

## COORDINACIÓN FISCAL Y DEPENDENCIA FINANCIERA: EL CASO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SUS MUNICIPIOS (1980-1998)

M.A.P. Manuel Díaz Flores\*

### Introducción

El presente trabajo tiene como finalidad ofrecer un primer acercamiento sobre las finanzas públicas del Estado de Aguascalientes y sus municipios destacando el alto grado de dependencia financiera en la que se encuentran estos ámbitos de gobierno respecto a la Federación. Esta falta de autonomía financiera caracterizada por una baja proporción de ingresos propios respecto al total de sus ingresos percibidos anualmente, los hace cada vez más vulnerables de las deficiencias que a su vez tienen las finanzas del gobierno federal como es el caso de su estrecha vinculación con los ingresos petroleros y su debilidad en los niveles de recaudación.

Con la finalidad de identificar la procedencia de las principales fuentes de ingresos tanto estatales como municipales, se hace una breve reseña de los aspectos más relevantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que si bien ha tenido algunas modificaciones relevantes, sigue vigente desde 1980. En segundo término se presentan algunas tenden-

cias generales de los ingresos estatales y municipales destacando aquellos rubros que ayudan a contrastar su creciente dependencia respecto de otras fuentes de financiamiento ubicadas en otros ámbitos de gobierno, sumado a un marcado desinterés por reactivar los ingresos propios dada la baja proporción que éstos representan en su presupuesto.

Este documento es parte de un proyecto de investigación más amplio denominado: *Federalismo Fiscal: una referencia al Estado de Aguascalientes 1980-2000*. El cual se inscribe dentro de los Programas de Investigación en Proceso pertenecientes al Departamento de Economía, de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. De ahí que no se traten ampliamente un conjunto de aspectos que están estrechamente relacionados con el federalismo fiscal y sus particularidades en el ámbito estatal y municipal, como podrían ser el marco teórico metodológico y el análisis detallado en materia no solamente de ingresos sino también de egresos en cada ámbito de gobierno y para cada municipio en particular, el marco legal y administrativo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, además de la instrumentación de las propuestas.

Una de las hipótesis de trabajo que guían esta investigación consiste en señalar que en el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

se pueden encontrar gran parte de las causas que explican las deficiencias más sentidas de las finanzas públicas de las entidades federativas y municipios del país. De ahí que la situación del Estado de Aguascalientes y sus municipios no sea un caso aislado, sino por el contrario, comprueba las tendencias que se vienen señalando a nivel nacional.

### 1. CONTEXTO REFERENCIAL

El Estado de Aguascalientes cuenta actualmente con 11 municipios, de los cuales dos son de reciente creación.<sup>1</sup> De acuerdo a la tipología municipal desarrollada por el Centro de Estudios Municipales (CEDEMUN) y reagrupada por Alicia Ziccardi,<sup>2</sup> esta Entidad Federativa pertenece a la Región III<sup>3</sup> y cuenta con 2 municipios semiurbanos, 8 urbanos y uno metropolitano. En este mismo estudio, se señalan las regiones de atención prioritaria, dada la situación de pobreza extrema en la que vive la po-

1 En el año de 1992 se crean dos nuevos municipios: El Llano y San Francisco de los Romo.

2 Ziccardi, Alicia. Municipio y Región. En *Agenda de la Reforma Municipal en México*. Cuadernos de Debate. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México 2000. Pág. 25

3 Región III: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

\* Profesor-Investigador del Depto. de Economía. Centro de Ciencias Económicas y Administrativas.  
mdiaz@correo.uaa.mx

blación de los diversos municipios del país. En el caso del Estado de Aguascalientes 5 municipios están en esta situación. Tomando como referencia la información censal más reciente, el municipio de Aguascalientes que es también la capital del Estado rebasó los 643 mil habitantes no obstante que la tasa media de crecimiento de su población mostró una importante reducción de 3.4% en el periodo 1980-1990 a solamente 2% de 1995 al año 2000. Le siguen los dos municipios de mayor importancia en el Estado después de la capital: Jesús María y Calvillo. El primero registró la mayor tasa media de crecimiento anual de su población en el Estado (3.3% de 1995 al 2000). El segundo, mostró más bien un descenso de su población con respecto a los resultados del año 1995, ocasionado en gran medida, por la elevada migración tanto a la zona metropolitana de Aguascalientes y Jesús María, así como a otras entidades, ya que en el periodo 1995-2000 la tasa media de crecimiento de su población fue de apenas 0.14%. Del resto de los municipios destacan aquellos que además de tener una población que no supera los 20,000 habitantes tienen tasas anuales de crecimiento menores al 1 por ciento como es el caso de Tepezalá (0.41), San José de Gracia (0.21), Cosío (0.78).

## 2. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL

### Antecedentes

La coordinación impositiva en México está asociada con el origen del federalismo mexicano en febrero de 1823 y las tres constituciones que le siguieron: 1824, 1857 y 1917. La primera inaugura la época independiente y el paso de un orden colonial de privilegios del clero y del

ejército a uno nuevo en busca de la democracia y de un Estado Moderno y laico. Con la Constitución de 1857, el país adoptó una vez más el sistema federal como forma de gobierno y estableció la República Democrática, Representativa y Federal, entraron en vigor las Leyes de Reforma. Con el gobierno de Porfirio Díaz la coordinación fiscal entre las diferentes entidades federativas fue inexistente, el sistema hacendario anárquico y la carga fiscal sumamente baja. El país contaba escasamente con una población total de 8 millones. Al triunfo de la Revolución la Constitución de 1917 retomó las ideas federalistas de la Constitución de 1857 y se avanzó en la delimitación o prohibición de competencias tributarias de los Estados<sup>4</sup>. Sin embargo, este proceso ha consistido en lograr la armonización tributaria nacional basándose en la apropiación de las principales fuentes impositivas por parte de la federación. En consecuencia, el debilitamiento de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales se ha incrementando de manera muy sensible, así como su dependencia con respecto a los recursos que la federación les otorga a cambio de este despojo<sup>5</sup>. Ya en la Constitución de 1824 se establecían 10 de los impuestos más importantes como pertenecientes exclusivamente a la federación.<sup>6</sup>

4 Las referencias sobre las tres Constituciones, así como los datos fueron tomados de Martínez A. Raúl. *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP, México, 1996. pag. 121-129

5 El proceso de apropiación de las fuentes impositivas por parte de la Federación, se puede consultar Astudillo M. Marcela. *El Federalismo y la Coordinación Fiscal en México*, UNAM-IES-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999 cap. 3

6 Se incluyen entre los más importantes: impuesto de importación y exportación, impuesto de internación del 15% sobre

Aún en estas circunstancias la fortaleza de las haciendas públicas seguían financiando el erario Federal a través del llamado "contingente" que consistía en un monto asignado anualmente por la federación a cada uno de los estados de acuerdo a su riqueza y población, que se tenía que pagar mensualmente.

Las Convenciones Nacionales Fiscales de 1925, 1933 y 1947 se orientaron a tratar problemas de concurrencia impositiva<sup>7</sup> a los que se había llegado hasta ese momento. Quizás el resultado más importante fue la expedición de la Ley Federal del Impuesto sobre Herencias y Legados del 15 de agosto de 1926 con lo se empieza a formalizar la coordinación de los gobiernos estatales con la federación, mediante la suspensión de impuestos locales a cambio de participar de los ingresos obtenidos recaudados y administrados por la federación. La Convención Nacional Fiscal de 1947 a diferencia de las dos anteriores, más que delimitar de fuentes tributarias, su objetivo fue buscar opciones para resolver los problemas provocados por la falta de una armonización del sistema fiscal nacional entre los tres órdenes de gobierno, que se consideraba un régimen fiscal complicado,

precios del arancel de las mercancías extranjeras, la renta de tabaco y pólvora, alcabalas al tabaco en zonas tabacaleras, correos, lotería, salinas, de los territorios de la federación, bienes nacionales, edificios, oficinas y terrenos anexos a éstas que pertenecen a las rentas generales. Tomado de Astudillo M. Marcela *El Federalismo... Op. Cit.* pag. 68

7 La concurrencia de impuestos es inconveniente, porque al gravar dos entidades distintas una misma fuente, se daña la economía nacional ya que en muchos casos uno o varios impuestos pueden constituir un obstáculo para la producción o el consumo. Tomado de Flores Z. Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*, Edit. Porrúa, México Pag. 380

injusto, antieconómico, molesto para el contribuyente, que facilita el fraude y la evasión, y lo peor de todo que ya no estaba generando los ingresos suficientes para que los diversos órdenes de gobierno prestaran los servicios a la ciudadanía de manera adecuada. De estas convenciones surgieron una serie de disposiciones legales que empezaron a conformar la base de un marco legal que permitiera una mejor coordinación fiscal entre los tres ámbitos de gobierno. Destacan la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados de 1953 vigente hasta 1977 y la Ley del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles mediante la cual de un impuesto federal del 3% el 1.8% correspondía a la federación y el 1.2% a los estados a cambio de derogar sus propios impuestos al comercio y a la industria. El periodo comprendido entre 1973 y 1979 se le conoce como Coordinación General ya que por primera vez se logró que todas las entidades federativas participaran en la coordinación sobre el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles y otros, como resultado de un largo proceso de negociación<sup>8</sup>.

### El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1980

Este sistema se establece con la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, que contiene el Sistema de Participaciones Federales a través del cual la Federación trata de compensar los ingresos que por concepto de impuestos obtenían

las entidades federativas. Incorpora también los Convenios de Adhesión y de Colaboración Administrativa entre las Entidades Federativas y el Gobierno Federal en los cuales se establecen las atribuciones y compromisos de cada una de las partes en materia fiscal.<sup>9</sup>

Los objetivos fundamentales de este nuevo Sistema estuvieron orientados hacia la implementación de una Coordinación Fiscal entre la Federación y los Sistemas Fiscales de las Entidades Federativas del País, con la finalidad de simplificar el sistema tributario nacional, eliminando la concurrencia impositiva que dos o más niveles de gobierno tenían para gravar una misma fuente de ingresos.

A cambio de esta limitación de atribuciones, los estados y municipios verían fortalecidas sus haciendas a través del Sistema de Participaciones Federales, columna vertebral, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. También incluye el Fondo de Fomento Municipal y las Transferencias de recursos a los Estados o Fondos de Aportaciones Federales contenidos actualmente en el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las entidades federativas y sus municipios reciben de la Federación, recursos no condicionados a través del Sistema de Participaciones como un derecho que adquieren por motivo de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal a cambio de suspender o derogar los impuestos estatales y municipales que contrarían las limitaciones que se establecen en la Ley al Valor Agregado y en la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

El Fondo General de Participaciones se integra con un porcentaje fijo sobre la Recaudación Federal Participable o ingresos anuales de la federación por concepto de impuestos el cual se determina cada año en la propia Ley de Coordinación Fiscal<sup>10</sup>. La asignación de este Fondo se hace tomando en cuenta la población de la entidad (45.17%), el esfuerzo recaudatorio (45.17%) y un elemento compensatorio de acuerdo a la inversa de las participaciones recibidas (9.66%)<sup>11</sup>.

El Fondo de Fomento Municipal se aplica al fortalecimiento de la hacienda municipal, de acuerdo no solamente a su población, sino a la recaudación del Impuesto Predial y los Derechos de Agua, y se integra con el 1% de la recaudación federal participable.

En lo que se refieren a los recursos condicionados o etiquetados, la Ley de Coordinación Fiscal, establece una serie de aportaciones federales a Estados y Municipios condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos de cada fondo<sup>12</sup>. Esta serie de fondos fueron agrupados en el Ramo 33 creado en 1998 y son los siguientes:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal.

10 Este coeficiente ha tenido variaciones importantes ya que ha fluctuado desde un 12% en 1979 hasta 18.26% en 1990 y del 20% a partir de 1996 a la fecha.

11 Para la población se toma como referencia el último Censo de Población y Vivienda del INEGI, en cambio el coeficiente correspondiente al esfuerzo recaudatorio se determina mediante una fórmula que se establece anualmente en la Ley de Coordinación Fiscal y que ha tenido variaciones importantes.

12 La información más detallada está contenida en la Ley de Coordinación Fiscal del 2000, en el texto que se presenta a continuación se hace una síntesis de los elementos más relevantes, contenidos en su Capítulo V.

8 Ortiz R. Miguel, *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*, INDETEC, México, 1998. Pag. 38 y 39, así como de Martínez A. Raúl. *Las Finanzas...* Op. Cit. Pag. 147

9 Una reseña muy detallada sobre el Marco Legal del Sistema de Participaciones Federales y su evolución se puede consultar en Ortiz R. Miguel, *Evolución...* Op. Cit.



- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
  - IIIa. Infraestructura Social Estatal.
  - IIIb. Infraestructura Social Municipal.
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.
- V. Fondo de Aportaciones Múltiples.
  - Va. Asistencia Social.
  - Vb. Infraestructura Educativa.
- VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos
  - VIa. Educación Tecnológica.
  - VIb. Educación de Adultos.
- VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

Los dos primeros fondos, correspondientes a la educación y a la salud, se determinan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo al registro de escuelas, del inventario de la infraestructura médica y plantilla de personal, así como por suscripción de acuerdos. Se destinan al gasto de operación y de inversión para el mantenimiento del Sistema Estatal de Educación y de Salud, respectivamente.

Los recursos transferidos con cargo al Fondo de Infraestructura Social se integra anualmente con el 2.5% de la recaudación federal participable. De esta proporción se destina el 0.303% al Estado para obras de carácter regional o intermunicipales y el 2.197% a los Municipios para obras de infraestructura social municipal (agua potable, drenaje, urbanización, electrificación rural, vivienda y salud).

El Fondo destinado al Fortalecimiento de los Municipios, se integra aproximadamente con el 2.53% de la recaudación federal participable y se envía mensualmente a los municipios vía los Estados.

El Fondo de Aportaciones Múltiples se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con un porcentaje aproximado de 0.814 de la recaudación federal participable. Lo reciben los Estados para otorgar desayunos escolares, apoyos alimentarios y de asistencia social a la población en condiciones de pobreza extrema, así como construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física para la educación básica y universitaria.

El Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales de acuerdo al registro de planteles, instalaciones educativas y de plantillas de personal, así como los convenios que se suscriban con los Estados. Su aplicación está orientada hacia el abatimiento del rezago en materia de alfabetización, educación básica y formación para el trabajo.

El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública se integra también con recursos federales, determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, tomando en consideración criterios como el número de habitantes de los Estados, el índice de ocupación penitenciaria,

la tasa de crecimiento anual de indiciados y sentenciados, así como el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura.

Se destina exclusivamente al reclutamiento, selección, depuración, evaluación y formación de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

Sin embargo, de todos estos Fondos, los dos primeros son los más importantes ya que representaron el 81.3% del total de los recursos del Ramo 33 en el presupuesto del Estado de Aguascalientes para el año 2002. El Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB) representó el 65.3% y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) el 16%.

Finalmente, los estados y municipios también reciben recursos federales por concepto de incentivos que se establecen en la Ley de Coordinación Fiscal y en los Convenios de Colaboración Administrativa y de Derechos.

En el caso del Estado de Aguascalientes y sus municipios algunos de los incentivos más representativos se señalan en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	ESTADO DE AGS.	MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGS.
Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos	100%	20%
Impuesto sobre automóviles nuevos	100%	20%
IEPS: Cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.	20%	20%
Tabacos labrados	8%	
Pequeños contribuyentes	10%	75%
Reserva de Contingencia	100%	20%

Fuente: Art. 3º de la Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Ags., Cap. II Art. 3.

Como se puede observar, los ingresos que se recaudan por concepto del Impuesto sobre Tenencia o uso de Vehículo y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos se quedan íntegramente en el Estado y el 20% se transfiere a los municipios de la Entidad.

La Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes el 3 de noviembre de 1996 y tiene por objeto coordinar el Sistema Fiscal del Estado con sus municipios, establecer las participaciones e incentivos correspondientes, incentivar la recaudación de los ingresos municipales, fijar las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir la Asamblea Fiscal Estatal y las bases de su organización y funcionamiento.

El Estado distribuirá a los municipios las participaciones e incentivos de la siguiente forma:

El Estado distribuirá a los municipios las participaciones e incentivos de la siguiente forma:

- I. El 20% del Fondo General de Participaciones
- II. El 100% del Fondo de Fomento Municipal
- III. El 20% de la recaudación en el Estado del Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos
- IV. El 20% de la recaudación que obtenga el Estado del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Con el total de estos recursos mencionados se crea los siguientes Fondos Municipales:

1. El Fondo Básico Municipal
2. El Fondo Complementario que será distribuido entre los municipios de la forma siguiente: 45% en proporción directa al número de habitantes, el 45% en razón directa a la recaudación de cada

Municipio en materia de Impuesto Predial y Derechos por Consumo de Agua y el 10% restante, calculado en forma inversamente proporcional a la suma de los dos cálculos anteriores.

3. El Fondo Excedente de Incentivos se distribuirá de la siguiente forma: el 90% en proporción directa al número de habitantes de cada municipio, el 10% restante calculado en forma inversamente proporcional al resultado del cálculo anterior.
4. En caso de que el Estado perciba ingresos de la Reserva de Contingencia participará el 20% de ésta, empezando por el municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor hasta terminar con el mayor (hasta agotar los recursos).

La colaboración administrativa entre el Estado y los Municipios podrá darse por lo menos en las siguientes materias:

- I. Registro de Contribuyentes
- II. Recaudación
- III. Administración, y
- IV. Fiscalización

En estos convenios se establece, además de la materia de que se trate, las facultades que se ejercerán, las limitaciones de éstas, las estipulacio-

nes para su terminación y las sanciones por su incumplimiento y serán publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, se crea la Asamblea Fiscal Estatal integrada por los once municipios a través de sus órganos hacendarios y el Ejecutivo Estatal por conducto de la Secretaria de Finanzas. Es una instancia de coordinación de los Municipios del Estado entre sí y con el Gobierno del Estado. Sus funciones son de vigilancia de esta Ley, consultor técnico de las haciendas públicas municipales, resolver conflictos y hacer propuestas para mejorar la Administración Fiscal.

Para efectos de la distribución del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal, de los ingresos correspondientes a la recaudación de Impuestos sobre Tenencia o Uso de Vehículo, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios y del Impuesto sobre Automóviles Nuevos, se aplican los siguientes porcentajes:

Como se puede apreciar, de acuerdo a los criterios actuales de distribución de los recursos, prácticamente el 70% se destina al municipio de la capital, aunque como lo de-

01	Municipio de Aguascalientes	69.29%
02	Municipio de Asientos	3.35%
03	Municipio de Calvillo	5.26%
04	Municipio de Cosío	1.68%
05	Municipio del Llano	2.17%
06	Municipio de Jesús María	4.82%
07	Municipio de Pabellón de Arteaga	3.23%
08	Municipio de Rincón de Romos	4.07%
09	Municipio de San Francisco de los Romo	2.65%
10	Municipio de San José de Gracia	1.49%
11	Municipio de Tepezalá	1.99%

muestran análisis más detallados de esta misma investigación, este mismo municipio aportó en 1998 el 88% de la recaudación del conjunto de los municipios de la entidad. Ello refleja el alto grado de centralización de los recursos que provoca a su vez serios desequilibrios regionales y problemas de equidad.

### 3. INGRESOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-1998

#### Fuentes de ingreso

Las diversas fuentes de ingresos públicos que tiene actualmente el Estado de Aguascalientes, se pueden agrupar en cuatro principales rubros:

1. Ingresos propios del Estado
2. Ingresos que provienen del gobierno federal a través de las participaciones a que tiene derecho sobre la recaudación federal definida como participable.
3. Las transferencias federales para un fin específico
4. El endeudamiento público

#### 1. Ingresos propios

Están integrados fundamentalmente por los Impuestos, los Derechos, los Productos y los Aprovechamientos definidos en el Código Fiscal del Estado de Aguascalientes, en los términos siguientes:

Son *Impuestos* las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales. Algunos de los más relevantes son: el impuesto sobre instrumentos públicos y operaciones contractuales y el impuesto sobre diversiones públicas, sobre adquisición de vehículos de motor, sobre tenencia o uso de vehículos de motor, sobre prestación de servicios de hospedaje, sobre loterías, rifas, sorteos y concursos.

Son *Derechos* las contraprestaciones establecidas por el poder pú-

blico, conforme a la ley, en pago de servicios administrativos que presta. Actualmente se incluyen los servicios prestados por las autoridades encargadas de la Seguridad Pública y Vialidad, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, de la Secretaría General de Gobierno, del Registro Civil, de las Autoridades Fiscales, de la Secretaría de Desarrollo Social, del Instituto de Educación de Aguascalientes.

Son *Productos* los ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales. Algunos de éstos son el Rendimiento o intereses de Capitales y Valores del Estado, Estacionamientos, Parques y Productos diversos, Venta de bienes muebles e inmuebles, Empresas del Estado, Venta de Periódico Oficial y publicaciones, Archivos etc.

Son *Aprovechamientos* los recargos, las multas y los demás ingresos del Estado no clasificables como impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o participaciones. Destacan las Multas, los Recargos, Gastos de ejecución, Fianzas hechas efectivas, Por Administración de Impuestos Municipales, indemnizaciones, Aportaciones de obras, Herencias y legados, Donativos etc.

Son *Contribuciones de mejoras* las prestaciones que fija la ley a quien independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciales particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.

#### 2. Participaciones Federales

Son participaciones los ingresos que el Estado tiene derecho a percibir de los Ingresos Federales, en virtud de su adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; y aquellas municipales que tiene dere-

cho a percibir conforme a las leyes respectivas<sup>13</sup>.

#### 3. Las transferencias federales para un fin específico

Son *transferencias federales*, a diferencia de las participaciones federales, recursos que transfiere la federación a las haciendas públicas de los Estados y Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos establecido para cada tipo de aportación<sup>14</sup>. Actualmente estas transferencias se denominan Fondos de Aportaciones Federales, integrados por siete fondos, descritos anteriormente en el Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes.

#### 4. El endeudamiento público

La Deuda Pública del Estado, incluye la Deuda Pública Directa e Indirecta y es el resultado de las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamientos contraídos por las diferentes autoridades facultadas por la Ley de Deuda Pública del Estado de Aguascalientes: Gobierno del Estado, Gobiernos Municipales, Organismos descentralizados Estatales o Municipales, Empresas de participación mayoritaria estatal o municipal.

#### Ingresos propios y de origen federal

Los ingresos brutos del Estado de Aguascalientes alcanzaron los 2, 968.7 millones de pesos en el año de 1998. En términos reales, en general, la tendencia fue a incrementarse con excepción de la crisis de

13 La integración del Fondo General de Participaciones, así como su distribución se pueden consultar en la Ley de Coordinación Fiscal artículos del 1 al 9-A.

14 Ley de Coordinación Fiscal Federal, Artículo 25.



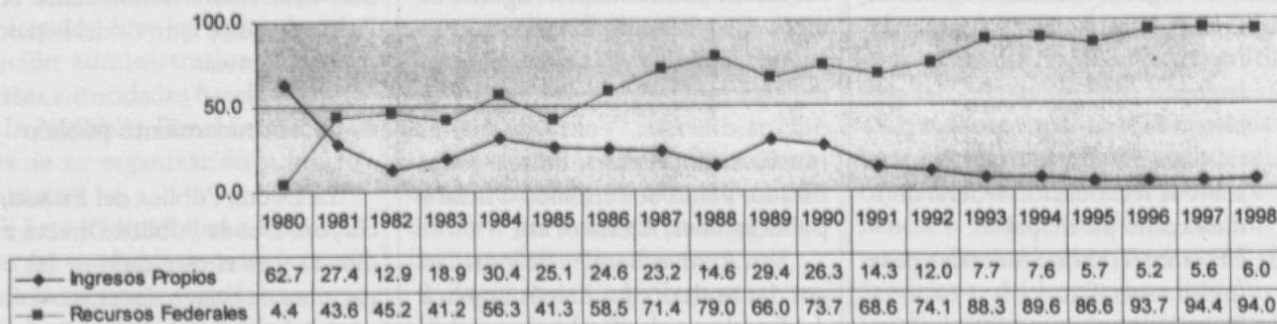
1995 en donde se registraron crecimientos negativos que alcanzaron el 10% al igual que en los años 1984-1987.

En la siguiente gráfica se puede observar cómo los ingresos propios empiezan a reducirse a partir de la entrada en vigencia del actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, de tal forma que de representar el 30.4% del total de los ingresos brutos en 1984, en la década

de los noventa empezaron un descenso importante hasta llegar a niveles del 5%. En contraste con los ingresos de origen federal que la Entidad recibe por concepto de Participaciones y Fondos de Aportaciones Federales se incrementaron hasta alcanzar niveles del 94% creando un brecha cada vez más amplia respecto a sus propios ingresos, aumentando así su vulnerabilidad respecto a las finanzas públicas federales.

Un análisis más detallado de la tendencia de cada una de las fuentes de los ingresos propios del Estado, nos muestra que son los ingresos por concepto de impuestos los que han caído de manera más drástica en contraste con las Participaciones Federales ya que en 1998 estas últimas representaron el 43.5% de los ingresos totales y los impuestos solamente el 0.7%. Ello refleja que el esquema actual de coordina-

**INGRESOS BRUTOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-1998**  
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI.

ción fiscal inhibe principalmente la recaudación local. La tendencia del conjunto de Entidades federativas del país es muy similar aunque el Estado de Aguascalientes está por abajo del promedio en recaudación, por lo menos en los últimos años del periodo aquí considerado.

#### 4. INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-1998

##### Fuentes de ingreso

El artículo 115 Constitucional a través de sus dos reformas (1983 y 1999) se orienta a fortalecer las ha-

ciendas públicas de los Ayuntamientos del País otorgándoles nuevas atribuciones tributarias en materia del impuesto a la propiedad inmobiliaria y ampliación de atribuciones administrativas y de gobierno. De acuerdo a la última reforma, la fracción IV señala las tres fuentes de ingresos de los municipios:

Primera: las contribuciones por concepto de impuesto a la propiedad inmobiliaria (predial), así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, o cambio de valor. Se adiciona la obligación del pago de contribuciones de las empresas paraestatales, antes exentas.

Segunda: las participaciones federales, cubiertas por la Federación a los Municipios de acuerdo a las bases, montos y plazos aprobados por las legislaturas de los Estados.

Tercera: los ingresos derivados de la prestación de los siguientes servicios públicos<sup>15</sup>:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Sin cambios;

15. Los conceptos escritos en letra negrita se adicionaron en la última reforma de 1999 al Artículo 115 Constitucional.

- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Sin cambios;
- e) Sin cambios;
- f) Sin cambios;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía y preventiva municipal y tránsito; e
- i).- Se permite la asociación entre Municipios no solamente del mismo estado sino de dos o más Estados, con la aprobación de sus respectivas legislaturas (estatales).

*Ingresos propios y de origen federal*

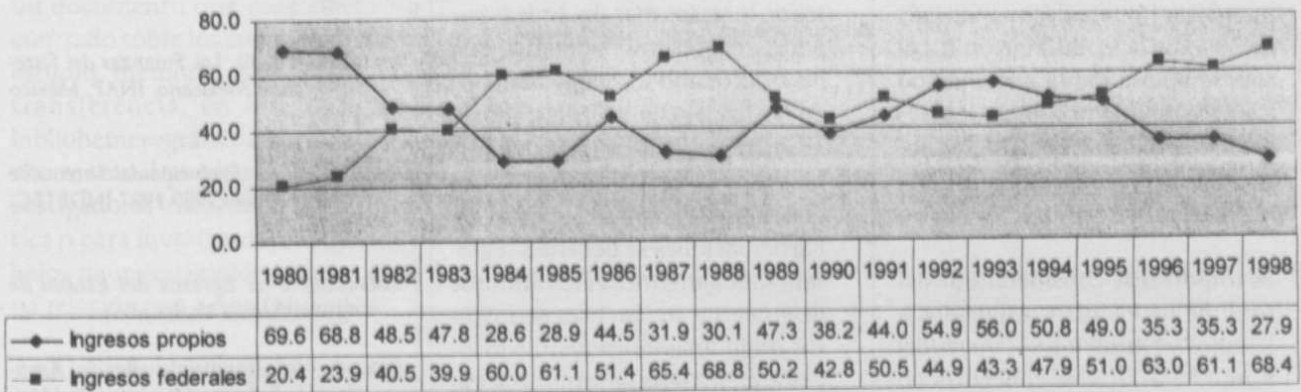
Los ingresos totales de los 11 municipios del Estado de Aguascalientes ascendieron a 714.7 millones de pe-

sos en 1998, de los cuales alrededor del 28% se captaron a través de fuentes propias y el 68% correspondió a recursos de origen federal, principalmente por concepto de Participaciones federales ya que las transferencias representaron escasamente el 4%. Como se puede observar en la siguiente gráfica, los ingresos propios de conjunto de los municipios de la Entidad pasaron de representar más de la mitad del presupuesto a principios de la década de los ochenta a solamente un 28% a finales del periodo considerado. En contraste con los recursos de origen federal que representaron el 68.4% del total de los ingresos en 1998. En contraste con el ámbito estatal, los ingresos propios de los municipios de la entidad presentan un mayor dinamismo, explicado en parte por las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983 mediante las cuales se transfie-

re el beneficio de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz al nivel municipal. Ello hace que el rubro de los impuestos tenga un mayor impacto en el total de los ingresos de los municipios. Sin embargo, diversos estudios<sup>16</sup> han demostrado que los beneficios de esta reforma han beneficiado principalmente a los municipios urbanos y en este caso particular, el municipio de Aguascalientes (la capital del Estado) eleva el promedio de la recaudación y de alguna forma encubre la problemática de la dependencia financiera en los municipios principalmente rurales o semiurbanos

Por ejemplo, los impuestos municipales del Estado de Aguascalientes a partir de 1984 tuvieron una franca recuperación hasta llegar a representar el 24.5% de los ingresos totales en 1994. A partir de ese año empezaron una gradual reducción

INGRESOS BRUTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES 1980-1998  
(Estructura porcentual)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI.

16 Una explicación más detallada del comportamiento de los ingresos municipales en el ámbito nacional se puede consultar en Cabrero M. Enrique. *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Innovaciones en la Gestión Hacendaria Municipal*, CIDE, Miguel A. Porrúa, 1996. Pág. 23-31.



hasta alcanzar el 7.2% en el año de 1998 en contraste con el promedio nacional que fue del 11% en el mismo año. En contraste, los ingresos por concepto de participaciones federales se incrementaron hasta un 64% superando así el promedio nacional que llegó al 51% al final del periodo.

### CONCLUSIONES

1. Una de las consecuencias de la dependencia financiera de estados y municipios respecto de la federación es la falta de incentivos de estos ámbitos de gobierno para mejorar su responsabilidad fiscal o esfuerzo propio que permita incrementar la recaudación local. Este mayor compromiso de los gobiernos municipales y estatales repercutiría positivamente en una mayor transparencia y eficiencia en la aplicación de su gasto ya que los contribuyentes estarían más interesados en conocer en qué se gastan sus impuestos. En cambio, una situación como la que tenemos actualmente después de más de 20 años de coordinación fiscal solo se podría seguir sosteniendo a través de mayores incrementos del Fondo General de Participaciones y de los Fondos de Aportaciones Federales.
2. Es importante considerar que del total de los recursos asignados a Estados y Municipios a través del Ramo 33 el 81% se concentra en dos fondos destinados a cubrir los

gastos operativos de la educación básica y normal, así como de la salud. Si al combate a la pobreza se le destina el restante 19% seguramente resultará un esquema insuficiente para enfrentar los grandes retos del desequilibrio regional.

3. El problema de la dependencia financiera de Estados y Municipios es solamente una de las secuelas más visibles que nos ha dejado este esquema de coordinación fiscal. Si bien es cierto que en un principio, reorganizó el sistema tributario mexicano heredado en 1979, también es verdad que ha cancelado cualquier incentivo que los ámbitos locales de gobierno pudieran tener para generar y gastar sus propios recursos en un contexto de mayor transparencia, eficiencia y equidad.
4. Finalmente, el actual Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es el resultado de un proceso histórico de apropiación de las fuentes de ingresos más dinámicas por parte del gobierno federal, lo que ha ocasionado el debilitamiento de las haciendas de los estados y municipios. En rigor, más que perfeccionar la fórmula con la que se distribuye el Fondo General de Participaciones se deberían regresar gradualmente a estos ámbitos de gobierno sus fuentes de ingresos originarias conservando lo logrado en materia de armonización del sistema fiscal en su conjunto.

### BIBLIOGRAFÍA

- Astudillo M. Marcela. *El Federalismo y la Coordinación Impositiva en México*. UNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 1999.
- Cabrero M. Enrique (Compilador) *Los Dilemas de la Modernización Municipal: Innovaciones en la gestión hacendaria municipal*, CIDE, Miguel Angel Porrúa, 1996.
- Flores Z. Ernesto. *Finanzas Públicas Mexicanas*. Edit. Porrúa, Trigésima Segunda Edición, México 1998.
- INEGI. Dirección de Estadísticas Económicas. *Ingresos y Egresos Brutos de los municipios de Aguascalientes y el total Municipal 1980-1998*.
- INEGI. Censo de Población y Vivienda 2000
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes* publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 3 de noviembre de 1996.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes*. Publicado en Periódico Oficial del Estado el 19 de agosto de 1977.
- Martínez A. Raúl, *Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano*, INAP, México 1996.
- Ortiz R. Miguel. *Evolución del Sistema de Participaciones 1980-1997*. INDETEC, 1998.
- Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes*. Varios años
- Ziccardi, Alicia. Municipio y Región. *Agenda de la Reforma Municipal en México*. Cuadernos de Debate. México, 2000.