instrumentos utilizar (impuestos, licencias, reducción de servicio, etc.) para mantener los factores financieros de manera adecuada.

Por último, los factores financieros reflejan las condiciones internas de las finanzas del gobierno.

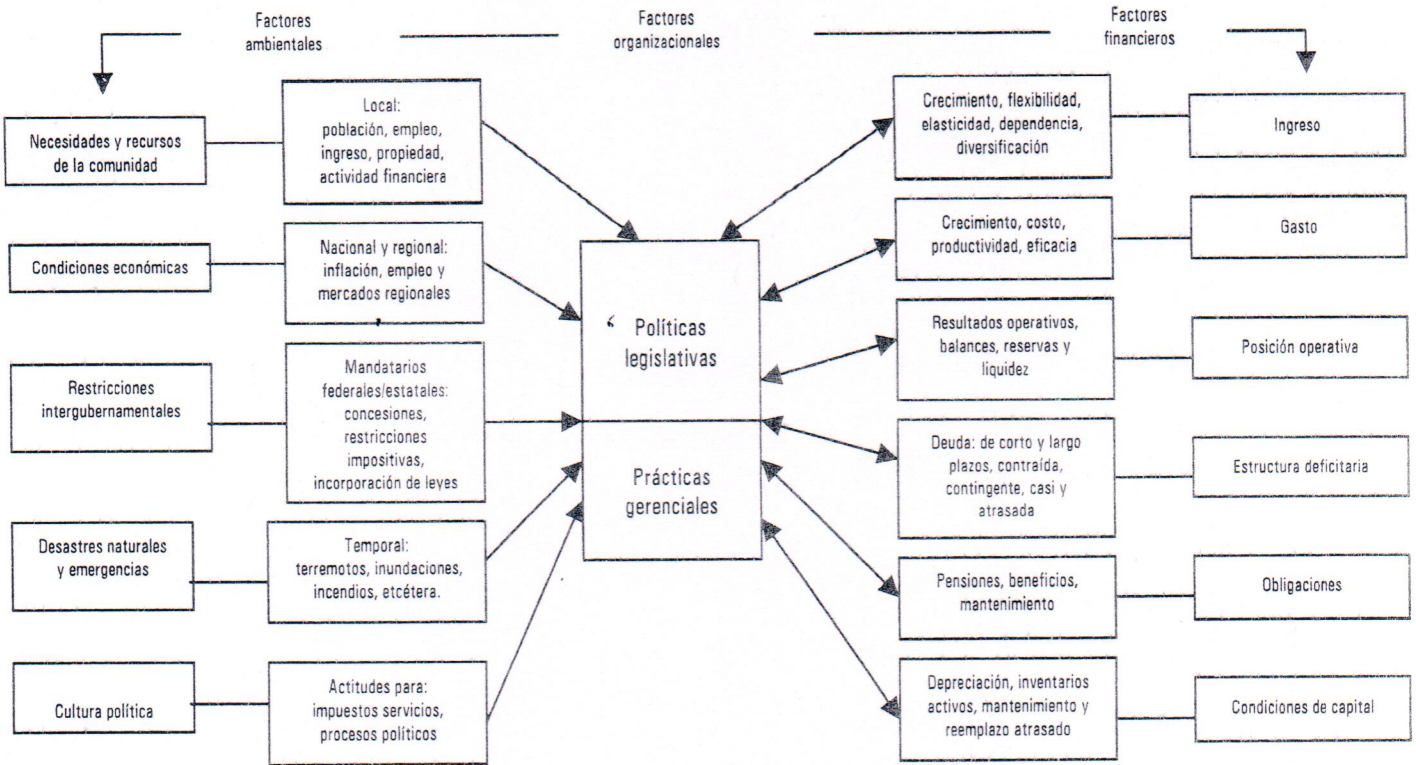
A continuación analizaré los factores del diagrama con las principales características de los municipios de occidente (excepuando los factores desastres naturales, obligaciones y condiciones de capital). Si bien este análisis es muy general creo necesario en un primer momento conocer las grandes tendencias, y en un futuro plantear un estudio más profundo para identificar diferencias interestatales.

NECESIDADES Y RECURSOS DE LA COMUNIDAD

Según la encuesta [Ineser, 1994] los principales problemas que enfrentan los municipios en el occidente del país son dotación de agua potable y alcantarillado, seguridad pública, recolección y tratamiento de basura, empleo y vías de comunicación.

En lo que respecta a la actividad económica cabe mencionar que los municipios con mayores niveles de ingresos (véase cuadro 1) son aquellos que su principal actividad económica es el sector terciario, exceptuando a los casos de Guasave, Ahome y Lagos de Moreno, mientras que los municipios con ingresos más bajos son los que su principal actividad económica es el sector primario. En cuanto a la

DIAGRAMA 1
SISTEMA DE MONITOREO MUNICIPAL. FACTORES QUE AFECTAN LAS CONDICIONES FINANCIERAS



FUENTE: Tomado de Groves, Godsey y Shulman [1984].

CUADRO 1
INGRESOS REALES DE LOS MUNICIPIOS MÁS REPRESENTATIVOS DE LOS ESTADOS
DEL OCCIDENTE DE MÉXICO, 1980-1990

Municipio	Egresos/población		Municipio	Egresos/población	
	1980	1990		1980	1990
Zacatecas					
Fresnillo	29	65.69	Silao	14	31.40
Guadalupe	5	28.05	Valle de Santiago	16	29.59
Jalpa	5	22.7			
Jerez	13	52.9	Michoacán		
Loreto	2	36.51	Apatzingán	21	36.32
Nochistlan	4	22.56	Hidalgo	11	27.19
Rio Grande	7	40.69	La Piedad	30	71.64
Sumburte	6	21.31	Lázaro Cárdenas	57	95.78
Valparaiso	3	29.34	Morelia	107	199.25
Villa de Cos	2	30.45	Sahuayo	10	35.30
Villanueva	4	37.15	Uruapan	53	76.92
Zacatecas	31	73.28	Zacapu	21	24.07
			Zanora	42	68.22
			Zitacuaro	19	31.33
Sinaloa					
Ahome	135	210.75	Jalisco		
Agostura	18	63.6	Ameca	25	35.51
Culiacán	230	516.01	Arandas	14	25.98
Eloa	10	23.21	Atotonilco el Alto	12	53.36
Escuintepa	15	36.13	Aullán de Navarro	23	33.63
El Fuerte	21	52.64	La Barca	25	24.11
Guasave	95	206.17	Ciudad Guzmán	36	71.87
Mazatlán	204	404.84	Chapala	23	22.67
Mocorito	17	32.76	Encarnación de Díaz	10	22.19
Picoso	21	28.38	Guadalupe	1	1.56
Salvador Alvarado	51	79.45	Lagos de Moreno	37	73.06
Sinaloa	16	43.02	Ocotlán	24	31.68
			Poncitlán	24	25.09
Nayarit			Puerto Vallarta	51	358.06
Itepec	85	181.37	El Salto	16	43.06
Compostela	12	36.01	San Juan de los Lagos	18	27.19
San Blas	7		Tepic	25	48.30
Santiago Xicunila	13	37.3	Tlaquepaque	8	46.43
Tuxpan	7		Tlaquepaque	115	204.63
			Tonalá	14	71.89
Guanajuato			Zapopan	167	775.19
Ahualulco	6	22.10	Zapotlaneo	10	37.52
Acámbaro	18	43.56			
San Miguel de Allende	20	52.56	Colima		
Celaya	137	202.68	Colima	47	168.20
Cortazar	10	22.39	Manzanillo	42	99.30
Dolores Hidalgo	8	24.00	Tecoman	26	63.04
Guanajuato	51	83.58	Villa de Álvarez	5	21.70
Irapuato	123	186.95			
León	467	509.67	Aguascalientes		
Morelia	14	31.55	Aguascalientes	186	579.16
Pengana	15	25.38	Calvillo	12	29.69
Salamanca	79	87.02	Jesús María	9	27.89
Salvatierra	10	21.88	Pabellón Arteaga	7	22.13
San Francisco del Rincón	15	47.55	Rincón de Romos	13	22.19

FUENTE: Finanzas públicas estatales y municipales de México, INEGI.

tasa de desempleo que presentan los municipios de occidente no existen diferencias considerables.

CONDICIONES ECONÓMICAS EXTERNAS

Durante los años ochenta el marco económico que rodeó a los municipios no fue muy halagador; las condiciones de los programas de ajuste restringieron de manera importante los recursos destinados a los municipios. Durante el sexenio 1988-1994 recibieron recursos a través del Programa de Solidaridad, sin embargo estos recursos no alcanzaron el impacto considerado, ya que los municipios no son tomados en cuenta cuanto a las decisiones para asignar los recursos.

En cuanto a las variables macroeconómicas, la política de exportaciones deja al margen del desarrollo nacional a la mayoría de los municipios, ya que éstos están muy lejos de contar o de integrarse con un aparato productivo capaz de penetrar en el mercado internacional.

RESTRICCIONES INTERGUBERNAMENTALES

Evidentemente en la relación de los diferentes niveles de gobierno los municipales son los más débiles por varias razones entre las que podemos mencionar: a) El sistema de coordinación fiscal está amarrado a una visión centralista de las finanzas públicas; b) los gobiernos estatales en su mayoría son negociados con el poder ejecutivo federal, mientras que los gobiernos municipales se consensan con el ejecutivo estatal, por lo cual hay una relación política de subordinación. Esto convierte a la gestión municipal dependiente de la relación personal entre los funcionarios; c) los gobiernos estatales reproducen la centralización que ellos padecen por parte del gobierno federal.

CULTURA POLÍTICA

La encuesta Ineser mostró cómo perciben los funcionarios municipales la participación ciudadana. Desde su perspectiva, los principales medios para tomar en cuenta a los ciudadanos en la toma de decisiones es el cabildo, le siguen los comités vecinales y los foros de consulta.

Las demandas de los ciudadanos se captan principalmente en la campaña política y durante la gestión a través de quejas directas, marchas y plañtones. Podemos considerar crítica esta situación, ya que según los propios funcionarios [Memorias, 1995] los cabildos por lo general están formados por gente con limitada capacidad para desempeñar el puesto, por lo cual no son el medio más efectivo para que los ciudadanos obtengan solución a sus demandas. La participación ciudadana es sin duda de gran importancia para que los municipios activen las fuerzas internas del desarrollo económico, sin embargo observamos que los gobiernos municipales no cuentan con mecanismos de participación ciudadana, lo que genera que el gasto se asigne a los grupos de la población mejor organizados, lo cual obstaculiza la planeación y administración adecuada de los recursos municipales.

FACTORES ORGANIZACIONALES

Políticas legislativas

En cuanto a las políticas legislativas, podemos decir que la ley de ingresos de los municipios son aprobadas en los congresos estatales, pero que los diputados locales a pesar de representar a parte de los municipios se desentienden de ellos, lo que da como resultado que los legisladores de los estados no tengan al municipio en mente y su actividad legislativa no sea acorde con su problemática.

Prácticas gerenciales

Los sistemas administrativos de los municipios son muchas veces inexistentes, por lo tanto la planeación es imposible. Este problema se deriva, según los funcionarios municipales, de que

los periodos de gobierno son cortos y de la falta de recursos humanos capacitados [*Memorias*, 1995].

FACTORES FINANCIEROS

Ingreso

Los ingresos municipales resultan insuficientes a pesar de que como lo muestra el cuadro 1 los ingresos de los municipios en el occidente del país de 1980 a 1990 crecieron en términos reales, pero muestran una mayor dependencia de las participaciones. Los factores que explican la insuficiencia de ingresos en los municipios son la desigual distribución del mecanismo de coordinación fiscal, las pocas fuentes de tributación, la falta de capacidad administrativa para hacer eficiente las fuentes de ingreso y la poca credibilidad de los ciudadanos hacia las políticas de cobro municipal debido a su politización [Ineser, 1994]. La estimación del índice de presión fiscal³ nos dice que los municipios metropolitanos del occidente no hacen un esfuerzo mayor para obtener ingresos propios que los municipios urbanos y semirurbanos, incluso los índices de presión fiscal más altos los tienen los municipios semirurbanos. A continuación se analizará la importancia de los diferentes rubros de ingreso de los principales municipios del occidente del país, para los años 1980 y 1990 así como su variación entre ambos. Para ello dividiremos los ingresos en dos grandes apartados: los ingresos propios⁴ y las participaciones. El porcentaje de composición entre ambos rubros es importante porque cuando en un municipio las participaciones son un porcentaje mayor que los ingresos propios se tiene una marcada dependencia de las fuentes estatales y federales, y los ingresos totales dependen de la capacidad negociadora del muni-

³ La estimación del índice de presión fiscal se realizó de la siguiente manera: se sumaron todos los rubros que son fuente de ingreso propio (por lo tanto se excluyeron las participaciones) y se dividieron entre el total de ingresos del municipio.

⁴ Los ingresos propios para 1980 se obtuvieron de la suma de los ingresos por: impuesto, derechos, productos y aprovechamiento; para 1990 son la suma de anteriores más los recibidos a través de deuda pública y el rango otros que agrupa la suma de: por cuenta de terceros, disponibilidades y cuentas de orden.

cipio y de las políticas estatales, lo cual le resta autonomía al municipio. En cambio, cuando en un municipio los ingresos propios son más representativos que las participaciones ocurre lo contrario, es decir, el monto total de ingresos se incrementa por la adición de los ingresos que recauda el municipio, éste gana en autonomía en el destino de sus ingresos y, finalmente, una política de distribución de las participaciones lo afecta en menor medida.

DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS POR RUBROS PARA 1980 Y 1990

En promedio los ingresos propios de los municipios de la región para 1990 en relación con 1980 aumentaron, lo que produjo una menor importancia de las participaciones. Para 1980 los ingresos propios eran el 48.18% del total y para 1990 pasaron al 53.01, lo que reflejó un crecimiento del 10%; por su parte las participaciones redujeron su importancia en un 9.32% al pasar del 51.82 al 46.99% para los años mencionados (véase el cuadro 2).

Para 1980 los ingresos de los municipios del estado de Zacatecas eran los que dependían en mayor medida de las participaciones, cuyo porcentaje era del 65.98%; después le seguían los municipios de los estados de Sinaloa, Michoacán y Jalisco cuyos ingresos dependían de este rubro en 58.97, 54.83 y 52.60%, respectivamente. Estos porcentajes estaban por encima de la media regional, que era del 51.82%. En el resto de los estados era menor, siendo, por orden descendente: Colima, Guanajuato, Nayarit y Aguascalientes, que dependían de este rubro en un 49.94, 47.75, 44.13 y 13.64%, respectivamente. Así, los municipios de Aguascalientes eran los que tenían un porcentaje de dependencia de las participaciones estatales menor y en forma complementaria el porcentaje que sus ingresos propios representaban un porcentaje mayor, del 86.36% para 1980. De igual forma, Zacatecas ocupaba el octavo lugar en el porcentaje de ingresos propios, que eran de sólo 34.02% del total de sus ingresos también para 1980.

Para 1990 los municipios del estado de Nayarit eran los que mostraban más dependencia de las participaciones, ya que éstas formaban el 73.66% de sus ingresos; le seguía Aguascalientes con el 70.94, Colima con el 60.96, Zacatecas con el

CUADRO 2
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES POR RUBRO DE INGRESO, PROMEDIO REGIONAL Y PROMEDIO ESTATAL PARA 1980 Y 1990¹

Región	Ingresos propios			Ingresos por participaciones		
	1980	1990	Increment. 1990/1980	1980	1990	Increment. 1990/1980
Prom. regional ²	48.18	53.01	10.03	51.82	46.99	-9.32
Aguascalientes ³	86.36 1	29.06 7	-66.35 8	13.64 8	70.94 2	420.07 1
Colima	50.06 4	39.04 6	-22.01 6	49.94 5	60.96 3	22.06 3
Guanajuato	52.25 3	57.47 2	9.98 5	47.75 6	42.53 7	-10.92 4
Jalisco	47.40 5	56.07 3	18.28 4	52.60 4	43.93 5	-16.47 5
Michoacán	45.17 6	62.30 1	37.92 2	54.83 3	37.70 8	-31.24 8
Nayarit	55.87 2	26.34 8	-52.84 7	44.13 7	73.66 1	66.89 2
Sinaloa	41.03 7	56.25 4	37.09 3	58.97 2	43.75 6	-25.81 6
Zacatecas	34.02 8	52.03 5	52.94 1	65.98 1	47.97 4	-27.30 7

¹ Los números que aparecen después del dato en algunas celdas indican el lugar que ese promedio estatal ocupa con respecto a los demás en el rubro referido.

² El promedio regional se calculó sumando los porcentajes del rubro en cuestión y dividiéndolos entre el total de municipios, 85 para 1980 y 83 para 1990, se toman 83 porque se carece de la información de dos municipios del estado de Nayarit.

³ El promedio para los estados se calculó sumando los porcentajes del rubro en cuestión y dividiéndolos entre el total de municipios: 5 de Aguascalientes, 4 de Colima, 16 de Guanajuato, 21 de Jalisco, 10 de Michoacán, 5 de Nayarit en 1980 y 3 en 1990, 12 municipios de Sinaloa y 12 de Zacatecas.

FUENTE: *Finanzas públicas y municipales de México, 1976-1986 Y 1989-1991*, INEGI.

47.97%; y por debajo del promedio regional estaban Jalisco con el 43.93, Sinaloa con el 43.75, Guanajuato con el 42.53 y en último lugar Michoacán, con apenas el 37.70% de dependencia de las participaciones. En cuanto a la importancia comparativa entre los municipios de cada estado con el resto en relación con el porcentaje de recaudación de ingresos propios resalta el caso de Aguascalientes, que de ser el municipio que en 1980 recaudaba por ventualmente más ingresos propios para 1990 pasó al séptimo lugar.⁵ Nayarit pasó del 2º al 8º lugar, Colima descendió del 4º al 6º y los demás estados subieron de clasificación: Guanajuato, que ocupaba el lugar 3º ascendió al 2º, Jalisco del 5º ascendió al 4º, Zacatecas del 8º ascendió al 5º y Michoacán del 6º ascendió al primer lugar en generación de ingresos propios, entre uno y otro año.

Para conocer la composición de los ingresos propios se presenta el cuadro 3, donde se muestra la recomposición que en los rubros que conforman estos ingresos se dio entre 1980 y 1990. Es destacable que el promedio total de ingresos propios de los municipios de la región se incrementó entre ambos años, lo que se debió de manera principal al incremento de la participación de los ingresos por impuestos en un 100.22%, al pasar de contribuir con el 15.64% al total de ingresos propios en 1980 al 31.31 para 1990. En lo anterior influyó que el municipio, a partir de la reforma municipal, comenzó a cobrar el impuesto predial y se tradujo en que el resto de los rubros de ingresos disminuyeran su importancia.

En cuanto a los ingresos por deuda pública y otros rubros no eran considerados en 1980, por lo que no se pueden hacer comparaciones. Para 1990 el promedio regional de los porcentajes de ingresos por deuda pública es del 15.18%, lo que hace que los ingresos por este concepto ocupen el tercer lugar después de los impuestos y aprovechamiento que contribuían con el 31.31 y 21.50% del total de ingresos. Se concluye que el rubro de deuda absorbió la importancia porcentual que perdieron los rubros que ya se mencionaron para contribuir con aproximadamente

⁵ En el caso de Aguascalientes el promedio de ingresos propios perdió importancia porque las participaciones incrementaron su contribución porcentual en 420%, su alto incremento se debió a que en 1980 tres de los cinco municipios no recibieron participaciones.

CUADRO 3

PORCENTAJES DE COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DE LOS PROMEDIOS ESTATALES DE LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DEL OCCIDENTE DEL PAÍS PARA 1980 Y 1990

Estado	Año	Ingresos propios	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamiento	Deuda pública	Otros
Promedio regional	1980	100	15.64	27.32	29.74	24.95	0.00	0.00
	1990	100	31.31	14.40	14.22	21.50	15.18	3.39
	Inc. 90/80		100.22	47.30	-52.18	13.84	N.C.	N.C.
Aguascalientes	1980	100	19.29	7.05	28.19	45.48	0.00	0.00
	1990	100	10.26	7.54	38.72	11.60	27.84	4.04
	Inc. 90/80		46.83	7.06	37.36	74.49	N.C.	N.C.
Colima	1980	100	27.92	12.29	49.79	10.00	0.00	0.00
	1990	100	28.37	14.48	26.27	10.18	14.91	5.79
	Inc. 90/80		1.62	17.79	-47.23	1.82	N.C.	N.C.
Guanajuato	1980	100	19.13	17.85	34.40	28.62	0.00	0.00
	1990	100	48.81	10.73	10.78	11.98	15.37	2.33
	Inc. 90/80		155.15	39.89	-68.66	58.15	N.C.	N.C.
Jalisco	1980	100	9.36	36.49	28.53	25.61	0.00	0.00
	1990	100	19.12	23.35	16.26	32.09	7.79	1.40
	Inc. 90/80		104.24	36.03	-43.01	25.29	N.C.	N.C.
Michoacán	1980	100	9.24	31.30	30.26	29.20	0.00	0.00
	1990	100	26.60	20.28	6.05	18.93	17.80	10.34
	Inc. 90/80		187.90	35.20	-80.02	35.17	N.C.	N.C.
Nayarit	1980	100	14.17	38.71	20.71	26.41	0.00	0.00
	1990	100	0.00	22.67	13.91	24.84	20.58	18.00
	Inc. 90/80		100.00	41.44	-32.82	5.97	N.C.	N.C.
Sinaloa	1980	100	25.65	24.29	27.68	22.38	0.00	0.00
	1990	100	48.12	5.58	5.04	18.55	22.55	0.16
	Inc. 90/80		87.61	77.04	-81.78	17.10	N.C.	N.C.
Zacatecas	1980	100	12.27	32.31	25.01	13.74	0.00	0.00
	1990	100	33.98	8.30	17.09	27.79	11.80	1.04
	Inc. 90/80		176.89	74.31	-31.68	102.24	N.C.	N.C.

FUENTE: Finanzas públicas y municipales de México, 1976-1986 y 1989-1991, INEGI.

la sexta parte del total de los ingresos propios de los municipios de la región. El porcentaje de otros rubros sólo contribuyó con 3.39% a los ingresos totales para 1990.

Respecto a los porcentajes de participación de los diferentes rubros en los ingresos propios por estados sólo se analizaron los que fueron más relevantes para cada año. En los municipios de Aguascalientes en 1980 los ingresos por aprovechamiento representaban el 45.48%, seguidos por los de por producto con 28.19 y finalmente los de por impuestos con 19.29; para 1990 el rubro principal es de por producto con 38.72%, después el de deuda con 27.84% y el aprovechamiento pasa al tercer lugar con 11.60%. En el caso de los municipios de Colima los impuestos que más contribuían en 1980 eran por productos con 49.79% y por impuestos en segundo con 27.92; para 1990 se mantienen los mismos lugares aunque pierden importancia relativa, misma que gana el rubro de deuda que ocupa el tercer sitio con 14.91% del total. Para Guanajuato la más alta participación corresponde a los rubros de productos y aprovechamientos en 1980 y para 1990 los impuestos pasan a ocupar el primer lugar con 48.81%, y los ingresos por deuda pasan al segundo con el 15.37. Para Jalisco en 1980 los rubros de mayor contribución son derechos y productos con 36.49 y 28.53%, pero para 1990 pasa al primer lugar el rubro aprovechamientos y derechos con 32.09 y 23.35%. En Michoacán los rubros principales en 1980 eran derechos y productos con 31.30 y 30.26%, y para 1990 los principales fueron los impuestos con 26.90 y los derechos con 20.28 del total; los impuestos por deuda llegan a absorber el 17.80%. En Nayarit, en 1980 los principales rubros eran derechos con 38.71% y productos con 20.71, para 1990 gana lugar el rubro aprovechamiento con 24.84% y le sigue derechos con 22.67; la deuda pública representa el tercer lugar con 20.58% del total. En Sinaloa los dos primeros lugares eran en 1980 para productos e impuestos que contribuían con el 27.68 y el 25.65%; para 1990 estos lugares fueron ocupados por los impuestos y la deuda con 48.12 y 22.55% de participación en los ingresos totales. Finalmente, en 1980 los ingresos propios de Zacatecas provenían de los derechos (32.31) y de los productos (25.01); pero para 1990 éstos pierden importancia, que es recuperada por los impuestos (33.98) y por aprovechamiento (27.79).

CUADRO 4
ANÁLISIS DEL NÚMERO DE MUNICIPIOS MÁS REPRESENTATIVOS DEL OCCIDENTE DEL PAÍS,
EN LOS QUE LOS INGRESOS PROPIOS, LAS TRANSFERENCIAS Y LA DEUDA PÚBLICA SON MUY SIGNIFICATIVOS PARA 1980 Y 1990

Concepto	1980		1990		Variación porcentual
	Municipios	Porcentaje	Municipios	Porcentaje	
Ingresos propios mayores o iguales al 65 por ciento	11	12.94	21	25.30	95.52
Ingresos propios menores o iguales al 30 por ciento ¹	17	20.00	7	8.43	-57.85
Deuda pública mayor o igual al 25 por ciento					
Del total de ingresos propios	N.C.	N.C.	18	21.69	N.C.
Deuda pública igual a cero	N.C.	N.C.	16	19.28	N.C.

¹ Esta fila al igual que la anterior se puede leer también de forma complementaria para las participaciones, esto es cuando los ingresos propios son iguales o mayores al 65% las participaciones son menores al 45; y cuando los ingresos propios son menores o iguales al 30% las participaciones son mayores al 30 por ciento.

FUENTE: *Finanzas públicas y municipales de México, 1976-1986 y 1989-1991*, INEGI.

Por último se analizará el número de municipios en los que los porcentajes de ingresos propios o por transferencias son muy representativos, y en los que sus ingresos propios tienen elevada dependencia de la deuda pública.

En relación con los ingresos propios, es sorprendente que en 1980 en cinco municipios estos fueron del 100% del total de sus ingresos, es decir que no recibieron participaciones. De estos municipios tres eran de Aguascalientes y dos de Jalisco. En forma contradictoria, también en el mismo año dos municipios de Zacatecas dependieron al 100% de las participaciones porque no tuvieron ingresos propios. Un último dato interesante es que sólo en cuatro municipios sus ingresos propios fueron mayores al 65% para ambos años. Estos fueron: Aguascalientes, Morelón en Guanajuato, Puerto Vallarta y Zapopan, en Jalisco.

Por otra parte, en 1980 sólo en el 12.94% de los municipios sus ingresos propios eran superiores al 65% (lo que equivale a que dependían de las participaciones en un 35% o más). Estos eran 11 municipios de un total de 85; para 1990 este porcentaje se incrementó, de tal forma que fueron 21 municipios con esta característica y representaban el 25.30% del total de los analizados. Sinaloa y Zacatecas en 1980 no tenían municipios en los que sus ingresos propios fueran iguales o superiores al 65%, y para 1990 ya había tres en cada estado con ese porcentaje de ingresos propios.

Por el contrario, en 1980 en el 20% de los municipios analizados sus ingresos propios eran menores al 30% y por lo mismo dependían de las participaciones en un 70% o más; aunque es de resaltar que para 1990 los municipios con la característica anterior sólo eran el 8.43% del total, esto es 7 de 83. En cuanto a lo anterior, Aguascalientes en el primer año no tenía municipio alguno y para el segundo tenía tres, esto es el 60% de sus municipios dependía de las participaciones en un 70% o más. En Colima no existían municipios con ese grado de dependencia; en Guanajuato era en el primer año y cero en el segundo; en Jalisco el dato es alentador, ya que los municipios con ese grado de dependencia pasan de siete a uno; en Michoacán son uno y cero para los años de referencia. En Nayarit de cero municipios en 1980 se pasa a dos en 1990 cuyos ingresos propios son menores al 30% de sus ingresos totales. En Sinaloa la proporción decrece de

tres a cero entre ambos años. Finalmente en Zacatecas también disminuye los municipios de cinco a uno.

Gasto

En cuanto a los egresos, en la mayoría de los municipios el gasto per cápita de 1980 a 1990 se duplicó (véase cuadro 5), pero con el inconveniente de que los gastos administrativos siguen siendo significativos hasta alcanzar aproximadamente un 60% (pago de personal principalmente). Las razones de que se gaste de manera ineficiente son: a) la falta de sistemas administrativos y b) exceso de personal en los ayuntamientos debido a compromisos políticos adquiridos (Ineser).

Además se muestra en el cuadro 5 (marcado con asterisco) que los municipios principales de cada estado tienen el gasto per cápita mayor con respecto a los municipios del mismo estado, lo que nos habla de una desigual asignación de los recursos, ya que como vimos anteriormente no existe esfuerzo mayor de estos municipios por captar más recursos propios ni muestran una tasa de dependencia mayor que el resto de los municipios analizados.

Otro dato importante de mencionar es que las principales obras que se realizan en los municipios se llevan a cabo en la cabecera municipal (Ineser), lo que implica que el patrón de concentración de recursos que se da en los niveles federal y estatal se reproduce en los municipios, generando un desarrollo intramunicipal desigual.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR RUBROS PARA 1980 Y 1990

En términos generales se observa que en la mayoría de los municipios decreció el porcentaje dedicado a obras públicas y de fomento con respecto al gasto total; por su parte el porcentaje destinado a gastos administrativos también decreció, observándose que el rubro otros gastos fue el que absorbió el descenso de los dos anteriores.

El promedio regional de los porcentajes de gasto en obra pública y en gastos administrativos de los municipios analizados decreció, pasando entre 1980 y 1990 de representar el 30.97 al 25.57% para gastos en obra pública, y del 65.97 al 54.73%

CUADRO 5
EGRESOS ENTRE LA POBLACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL OCCIDENTE, 1980-1990
(MILLONES DE PESOS) (1980=100)

Egresos/población			Egresos/población		
Municipio	1980	1990	Municipio	1980	1990
Aguascalientes	0.5508	1.1437	Tonalá	0.2492	0.4272
Calvillo	0.3235	0.6128	Zapopan	0.3058	1.0889
Jesús María	0.3977	0.6801	Zapotlanejo	0.2810	0.9629
Pabellón Arteaga	0.3529	0.8517	Apatzingán	0.2902	0.3590
Rincón de Romos	0.6668	0.6560	Hidalgo	0.1511	0.2891
Colima	0.4282	1.4480	La Piedad	0.4716	0.8992
Manzanillo	0.5321	1.0774	Lázaro Cárdenas	1.0103	0.7103
Tecomán	0.3728	0.7798	Morelia	0.3427	0.4068
Villa de Álvarez	0.2559	0.5733	Sahuayo	0.1735	0.7289
Abasolo	0.1510	0.3134	Uruapan	0.3810	0.3542
Acámbaro	0.1834	0.3864	Zacapu	0.3513	0.3812
San Miguel de Allende	0.2448	0.4775	Zamora	0.4054	0.4702
Celaya	0.5844	0.6422	Zitácuaro	0.2152	0.2910
Cortázar	0.1631	0.3013	Tepic	0.4653	0.7617
Dolores Hidalgo	0.1188	0.2348	Compostela	0.1392	0.6022
Guanajuato	0.5983	0.7358	San Blas	0.1674	0.0000
Irapuato	0.4588	0.5158	Santiago Ixcuintla	0.1617	0.3794
León	0.6603	0.5842	Tuxpan	0.1761	0.0000
Moroleón	0.2898	0.6635	Ahome	0.5301	0.6898
Pénjamo	0.1522	0.1847	Angostura	0.4941	1.3484
Salamanca	0.4936	0.4219	Culiacán	0.3607	0.8570
Salvatierra	0.1056	0.2256	Elota	0.4038	0.7585

continúa

continuación Cuadro 5

Egresos/población			Egresos/población		
Municipio	1980	1990	Municipio	1980	1990
San Francisco del Rincón	0.2253	0.5687	Escuinapa	0.3717	0.7799
Silao	0.1558	0.2732	El Fuerte	0.4058	0.6095
Valle de Santiago	0.2290	0.1787	Guasave	0.6738	0.7997
Ameca	0.4559	0.6523	Mazatlán	0.8160	1.2883
Arandas	0.2402	0.4113	Mocorito	0.2681	0.6322
Atotonilco el Alto	0.2954	1.1623	Rosario	0.4477	0.5975
Autlán de Navarro	0.4096	0.7213	Salvador Alvarado	1.2097	1.1877
La Barca	0.4286	0.4553	Sinaloa	0.2103	0.4833
Ciudad Guzmán	0.5774	0.9723	Fresnillo	0.2191	0.4100
Chapala	0.7183	0.6400	Guadalupe	0.0974	0.3388
Encarnación de Díaz	0.2529	0.5243	Jalpa	0.1687	0.9251
Guadalajara	0.6033	0.0782	Jerez	0.1813	0.9120
Lagos de Moreno	0.3677	0.6684	Loreto	0.0758	1.0563
Ocotlán	0.3210	0.4554	Nochistlán	0.1180	0.6988
Poncitlán	0.7805	0.4469	Río Grande	0.1046	0.7030
Puerto Vallarta	0.7891	3.2207	Sombrerete	0.1005	0.4286
El Salto	0.3520	1.1534	Valparaiso	0.0679	0.7022
San Juan de los Lagos	0.4921	0.5725	Villa de Cos	0.0817	1.0285
Tepatitlán de Morelos	0.2042	0.5229	Villanueva	0.1124	1.0462
Tlaquemulco de Zuñiga	0.1578	0.6796	Zacatecas	0.3603	0.6753
Tlaquepaque	0.5301	0.6055			

FUENTE: Finanzas públicas municipales de México, 1976-1986, 1989-1991, INEGI.

para gastos administrativos; mientras que el promedio del porcentaje destinado a otros gastos se incrementó pasando de representar el 3.06 al 19.7% entre 1980 y 1990, respectivamente. Esto nos dio un crecimiento negativo para 1990 respecto a 1980 de 17.44 y 17.05% para los rubros de gastos en obra pública y de gastos administrativos respectivamente, y un crecimiento positivo para el rubro de otros gastos del 544.8 por ciento.

En cuanto a los porcentajes destinados a obra pública y fomento en cada estado, los comparemos con el promedio regional y las variaciones en sí mismos. En 1980 sólo había dos estados que en el gasto de obra pública estaban por arriba del promedio regional, que era del 30.97%; estos estados eran Aguascalientes y Jalisco, que dedicaban el 63.03 y el 39.51% respectivamente a este rubro; el resto de los estados estaban por debajo del promedio regional y dedicaban a este rubro, por orden descendente: Guanajuato, 29.37; Colima, 27.99; Sinaloa, 27.51; Zacatecas, 24.55, y los dos últimos que dedicaban un porcentaje menor en términos comparativos: Michoacán 21.08 y Nayarit 13.91% respecto al total de sus egresos.

Para 1990 había tres estados que estaban por encima del promedio regional en el porcentaje de gasto en obras públicas, que era de 25.57% respecto al gasto total, porcentaje que era menor al del año anterior. Estos estados eran nuevamente Aguascalientes con 44.83%, aunque su porcentaje era menor al del año anterior, le seguía Zacatecas con 33.81, que había pasado del sexto al segundo y finalmente estaba Guanajuato con 29.71% que era, al igual que el año anterior, el tercer lugar aunque esta vez estaba por encima de la media regional. Los cinco estados restantes estaban por debajo del promedio y eran Jalisco con 22.60% que había pasado del segundo al cuarto lugar; le seguía Colima con 21.49, que había descendido del cuarto al quinto lugar; después estaba Sinaloa con 20.25%, que también había descendido del quinto al sexto lugar, y finalmente estaban Michoacán y Nayarit con 17.71 y 12.05%, que se mantenían en el séptimo y octavo lugar, respectivamente.

En cuanto al crecimiento del porcentaje dedicado a obra pública, para 1990 respecto de 1980 sólo dos estados tuvieron crecimiento positivo: Zacatecas y Guanajuato con 37.75 y 1.16% respectivamente; lo anterior muestra que Zacatecas tuvo un gran crecimiento en el porcentaje que destina a obra pública,

CUADRO 6
ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DEL GASTO MUNICIPAL POR RUBRO, PROMEDIO REGIONAL Y PROMEDIO ESTATAL, PARA 1980 Y 1990¹

Región	Gastos administrativos			Gastos en obra pública			Otros gastos		
	1980	1990	Incremento 1990/1980	1980	1990	Incremento 1990/1980	1980	1990	Incremento 1990/1980
Prom. regional ²	65.97	54.73	-17.05	30.97	25.57	-17.44	3.06	19.7	544.82
Aguascalientes ³	34.54 8	43.92 8	27.14 1	63.03 1	44.83 1	-28.88 7	2.42	11.25	364.12
Colima	70.79 4	59.39 4	-16.11 4	27.99 4	21.49 5	-23.21 5	1.22	19.12	
Guanajuato	70.21 5	53.73 6	-23.47 6	29.31 3	29.71 3	1.16 2	0.42	16.56	3 816.40
Jalisco	57.83 7	54.87 5	-5.12 3	39.51 2	22.60 4	-42.79 8	2.66	22.53	748.35
Michoacán	72.48 3	60.09 3	-17.10 5	21.08 7	17.71 7	-16.01 4	6.43	22.20	245.14
Nayarit	84.62 1	62.97 1	-25.59 7	13.91 8	12.05 8	-13.40 3	1.46	24.98	1 607.13
Sinaloa	63.96 6	62.24 2	-2.68 2	27.57 5	20.25 6	-26.53 6	8.47	17.50	106.63
Zacatecas	74.88 2	44.72 7	-40.28 8	24.55 6	33.81 2	37.75 1	0.57	21.47	3 635.74

¹ Cuando en algunas celdas, después del dato aparecen números, éstos indican el lugar que dicho estado ocupa con respecto a los demás en el rubro referido.

² El promedio regional se calculó sumando los porcentajes del rubro en cuestión y dividiéndolos entre el total de municipios, 85 para 1980 y 83 para 1990, se toman 83 porque se carece de la información de dos municipios del estado de Nayarit.

³ El promedio para los estados se calculó sumando los porcentajes del rubro en cuestión y dividiéndolos entre el total de municipios: 5 de Aguascalientes, 4 de Colima, 16 de Guanajuato, 21 de Jalisco, 10 de Michoacán, 5 de Nayarit en 1980 y 3 en 1990, 12 municipios de Sinaloa y 12 de Zacatecas.

FUENTE: *Finanzas públicas y municipales de México*, 1976-1986 y 1989-1991, INEGI.

aunque cabe resaltar que este crecimiento se debe a que en 1980 el estado dedicaba un porcentaje muy pequeño a este rubro. Los otros seis estados tuvieron un crecimiento negativo en el porcentaje dedicado a este rubro.

En cuanto al número de municipios que dedican mayor porcentaje a obras públicas y de fomento que a gastos administrativos son la mayoría, ya que en su mayoría los municipios dedican a obras públicas y de fomento un porcentaje menor que el destinado a gastos administrativos, además de que este porcentaje tiende a decrecer, ya que en 1980 sólo 14 municipios, esto es 16.47% de un total de 85 dedicaban un porcentaje mayor al primer rubro que al segundo, y para 1990 los municipios con esta característica sólo eran ocho, el 9.64% de un total de 83.

Es de resaltar el caso de Aguascalientes, en el que de los cinco municipios cuatro en 1980 y dos en 1990 destinaban mayor porcentaje a obra pública que a gastos administrativos. En los casos de Colima y Nayarit en ambos años ninguno de los municipios presentaban esta característica. Guanajuato incrementó de cero a dos municipios en estas condiciones: Jalisco, Michoacán y Sinaloa decrecieron al pasar de seis a uno, de dos a cero y de uno a cero respectivamente, para ambos años. Y finalmente Zacatecas creció al pasar de uno a tres municipios que dedican mayor porcentaje a obra pública que a gastos administrativos, en los años mencionados.

En cuanto a que algunos municipios destinan un porcentaje para obra pública y de fomento menor o igual al 10%; en 1980 se encontró que 10 municipios, esto es el 11.76% con respecto al total de 85 destinaron a obra pública el 10% o menos; de éstos, siete no destinaron un solo punto porcentual a este rubro, cuatro de ellos son de Michoacán, uno de Nayarit y dos de Zacatecas. Para 1990, nueve municipios de 83, esto es el 10.84%, presentaron estas características.

De 83 municipios analizados sólo 43.37% tuvieron un incremento positivo del rubro de obras públicas, mientras en el 56.63% su incremento en este rubro fue negativo. Los estados con más municipios que incrementaron su porcentaje destinado a obras públicas fueron Zacatecas (8 municipios de 12) y Guanajuato con 10 de 16.

CUADRO 7
ANÁLISIS DE LAS FRECUENCIAS EN LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS MUNICIPIOS PARA 1980 Y 1990

Concepto	1980		1990	
	Frecuencias	Porcentajes	Frecuencias	Porcentajes
Munic. que gastan mayor porc. en obra pública que en gastos administrativos	14	16.47	8	9.64
Munic. que su obra es igual o menor al 10 % de su presupuesto	10	11.76	9	10.84
Munic. que gastan 70 % o más en gastos administrativos	39	45.88	12	14.46
Munic. que increm. su gasto en obras públicas para 1990 respecto a 1980	N.C.	N.C.	36	43.37
Munic. que el incremento anterior fue superior al 50 por ciento	N.C.	N.C.	16	19.27
Munic. que su incremento negativo en obras públicas fue superior al 50 por ciento	N.C.	N.C.	25	30.12

FUENTE: *Finanzas públicas y municipales de México*, 1976-1986 y 1989-1991, INEGI.

Posición operativa

La política de financiamiento de los municipios en el occidente del país vía deuda empezó a ser utilizada de manera generalizada en los noventa, por lo tanto en los ochenta los municipios siempre presentaban sus presupuestos balanceados.

Estructura deficitaria

De los ingresos por deuda, dado que no existían en 1980 no es posible calcular su crecimiento. En relación con su contribución al total de ingresos propios para 1990 se observó que son los municipios de Jalisco los que tuvieron menor dependencia de los ingresos por este concepto, ya que sólo representaron el 7.79% del total de sus ingresos propios; por el contrario Aguascalientes tenía la mayor dependencia de este rubro 27.84%, le seguía Sinaloa con 22.55, después Nayarit con 20.53, en cuarto lugar Michoacán con 17.80, y los tres últimos, cuya dependencia de los ingresos por deuda era menor, excluyendo obviamente Jalisco, eran Guanajuato, Colima y Zacatecas con 15.37, 14.91 y 11.80% respectivamente, todos para 1990.

En cuanto a la deuda pública como porcentaje de los ingresos propios, para 1990 en tres municipios de 83 fue mayor al 50% de los ingresos propios; de estos municipios dos eran de Guanajuato y uno de Jalisco. Asimismo, en 18 municipios, esto es el 21.69% contribuyó a los ingresos propios con más de una cuarta parte (25%). De estos 18, tres eran de Aguascalientes, uno de Colima, tres de Guanajuato, uno de Jalisco, dos de Michoacán, uno de Nayarit, cuatro de Sinaloa y tres de Zacatecas. Y sólo en 16 municipios, esto es el 19.28% respecto al total de la región, sus ingresos no corresponden a deuda pública.

En la misma encuesta encontramos que las principales instituciones otorgantes de crédito son Banobras y la banca comercial, y que gran parte de los créditos son de corto plazo; además no existen lineamientos para definir cuál es la capacidad de endeudamiento de un municipio, lo cual genera que muchos adquieran financiamiento para pagar deudas contraídas por gobiernos anteriores, o bien que algunos gobiernos municipales no aprovechen el financiamiento para llevar a cabo proyectos importantes. Finalmente esto se tradujo en que los municipios del occidente del país se encuentran hoy

con un importante nivel de endeudamiento, que se empezó a notar en 1990.

CONCLUSIÓN

La visión centralista del federalismo fiscal mexicano ha generado municipios débiles, lo que a su vez se traduce en desigualdades regionales importantes que a partir de los ochenta se trataron de resarcir a través del proceso de descentralización. Además el proceso de globalización desde el punto de vista de varios autores presenta nuevas oportunidades para que los espacios locales sean los privilegiados, lo que exige gobiernos locales capaces de fomentar el desarrollo económico local.

En otras palabras, la descentralización y la globalización son dos procesos importantes que hoy en día influyen en el municipio. A la luz del análisis realizado páginas arriba podemos concluir que:

1] Las finanzas de los municipios del occidente del país presentan problemas en todos los ámbitos; sin embargo considero que los más relevantes e interrelacionados son las restricciones gubernamentales, cultura política, prácticas gerenciales, ingresos, egresos y deuda pública.

2] Tal como se mencionó anteriormente, el sistema de coordinación fiscal, las ineficientes prácticas gerenciales y la inadecuada incorporación de los ciudadanos a la toma de decisiones son factores que afectan negativamente a los ingresos de los municipios.

3] El hecho de que los municipios reciban recursos vía programas estatales y federales, concentren su gasto en la cabecera municipal, carezcan de recursos humanos capacitados y no tengan un mecanismo de contención de los ciudadanos genera una ineficiente distribución de los recursos en los municipios.

4] Puntualmente los cambios que se requieren son: a) modificación del sistema de coordinación fiscal que permita aumentar los ingresos municipales; b) mecanismos adecuados de participación ciudadana que le den credibilidad a la gestión municipal; c) incrementar los ingresos propios (hacer eficiente el cobro del predial); d) implementar sistemas administrativos

y de planeación, así como incorporar recursos humanos capacitados, y el replantear la relación entre municipio, estado y federación, tomando en cuenta la importancia que el municipio tiene en el contexto de la economía globalizada.

5] La globalización de la economía ofrece oportunidades para las economías locales, ya que éstas son las principales protagonistas del proceso; sin embargo, para los municipios del occidente del país se vislumbra un escenario con dos caras totalmente diferentes: por un lado tenemos los municipios tradicionales del occidente del país en los cuales los gobiernos municipales pueden desarrollar capacidad emprendedora utilizando las finanzas públicas como instrumento para generar desarrollo económico local aprovechando las ventajas de la economía globalizada, y por otro se encuentran la mayoría de los municipios incapaces de introducirse en el proceso de globalización de la economía internacional. El resultado de esta dicotomía es una mayor brecha entre municipios ricos y pobres.

Para el caso de los municipios que potencialmente pueden verse favorecidos por la globalización, se requiere analizar los impactos económicos, ambientales y sociales que se generarían en él, ya que es obvio que no todos los efectos serían positivos. Por lo tanto es necesario que los gobiernos municipales y los ciudadanos estén conscientes de los beneficios y costos que la globalización puede acarrear a sus municipios.

En lo que respecta a los municipios sin posibilidades de integración a la economía internacional, es urgente que se analicen las estrategias que deben seguir para impulsar el desarrollo local, es decir, el hecho de no tener posibilidades de integrarse al esquema dominante de la economía internacional no implica que estos municipios no tengan oportunidades de desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, A., Sánchez y M.L. García [1995], *Memoria del Seminario Regional de Finanzas Públicas Municipales*, Jalisco, Mexico, Ine-ser-Fundación Ford.
- Aroca, José [1991], "Algunas dimensiones del concepto de descentralización", en *Descentralización política y consolidación democrática*, Venezuela, Nueva Sociedad.

- Cabrero Mendoza, E. [1993], "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional", Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países, en *Documento de trabajo*, núm. 19, México, División de Administración Pública, CIDE.
- Eisinger K., Peter [1988], "The rise of the entrepreneurial state: State and local economic development policy in the United States", *Wise Editorial*.
- Mejía Lira, José [1994], "Problemática de las finanzas municipales", en *Problemática y desarrollo municipal*, México, Plaza y Valdés Editores, pp. 99-110.
- Merino, Mauricio [1994], *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México.
- Nadal, Francesc [1989], *Geografía de los recursos fiscales: introducción a los problemas fiscales del crecimiento urbano*, España, Universidad de Barcelona.
- Osborne, D. y T. Gaebler [1993], *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Editorial Plume.
- Porter E., Michael [1991], *La ventaja competitiva de las naciones*, Editorial Vergara.
- Provencio, Enrique [1988], "Participación, democracia y descentralización (1983-1987)", en *México: el reclamo democrático*, pp. 245-258.
- Velázquez Carranza, Y. [1985], "La hacienda municipal", en *Estudios Municipales*, núm. 1, enero-febrero, pp. 67-82.

EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN FISCAL DE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES EN MÉXICO 1970-1990

José Gerardo Moreno Ayala*

Antes de tratar cómo se desarrolló de 1970 a 1990 el sistema fiscal federal que se ha caracterizado como centralista, quisieramos precisar que no consideramos este concepto como un epíteto negativo o positivo, como un adjetivo que en su misma esencia denota algo malo, injusto, o viceversa, y que por lo tanto deba luchar por suprimirse o conservarse.

Consideramos el centralismo, por el contrario, como la expresión de un proceso que se da en la realidad en un tiempo y espacio determinado, de acuerdo con ciertas "leyes", aun a pesar de que se den en el marco de las relaciones humanas y, por ello mismo, con la participación de los hombres y grupos sociales inmersos en esa realidad económica, social y política.

Es necesario que destaquemos, aunque sea a un nivel muy general, que existe una relación necesaria pero no lineal entre el centralismo económico, político, social y espacial que rige en la sociedad mexicana y el centralismo fiscal. De esta manera, concebimos al centralismo fiscal como el proceso mediante el cual, en las relaciones fiscales intergubernamentales entre los distintos niveles de gobierno de nuestra República, sea el federal el que de manera principal y hegemónica norme, recaude y administre los ingresos públicos. En este proceso, las determinaciones para dicha concentración no han sido meramente las de alcanzar criterios de eficiencia y racionalidad, aunque en la realidad fenoménica, y por lo tanto en las argumentaciones que de ella se hayan hecho, así se presenten. Muy por el contrario, creemos que la necesidad de dicho proceso descansa en la evolución de nuestra realidad en todos sus aspectos, pero teniendo como base la estructura económica social.

* Facultad de Planación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México.