

LA CAPACIDAD ECONÓMICA Y FISCAL DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO ANTE LA TRANSFORMACIÓN SOCIOINSTITUCIONAL DE FINALES DEL SIGLO XX

José Gerardo Moreno Ayala¹

Introducción

El planteamiento económico-evolucionista considera que a finales del siglo XX se abrió un proceso de transformación caracterizado por el agotamiento del sistema tecnoeconómico de producción en serie y consumo de masas y el surgimiento de otro sustentado en el desarrollo, aplicación y difusión de las nuevas tecnologías basadas en la informática, la microelectrónica, las telecomunicaciones, el creciente papel del conocimiento y el impulso de la gestión flexible en la producción. La conjunción de la revolución tecnoeconómica y las transformaciones radicales en la estructura institucional han dado lugar a una nueva configuración espacial del capitalismo. Por supuesto que este proceso de cambio tecnoeconómico, institucional y espacial ha hecho necesario adecuar las instituciones sociales y particularmente el papel y las funciones del Estado. Comprender la lógica de estas transformaciones constituye la base explicativa de las fuerzas que están influyendo en los cambios en el federalismo fiscal mexicano y, por supuesto, en la capacidad fiscal de los gobiernos municipales.

Así, como parte de los nuevos arreglos institucionales, se requiere que el sistema de relaciones gubernamentales modifique, además de sus “prácticas óptimas” y sus “principios y criterios de sentido común”, sus objetivos económicos y sociales, entre los cuales están ahora la promoción de innovaciones y su difusión en organizaciones, procesos y productos, el mejoramiento de la competitividad estructural en un mundo de economías abiertas, la integración y consolidación de redes de producción flexibles y mantener la integración social. En suma, se requiere un Estado que impulse la creación y consolidación de capital humano, intelectual y social (Johnson y Lundvall, 2000).

¹ Profesor-investigador. Facultad de Planeación Urbana y Regional. Universidad Autónoma del Estado de México

Sin embargo, como parte de este proceso, el Estado-nación es cuestionado tanto por las nuevas fuerzas tecnoeconómicas como por lo que suele ser incluso parte de sus políticas de reestructuración y legitimación, la descentralización de su poder administrativo, y en algunas ocasiones de recursos fiscales, hacia los gobiernos estatales y municipales. Un análisis de las posibilidades de financiación que tiene el Estado en las nuevas condiciones tecnoeconómicas y socioinstitucionales debe comprender, particularmente en los sistemas fiscales federales, los ámbitos de gobierno locales.

La nueva senda de desarrollo, sustentada en las nuevas tecnologías, y las nuevas formas de coordinación y regulación ante el “vaciamiento” del Estado-nación, ha intensificado el desarrollo desigual, pero su comprensión, dada la complejidad de los procesos de integración-fragmentación en que se desenvuelve y por lo tanto la proliferación de escalas², que no están contenidas en la dicotomía global-local y, por supuesto en la de nación - local, requiere de explorar la concreción y dinámica de las formas mega, macro, meso y microregionales, superpuestas a las antiguas fronteras nacionales y locales (Jessop, 2004).

La refuncionalización de las actividades de intervención del Estado-nación en las cuales adquieren preeminencia, por un lado, la función de acumulación con un énfasis en las necesidades de las nuevas tecnologías y, por el otro, la función de dominación por encima de la legitimación y la redistribución social, pero también las particularidades de la nueva configuración espacial del capitalismo (Empresa-red, espacio de flujos, fragmentación espacial a la par de una integración con toma de decisiones centralizadas de los procesos productivos y que se traduce en una concentración del excedente económico en los nodos globales), le confiere un mayor peso a los gobiernos locales en la provisión de infraestructura y otros servicios, así como coordinador de estrategias de innovación o aprendizaje regional o local (Becattini y Rullani, 1993, Castells, 1995; OECD, 2001; Díaz, 1995), sin que se presenten las posibilidades de su financiación con recursos propios de los gobiernos locales, particularmente en aquellas regiones, lugares y escalas que no logran generar un núcleo tecnológico endógeno ni una capacidad social de acumulación.

² Los novedosos procesos de globalización y regulación postfordistas “...han degradado la escala nacional tal como estaba constituida en el periodo de postguerra como la base para organizar las relaciones económicas, políticas y sociales, ninguna otra escala de organización económica y política (ya sea local, global, urbana, triádica, regional o suprarregional) ha ganado aún una primacía similar. Collinge (1996) se refiere a este fenómeno como la relativización de la escala” (Jessop, 2004: 27).

Derivado de lo anterior, es necesario considerar que el acoplamiento del sistema socioinstitucional al nuevo paradigma tecnoeconómico tiene como uno de los factores que van a mediar su evolución y sustentabilidad en el largo plazo, la redistribución del excedente fiscal pues, como destaca North (1993), el desempeño económico de las instituciones y organizaciones requiere una estructura de incentivos adecuada al cambio. Por lo tanto, un análisis de la distribución del excedente para determinar las posibilidades de financiación que tiene el Estado tiene que comprender, particularmente en los sistemas fiscales federales, los ámbitos de gobierno locales.

El objetivo específico del presente trabajo es determinar, para las dos últimas décadas del siglo XX y mediante un análisis de clusters, la capacidad económica regional de las entidades federativas utilizando el producto interno bruto regional per cápita y contrastarla con la capacidad tributaria y de ingresos por transferencias no condicionadas de los gobiernos municipales, también en términos per cápita y a escala de las entidades federativas. Con lo cual se pretende conocer las posibilidades de descentralización fiscal y las consecuencias para el desarrollo regional del país.

La evolución del centralismo fiscal mexicano al final del siglo XX

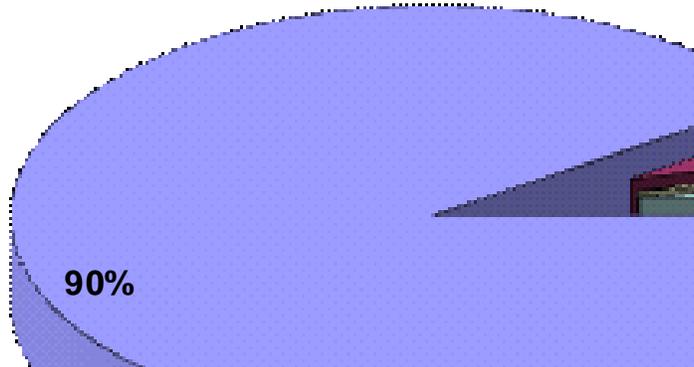
El modelo de desarrollo fordista-keynesiano, si bien presentó sus rasgos clásicos en los países desarrollados, en los países en desarrollo asumió las características de industrialización sustitutiva de importaciones, un acelerado y concentrado proceso de urbanización y el Estado como actor activo en el proceso de desarrollo, llegando a ser en muchas ocasiones el demiurgo de relaciones capitalistas e incluso él mismo transformarse en la personificación del capital. Todas estas dimensiones del desarrollo económico, socioinstitucional y espacial tuvieron como rasgo común y necesario la centralización, que a través de los objetivos de desarrollo y crecimiento y mediante mecanismos de causación acumulativa, le imprimieron una forma particularmente aguda. Es decir, la centralización debe considerarse como causa y efecto del proceso de desarrollo, bajo la forma del paradigma tecnoeconómico de la producción en serie y consumo de masas y las formas socioinstitucionales de un Estado keynesiano en un país en desarrollo. Ayala, al analizar la formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, indicaba que “La presencia económica y social de un aparato burocrático fuerte, centralizado... es asumida como elemento constitutivo básico en la modernización capitalista, y en particular en los procesos

de industrialización en los cuales casi sin excepciones históricas el Estado ha tenido un papel clave" (2001: 14). En el campo del federalismo fiscal esta dinámica socioinstitucional se expresó en una creciente centralización fiscal, entendida como el fenómeno y proceso mediante el cual el Gobierno federal se transformó en el principal sujeto activo en las relaciones fiscales entre Estado y contribuyentes. Esta centralización fiscal se expresa, fundamentalmente, en el predominio prácticamente absoluto del Gobierno federal en la soberanía de objeto³.

La centralización fiscal estuvo determinada por las prácticas óptimas y principios de sentido común del sistema socioinstitucional característico del paradigma fordista-keynesiano, pero adicionalmente, ciertas formulaciones teóricas retroalimentaron el proceso de centralización. Dos son las razones fundamentales de acuerdo a Joseph Stiglitz (1988) que justifican el peso del Gobierno federal en la recaudación en una mayor cuantía que los gobiernos locales o en una proporción mayor a la determinada por la conveniencia teórica, y son: a) el Gobierno federal es más eficiente en la recaudación fiscal que los gobiernos locales y/o sus costos de recaudación son menores y, b) que la riqueza de las regiones, en que se sustentan las bases tributarias son tan dispares que es más conveniente que el gobierno federal recaude los tributos y realice una redistribución de los recursos fiscales que beneficie a las regiones más pobres. La síntesis del proceso de centralización fiscal alcanzado hasta 1980 lo podemos observar en el gráfico 1, donde se muestra la distribución de los ingresos ordinarios gubernamentales, antes de distribuir participaciones.

³ De acuerdo con la teoría de las tres soberanías, en el hecho fiscal ejercido por el sujeto activo se puede distinguir tres momentos, que son: a) la soberanía de objeto, que recae sobre quien esté facultado para gravar la situación o hecho jurídico; b) la soberanía sobre las sumas recaudadas y que corresponde a quien recibe los rendimientos y; c) la soberanía administrativa, determinada por quien controle administrativamente la recaudación de los ingresos públicos" (Moreno, 1995:19).

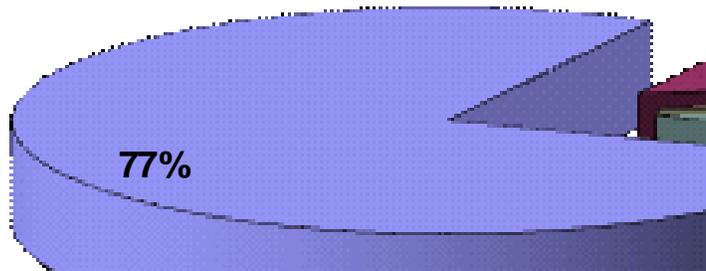
**GRÁFICO
INGRESOS ORDINARIOS DEL FE
1980
Antes de distribuir pa**



Fuente: Moreno (2007)

Así, con el gráfico 1, se puede determinar quién era, en 1980, el sujeto activo fundamental de las relaciones fiscales, es decir cuál ámbito de gobierno tenía la capacidad para decidir quién pagaba impuestos, qué tipo de impuestos, cuáles eran los montos que los contribuyentes tenían que pagar y cuándo los tenían que pagar. El Gobierno federal, en 1980, ejercía una soberanía de objeto sobre 90% de los ingresos ordinarios, pero considerando al Distrito Federal, que en ese año se consideraba parte de la estructura y presupuesto del Gobierno federal, tenemos que 92% de todos los recursos públicos eran soberanía de objeto del Gobierno federal, en tanto que apenas 8% era recaudado por estados y municipios.

GRÁFICO 2 INGRESOS ORDINARIOS DEL FISCAL MÉXICO 1980 Después de distribuir parti



Fuente: Moreno (2007)

Con el gráfico 2 se puede considerar que, ante el avance de la vía de los convenios de coordinación fiscal, los gobiernos locales accedían a una mayor cantidad de recursos fiscales a través de transferencias fiscales no condicionadas y que, por lo tanto, les permitía aumentar, relativamente, su capacidad en la toma de decisiones en materia de gasto, aumentando su soberanía sobre las sumas recaudadas. Por supuesto que con ser las participaciones federales una parte importante de los ingresos gubernamentales totales, no modificaba en lo fundamental el carácter centralista de las relaciones fiscales intergubernamentales, aún cuando permitían relativizar la condición del centralismo y la dependencia fiscal de los gobiernos locales. La necesidad de conceptualizar la relativización de la dependencia y autonomía de los gobiernos estatales, municipales y Distrito federal, se muestra claramente en que su contribución al desarrollo fiscal, al ceder sus soberanías y, por lo tanto, al reducir la participación de sus ingresos propios de 20.53% a 9.12% de los ingresos ordinarios gubernamentales totales, les permitió aumentar sus ingresos ordinarios en 3.2 veces en el periodo de una década, de 1970 a 1980 (Moreno, 1995).

Como puede observarse en el gráfico 3, el resultado de la dinámica de los ingresos propios de los ámbitos de gobierno del federalismo mexicano ha sido la creciente centralización de los ingresos gubernamentales en poder del Gobierno federal, pues después de dos décadas concentra la soberanía de objeto de 92% de todos los ingresos gubernamentales, sin incluir al Distrito federal como lo hicimos para 1980. El otro ganador fue el Distrito federal⁴ que pasó de un porcentaje de los ingresos ordinarios totales de 2% en 1980 a uno de 3% en 2002; entre los dos ámbitos de gobierno concentraban 95% de los ingresos ordinarios gubernamentales. Los municipios mantienen en 2002 el peso relativo en el total de los ingresos ordinarios que tenían en 1980. El aumento porcentual en el peso de los ingresos del Gobierno federal y la estabilidad de los ingresos municipales fue a costa de los ingresos de los gobiernos estatales, que registraron una caída en sus ingresos propios.

GRÁFICO INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDE Antes de distribuir pa



Fuente: Moreno (2007)

La modificación de la estructura de ingresos ordinarios entre los gobiernos federal, estatal, municipal y Distrito federal, alcanzada en 2002, después de realizadas las transferencias no condicionadas a los gobiernos locales, se muestra en el gráfico 4. La diferencia con la estructura de la soberanía sobre las sumas recaudadas existente en 1980 es el aumento

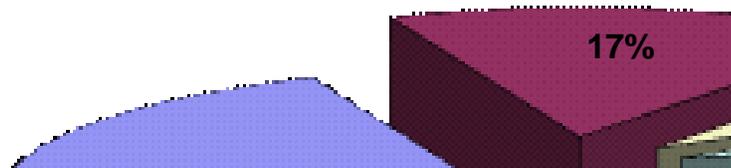
⁴ La diferente dinámica de los ingresos del Gobierno del Distrito federal, respecto a la de los otros dos ámbitos locales de gobierno, se explica porque en su caso recauda como ingresos propios los rubros de ingreso de índole tanto estatal como municipal.

relativo de capacidad en la toma de decisiones de gasto de los gobiernos estatales, que ganan 2 puntos porcentuales y los municipios que pasan de 3 a 6 por ciento de los ingresos gubernamentales totales, después de distribuir participaciones. El gobierno del Distrito federal mantiene 5% de los ingresos gubernamentales totales. En consecuencia, el Gobierno federal disminuyó su participación en la soberanía sobre las sumas recaudadas en cinco puntos porcentuales, reduciendo en esa medida su capacidad de decisión sobre el gasto gubernamental.

GRÁFICO 4

INGRESOS ORDINARIOS DEL FEDERAL

Después de distribuir parti



Fuente: Moreno (2007)

En términos históricos podemos notar que la delimitación de competencias fiscales entre los ámbitos de gobierno del federalismo en México, ha descansado más en lo que podríamos formular como la congruencia entre el centralismo estructural y el centralismo fiscal, que en una correspondencia entre las funciones que tienen asignadas cada uno de los niveles de gobierno, como la que plantearía una concepción de federalismo fiscal sustentada en la economía del bienestar y, por lo tanto, el monto de gasto necesario y los ingresos suficientes para cubrir este último (Moreno, 1995). De hecho, a lo que ha llevado este proceso integrado por la pareja centralismo estructural-centralismo fiscal es a una insuficiencia de los recursos con que cuentan los gobiernos locales para atender la demanda de bienes y servicios públicos locales en sus jurisdicciones (Arellano, 1996). Por otra parte, el centralismo fiscal ha

llevado a una abrumadora dependencia de los gobiernos de los estados y municipios respecto a las participaciones federales y esta forma de gestión intergubernamental del excedente en forma de ingresos gubernamentales ha sustentado lógicas y reglas de actuación que han retroalimentado el centralismo y la dificultad para que los actores sociales de las entidades federativas y municipios, en cuanto entes locales, se transformen en agentes autónomos de su propio desarrollo.

El perfil de la hacienda municipal

El proceso de centralización fiscal⁵, con ser enorme, no fue absoluto y quedaron en manos de cada nivel de gobierno ciertas fuentes de recaudación, las cuales podríamos englobar en ingresos propios o autónomos. Con base en lo anterior, es posible establecer que los ingresos gubernamentales propios se recaudan ya sea mediante impuestos, los cuales no implican una contraprestación directa del gobierno a los contribuyentes, o con base en ingresos no tributarios, los cuales dependen de ingresos que establecen una contraprestación directa, ya sea de carácter pública (derechos, aprovechamientos y/o aportaciones de mejoras) o privada (productos). En el caso que el peso de los ingresos tributarios sea predominante se conceptualiza a la hacienda como fiscal, mientras que cuando los ingresos no tributarios constituyen el principal rubro de recaudación, se le definiría como una hacienda patrimonialista. Esta clasificación es importante para establecer las perspectivas de financiación del gasto público de cada una de las haciendas de los gobiernos que componen el federalismo mexicano. Por lo tanto, puede servir de indicador de cómo se comportaría la recaudación en caso de que se asignaran competencias tributarias a los gobiernos locales. Por supuesto que el perfil esencial de la hacienda de los municipios es la dependencia.

En el gráfico 5 podemos observar el cambio en el perfil de la hacienda de los gobiernos municipales, después de 20 años de la gran modificación que significó la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal: el incremento del perfil de dependencia fiscal de los gobiernos municipales respecto al Gobierno federal y a pesar de las reformas al artículo 115 constitucional en 1983. En el año 2000, las participaciones federales a los municipios representaban 67.6% de sus ingresos ordinarios, siendo que en 1980 representaban 36.9%.

⁵ Las vías de la centralización fiscal en México se tratan en Moreno (1995).

Esta dependencia debe, sin embargo, relativizarse en la medida que han significado una mayor cantidad de recursos. Se podría decir que los municipios participaron del trade off entre una pérdida de soberanía de objeto por parte de las entidades federativas y un aumento en la soberanía sobre las sumas recaudadas. De hecho, con la reforma constitucional que cedió a los ayuntamientos del país la soberanía sobre los gravámenes a la propiedad inmobiliaria, les permitió incrementar su recaudación tributaria sin que implicara reducir el carácter fiscal dependiente del Gobierno federal. Esto último se aprecia en que el crecimiento real de las participaciones federales totales a los municipios aumentó, en términos reales, a una tasa promedio anual entre 1980 y 2000 de 9.7%, siendo que los impuestos se elevaron en 5.5% en promedio anual y los ingresos que dependen del patrimonio en apenas 1.5 por ciento. Los ingresos autónomos de los gobiernos municipales significaron en el año 2000 escasamente 32.4% del total de sus ingresos ordinarios, de los cuales 44.8% eran fiscales y 55.2% se sustentaban en su patrimonio, ya sea de carácter público o privado.

Con base en lo anterior, se puede considerar que los dos rubros de ingreso de los municipios que han estado y van a estar configurando las relaciones fiscales intergubernamentales y, por lo tanto las capacidades fiscales de los gobiernos municipales, son, fundamentalmente, las participaciones federales y los ingresos tributarios⁶.

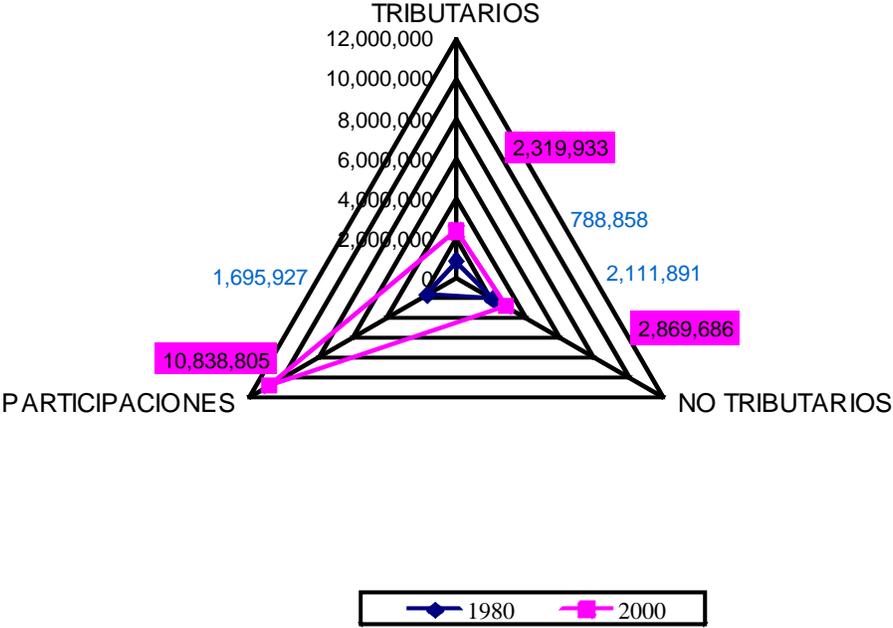
⁶ Desde antes de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal siempre estuvo presente la lucha de las entidades federativas y municipios con mayores capacidades de recaudación, determinadas por sus niveles de desarrollo económico, social, político e institucional, para aumentar sus fuentes de recaudación tributaria autónoma aún a costa de disminuir la importancia relativa del sistema de transferencias federales no condicionadas o participaciones, y ahora que el Gobierno federal está siendo incapaz para aumentar la carga fiscal y el sistema de distribución de participaciones federales ha alcanzado el límite para modificar de manera plausible su esquema de asignación, en términos de equidad y eficiencia, nuevamente se está abriendo la posibilidad entre las entidades federativas de que los aumentos en la Recaudación Federal Participable se distribuya en función de la eficiencia recaudatoria en sus ingresos propios, y sin descartar la posibilidad de que se impulse la cesión de soberanías tributarias. Lo anterior, por supuesto, modificará la configuración regional del federalismo fiscal mexicano, probablemente haciéndolo más desigual.

⁶ Es importante destacar que de la capacidad económica y fiscal de los municipios se calcula a escala estatal debido a que existen limitaciones de información para realizarlo para todos y cada uno de los municipios, y sin embargo, aún a esa escala es posible llegar a conclusiones, si bien preliminares, importantes respecto al comportamiento regionalmente diferenciado de la capacidad fiscal de los ayuntamientos del país.

⁶ Para la formación de clusters se utilizó como algoritmo para medir la similitud de las entidades federativas a la distancia euclídea al cuadrado, definida como $D(x, y) = \sum_{i=1}^n (x_i - y_i)^2$, y como criterio de aglomeración la técnica *average linkage*, la cual considera las distancias medias entre todos los pares posibles de casos y permite generar clusters más compactos que otras técnicas, lo cual favorece la mayor homogeneidad entre las entidades federativas al interior de cada uno de los conglomerados formados.

Por lo tanto, y ante los retos económicos, espaciales e institucionales que el cambio en el sistema socioinstitucional impone al federalismo mexicano y en particular a los gobiernos municipales, es pertinente determinar sus capacidades económicas y fiscales con base en el análisis del producto interno bruto (PIB) y de los ingresos tributarios y por participaciones federales. Para el análisis regional se utiliza como herramienta la clasificación de las entidades federativas por clusters o conglomerados jerárquicos en función de las tres variables, PIB, ingresos tributarios y participaciones federales, en términos per cápita y a precios constantes de 2003.

GRÁFICO 5
PERFIL DE LOS INGRESOS ORDINARIOS DE LOS MUNICIPIOS 1980 Y 2000
 Miles de pesos de 1993



Fuente: Moreno (2007)

En los cuadros 1 y 2 se presentan los datos del producto interno bruto (PIB), de los ingresos tributarios y de las participaciones federales, todos en términos per cápita y a precios de 1993, para cada una de las entidades federativas, pero sin considerar al Distrito federal, para los años de 1980 y 2000, respectivamente. La dinámica de las participaciones federales por habitante a los municipios en las dos últimas décadas del siglo XX fueron sumamente favorables pues registraron un crecimiento promedio anual de 7.8%, el cual contrasta con el crecimiento del PIB per cápita en el mismo periodo de 0.7 por ciento. Los impuestos por

habitante también lograron un aumento superior al de la economía, ya que alcanzaron una tasa promedio anual de 3.7 por ciento.

Por otra parte, las diferencias regionales en la generación del PIB per cápita, en el cual no se incluye al Distrito federal, medido por el coeficiente de variación tuvieron un incremento marginal, pues pasó de 0.450 en 1980 a 0.459 en el año 2000. Las diferencias regionales en la recaudación tributaria por parte de los ayuntamientos, a escala de entidad federativa fueron, tanto en 1980 como en el año 2000, superiores a las diferencias económicas, sin embargo registran una tendencia a disminuir, pues el coeficiente de variación pasó de 1.1 a 0.848, respectivamente. Las transferencias no condicionadas per cápita del Gobierno federal a los municipios, si bien en 1980 tenían un coeficiente de variación superior al que registraba el PIB per cápita pues ascendía a 0.9, para el año 2000 se había reducido notablemente, incluso por debajo de las diferencias en el valor agregado por habitante, al alcanzar 0.396.

Lo anterior, particularmente el aspecto de la reducción de las diferencias regionales en la asignación de las participaciones federales a los ayuntamientos, a una escala de entidad federativa, muestra el papel positivo, en términos de equidad, de los criterios de asignación de las transferencias federales no condicionadas en el proceso de coordinación intergubernamental, sin que ello implique que no pueda seguirse avanzando en términos de una distribución más justa al considerar, por ejemplo, las condiciones de menor desarrollo de las diferentes jurisdicciones locales en los criterios de asignación de recursos fiscales.

Sin embargo, si bien el coeficiente de variación nos ofrece información insoslayable respecto a las diferencias regionales en las variables económicas y fiscales seleccionadas, perdemos detalles de la configuración territorial de esas diferencias; es decir, independientemente de la “distancia” entre los extremos, no sabemos cuántas entidades federativas son similares en cuanto a su desempeño económico o las diferencias en la recaudación autónoma impositiva o la asignación de transferencias no condicionadas a los municipios de cada una de las entidades federativas. Así, con la finalidad de tener un “mapa” más detallado de las diferencias en las variables es que se utiliza la formación de conglomerados jerárquicos o clusters.

CUADRO 1
PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS
Y PARTICIPACIONES FEDERALES MUNICIPALES PER CÁPITA 1980
Pesos de 1993

Entidad federativa	PIB	Tributarios	Participaciones
Oaxaca	5,116	3.1	4.3
Zacatecas	6,049	1.8	18.0
Guerrero	6,804	16.0	6.1
Michoacán	7,102	3.4	17.4
Tlaxcala	7,103	2.4	0.8
San Luis Potosí	7,445	6.7	4.3
Puebla	8,320	3.4	14.8
Guanajuato	8,322	11.4	23.1
Hidalgo	8,386	3.2	11.8
Nayarit	9,113	4.6	12.1
Yucatán	9,211	9.5	18.4
Durango	9,232	8.2	10.8
Veracruz	9,269	28.6	13.7
Sinaloa	9,708	11.7	39.6
Morelos	9,803	10.0	9.0
Campeche	9,810	19.8	16.0
Aguascalientes	10,096	13.4	23.8
Querétaro	11,040	10.3	10.3
Chiapas	11,170	8.4	9.6
Colima	11,666	9.7	45.4
Chihuahua	12,087	6.4	31.4
México	12,431	8.4	20.1
Jalisco	12,921	4.8	60.0
Tamaulipas	13,177	14.9	62.9
Sonora	13,909	16.2	46.4
Coahuila	14,682	50.9	16.3
Quintana Roo	15,204	18.9	29.8
Baja California Sur	16,373	4.2	59.5
Baja California	16,421	13.2	81.1
Nuevo León	20,179	25.8	81.8
Tabasco	32,095	69.3	109.0
TOTAL	11,090	11.3	24.3
Promedio	11,427	13	29
Desviación estándar	5,141	14	27
Coeficiente de variación	0.450	1.1	0.9

Elaborado con base en:

INEGI (1990), *Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979 - 1988*, México, INEGI.

INEGI (1996), *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa 1993*, México, INEGI.

CONAPO-INEGI (1990), *Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010*, México, INEGI.

CUADRO 2
PRODUCTO INTERNO BRUTO, INGRESOS TRIBUTARIOS
Y PARTICIPACIONES FEDERALES MUNICIPALES PER CÁPITA 2000
Pesos de 1993

Entidad federativa	PIB	Tributarios	Participaciones
Veracruz	7,172	8.6	74.5
Oaxaca	7,777	7.1	107.8
Guerrero	7,958	18.7	82.3
Chiapas	8,458	10.3	178.1
Nayarit	8,460	12.3	154.8
Zacatecas	8,557	13.2	161.2
Michoacán	9,114	14.3	105.7
México	9,501	25.0	81.2
Sinaloa	9,757	25.5	88.8
Hidalgo	10,059	12.8	129.4
Tlaxcala	10,138	6.2	226.5
Puebla	10,402	13.4	98.9
San Luis Potosí	10,585	10.8	104.5
Tabasco	11,099	9.2	345.4
Durango	11,455	14.4	119.1
Guanajuato	11,676	25.0	106.8
Yucatán	12,259	17.2	121.5
Morelos	13,139	32.4	128.4
Jalisco	15,883	41.5	135.5
Baja California Sur	16,462	74.9	195.6
Colima	16,643	29.5	255.5
Tamaulipas	17,496	19.8	118.7
Aguascalientes	18,572	22.8	236.5
Campeche	18,609	8.5	213.5
Sonora	18,668	38.4	156.2
Querétaro	20,407	59.9	178.9
Coahuila	20,548	33.9	121.5
Chihuahua	27,643	62.0	160.5
Nuevo León	27,788	67.7	150.5
Quintana Roo	29,157	99.2	203.2
Baja California	29,448	88.3	212.6
TOTAL	12,800	23.2	108.3
Promedio	14,674	30	153
Desviación estándar	6,736	25	61
Coefficiente de variación	0.459	0.848	0.396

Elaborado con base en:

INEGI (2003), *El ingreso y el gasto público en México*, México, INEGI.

INEGI (1996), *Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa 1993*, México, INEGI.

CONAPO-INEGI (1990), *Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010*, México, INEGI.

Los clusters de la capacidad económica y fiscal municipal

En la definición de los clusters de las entidades federativas se utilizó el criterio de máxima homogeneidad entre las entidades federativas, por lo que se seleccionó los clusters formados minimizando la distancia entre los casos y maximizando la distancia entre los conglomerados, de esta forma el número de clusters fue el máximo posible. En los dendogramas 1 y 2 se muestra la conformación de las entidades federativas en conglomerados jerárquicos, con base en las variables PIB, ingresos tributarios y participaciones federales por habitante, para 1980 y el año 2000.

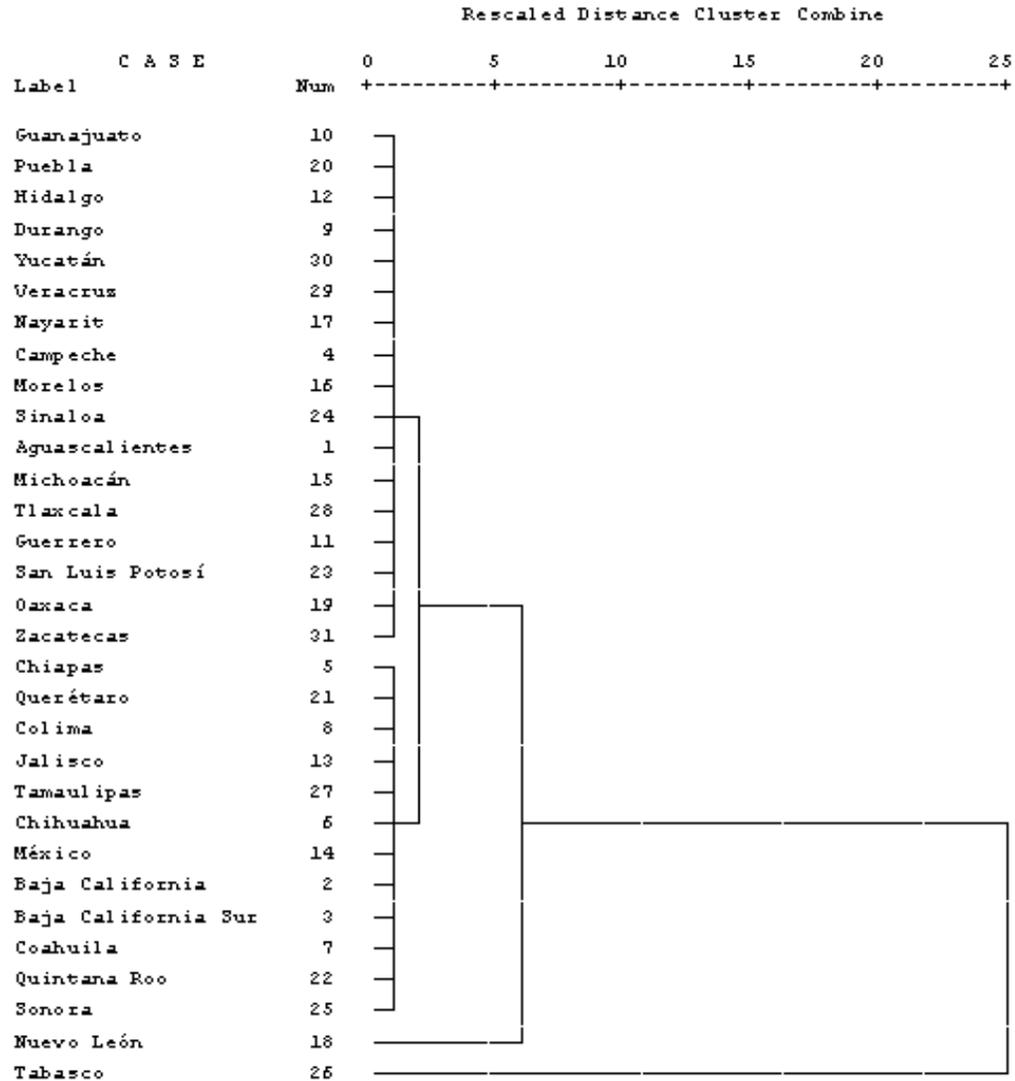
De esta manera, como se puede ver en el dendograma 1 y el cuadro 3, en 1980 se formaron 4 clusters, los cuales reflejan las muy diferentes capacidades económicas y fiscales de los municipios del país. El primer conglomerado, integrado por los municipios de 17 entidades federativas nos muestra un PIB per cápita de apenas 8 mil 288 pesos de 1993 por habitante, 25% por debajo del PIB promedio ponderado nacional, en tanto que la recaudación de impuestos es de 9 pesos por habitante, 20% inferior a la media nacional. Este cluster de municipios recibía participaciones federales de 14 pesos per cápita, 42% por debajo del promedio nacional de las participaciones federales. Es importante destacar que el coeficiente de variación de las variables al interior del conglomerado es menor al del conjunto de las entidades federativas, pero también es relevante que son menores las diferencias en el PIB per cápita que en la recaudación tributaria y en la asignación de transferencias federales a los ayuntamientos (véase el cuadro 3).

El segundo cluster, como se puede ver en el cuadro 3 y dendograma 1, está integrado por los municipios de 12 entidades federativas y tienen un PIB per cápita de 13 mil 423 pesos, 21% superior al promedio nacional (únicamente dos elementos de este cluster tienen un PIB per cápita por debajo del promedio); los impuestos que recaudaron estos municipios fueron de 14 pesos por persona, 24% por encima del promedio nacional. Las participaciones federales per cápita asignadas a los ayuntamientos de este conglomerado fueron de 39 pesos, 60% superiores al promedio nacional.

DENDOGRAMA 1
CLUSTERS DEL PIB, INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIONES
PER CÁPITA MUNICIPALES 1980

* * * * * H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S * * * * *

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)

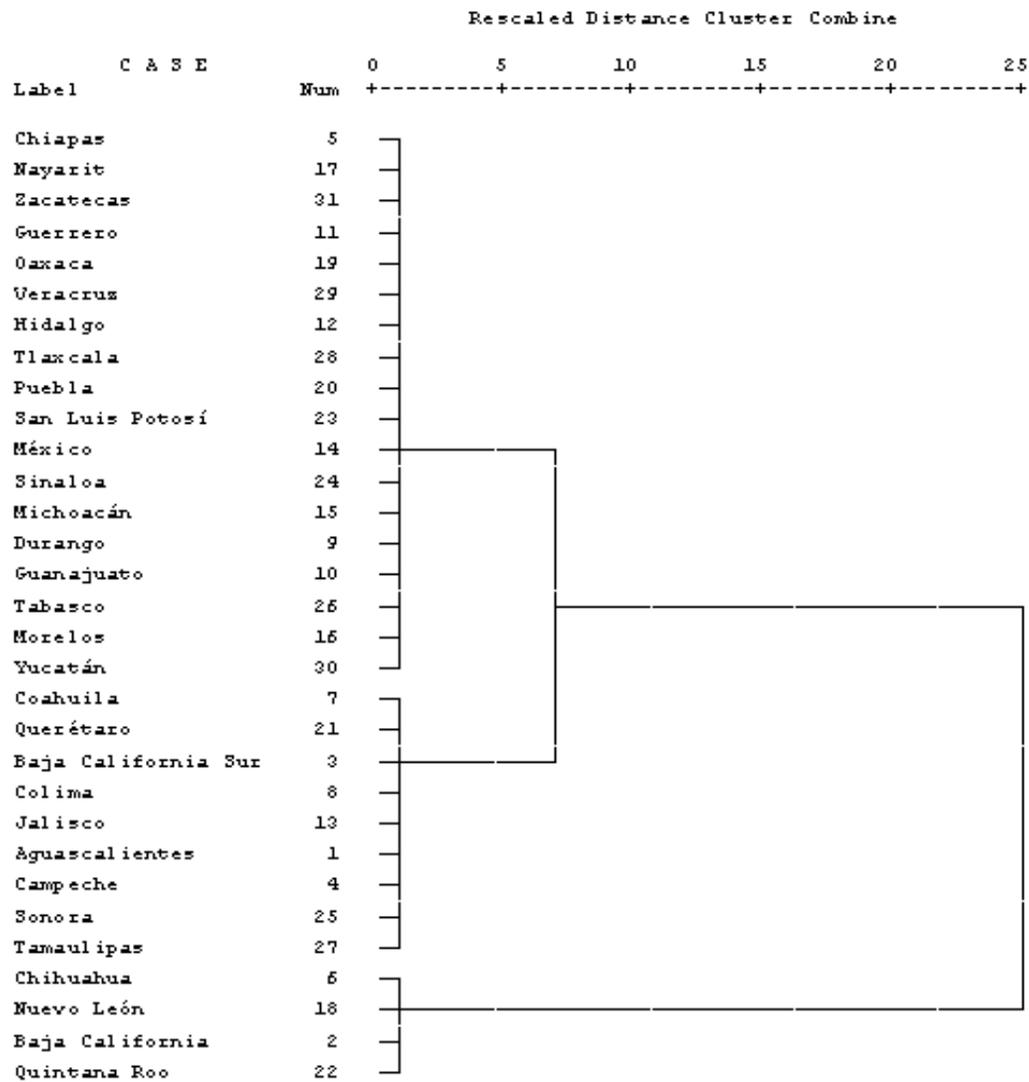


Fuente: Elaborado con base en el cuadro 1.

DENDOGRAMA 2
CLUSTERS DEL PIB, INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIONES
PER CÁPITA MUNICIPALES 2000

* * * * * H I E R A R C H I C A L C L U S T E R A N A L Y S I S * * * * *

Dendrogram using Average Linkage (Between Groups)



Fuente: Elaborado con base en el cuadro 2.

Los conglomerados 3 y 4 están constituidos, cada uno de ellos, únicamente por los municipios de una entidad federativa que económica y fiscalmente se distinguen del resto de los municipios del país. Así, el tercer conglomerado, compuesto por los municipios de Nuevo León, tienen un PIB per cápita de 20 mil 179 pesos, una recaudación tributaria de 25.8 pesos y 81.8 pesos de participaciones federales, que fueron 1.8, 2.3 y 3.4 veces superiores al promedio nacional, en el mismo orden. El cuarto cluster, se compone de los municipios de Tabasco y el PIB por habitante fue de 32 mil 95 pesos, 2.9 veces superior a la media nacional, también estos municipios registraron una recaudación tributaria y unas participaciones federales muy por encima del promedio nacional, de 6.1 y 4.5 veces, respectivamente.

En el año 2000 las diferencias y semejanzas en el PIB, los impuestos y las participaciones federales, todas en términos per cápita y a precios de 1993, llevan a la conformación de tres conglomerados (véase el cuadro 4 y el dendograma 2). Destaca que la desigualdad en la capacidad económica, aún cuando marginalmente, aumentó respecto a 1980, pero las diferencias en la capacidad fiscal se redujeron e incluso notablemente en el caso de las participaciones federales. El primer cluster, integrado por los municipios de 18 entidades federativas, tuvieron un PIB por habitante de 9 mil 865 pesos, 23% inferior al promedio nacional; su recaudación tributaria fue de 15 pesos de 1993 por habitante, 35.3% inferior a la media nacional. Lo que resulta notable es que el promedio no ponderado de sus participaciones es superior al promedio nacional, mostrando el avance en la equidad con que se distribuyen las transferencias federales (la mitad de las entidades federativas recibieron recursos federales por debajo de la media nacional).

El segundo conglomerado se conformó por 9 entidades federativas y tuvieron un PIB per cápita de 18 mil 143 pesos, 42% superior a la media nacional. La recaudación tributaria fue de 37 pesos por habitante, 59.5% por arriba del promedio del país. Las participaciones federales del cluster 2 ascendieron a 179 pesos, 65% superior al promedio nacional. El tercer conglomerado estuvo compuesto de 4 entidades federativas, las cuales registraron un PIB promedio de 28 mil 209 pesos, 123% por encima de la media nacional; la recaudación impositiva por habitante fue 3.4 veces mayor al promedio del país al ascender a 79 pesos, mientras que la asignación de participaciones federales per cápita fueron solo 68% superiores a la media nacional.

CUADRO 3
CONGLOMERADOS JERÁRQUICOS 1980
Pesos de 1993

Cluster	Número de entidades	Estratos del PIB	Promedio per cápita no ponderado			Coeficiente de variación		
			PIB	Tributos	Participaciones	PIB	Tributos	Participaciones
1	17	Bajo	8,288	9	14	0.176	0.779	0.641
2	12	Medio bajo	13,423	14	39	0.141	0.904	0.593
3	1	Medio alto	20,179	25.8	81.8			
4	1	Alto	32,095	69.3	109.0			
Promedio ponderado			11,090	11.3	24.3	0.450	1.100	0.900

Fuente: Elaborado con base en cuadro 1 y dendograma 1

CUADRO 4
CONGLOMERADOS JERÁRQUICOS 2000
Pesos de 1993

Cluster	Número de entidades	Estratos del PIB	Promedio per cápita no ponderado			Coeficiente de variación		
			PIB	Tributos	Participaciones	PIB	Tributos	Participaciones
1	18	Bajo	9,865	15	134	0.167	0.475	0.486
2	9	Medio	18,143	37	179	0.092	0.560	0.279
3	4	Alto	28,509	79	182	0.032	0.220	0.169
Promedio ponderado			12,800	23.2	108.3	0.46	0.848	0.396

Fuente: Elaborado con base en cuadro 2 y dendograma 2

Conclusiones

Entonces, podemos concluir que en 1980 las diferencias en la capacidad fiscal entre los municipios de las entidades federativas eran mayores que las diferencias económicas, particularmente en el caso de la recaudación tributaria autónoma. Respecto a la asignación de las participaciones federales, se muestra el carácter poco equitativo en la distribución de los recursos federales y el predominio del criterio resarcitorio que privilegiaba a las entidades federativas de mayor capacidad económica y fiscal en la redistribución de recursos fiscales federales.

Para el año 2000 se muestra un incremento marginal en la desigualdad económica, acompañado de una reducción en las diferencias regionales en las capacidades tributarias autónomas y particularmente en las capacidades fiscales derivadas de la distribución de participaciones federales a los municipios.

Sin embargo, si bien se considera que se ha avanzado en una distribución más equitativa de las transferencias fiscales no condicionadas, al tener un mayor peso relativo su asignación mediante el criterio poblacional, será importante, para asignar de manera congruente con el papel de los gobiernos locales en el del nuevo paradigma tecnoeconómico y socioinstitucional. que cuenten con los recursos suficientes, que se eleve la carga fiscal nacional total, pues actualmente constituye el obstáculo más importante para que desde el punto de vista financiero se cuente con los recursos para atender las áreas que impulsen la generación de capital social, humano, productivo y natural. Otro elemento crucial sobre el que es indispensable avanzar es el de impulsar criterios de asignación que consideren las diferencias socioeconómicas entre la población de las entidades federativas.

Es una tarea insoslayable que se disponga de información fiscal y económica del conjunto de los municipios del país con la finalidad de valorar de una forma más precisa la evolución de las competencias fiscales de los gobiernos locales.

Bibliografía

Arellano C., R. 1996. "Necesidades de cambio en las relaciones hacendarias intergubernamentales en México" en Arellano Cadena, Rogelio (comp.), México. Hacia un nuevo federalismo fiscal, México, FCE.

Appendini, K. A. de y Murayama, D. 1972. "Desarrollo desigual en México (1900 y 1960)" en David Barkin, Los beneficiarios del desarrollo regional, México, Sepsetentas.

Ayala E, J. 2001. Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX, México, UNAM.

Becattini, G. y Rullani, E. 1993. "Sistema local y mercado global", en Economía e política industriale, núm. 80, traducción de Alejandro Montoya.

Castells, M. 1995. La ciudad informacional. Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional, Madrid, Alianza.

- CONAPO-INEGI. 1990. Proyecciones de población en México y entidades federativas 1980-2010, México.
- Díaz C., A. 1995. Desarrollo Económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México, México, M. A. Porrúa.
- Hernández L., E. 1984. “La desigualdad regional en México” en Cordera, R. y Tello, C. (Coords.), La desigualdad en México, México, Siglo XXI Editores.
- INEGI. 2003. El ingreso y el gasto público en México, México.
- INEGI. 2000. Sistema de cuentas nacionales de México en <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/Consultar>.
- INEGI. 1996. Sistema de cuentas nacionales de México. Producto interno bruto por entidad federativa 1993, México.
- INEGI. 1990. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979-1988, México.
- Jessop, B. 2004. “La economía política de la escala y la construcción de las regiones transfronterizas” en Revista Eure, vol. XXIX, Núm. 89.
- Jessop, B. 1999. Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales, Colombia, Siglo del Hombre Editores.
- Johnson, B. y Lundvall, B. 2000. Promoting innovation systems as a response to the globalising learning economy, Dinamarca, Aalborg University.
- Leimone, J. 1986. “Causación acumulativa y crecimiento interregional en México” en Leopoldo Solís, La economía mexicana. II. Política y desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica.
- Moreno A., J. G. 2007. Los ingresos intergubernamentales en México 1980 - 2002: una interpretación institucional – evolucionista. Quivera, vol. 9, núm. 002.

- Moreno A., J. G. mimeo. El federalismo fiscal mexicano ante el cambio mundial 1980-2000. México, mimeo.
- Moreno A., J. G. 1995. Las relaciones fiscales intergubernamentales en el marco del centralismo fiscal 1970-1990. Tesis de maestría, México, El Colegio Mexiquense, A.C.
- North, D. 1993. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, Fondo de Cultura Económica.
- OECD. 2001. Cities and regions in the new learning economy, Paris, OECD.
- Pérez, C. 2004. Desafíos sociales y políticos del cambio de paradigma tecnológico en <http://www.carlotaperez.org/Articulos/1-desafiossocialesypoliticos.htm>.
- Pérez, C. 2004. Técnicas de análisis multivariante de datos. Aplicaciones con SPSS, España, Pearson-Prentice Hall.
- Stiglitz, J. 1988. La economía del sector público, España, Antoni Bosh.