

Temas contemporáneos de investigación en economía pública local:

Las acciones y los resultados gubernamentales
en las jurisdicciones locales y territoriales



Editores

Antonio Ruiz Porras | Iván Alejandro Salas Durazo | Irvin Mikhail Soto Zazueta



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

DEEC
Doctorado en
Estudios Económicos

DPPD | DOCTORADO EN
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO

Temas contemporáneos de investigación en economía pública local:

Las acciones y los resultados gubernamentales en las jurisdicciones locales y territoriales.

Editores

Antonio Ruiz Porras

Iván Alejandro Salas Durazo

Irvin Mikhail Soto Zazueta

Esta investigación fue arbitrada por pares académicos a doble ciego, se privilegia con el aval de la institución editora.

Este libro fue financiado con recursos concursables del Programa Fortalecimiento de la Investigación y el Posgrado (PFIP, Acuerdo RG/006/2018) para el proyecto titulado “Temas centrales del desarrollo económico, economía y políticas públicas” (No. 244172).

El PFIP tiene como objetivo fortalecer la investigación y el posgrado en la Universidad de Guadalajara proporcionando financiamiento para el mantenimiento y consolidación de institutos, centros y laboratorios de investigación de la Red Universitaria, así como para impulsar el posgrado y la investigación de calidad.

ISBN: 978-607-571-050-1

Primera edición, Enero 2020

Universidad de Guadalajara

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

Doctorado en Estudios Económicos

Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo

Periférico Norte, No. 799, Núcleo Universitario Los Belenes

C.P. 45100, Zapopan, Jalisco, México

Impreso en Prometeo Editores S.A. de C.V.

Calle Libertad 1457, Col. Americana

C.P. 44160, Guadalajara, Jalisco, México.

Diseño y diagramación en Prometeo Editores por:

Jorge Carlos De la Torre Guzmán

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
<i>Antonio Ruiz Porras</i>	
PRIMERA PARTE:	13
ESTUDIOS DE JURISDICCIONES MUNICIPALES	
Efecto valor de origen en el ejercicio del gasto corriente.	15
El caso de los gobiernos de las zonas urbanas de Michoacán, 2000-2012	
<i>Hugo Amador Herrera Torres y René Colín Martínez</i>	
Costos de transacción en el crédito hipotecario de la banca comercial.	41
Una introducción a la problemática	
<i>José Manuel González Pérez, Rosalía López Paniagua</i>	
<i>y Dante Ariel Ayala Ortiz</i>	
Análisis de la prestación de los servicios públicos en los municipios de Campeche y su impacto en el bienestar local	59
<i>Fajime Cú Quijano</i>	
La reforma fiscal a las haciendas locales en Nueva España, la Ciudad de México, 1765-1810	85
<i>Jorge Silva Riquer</i>	
Transferencias federales al municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán.	119
Asimetría de la importancia comercial y suficiencia financiera local	
<i>Miguel Ángel Ayala Barajas y Rodolfo Aguilera Villanueva</i>	

EFECTO VALOR DE ORIGEN EN EL EJERCICIO DEL GASTO CORRIENTE. EL CASO DE LOS GOBIERNOS DE LAS ZONAS URBANAS DE MICHOACÁN, 2000-2012

*Hugo Amador Herrera Torres
René Colín Martínez*

INTRODUCCIÓN

La zona urbana de Michoacán, siguiendo la tipología municipal de Herrera (2011: 83-111), abarca 20 municipios, 17 son urbanos y 3 muy urbanos. Los gobiernos de estos municipios prácticamente quedarían paralizados sin la llegada de los recursos federales, sus ingresos propios son bajos con respecto a sus ingresos totales, por ejemplo, en los municipios muy urbanos esta razón financiera se ubica entre el 25 y 31%.¹ La entrada de recursos federales además ha ensanchado el gasto corriente en la totalidad de los gobiernos del área urbana de la entidad, esto no ha sucedido en inversión en obras públicas, en adquisición de bienes muebles/inmuebles y en la compra de opciones financieras, sus valores son bajos en comparación con los gastos totales, oscilan entre 19 y 48%, siendo en promedio 33%.

Gran parte de los ingresos totales de estos municipios se trasladan para gasto corriente, el caso extremo es Lázaro Cárdenas con 65%, seguido de Sahuayo con 63%, Jacona con 62% y Jiquilpan con 61%. Esto es preocupante. El objetivo del presente capítulo -por tanto- consiste en determinar si el gasto corriente se hace menos elástico en los gobiernos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán cuando es cubierto con ingresos propios. El objetivo, en otras palabras, se refiere al cálculo del efecto valor de origen para los municipios en cuestión.² Este efecto se desprende del

1. Se usan, en este documento, como sinónimos los términos de gobierno municipal, gobierno local y municipalidades.

2. El antecedente directo del efecto valor de origen se halla en el trabajo de López (2004).

efecto mata moscas, el cual postula que con el aumento de transferencias federales, el gasto gubernamental se expande en mayor medida que si se hubiese aumentado con ingresos propios en la misma magnitud (Acosta y Loza, 2001)³.

El capítulo se divide en tres partes. En la primera se analizan las funciones económicas del gobierno, el federalismo hacendario, las transferencias directas de recursos y la descentralización política. Esta parte cierra con las características del efecto mata moscas y del efecto valor de origen. En la segunda se presenta la conformación de la Hacienda Municipal en Michoacán y las diversas fuentes de ingresos de los gobiernos locales, así como los rubros donde los gastan. Estas dos partes constituyen el marco teórico del capítulo. La tercera corresponde al estudio empírico. Con el método de elasticidades se comparó el grado de variación del gasto corriente al solventarlos con ingresos propios o con participaciones federales. Al final se muestran las conclusiones y la bibliografía.⁴

FEDERALISMO HACENDARIO, TRANSFERENCIAS Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA

Los gobiernos-tratando de desvanecer las fallas del mercado capitalista-desarrollan tres funciones económicas básicas (Musgrave y Musgrave, 1984)⁵:

1. Asignar recursos vía provisión de bienes/servicios públicos, crear externalidades positivas (obra pública e infraestructura) y corregir externalidades negativas a través de regulaciones, de formación de mercados y haciendo que la información sea de calidad y fácil disponibilidad.
2. Mejorar la distribución del ingreso. Entre grupos sociales y entre regiones.

3. Citado por López (2004: 6).

4. Los autores, en otro documento, hacen el análisis con precios corrientes, en este trabajo emplean pesos constantes.

5. Citado por López (2004: 3).

3. Estabilizar la economía. El interés está en mantener un nivel adecuado de empleo, lograr la estabilidad en precios, alcanzar y mantener el equilibrio en las cuentas exteriores y en promover las tasas de crecimiento económico (política macroeconómica).

Los diferentes órdenes de gobierno (federal y subnacionales), dependiendo de las características de los bienes/servicios públicos, deben ser responsables de la asignación de recursos. Las funciones de distribución del ingreso y de estabilización de la economía recaen -por lo general- en el gobierno federal (Otero, 2010: 18). Los gobiernos tienen dos instrumentos para cumplir con estas tres funciones: el presupuesto, que es su mecanismo de intervención directa en la economía, y las instituciones económicas, que son sus medios de participación indirecta, las cuales fijan las “reglas del juego” en los procesos de producción, distribución y consumo. Con estos instrumentos, el gobierno influye en la conducta de los agentes económicos, especialmente, en sus decisiones de invertir, ahorrar, trabajar y consumir (Musgrave y Musgrave, 1984; Musgrave, 1969).

La asignación de recursos a través del presupuesto depende de los ingresos, y éstos a su vez, están en función de la forma en que se ejecute el gasto. La necesidad de incrementar los recursos económicos en los municipios obliga a hacer referencia al federalismo fiscal (distribución de potestades tributarias y de ejercicio del gasto entre los niveles de gobierno). La relación ingreso-gasto es directa. El federalismo hacendario considera ingresos, gasto, patrimonio y deuda (Otero, 2010: 24).

La asignación de recursos -para el caso de los gobiernos locales- se centra en la provisión de bienes/servicios públicos locales, que son todos aquellos disponibles para todos (no rivales y no excluyentes), pero su oferta se limita a un área geográfica: agua potable, drenaje y alcantarillado, tránsito, alumbrado, panteones. Los bienes/servicios públicos nacionales son provistos para beneficio de todas las personas en todos los lugares del país: defensa nacional, relaciones exteriores. Los bienes/servicios públicos locales deben proveerse con el presupuesto de la municipalidad, el cual se compone principalmente de ingresos propios y de transferencias federales.

El federalismo hacendario tiene entre sus objetivos principales avanzar hacia una igualdad horizontal y vertical en un Estado Federal. La desigualdad vertical se presenta cuando las potestades tributarias asignadas a los gobiernos subnacionales no se corresponden con sus obligaciones en la prestación de servicios, el gobierno federal recauda la mayor parte de los impuestos, acaparando los ingresos de los gobiernos subnacionales. Esto ocurre porque, aunque los gobiernos subnacionales son más eficientes en la recaudación de impuestos cuya base es fija o casi fija, tienen serias deficiencias para recaudar los impuestos de mayor importancia, como los impuestos a la renta y al consumo. Ello provoca desajustes de acuerdo con el principio de correspondencia fiscal, pues los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no se corresponden a sus necesidades de gasto, según el nivel de competencias adquirido (Watts, 1999).

La desigualdad horizontal, por su parte, se exhibe a través de las diferencias económicas, institucionales y administrativas que hay entre los gobiernos estatales y municipales para proveer con eficiencia, calidad y de forma oportuna a los ciudadanos de bienes/servicios públicos. Por más esfuerzos que se realicen, las entidades federativas y municipios más rezagados económicamente no tendrán la capacidad de ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de servicios que las demarcaciones más avanzadas.

La desigualdad vertical se ha pretendido subsanar vía transferencias directas de recursos económicos a los gobiernos estatales y municipales, usando criterios resarcitorios, que intentan devolver a los gobiernos subnacionales su contribución a la recaudación. Empero, este mecanismo no ha sido suficiente y ha ocasionado problemas en la generación de ingresos propios, lo que exhibe fallas en el diseño y en la práctica federalista (Otero, 2010). La desigualdad horizontal, por su parte, se ha buscado atenderla a través de criterios distributivos y de la nivelación de su capacidad recaudatoria, es decir, utilizando criterios compensatorios para reducir gradualmente el nivel de rezago que estos gobiernos presentan.

El teorema de la descentralización de Oates soporta la conveniencia de la descentralización política: un bien público -cuyo consumo es para ciudadanos de un espacio geográfico específico y cuyos costos de provisión son los mismos

para el gobierno federal- será siempre más eficiente -en sentido paretiano- que el gobierno local lo oferte en el espacio donde tiene injerencia. Cuando los grupos ciudadanos son heterogéneos sufren pérdidas de bienestar si las decisiones se toman de manera centralizada (López: 2004: 5; Otero, 2010: 20), sobre todo porque las necesidades de cada grupo son diferentes. La descentralización es un proceso de transferencias de competencias y recursos desde la administración central, hacia las administraciones subnacionales (Aghón, 1993: 8). Otros beneficios que puede traer la descentralización es que los gobiernos locales están más cerca de la ciudadanía y conocen mejor sus demandas, el menor tamaño de las jurisdicciones tiende a operar con mayor eficiencia en muchos de los casos, la autonomía local promueve la competencia por medios de producción y mejora la provisión de bienes públicos locales, si se logra la equivalencia entre los gastos y los ingresos, los demandantes de los servicios consideran mejor los costos, incluso la libre determinación de las jurisdicciones de mayor tamaño es una ventaja por sí misma (Aghón, 1993: 19-21).

La descentralización política también tiene desventajas, la principal quizá se halla en que impide las economías de escala. Debido al tamaño de producción de bienes/servicios, algunas decisiones deben ser tomadas de manera centralizada. Asimismo, se generan externalidades fuera de la jurisdicción en donde se provean los bienes públicos, ocasionando que la cantidad de bienes no sea la socialmente óptima (efecto “*free rider*”), también se puede transferir parte de la carga tributaria a otras jurisdicciones, finalmente, las funciones de distribución y estabilización deben estar en el gobierno central (Aghón, 1993: 22-26).

En términos macroeconómicos se pueden presentar algunos efectos indeseables por una mayor descentralización. El aumento de las transferencias intergubernamentales podría incrementar el déficit público; igualmente, tiende a ocurrir un excesivo endeudamiento subnacional; la opción de financiamiento municipal también puede tener efectos adversos sobre la economía nacional. El financiamiento implica decisiones que deben ser compartidas entre los niveles de gobierno, pues podrían aumentar la oferta monetaria, la inflación y desplazar inversión privada. Por lo general no se da un proceso simultáneo de transferencias de competencias y de recursos, lo que presiona las finanzas nacionales (Aghón, 1993: 26-27).

La descentralización política también se basa en el teorema de “votar con los pies” de Tiebout. El teorema habla sobre la movilidad espacial del ciudadano en relación con la satisfacción de sus necesidades y con la efectividad del gobierno para atender éstas. El ciudadano se mueve hacia la jurisdicción territorial donde el gobierno atiende mejor sus necesidades, en vez de votar por cambiar un gobierno. Empero, el teorema tiene ciertas limitaciones. Los ciudadanos no son perfectamente móviles y existen preferencias diferenciadas entre los individuos, lo que implicaría una cantidad demasiado elevada de localidades/ciudades. El teorema de Tiebout puede aplicar más para las empresas mercantiles, ellas tienen los pies, tienen la capacidad de movilidad y de escoger el territorio donde el gobierno sea más eficiente para sus intereses. El teorema de “votar con los pies” se transforma en “votar con la cartera” (Otero, 2010: 25).

A pesar de los efectos negativos que pudieran acarrear tanto las transferencias de recursos hacia gobiernos subnacionales como la descentralización política, son mayores los beneficios que se pudieran obtener cuando ambas acciones se implementan de manera articulada y ordenada.

EFECTO MATA MOSCAS Y EFECTO VALOR DE ORIGEN

El efecto mata moscas consiste en la situación que se presenta cuando las transferencias intergubernamentales tienen un efecto sobre el presupuesto de los gobiernos subnacionales: el dinero se “pega allí donde se posa”, es decir, el gasto del gobierno local es superior cuando no se cubre con ingresos propios. Esto puede deberse a varias razones (Stiglitz, 1988: 737-738):

- Los ciudadanos no perciben el verdadero valor de los bienes cuando las transferencias no son equivalentes.
- Si los gobiernos reciben recursos adicionales, los ciudadanos no se enteran inmediatamente y/o no tienen los medios necesarios para obligar al gobierno a que les regrese parte de sus impuestos.

- El gobierno federal puede amenazar con retirar las transferencias si considera que se utilizarán para sustituir fondos propios

López (2004: 30) tomando como fundamento teórico el efecto mata moscas construyó el efecto valor de origen, el cual señala que los gobiernos subnacionales realizan un gasto eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales.

LAS FINANZAS EN LOS MUNICIPIOS DE MICHOACÁN

FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

El término de hacienda proviene del latín *facienda*, que está referido al cúmulo de bienes y riquezas que uno tiene (ITESM, 1991).⁶ Cabanellas (1997), en el mismo sentido, define a la hacienda pública como los activos y pasivos del gobierno, como su haber y como su debe (deudas).⁷ La hacienda municipal -por tanto- se refiere al conjunto de recursos patrimoniales y económicos con que cuenta el gobierno local para realizar sus funciones (INAFED, s/a: 59). Los recursos, para el caso de los municipios de Michoacán, corresponden a:

1. Los bienes muebles e inmuebles detallados en la Ley Orgánica Municipal.
2. Los ingresos que señalan la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales y las leyes de coordinación fiscal federal y estatal. Se trata en conjunto de impuestos, derechos, contribuciones de mejoras, productos, aprovechamientos, participaciones en ingresos federales, aportaciones federales y estatales, transferencias federales y estatales por convenio, apoyos extraordinarios, y financiamientos. Los municipios tienen ingresos además por disponibilidades iniciales (dinero que no fue gastado el año anterior) (véase cuadro 1).

6. Citado por (Otero, 2010: 25).

7. Citado por (Otero, 2010: 25).

CUADRO 1. FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES

1. Ingresos propios ⁹	-Impuestos a los ingresos, al patrimonio y accesorios.
	-Cuotas y aportaciones de seguridad social.
	-Derechos. Pagos uso, goce aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público, por prestación de servicios, y otros.
	-Productos. Pagos recibidos por la enajenación o arrendamiento de bienes patrimoniales, rendimientos de capital, venta de formas valoradas.
	-Aprovechamientos. Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones.
	-Contribución de mejoras. Cobros por beneficios derivados de la obra pública.
	-Disponibilidad inicial.
2.Participaciones federales	-Fondo General Participable.
	-Fondo de Fomento Municipal.
	-Del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
	-IEPS sobre la venta final de gasolinas y diésel.
	-Fondo de Fiscalización.
	-Fondo de Compensación, derivado del IEPS a la venta final de gasolinas y diésel.
	-Impuesto Sobre Autos Nuevos (ISAN.)
	-Fondo de compensación por incremento en la exención del ISAN.
	-Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos (ISTUV).
-Impuestos sobre rifas, loterías, concursos o sorteos.	
3. Aportaciones federales y estatales	-Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM).
	-Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN).
	-Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales.
4. Otros	-Transferencias federales y estatales por convenio.
	-Apoyos extraordinarios.
	-Ingresos extraordinarios (financiamiento).

Fuente: elaboración propia con base en la Ley de Hacienda Municipal, Ley de Ingresos Municipales y leyes de coordinación fiscal federal y estatal.

8. En la Ley de Ingresos Municipal se fijan las cuotas, tasas y tarifas para cada fuente de ingresos propios.

Las participaciones federales (Ramo 28) se caracterizan por ser de uso no condicionado, los municipios las pueden usar para los fines que consideren convenientes, de acuerdo con la normatividad establecida y el plan de desarrollo correspondiente. Las participaciones federales van primero de la federación hacia los estados, luego cada estado debe transferir al menos el 20% del total recibido hacia sus municipios, con los criterios que el mismo gobierno defina.

La cuantía que reciben los municipios por participaciones depende de varios fondos (véase cuadro 1), pero está determinada principalmente por la cantidad de recursos que reciba la entidad federativa por el Ramo 28. El monto de las participaciones que reciben los estados en México depende de:

- Transferencias recibidas hasta 2007. Hasta ese año, las fórmulas no incluían criterios de eficiencia. El 45.17% se recibía con base en el número de habitantes, otro porcentaje igual se recibía según la eficiencia en la recaudación, y el resto de manera inversa a los dos anteriores.
- A partir de 2008 y derivado de la reforma de 2007, cada estado recibiría al menos lo mismo que en 2007, y de haber recursos adicionales, éstos se transferirían considerando las siguientes expresiones establecidas en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal:

$$P_{i,t} = P_{i,07} + \Delta FGP_{07,t} (0.6C1_{i,t} + 0.3C2_{i,t} + 0.1C3_{i,t})$$

Donde $P_{i,t}$ corresponde al monto total de participaciones; $P_{i,07}$ a las participaciones que recibían las entidades federativas hasta 2007; $\Delta FGP_{07,t}$ es el monto adicional que se asigne a partir de 2008, el cual se distribuirá con base en tres criterios:

1. C1 (60%) se asigna con base en el esfuerzo para incrementar el PIB en el año anterior, respecto al esfuerzo que hicieron todos los estados (se considera el esfuerzo relativo).
2. C2 (30%) se determina con base en el esfuerzo para incrementar la recaudación local de impuestos y derechos, utilizando un prome-

dio móvil de los últimos tres años. Este esfuerzo es también relativo, comparado con lo hecho por las demás entidades federativas.

3. C3 (10%) se calcula con base en la participación de la entidad en el total recaudado por las entidades federativas por los conceptos de impuestos y derechos.

En Michoacán, la manera concreta de transferir los recursos a los municipios se establece en la Ley Estatal de Coordinación Fiscal para cada año. El gobierno del estado reparte el 20% de las participaciones recibidas. En el caso de 2015 se consideran 3 fondos, el Fondo Participable, el Fondo de Gasolinas y Diésel y el Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales:

- El Fondo Participable (FP) se integra con tres cantidades:
 1. 20% de lo que corresponda a la entidad en los siguientes fondos e impuestos:
 - Fondo General de Participaciones (FGP).
 - Fondo de Fiscalización y Recaudación (FFR).
 - Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS).
 - Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).
 - Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ITUV).
 - Fondo de Compensación por Incremento en la Exención del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (FCISAN).
 2. 100% del Fondo de Fomento Municipal (FFM).
 3. 80% de los ingresos que perciba la entidad del Impuesto sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos (ILRSC).

La fórmula que integra las tres cantidades es:

$$FP = ((FGP + FFR + IEPS + ISAN + ITUV + FCISAN) * 0.2) + FFM + (ILRSC * 0.8)$$

Del total a repartir por el FP -exceptuando el FFM-, El 45% se distribuye según el número de habitantes de cada municipio; otro 45% con base en el coeficiente de desarrollo relativo municipal; el 10% restante se distribuye de manera inversa al número de habitantes.

- El Fondo de Gasolinas y Diésel (FGIIP) se integra por el 20% de lo que corresponde al estado en función de la recaudación del Impuesto a la Venta de Gasolinas y Diésel (IVGD), efectuado en el territorio de la entidad, y el 20% de lo que corresponde al estado del Fondo de Compensación (FC), derivado del Impuesto a la Venta de Gasolinas y Diésel. La fórmula sería:

$$FGIIP=(IVGD+FC)*0.20$$

El 70% de la cantidad generada se asigna según la proporción de habitantes del municipio respecto al total del estado, el 30% restante -el que corresponde al IVGD- se distribuye en partes iguales a cada municipio, y el 30% del FC se distribuye a los municipios que estén por debajo de la media estatal según criterio de pobreza extrema.

- El Fondo Estatal para la Infraestructura de los Servicios Públicos Municipales -por su parte- se compone del 5% de lo que le corresponda a la entidad en el Fondo General de Participaciones. Se distribuye en función de la recaudación del impuesto predial por municipio en los dos últimos ejercicios.

Las aportaciones federales (Ramo 33), por su parte, son recursos que ya tienen un fin predeterminado (recursos condicionados). Se ejercen en municipios a través de diversos fondos establecidos (véase cuadro 1). El FISM corresponde al 2.197% de la recaudación federal participable y sigue un criterio compensatorio, mientras que el FORTAMUN se creó para apoyar las finanzas municipales y depende de la proporción de habitantes respecto del total estatal. Dentro de las aportaciones federales, estos dos fondos son los únicos que ejercen directamente los municipios.

GASTOS MUNICIPALES

Los gobiernos locales de Michoacán para administrar su hacienda, primero presentan la propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos Municipales ante el Congreso Local para su revisión y aprobación, el contenido de esta ley es elaborado inicialmente por el Tesorero y examinado por el Ayuntamiento. La vinculación de la Ley de Ingresos Municipales con los objetivos, las estrategias y las prioridades del Plan Municipal de Desarrollo debe ser clara. Luego, los gobiernos locales elaboran el Presupuesto Municipal de Egresos, para controlar y evaluar su gasto en función del Plan Municipal de Desarrollo. Este presupuesto es construido también por el Tesorero y aprobado por el Ayuntamiento, cuya aplicación es supervisada y fiscalizada por el Congreso Local.⁹ En este documento se analiza la relación entre ingresos y egresos. La Ley de Ingresos Municipal y el Presupuesto Municipal de Egresos corresponden a la actividad presupuestaria del gobierno local.

La función financiera del gobierno municipal se pone en marcha con la operación del presupuesto, que incluyen entre otras actividades la recaudación de ingresos, el ejercicio del gasto, la contabilización de los recursos utilizados y la presentación de la situación financiera ante las autoridades competentes y la ciudadanía en general.

El ejercicio del gasto puede ser por concepto corriente (costos administrativos recurrentes, son gastos que no producen resultados más allá de lo inmediato); de capital (cuando se utiliza para adquirir, mantener y/o mejorar bienes inmuebles o infraestructura física, pretenden incidir positivamente a largo plazo);¹⁰ servicios, transferencias y ayudas, y de deuda (pagar los compromisos financieros) (véase cuadro 2).

El gasto corriente se compone de servicios personales (nómina), materiales y suministros (toda clase de materiales necesarios para la operación ordinaria), y servicios generales (toda clase de servicios requeridos para

9. El Presupuesto Municipal de Egresos se elabora conforme a lo establecido en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

10. La inversión del gobierno municipal reúne varias características: no son bienes destinados al consumo, tienen una duración previsiblemente superior al ejercicio presupuestal, son susceptibles de inclusión en inventario, y son erogaciones previsiblemente no reiterativas.

realizar las actividades ordinarias). No se incluyen los gastos por servicios, transferencias y ayudas debido a que no forman parte de los gastos de operación de los municipios, ni tienen efectos sobre el aparato administrativo de los mismos.

CUADRO 2. RUBROS DEL GASTO MUNICIPAL

1. Gasto corriente	Servicios personales.
	Materiales y suministros.
	Servicios generales.
2. Transferencias y subsidios	Servicios, transferencias y ayudas.
3. Gasto de capital	Bienes muebles, inmuebles e intangibles.
	Inversión pública.
	Inversiones financieras y otras provisiones.
4. Deuda	Deuda pública. Amortizaciones e intereses.

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Estatal de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

GASTO CORRIENTE Y EFECTO VALOR ORIGEN EN LAS ZONAS URBANAS DE MICHOACÁN

LOS MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN

Los municipios muy urbanos albergan a más de 150,000 habitantes, conglomerados en localidades mayores de 100,000 residentes. Su densidad de población refleja cifras altas, indicando una ocupación intensiva del territorio municipal. La mayoría de las viviendas particulares goza de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. Ofertan todos los servicios educativos, desde nivel básico hasta posgrado, incluso; sus instalaciones educativas tienen capacidad de cobertura regional y estatal. En estos municipios se encuentran los índices más altos de salud. Reciben migrantes -por lo general- del medio rural, que buscan mejores oportunidades de empleo y otras condiciones de vida para su familia. Los ingresos brutos de sus gobiernos superan los \$547,000,000.00 anuales (Herrera 2011: 105). En el cuadro 3 se registran los municipios muy urbanos de Michoacán.

Los municipios urbanos de Michoacán tienen una población que ondea entre 30,000 y 150,000 habitantes, aglutinados en localidades de 15,000 a 100,000 pobladores. Su densidad es alta, superando el promedio estatal. La mayoría de las viviendas particulares recibe servicios de agua de la red pública, drenaje y energía eléctrica. La cobertura educativa de los niveles básico, medio superior y superior es satisfactoria, rebasan la media estatal. La esperanza de vida también es alta, mayor que en los municipios rurales y semiurbanos. El grueso de la PEO labora en ramas del sector terciario (comercio), otra parte menor en la pequeña/mediana industria, y otra parte -todavía más reducida- en actividades agropecuarias. Sus egresos brutos anuales están entre los \$50 y \$530 millones de pesos anuales (Herrera, 2011: 105) (véase cuadro 3).

CUADRO 3. MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN

Municipios urbanos		Municipios muy urbanos	
-Apatzingán	-Múgica	-Zitácuaro	-Morelia
-Hidalgo	-Pátzcuaro	-Jiquilpan	-Uruapan
-Jacona	-Paracho	-Los Reyes	-Zamora
-La Piedad	-Puruándiro	-Tacámbaro	
-Lázaro Cárdenas	-Sahuayo	-Yurécuaro	
-Maravatío	-Zacapu		

Fuente: Herrera (2011: 105).

COMPORTAMIENTO DE LOS EGRESOS DE LOS MUNICIPIOS URBANOS Y MUY URBANOS DE MICHOACÁN, 2000 - 2012¹¹

Municipios muy urbanos

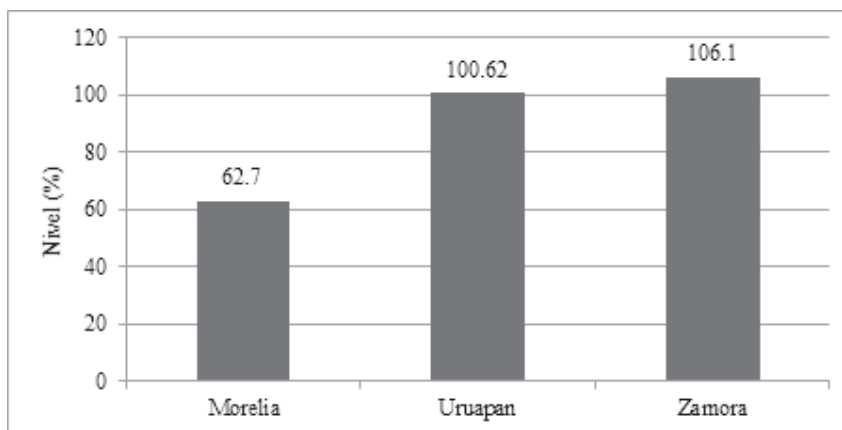
En Morelia, los ingresos propios con respecto a los ingresos totales abarcaron el 30.53% (promedio anual de los años analizados), las participaciones federales, por su parte, correspondieron al 21.87% (también promedio anual). Los Ingresos de Libre Aplicación (ILA) que tuvo Morelia fueron

11. Los datos para el diagnóstico de los egresos se obtuvieron del sistema de información en materia de finanzas públicas municipales del INAFED (s/a1), el cual se alimenta directamente de las estadísticas del INEGI. Los rubros de ingresos y egresos se pasaron a pesos constantes.

entonces del 52.40% (ingresos propios más participaciones federales). El 62.70% de estos ingresos se emplearon para pagar el gasto corriente (véase gráfica 1). El resto de los ILA se orientaron para subsidios y ayudas sociales, no para inversión pública.

El gasto corriente con respecto a los egresos totales en Morelia fue de 33.03%, valor que supera al porcentaje de los ingresos propios en relación con los ingresos totales (véase gráfica 2). Los ingresos propios para Uruapan -atendiendo a los ingresos totales- fueron del 25.30%, las participaciones federales comprendieron el 25.97%.

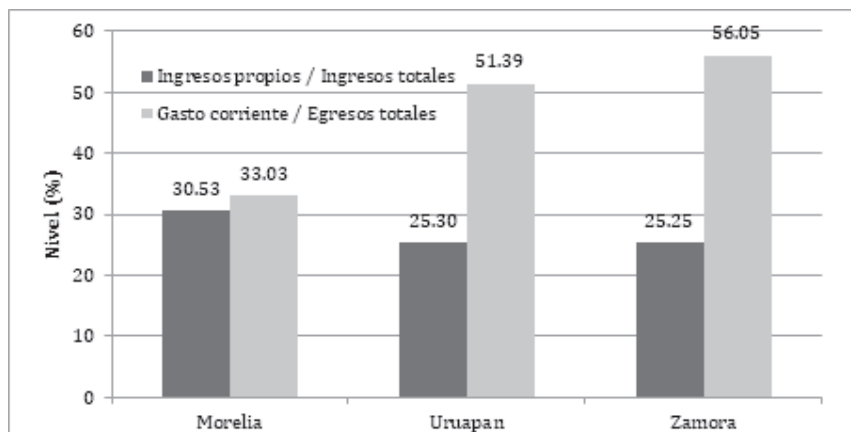
GRÁFICA 1. PORCENTAJE DE INGRESOS DE LIBRE APLICACIÓN (ILA) DESTINADOS A CUBRIR GASTO CORRIENTE. MUNICIPIOS MUY URBANOS, MICHOACÁN, 2000 – 2012



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a4).

Los ILA, por consiguiente, correspondieron al 51.28%. De estos ingresos, el 100% se utilizó para cubrir el gasto corriente, incluso, no alcanzó para solventarlo, se tuvo que jalar recursos de otras partidas (véase gráfica 1). El gasto corriente con base a los egresos totales fue de 51.39%, resultado que supera en más del 100% la posición de los ingresos propios con respecto a los ingresos totales (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2. COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPORCIONES INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES Y GASTO CORRIENTE/EGRESOS TOTALES. MUNICIPIOS MUY URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



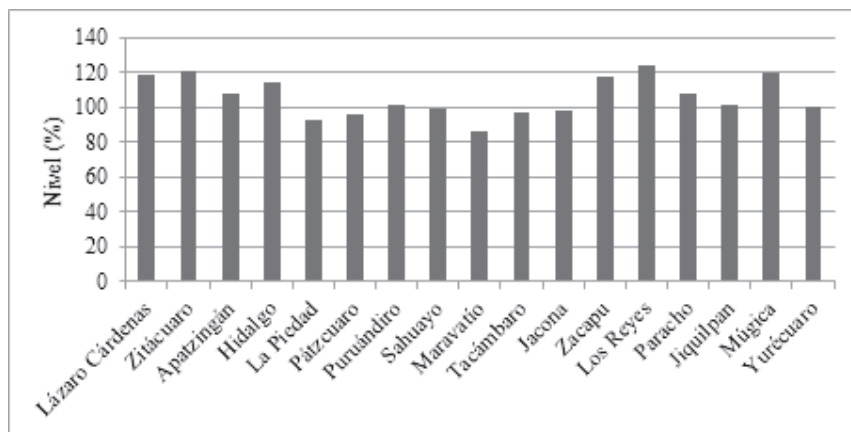
Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

En Zamora la situación financiera no discrepó mucho de la situación que tuvo Uruapan. Los ingresos propios -desde la posición de los ingresos totales- fueron de 25.25%, las participaciones federales llegaron al 27.75%. Los ILA, por ende, fueron de 53.00%. De estos ingresos, todos se usaron para liquidar el gasto corriente, además, se tuvo que usar 6.10% de otros ingresos para completarlo (véase gráfica 1). El gasto corriente -tomando como base los egresos totales- fue de 56.05%. Este porcentaje supera en más de 100% la relación ingresos propios con ingresos totales (véase gráfica 2).

Municipios urbanos

El 65% de los municipios urbanos con ingresos propios -tomando como soporte los ingresos totales- tuvieron valores menores o iguales a 20% y mayores a 10%. En este rango se encuentra la media estatal. Paracho y Múgica obtuvieron menos del 10%. En cambio, La Piedad, Jiquilpan y Sahuayo tuvieron ingresos propios entre 27 y 29%.

GRÁFICA 3. PORCENTAJE DE INGRESOS DE LIBRE APLICACIÓN (ILA) DESTINADOS A CUBRIR GASTO CORRIENTE. MUNICIPIOS URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



Fuente: Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

El 59% de los municipios urbanos recibieron participaciones federales que abarcaron más del 30 y menos del 37%. El municipio de Jacona -con respecto a sus ingresos totales- recibió 46.07% de participaciones. Con menos de 30% están Zitácuaro, Apatzingán, Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro y Puruándiro.

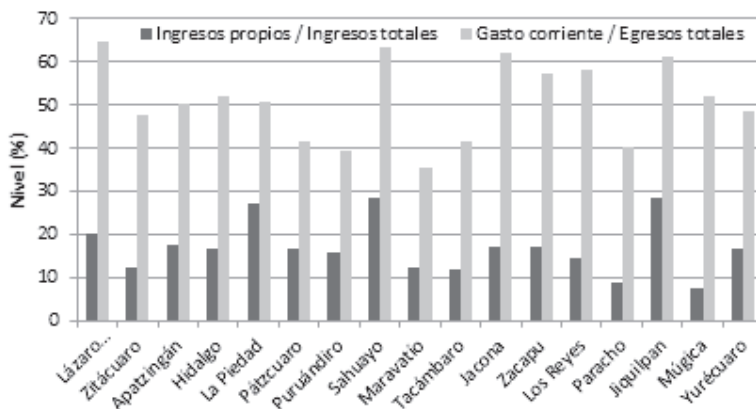
El 53% del total de los municipios considerados como urbanos tuvieron -por tanto- entre 40 y 50% de ILA, el 12% entre 50 y 60%, el 18% con valor aproximado de 39%. Los municipios de Sahuayo, Jacona y Jiquilpan tienen recursos para libre destino de entre 60 y 65%. De los ILA, el 65% de los municipios los usaron en su totalidad para cubrir el gasto corriente, todos estos, obtuvieron recursos de otros rubros para liquidarlo.

La Piedad, Pátzcuaro, Sahuayo, Tacámbaro y Jacona emplearon por arriba del 90% (y menos del 100%) de sus ILA para salvar el gasto corriente. Maravatío utilizó el 86% (véase gráfica 3). Los municipios que no utilizaron todos sus ILA para gasto corriente los orientaron para subsidios y ayudas sociales, no para inversión pública. La relación gasto corriente/egresos totales presentó porcentajes que superan considerablemente la relación ingresos propios/ingresos totales en todos los casos (véase gráfica 4).

De lo anterior resultan cuatro patrones en el comportamiento de los egresos de los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán:

1. La relación del gasto corriente con respecto a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales. La diferencia tiende a acentuarse, revelando la pereza gubernamental en recaudación.
2. Prácticamente la totalidad de los ILA son destinados para cubrir gasto corriente. Cuando queda alguna cantidad de esos ingresos, situación que es poco frecuente, se destina hacia subsidios y ayudas sociales.
3. Con ILA no se atiende inversión pública.
4. Dependencia considerable de los gobiernos locales de las participaciones federales y aportaciones federales-estatales (Ramo 28 y 33, respectivamente).

GRÁFICA 4. COMPARACIÓN ENTRE LAS PROPORCIONES INGRESOS PROPIOS/INGRESOS TOTALES Y GASTO CORRIENTE/EGRESOS TOTALES. MUNICIPIOS URBANOS, MICHOACÁN, 2000 - 2012



Fuente: elaboración propia con datos del INAFED (s/a1).

CÁLCULO DEL EFECTO VALOR DE ORIGEN

Para el cálculo del efecto valor origen se requiere medir la sensibilidad que el gasto corriente tiene con respecto a los ingresos propios y a las participaciones federales. Es conveniente subrayar que el gasto corriente se solventa en la mayoría de los casos con ingresos propios y participaciones federales, no se puede liquidar con otros recursos, pues ya están condicionados (aportaciones federales y estatales)¹². López (2004: 30) sugiere estimar dicha sensibilidad con el método de elasticidades. Se trata de determinar la elasticidad (η) con base en un punto fijo. Para el caso del gasto corriente (gc) con respecto a los ingresos propios (ip) la fórmula se expresa como:

$$\eta_{gc/ip} = \frac{d \text{ Gasto corriente}}{d \text{ Ingresos propios}} * \frac{\text{Ingresos propios}}{\text{Gasto corriente}}$$

Sobre el gasto corriente atendiendo las participaciones federales (p) queda como:

$$\eta_{gc/p} = \frac{d \text{ Gasto corriente}}{d \text{ Participaciones}} * \frac{\text{Participaciones}}{\text{Gasto corriente}}$$

López (2004: 31) para calcular el efecto valor de origen del gasto corriente (VO gc) vincula las elasticidades:

$$VO_{gc} = \frac{\eta_{gc/p}}{\eta_{gc/ip}}$$

Si el resultado está por arriba de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es cubierto vía participaciones federales. Los aumentos en gasto corriente son considerados movimientos negativos, los cuales -hasta cierto punto- representan ineficiencia. Si el resultado está por debajo de la unidad, significa que las variaciones en gasto corriente son mayores cuando éste es pagado vía ingresos propios. Las disminuciones o, cuando menos, la estabilidad, en gasto corriente, se interpretan -por lo general- como movimientos positivos, que -hasta cierto punto- reflejan eficiencia.¹³

12. En teoría, tampoco es posible usar recursos vía endeudamiento para este fin, por las disposiciones legales al respecto.

13. En el cálculo del VO gc se usaron datos promedios. Con el objetivo de no sesgar los resultados, no se consideró el dato más bajo y más alto de cada municipio al obtener los promedios. En los municipios había un año -por lo regular- que tenía cifras extraordinarias (exageradamente elevadas).

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE DATOS

Municipios muy urbanos

En Morelia, para el periodo 2000 - 2012, el gasto corriente presentó mayores variaciones cuando se pagó con participaciones federales, el valor de origen (VO) fue de 2.1406. Este resultado señala -hasta cierto punto- que el gobierno local operó con ineficiencia (véase cuadro 4). El resultado del VO de Uruapan es mayor que el de Morelia, fue de 2.2545 (véase cuadro 4). Zamora tuvo un valor aún más alto, reflejando más elasticidad en gasto corriente cuando se emplearon participaciones federales (VO = 2.7376).

CUADRO 4. VO GC PARA MUNICIPIOS MUY URBANOS

Municipio	VO gc
Morelia	2.1406
Uruapan	2.2545
Zamora	2.7376

Fuente: elaboración propia.

En estos tres municipios hubo menos cambios en el gasto corriente en función de los ingresos propios, pero la magnitud cubierta con esta fuente fue baja, pagaron gran parte del gasto corriente con participaciones federales, las variaciones, por ende, fueron constantes.

Municipios urbanos

En Los Reyes, Paracho, Jiquilpan y Múgica, para el periodo 2000-2012, el gasto corriente tuvo más variaciones cuando se liquidó con participaciones federales (véase cuadro 5). Esta misma situación, pero menos acentuada, aparece en los municipios de Zitácuaro, Apatzingán, Maravatío, Tacámbaro, Jacona y Zacapu. De igual manera, pero todavía en menor grado que los casos pasados, se hallan Hidalgo, La Piedad, Pátzcuaro, Puruándiro, Sahuayo y Yurécuaro. La excepción la representa Lázaro Cárdenas, cuyo gasto fue poco elástico al crecimiento de las participaciones federales (véase cuadro 5).

CUADRO 5. VO GC PARA MUNICIPIOS URBANOS

Municipio	VO gc	Municipio	VO gc
Lázaro Cárdenas	0.9268	Tacámbaro	2.2796
Zitácuaro	2.1289	Jacona	2.0364
Apatzingán	2.0147	Zacapu	2.5579
Hidalgo	1.5789	Los Reyes	3.1777
La Piedad	1.6106	Paracho	3.8529
Pátzcuaro	1.1245	Jiquilpan	3.9180
Puruándiro	1.3284	Múgica	3.3542
Sahuayo	1.8554	Yurécuaro	1.8012
Maravatío	2.5153		

Fuente: elaboración propia.

En casi la totalidad de los municipios urbanos de Michoacán hubo más grado de sensibilidad en el gasto corriente cuando éste se pagó con participaciones federales, este nivel de variaciones refleja -hasta cierto punto- ineficiencia en la operación del gobierno local porque se aumentan los costos.

El primer objetivo -para los municipios urbanos y muy urbanos de la entidad- está en aumentar los ingresos propios. Las acciones enfocadas a mejorar las prácticas financieras locales no precisamente deben ser iguales o similares. Lo que funcione en un municipio quizá no funcione en los otros. Lo decisivo no está en quitar la etiqueta a las aportaciones federales y estatales; de hacerse, se corre el riesgo de aumentar el gasto corriente y, quizá, subsidios y ayudas sociales. El segundo objetivo está en liquidar el gasto corriente con ingresos propios. La evidencia empírica muestra que hay menores variaciones en el gasto corriente cuando se cubre con recursos procedentes de la recaudación local. La asignación de recursos por parte de los gobiernos municipales, incluso, debería hacerse en mayor proporción con ingresos propios; esto, obviamente, no excluye la obtención de recursos mediante las transferencias federales.

No necesariamente los ingresos propios se aumentan con nuevos impuestos locales. En el caso de los municipios de Michoacán, los impuestos exis-

tentes se han cobrado con ineficiencia. La reglamentación de las formas de cobro y la institucionalización de incentivos para pagar los diversos impuestos pueden incrementar los ingresos propios. Se recurre a la reglamentación para evitar que los cambios de gobierno alteren las reglas del juego financiero; en efecto, puede haber cambios, pero esto implicaría -cuando menos- debates en el Ayuntamiento. Se adopta parte de la propuesta de López (2004: 44-45): reglamentar el porcentaje que debe cubrirse de gasto corriente con ingresos propios. El tránsito hacia el porcentaje estipulado debe hacerse en forma gradual y necesita de funcionarios con alta capacitación técnica. Las transferencias federales no pueden continuar financiando los irresponsables incrementos de plantillas burocráticas. La función más importante que debe cumplir el gobierno local está en la dotación-prestación de servicios públicos, en ampliar la infraestructura, en el equipamiento urbano, más no en otorgar espacios laborales en sus unidades de operación. Esta posible reglamentación no se contrapone con la normatividad estatal y federal.

CONCLUSIONES

Los municipios urbanos y muy urbanos de Michoacán presentan:

- La relación del gasto corriente con base a los egresos totales es mucho mayor que la relación ingresos propios-ingresos totales, con excepción de Morelia, pues presenta una diferencia entre ambas razones financieras de tres puntos porcentuales.
- El 100% de los ingresos propios de estos municipios son destinados para solventar los rubros del gasto corriente.
- Casi la totalidad de las participaciones federales son usadas para cubrir el gasto corriente, en los casos donde sobran pequeños montos se orientan para ayudas sociales y subsidios.
- Las inversiones públicas -de cualquier tipo- no son hechas con ingresos propios y participaciones federales.

- Dependencia considerable de las transferencias federales-estatales.
- El gasto corriente tiene alta elasticidad cuando se paga con participaciones federales.
- El gasto corriente tiene menos elasticidad cuando se liquida con ingresos propios.

Estos resultados señalan -hasta cierto punto- que los gobiernos locales de las zonas urbanas de Michoacán operan con ineficiencia. Los objetivos para mejorar su situación financiera están en aumentar los ingresos propios, no quitar los condicionamientos a los recursos del Ramo 33 y en liquidar el gasto corriente con ingresos propios. Para este último objetivo, se puede reglamentar el porcentaje que debe cubrirse de gasto corriente con ingresos propios. Las mejoras inmediatas en la operación del gasto público se hallan al interior de los mismos gobiernos locales. Comenzar por aquí abre la puerta para analizar -de manera más profunda- los problemas relacionados con el diseño y la práctica federalista, con la distribución de las transferencias federales y con la descentralización política.

REFERENCIAS

Acosta, Pablo y Andrés Loza (2001), *Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto "flypaper"*, Sexto Seminario Internacional sobre Federalismo Fiscal, Buenos Aires: Universidad Nacional de la Plata y Universidad Austral.

Aghón, Daniel (1993), *Descentralización fiscal: Marco conceptual*, Serie Política Fiscal 44, Santiago de Chile, ONU-CEPAL.

Cabanellas, Guillermo (1997), *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, 4, Buenos Aires: Heliastra.

Herrera, Hugo (2011), *Evaluación del desempeño municipal. Propuesta metodológica para los municipios semiurbanos del Estado de Michoacán*, México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

INAFED (s/a), *Información básica sobre administración y gobierno municipal*, México: Secretaría de Gobernación.

---(s/a1), *Sistema de información en finanzas públicas municipales*. Disponible en: http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Finanzas_Publicas_Municipales

ITESM (1991), *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XIII, Buenos Aires: Editorial Driskill.

Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo (2008), última reforma: 30 de diciembre de 2014. Disponible en: [http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/1986/1/\(485071857\)%20Ley%20de%20Coordinacion%20Fiscal.pdf](http://publicadorlaip.michoacan.gob.mx/itdif/1986/1/(485071857)%20Ley%20de%20Coordinacion%20Fiscal.pdf)

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (2014). Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/LEY_DE_HACIENDA_MUNICIPAL_DEL_ESTADO__25_DE_DICIEMBRE_DE_2014.pdf

Ley de Ingresos Municipales del Estado de Michoacán de Ocampo (2013). Disponible en: http://transparencia.congresomich.gob.mx/media/documentos/trabajo_legislativo/ley_de_ingresos_para_los_municipios.pdf

Ley Nacional de Coordinación Fiscal (1978), última reforma: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Michoacán de Ocampo (2003), última reforma: 21 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/michoacan/ley-de-presupuesto-contabilidad-y-gasto-publico-del-estado-de-michoacan-de-ocampo.pdf>
- López, Mauricio (2004), *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de trabajo 147, México: CIDE, A.C.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave (1984), *Public finance in theory and practice*, Nueva York: McGraw-Hill.
- Musgrave, Richard (1969), *Teoría de la hacienda pública*, Madrid: Editorial Aguilar.
- Otero, Raúl (2010), *Política fiscal municipal con federalismo cooperativo hacendario. El sistema catastral como estrategia para incrementar la recaudación predial*, México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.
- Stiglitz, Joseph (1988). *La economía del sector público*, Segunda edición, Barcelona: Antoni Bosch.
- Watts, Ronald (1999). *Sistemas Federales comparados*, Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- Yáñez, José. (1991), *Principios a considerar en la descentralización de las finanzas públicas (locales)*, Santiago de Chile: Comisión de Estudio sobre el Sistema de Financiamiento Municipal del Centro de Estudios Públicos.