

# ESTRUCTURA DE LA HACIENDA MUNICIPAL EN MORELOS\*

---

**DAVID MOCTEZUMA NAVARRO\*\***

---

## RESUMEN

Recientemente el municipio mexicano se ha vuelto objeto de estudio académico y sujeto de las políticas públicas. A pesar del renovado interés en la célula básica del Estado mexicano, la heterogeneidad que caracteriza a los municipios no ha sido suficientemente estudiada. Con el propósito de aportar elementos para el mejor conocimiento de la problemática municipal, en este artículo se hace un análisis detallado de la estructura financiera del erario municipal del estado de Morelos, en el cual se muestra la necesidad de seguir profundizando en el conocimiento de los factores que realmente influyen en el ejercicio del poder en este orden de gobierno.

## STRUCTURE OF A MUNICIPAL HACIENDA IN MORELOS

Mexican municipalities have recently become the object of academic study and the subject of public policies. Despite renewed interest in the basic cell of

---

\*Artículo ganador del primer lugar del Premio Anual “Maestro Ricardo Torres Gaitán”, Versión 2000, que otorga *Problemas del Desarrollo*, Revista Latinoamericana de Economía, a los mejores artículos elaborados en los estados de la República y enviados a nuestras oficinas de acuerdo a la convocatoria correspondiente publicada en cada uno de nuestros números.

Este trabajo es un subproducto del Proyecto de investigación “La gestión municipal en Morelos”, el cual ha contado con el apoyo financiero del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM.

\*\*Profesor e investigador del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM), UNAM.

the Mexican state, the heterogeneity that characterizes the municipalities has not been sufficiently studied. In order to provide elements for a better knowledge of the problem of municipalities, this article carries out a detailed analysis of the financial structure of the municipal treasury of the state of Morelos and highlights the need to continue exploring the factors that really influence the exercise of power in this order of government.

### STRUCTURE DES FINANCES MUNICIPALES DANS L'ÉTAT DE MORELOS

Dernièrement, la commune mexicaine est devenue l'objet d'études universitaires et le sujet des politiques publiques. Malgré le renouveau d'intérêt pour la cellule de base de l'État mexicain, l'hétérogénéité caractéristique des communes n'a pas été suffisamment étudiée. Dans le but d'apporter des éléments permettant de mieux connaître la problématique municipale, le présent article examine en détail la structure financière des administrations municipales de l'État de Morelos. Y est mis en lumière le besoin de continuer à examiner en profondeur les facteurs ayant une incidence sur l'exercice du pouvoir à ce niveau de gouvernement.

### INTRODUCCIÓN

**E**n las últimas dos décadas ha proliferado un marcado interés por los espacios locales de la sociedad mexicana. El municipio se ha vuelto, de manera simultánea, objeto de estudio académico y sujeto de la acción gubernamental. A pesar de que tanto en el ámbito político como en el académico se reconoce la gran diversidad que caracteriza a los municipios mexicanos, esta heterogeneidad no ha sido sistemática ni suficientemente estudiada.

Hasta no hace mucho tiempo la investigación enfocada a la vida municipal solía privilegiar los aspectos jurídicos o los procesos de descentralización de la administración pública federal;<sup>1</sup> apenas recientemente se ha buscado profundizar en el conocimiento de los municipios con un enfoque que mira de “abajo hacia arriba”. Es decir, a diferencia de los anteriores estudios, cuya perspectiva era el gobierno federal, los actuales tienden a centrar su atención en la base política de los municipios, en la sociedad civil local y en el papel de los gobiernos municipales en el proceso de democratización del país.<sup>2</sup> No hay duda

1 Representativos de este enfoque pueden ser Blanca Torres, *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986; Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipios*, México, FCE, colección: Una visión de la modernización de México, 1994.

2 Representativos de esta tendencia son Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994; Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*,

de que estos esfuerzos académicos han ampliado considerablemente la comprensión acerca de la diversa y compleja realidad municipal mexicana, sobre todo a la luz de las transformaciones sociales y políticas del país, que se han concretado de manera significativa, entre otras cosas, en la alternancia en el poder.<sup>3</sup>

Además de este tipo de investigaciones, también de manera reciente se han realizado esfuerzos por profundizar en otro enfoque que pudiera definirse como “desde adentro”.<sup>4</sup> Con el mismo interés en los gobiernos locales, pero con un énfasis mayor en la administración pública municipal y en la parte instrumental del ejercicio del poder, se han hecho trabajos muy serios para conocer de manera más precisa las capacidades administrativas y de gestión de los municipios mexicanos.<sup>5</sup> Desde mi particular punto de vista, este tercer enfoque en el análisis municipal, sin desconocer el valor que obviamente tienen los otros dos, puede ofrecer más y mejores elementos para profundizar en el conocimiento de la diversidad municipal mexicana, lo cual puede ayudar a una mejor toma de decisiones para avanzar en la construcción de una república efectivamente federal, en la cual el poder político responda más a las necesidades efectivas de la población y menos a los dictados del centro.

Para avanzar en el estudio de los factores que realmente influyen en el ejercicio del poder, tanto para que los municipios asuman nuevas responsabilidades como para que satisfagan mejor las necesidades más sentidas por su población, se requiere mayor información sobre sus capacidades efectivas de gobierno.

Varias son las dimensiones de esas capacidades, pero una que es fundamental porque de ella dependen muchas otras, es la financiera. El análisis de

---

México, M.A. Porrúa-IISUNAM, 1995; Tonatiuh Guillén, *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, M.A. Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte, 1996.

3 Si bien estas investigaciones aportan elementos para entender mejor la diversidad municipal, al sustentarse en la mayoría de las ocasiones en estudios de caso, no siempre pueden generalizar sus conclusiones a todos los municipios del país.

4 Tomo la idea para esta clasificación, aunque la aplico de otra manera, de Nicolás Pineda Pablos, “El papel de los gobiernos locales en América Latina”, en *Gestión y política pública*, México, vol. V, núm. 2, CIDE, segundo semestre de 1996.

5 Por ser los más rigurosos en sus propuestas metodológicas, pueden consultarse las obras coordinadas por Enrique Cabero Mendoza: *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales* (1995) y *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en los municipios urbanos de México* (1996), ambos publicados por M.A. Porrúa-CIDE, en la colección: Las ciencias sociales.

las finanzas municipales, de la economía pública de los municipios, es importante para entender las potencialidades y capacidades de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones constitucionales y para satisfacer los requerimientos de las comunidades.

Es claro, como sostiene Enrique Cabrero,<sup>6</sup> que hay que entender el espacio organizacional e institucional de los municipios como un espacio complejo de actores y que, por lo tanto, el análisis técnico-financiero es sólo un componente para el estudio de las gestiones municipales. Ciertamente, lo que importa no es sólo si se mejoran las *administraciones*, sino si se fortalecen los *gobiernos municipales*. Pero para avanzar en este sentido es necesario, primero, realizar tareas académicamente más modestas, pero necesarias para desbrozar la complejidad que es propia de los gobiernos locales. Y una de estas tareas es precisamente el análisis de las estructuras de las haciendas municipales.

Esto es justamente lo que pretendemos realizar en este artículo, en el que analizamos la estructura de la economía pública<sup>7</sup> de los municipios del estado de Morelos.

#### LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL

Cuando México nació a la vida independiente se dio una contienda por definir la forma de organización del Estado mexicano. En el siglo pasado la contienda fue ganada por quienes pugnaban por el establecimiento de una república federal, no sin que antes viviéramos los mexicanos las experiencias de los dos imperios y la república central como formas de gobierno.

Si bien se impuso la idea de la república representativa, democrática y federal, regida por la forma republicana de gobierno y por la federación como forma de Estado,<sup>8</sup> lo cierto es que, todavía hoy, la construcción de ese tipo de república sigue siendo una asignatura pendiente. La forma republicana de gobierno, constituida bajo el principio de separación de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, largamente se vio subordinada a un tipo de presidencia-

---

6 *Ibidem*.

7 Véase un tratado completo aunque no actualizado sobre la economía y las finanzas públicas en Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, México, Colección Textos Universitarios, México, 1983.

8 El Estado federal se integra por diversos estados federados, cada uno con territorio y población específicamente determinados y con autoridades y regímenes jurídicos autónomos dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. Los ordenamientos jurídicos locales no pueden contravenir los principios generales que establece la Constitución General de la República, de la cual se derivan las constituciones políticas de los estados.

lismo<sup>9</sup> que por la manera en que se estructuró el sistema político posrevolucionario, sometió a los otros poderes y, de hecho, anuló la separación que de éstos supone la forma republicana de gobierno.

La concentración del poder en la presidencia de la República, sin contrapesos reales, trajo consigo el centralismo y el autoritarismo. Así como el régimen presidencial anuló la división real de los poderes públicos, las prácticas políticas centralistas limitaron el federalismo al supeditar los poderes locales al federal. La centralización política, económica y administrativa se impuso, tal vez con razones válidas para ciertos contextos históricos, por sobre el pacto federal, cuyo resultado fue que, por largo tiempo, el gobierno federal se encontrara administrativa y políticamente por encima de la soberanía de los estados.<sup>10</sup>

Es importante destacar que las prácticas políticas centralistas también se han reproducido en el interior de los estados que integran la Federación, con la consecuencia de que el municipio libre, considerado como la célula básica de la estructura federal, sigue siendo una aspiración republicana que no se ha concretado de manera plena.

Recuperar la esencia del pacto federal, reconstruir la forma federal de la república, que fue distorsionada por el centralismo, es uno de los retos que todavía tiene que resolver el proceso de democratización nacional. Más aún, ésta es la tarea siguiente en el proceso de democratización del país. Lograr una mejor distribución de competencias y facultades entre los órdenes federal, estatal y municipal —entre los cuales no debiera existir formalmente ninguna relación de subordinación—, es una política que apenas recientemente ha sido iniciada por el gobierno de la República, con el Programa Nacional para el Nuevo Federalismo.

Sin embargo, cabe aclarar que los sujetos del pacto federal son las entidades federativas y no los municipios. El federalismo alude a un pacto o unión en el que coexisten dos órdenes jurídicos: el estatal y el federal, y tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal. Se conforma por estados libres y soberanos en su régimen interior, y tiene al municipio libre como base de su organización política, administrativa y territorial; pero los órdenes estatal y municipal de gobierno no pueden contravenir las estipulaciones del pacto fe-

---

9 El sistema presidencialista mexicano fue posible por los amplios poderes y facultades que la Constitución concede al presidente de la República y por la triple calidad que éste ha tenido como jefe de Estado, de gobierno y del partido posrevolucionario que hasta ahora ha sido el hegemónico en la política mexicana.

10 Esta situación apenas empezó a cambiar a partir de que los partidos de oposición lograron triunfar en elecciones para gobernadores.

deral.<sup>11</sup> El municipio, en este sentido, es considerado —artículo 115 constitucional— como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

El municipio es reconocido como la célula política básica del Estado mexicano, ya que es donde se cohesionan, dirigen y administran los vínculos primarios de los ciudadanos. Es, a la vez, instancia de gobierno y de organización sociopolítica, espacio de representación y de lucha política, hábitat natural de vecinos e institución poseedora de profundas raíces históricas.<sup>12</sup> Su función principal, en tanto orden de gobierno, es atender las necesidades inmediatas de su población y velar por la seguridad pública de sus comunidades. Sin embargo, para resolver los problemas cotidianos de las comunidades o para dar solución a las demandas locales, enfrenta, entre otras, graves dificultades derivadas de su falta de solvencia financiera.<sup>13</sup>

Es por ello por lo que debe entenderse que los municipios exijan, además de autonomía política, mayores recursos económicos,<sup>14</sup> demandas a las que no debiera responderse con medidas homogeneizantes porque la realidad de los municipios, sus problemas y requerimientos, son muy diversos.

La reforma que en 1983 se hizo al artículo 115 constitucional avanzó en la consolidación de la autonomía municipal en cuatro ámbitos: la libertad política, la libertad administrativa, la personalidad jurídica y el manejo del patrimonio.<sup>15</sup> Los cambios en el marco jurídico dieron al municipio nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones y para definir su perfil administrativo y político, pero a pesar de ello, se considera que dicho artículo no logra aún dar respuesta a la amplia gama de necesidades que caracteriza a los municipios.

Otros problemas también centrales de los municipios son los siguientes:  
*En el ámbito político:*

- No existen contrapesos y balances reales en el poder municipal. La estructura municipal no cuenta con un poder equivalente al legislativo, por lo que puede afirmarse que son gobiernos incompletos.

11 *Glosario de la Administración Pública Municipal*, tomo I, México, CEDEMUN, 1988.

12 Véase Roberto Ávalos Aguilar, “El municipio en México”, en *Democracia mexicana*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, 1994, p. 218.

13 Rodolfo García del Castillo, “Retos y perspectivas de la administración municipal en México”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 2, segundo semestre de 1994, p. 426.

14 Véase las conclusiones de Mauricio Merino (coordinador), *En busca de la democracia municipal: La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1995.

15 Ávalos Aguilar, *op. cit.*, p. 222.

- Al operar bajo los lineamientos y vigilancia estricta del orden estatal, funciona más como instrumento de control político que como instancia de gobierno democrático y de participación ciudadana.
- No existe, en el marco jurídico, una definición nítida de las competencias de los municipios. El artículo 115 constitucional es insuficiente para abarcar totalmente la diversidad municipal mexicana.<sup>16</sup>

*En el ámbito económico y administrativo:*

- Poco se sabe de las capacidades administrativas, de gestión pública, de las administraciones municipales para resolver los crecientes problemas sociales de sus comunidades.<sup>17</sup>
- Los programas estatales o federales se diseñan sin la opinión de los municipios.
- No existe un balance claro en la distribución de los ingresos fiscales entre la Federación, estados y municipios.
- Son desiguales y deficientes los procesos de administración y los sistemas de gestión y de infraestructura, así como poco profesionalizados los servidores públicos municipales.
- No existen adecuados sistemas de registro catastral, de administración fiscal, de programación y presupuestación y de ejercicio del gasto.

Sirva esta apretada síntesis de la problemática municipal como telón de fondo para entender mejor la estructura de las finanzas de los municipios del estado de Morelos.

### LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MORELOS

Es importante analizar las finanzas municipales porque, como se afirmó antes históricamente, el municipio mexicano ha tenido que enfrentar penurias por falta de recursos de todo tipo, entre los que sobresalen los financieros. Por ello se ha pugnado por un aumento de ingresos como condición para ofrecer mejores servicios municipales. Pero el asunto no es tan sencillo. Mayores recursos no garantizan, *per se*, mayor bienestar para las comunidades porque no todas las administraciones locales utilizan con los mismos niveles de eficien-

---

<sup>16</sup> Véase Mauricio Merino, "Obstáculos y promesas de la democracia municipal", *Nexos*, México, núm. 202, octubre de 1994.

<sup>17</sup> Ni duda cabe que cualquier programa de descentralización debiera estar basado en un diagnóstico preciso de esas capacidades y su grado específico de desarrollo.

cia los recursos y no todas están igualmente equipadas en el plano organizacional.

Hay, evidentemente, insuficiencia de recursos financieros, pero también es cierto que en algunas administraciones locales hay ineficiencias administrativas y problemas de organización. La cuestión es que no existen suficientes estudios sobre la economía pública de los municipios, es decir, sobre sus fuentes de ingresos y sobre el gasto público en este nivel de gobierno, una tarea que se dificulta porque la información sobre la economía municipal es más bien escasa.

Para tratar de subsanar esta carencia, así sea en parte, en este trabajo haremos un análisis, lo más sistemático y detallado posible, acerca de las finanzas de los municipios del estado de Morelos, para lo cual aprovechamos la metodología<sup>18</sup> que desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas se ha promovido para estudiar la gestión financiera de los municipios urbanos del país. Para el análisis de las finanzas de los ayuntamientos de Morelos elaboramos series estadísticas de ingresos y egresos municipales que van de 1989 a 1998.<sup>19</sup>

Los ingresos se examinan distinguiendo, por un lado, las participaciones federales y, por el otro, los que son obtenidos de manera directa por los municipios, es decir, los impuestos, los derechos, los productos y los aprovechamientos.

Según la Ley General de Hacienda Municipal del estado de Morelos, los impuestos son “las prestaciones que fija esta ley en dinero o en especie en forma unilateral y con carácter obligatorio, a las personas cuya situación coincida con el hecho generador del crédito fiscal”. Los derechos son “las contraprestaciones que se fijan conforme a esta ley, en pago de servicios administrativos, o de otra índole, que se presten”. Los productos son “los ingresos que el municipio percibe derivados de la enajenación y arrendamiento o concesión de bienes de su propiedad, los que provengan de las inversiones que el mismo realice en actividades económicas de organismos descentralizados o cuando actúe como persona de derecho privado, así como aquellos derivados de la productividad que obtenga de inversiones en valores”. Los aprovechamientos, por su parte, la ley los define como “los recargos, gastos de ejecución, multas y demás ingresos no clasificables como impuestos, derechos o productos”.

---

18 Véase Enrique Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México, 1996, pp. 17-102.

19 Para hacerlas comparables, las cifras fueron deflactadas a precios de 1994.



Los egresos, por su parte, se ordenaron con la finalidad de diferenciar los gastos que se realizan en inversiones de los que se destinan a la administración municipal.

Para estar en posibilidad de hacer comparaciones válidas entre municipios con diferentes características socioeconómicas, se construyeron algunos indicadores<sup>20</sup> y, cuando se consideró pertinente, las cifras fueron ponderadas con la población de los municipios.

No está por demás aclarar que este trabajo se ubica en la perspectiva de que las carencias financieras de los municipios son importantes y merecen ser estudiadas en detalle porque ningún gobierno municipal, ni de ningún otro nivel de gobierno, puede constituirse en un efectivo promotor del desarrollo de sus comunidades si no cuenta con los recursos suficientes. Empero, tales carencias no explican por sí mismas todas las limitaciones que los municipios tienen que enfrentar para cumplir con sus responsabilidades constitucionales frente a sus comunidades. Para avanzar en la comprensión de estas limitaciones debe tenerse en cuenta tanto el sistema de equilibrios y responsabilidades que existe entre los tres órdenes de gobierno, como el hecho de que no todos los municipios tienen las mismas capacidades administrativas u organizativas para hacer un uso eficiente de los recursos. Es decir, el análisis de las finanzas debe ser complementado con otros que sean capaces de ofrecer visiones más integradas de lo que el municipio significa, y por análisis de otras dimensiones de su organización y de su vida económica, social y política. Si bien en este trabajo no avanzamos en este sentido, de cualquier manera el estudio de las finanzas es importante para generar información sistematizada que permita desbrozar, clarificar, la llamada heterogeneidad municipal.

Para un mejor entendimiento de las cifras que después se exponen, aclaramos que en el periodo que se estudia ocurrieron dos hechos de suma importancia para la vida municipal del estado de Morelos: uno, el cambio político que la pluralidad y la competencia electoral han introducido en todo el país, pero que en este estado se manifiesta claramente desde 1988 y, con mayor amplitud, después de las elecciones locales de 1997; otro, la política del ejecutivo federal para renovar el federalismo mexicano que, entre otras cosas, ha incrementado de manera real los recursos económicos para los municipios en el

---

20 Cabe aclarar que al redondear las cifras de las series o de los indicadores, los porcentajes pueden variar ligeramente con relación a las cifras reales. Para el análisis esto no se consideró relevante, ya que lo que se pretende no es proporcionar cifras exactas sino ofrecer tendencias precisas que permitan la comparación entre todos los municipios.

marco del Sistema de Coordinación Fiscal; este incremento de manera concreta se observa desde 1998 con la transferencia de dos fondos federales al ámbito de las responsabilidades municipales. Ambos eventos, a pesar de ser recientes, constituyen elementos a considerar en el análisis de las finanzas municipales, lo cual haremos al final del artículo.

## LAS FINANZAS MUNICIPALES DE MORELOS EN EL CONTEXTO NACIONAL

Este apartado tiene la intención de aportar parámetros de referencia para ubicar las magnitudes específicas de los indicadores financieros que, posteriormente, se calculan para cada uno de los municipios.<sup>21</sup>

En el lapso que va de 1989 a 1996 los ingresos de todos los municipios de Morelos, a precios constantes de 1994, se duplicaron al pasar de 101.9 a 208.6 millones de pesos. El aumento en los ingresos municipales fue real, efectivo, ya que además de duplicarse en términos monetarios, su ritmo de crecimiento ha sido casi tres veces mayor que el experimentado por la población del estado: los ingresos aumentaron, en promedio, 10.8% cada año mientras que la población lo hizo en 3.65 por ciento.

Ubicados en el contexto nacional puede sostenerse que los ingresos de los municipios de Morelos han tenido una evolución favorable, ya que del conjunto de los municipios del país, en el mismo lapso, crecieron 4.0% en promedio anual. Los ingresos municipales en Morelos aumentaron a un ritmo que duplica el correspondiente al promedio nacional.

El incremento de los ingresos municipales en el estado se debe, fundamentalmente, a que desde 1994 ha recibido aumentos sustanciales en las participaciones de parte de la Federación. En efecto, mientras que en 1989 a Morelos se le otorgaba el 1.24% del total de las participaciones federales, para 1996 este porcentaje llegó al 2.23 por ciento.

El flujo de participaciones federales recibido permitió el incremento en los ingresos totales, a pesar de que los ingresos que los ayuntamientos obtienen por su propia cuenta han disminuido, en términos absolutos, a partir de 1992. En el cuadro 1 se pueden corroborar estas cifras.

Considerando todo el periodo analizado, los ingresos propios de los municipios del estado cayeron en 2.3% cada año, ya que casi todos sus componentes

---

<sup>21</sup> La información de este apartado se limita al periodo 1989-1996. Posteriormente se analiza con mayor detalle y con datos lo más actualizados posible, la estructura financiera de los municipios.

CUADRO 1  
INGRESOS MUNICIPALES TOTALES

<i>Ingresos</i>	<i>México</i>							<i>Tmca*</i>	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995		1996
Totales	10 549	12 384	13 905	14 967	16 763	18 003	14 917	14 649	4.8
Participaciones federales	5 379	5 954	6 551	7 166	7 438	8 449	7 326	7 804	5.5
Ingresos propios	3 889	4 674	5 557	6 120	6 570	6 769	5 179	4 405	1.8
Impuestos	1 366	2 086	2 454	3 052	3 296	3 253	2 582	2 163	6.8
Derechos	783	1 028	1 124	1 210	1 239	1 185	841	991	3.4
Productos	565	558	691	675	739	693	624	450	-3.2
Aprovechamientos	1 176	1 002	1 288	1 183	1 296	1 638	1 133	801	-5.3
Otros	1 281	1 756	1 797	1 681	2 756	2 785	2 412	2 440	9.6
<i>Morelos</i>									
Totales	102	114	111	135	120	157	190	209	10.8
Participaciones federales	67	68	59	71	68	108	148	174	14.7
Ingresos propios	32	43	50	55	45	45	34	27	-2.3
Impuestos	6	10	7	10	5	3	3	3	-11
Derechos	17	23	26	25	24	25	15	18	1.2
Productos	4	3	7	8	8	8	8	3	-5.3
Aprovechamientos	5	7	9	12	7	10	7	4	-5.3
Otros	3	3	1	9	7	4	8	8	13.7

\*Tasa media de crecimiento anual para el periodo 1989-1996.

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) del INEGI.

tendieron a la baja, si bien sus ritmos fueron diferentes. Los impuestos disminuyeron a una tasa anual promedio del 11%, los productos y los aprovechamientos coincidieron en 5.3% de disminución anual; únicamente los derechos mantuvieron, aunque con altibajos, una tendencia al alza. Otros ingresos, como lo son la deuda pública, las transferencias o las contribuciones ciudadanas han aumentado en los últimos años, pero no tienen gran importancia en el monto total de los ingresos, por lo cual no abundaremos en ellos.

Como también se puede corroborar en el cuadro 1, los ingresos que los municipios obtienen vía participaciones de la Federación han constituido su principal fuente de ingresos y, aunque con los vaivenes propios de la economía nacional, tales participaciones han ido en aumento al grado de haber representado, en 1996, el 83.3% de los ingresos totales.

En el estado de Morelos, siguiendo la tendencia nacional, hasta 1991 parecía que los municipios dependían cada vez menos de las participaciones de la Federación; sus ingresos propios se incrementaban hasta casi empatarse con las participaciones. Era la época en que se pensaba que los municipios ampliaban su capacidad de acción y su autonomía financiera. Sin embargo, a partir de ese año, al menos en el caso específico de este estado, la tendencia se revierte: las participaciones federales definitivamente incrementan su peso en los presupuestos municipales y se convierten en la fuente de ingresos más dinámica e importante.

Paradójicamente, en el sexenio de Ernesto Zedillo, que es cuando se promueve el Programa para el Nuevo Federalismo, se ve mermada la capacidad de los municipios para avanzar en su autonomía financiera. Tal capacidad, a juzgar por la estructura de los ingresos que se presenta en el cuadro 1, ha disminuido más que en el promedio nacional. Si aceptamos como indicador de la autonomía financiera municipal la proporción de ingresos propios con respecto a los ingresos totales, tenemos que en el país esa autonomía ha bajado desde 1993 hasta ubicarse, en 1996, en un nivel apenas superior al 30%. Morelos no ha sido la excepción. La autonomía financiera municipal de este estado llegó, a principios de la década, a ser superior al promedio nacional; sin embargo, en los años recientes ha disminuido en mucho mayor porcentaje que el promedio nacional al ubicarse, en 1996, en poco más del 13 por ciento.

La disminución de la autonomía financiera de los municipios se debe al efecto de dos hechos casi simultáneos, pero independientes: el incremento real de las participaciones federales y la caída de los ingresos propios de los ayuntamientos. La disminución de los ingresos que por cuenta propia pueden alle-

garse los municipios ha sido patente, sobre todo en la baja recaudación de los impuestos municipales.

Como es sabido, los impuestos suelen ser la principal fuente de ingresos de cualquier hacienda pública, pero en el caso de Morelos, los impuestos han disminuido real y relativamente hasta constituirse en la parte más pequeña entre todas las fuentes de ingresos municipales.

CUADRO 2  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS INGRESOS MUNICIPALES PROPIOS

	<i>México</i>							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	35.1	44.6	44.2	49.9	50.2	48.1	49.9	49.1
Derechos	20.1	22.0	20.2	19.8	18.9	17.5	16.2	22.5
Productos	14.5	11.9	12.4	11.0	11.2	10.2	12.0	10.2
Aprovechamientos	30.2	21.4	23.2	19.3	19.7	24.2	21.9	18.2
	<i>Morelos</i>							
Ingresos propios	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Impuestos	18.5	22.2	14.5	17.5	11.8	6.4	9.6	9.6
Derechos	52.0	53.8	52.6	45.4	54.0	55.3	43.7	66.6
Productos	13.5	7.1	14.9	15.4	18.7	17.0	25.0	10.8
Aprovechamientos	16.1	17.0	18.0	21.7	15.5	21.4	21.6	13.0

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del SIMBAD-INEGI.

Este hecho es un indicio claro de la fragilidad de las haciendas locales del estado de Morelos, de la poca presencia fiscal de los gobiernos municipales. La baja recaudación municipal implica una muy baja autonomía tributaria. En el ámbito nacional la autonomía tributaria promedio de los municipios, es decir, la proporción que los impuestos representan entre todos los ingresos propios, ha ido subiendo en los años recientes, hasta ubicarse en niveles cercanos al 50% (véase cuadro 2). En Morelos esa proporción ha mantenido una tendencia descendente, cercana, en los últimos años, al 10 por ciento.

Estas tendencias globales nos permiten concluir que si bien los ingresos municipales se han visto incrementados de manera importante, efectiva y real en el estado, ha sido a costa de aumentar la dependencia de los municipios con respecto a los ingresos provenientes de la Federación.

Además de las tendencias de los ingresos es pertinente observar la otra cara de las finanzas municipales, que son los egresos. Se dice que las finanzas públicas se encuentran en equilibrio cuando los ingresos son iguales a los egresos. En

este sentido las finanzas municipales de Morelos están equilibradas, ya que no se gasta más de lo que se percibe, no existe ni superávit ni déficit. Por ello, lo que interesa destacar de los egresos municipales es su composición, lo que se gasta en obras públicas y fomento y lo que se destina al funcionamiento de la administración.

CUADRO 3  
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EGRESOS MUNICIPALES

	<i>México</i>							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Egresos brutos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos administrativos	56.8	55.9	56.2	56.1	57.7	57.2	58.9	60.7
Obras públicas y fomento	25.2	27.2	25.6	24.6	24.9	24.1	20.8	20.6
Otros	18.0	16.8	18.2	19.3	17.4	18.7	20.3	18.8
<i>Morelos</i>								
Egresos brutos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gastos administrativos	54.7	50.1	54.5	53.2	55.3	56.3	52.0	44.6
Obras públicas y fomento	38.4	45.8	30.2	32.7	39.5	33.8	42.7	44.0
Otros	6.9	4.1	15.3	14.1	5.2	9.8	5.3	11.5

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del SIMBAD-INEGI.

El cuadro 3, por sí sólo, muestra que en el estado de Morelos la parte del gasto que se destina a la administración de los municipios es menor al promedio nacional. Es importante destacar que en este estado el énfasis del gasto público de los municipios ha favorecido a las obras públicas y de fomento, a la infraestructura para el desarrollo. Si consideramos al porcentaje que se gasta en obras y fomento como un indicador de la capacidad de inversión de los municipios, en Morelos esa capacidad es mayor que la del promedio municipal de todo el país.

### LOS INGRESOS MUNICIPALES

Analicemos ahora las fuentes de ingreso de los municipios. Para apreciar la evolución de los ingresos de todos los municipios en su conjunto, elaboramos el cuadro 4 —que también pretende ser gráfica—, en el que tal evolución se expresa en términos de ingresos per cápita. Este cuadro pondera la evolución de los ingresos con la magnitud de las poblaciones, que es obviamente diferente en cada municipio.

Al dividir los ingresos entre la población se obtienen indicadores que permiten comparaciones acertadas entre municipios, ya que los montos de los recursos reales se sopesan con los habitantes que cada municipio tiene. Los recursos en sí no son ni pocos ni muchos, depende del tamaño de las comunidades. En este sentido, como se indica en el cuadro 4, las cantidades entre paréntesis corresponden a disminuciones en los ingresos, y las cantidades entre corchetes a aumentos de los mismos, solamente los municipios de Temoac, Tepalcingo, Tepoztlán, Totolapan, Yautepec y Zacualpan tuvieron incrementos reales en los ingresos que pueden obtenerse directamente de la ciudadanía. En todos los demás disminuyeron los ingresos municipales propios medidos en términos per cápita.

Resulta difícil establecer alguna relación entre la debilidad de los municipios para allegarse recursos propios y sus niveles de poblamiento, porque tanta debilidad para obtener recursos propios tienen los municipios más poblados como los que tienen bajos niveles de población. El tamaño de la población de los municipios no parece ser un elemento que influya en la capacidad de obtener recursos propios; ya que el tamaño de la población no es definitivo para determinar la cantidad de recursos que los municipios pueden obtener. Una baja o alta recaudación depende de factores que van más allá de los demográficos, es decir, en teoría, los recursos municipales propios debieran estar en función del número de contribuyentes. A mayor población sería de esperarse mayor recaudación, pero esto no ocurre de manera automática porque también tiene que ver el nivel de desarrollo económico de las comunidades y, de manera especial, el de organización y capacitación de las personas concretas que dirigen los ayuntamientos.

En el cuadro 4 puede comprobarse que la recaudación impositiva es la fuente de ingresos que más ha bajado en el periodo analizado (66.7%), le siguen, en orden descendente, los productos (56.8%), los aprovechamientos (40.9%) y los derechos (21.7%). Todas las fuentes de ingresos propios se han visto disminuidas en el conjunto de los municipios. Mientras que en 1989 en el promedio estatal se recaudaban 5.1 pesos de impuestos por habitante, en 1998 tal recaudación bajó a 1.7 pesos. Entre los mismos años, por concepto de derechos la disminución fue de 14.3 a 11.2 pesos reales; por productos la baja fue de 3.7 a 1.6, y por aprovechamientos de 4.4 a 2.6.

Los derechos, es decir, los precios y tarifas de los servicios municipales, es el único rubro de los ingresos propios que aumentó tanto en términos absolutos como relativos; sin embargo, medidos en términos per cápita, también los derechos disminuyeron. Dicho de otro modo, el aumento en los precios y tari-

CUADRO 4  
INGRESOS MUNICIPALES PER CÁPITA  
(pesos de 1994)

<i>Municipios</i>	<i>Ingresos Propios</i>												<i>Participaciones Federates</i>							
	<i>Ingresos Totales</i>						<i>Totales</i>						<i>Impuestos</i>		<i>Derechos</i>		<i>Productos</i>		<i>Aprovechamientos</i>	
	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988	1989	1988
Morelos	[87.3]	[128.4]	(27.5)	(17.1)	(5.1)	(1.7)	(14.3)	(11.2)	(3.7)	(1.6)	(4.4)	(2.6)	[57.2]	[109.8]						
Amacuzac	[44.9]	[96.3]	(5.9)	(3.1)	(1.3)	(0.6)	(3.7)	(1.9)	[0.2]	[0.4]	(0.8)	(0.3)	[36.9]	[90.9]						
Atlatlahucan	[151.4]	[104.1]	(53.4)	(26.6)	[2.8]	[4.2]	(25.5)	(16.8)	(21.2)	(0.2)	[3.9]	[5.5]	[44.9]	[72.9]						
Axochiapan	[62.3]	[90.5]	(9.1)	(5.9)	[0.7]	[2.1]	(2.1)	[3.3]	(5.9)	(0.2)	(0.4)	(0.2)	[47.6]	[83.6]						
Ayala	[51.3]	[60.0]	(6.0)	(3.1)	(0.9)	(0.5)	(4.1)	(1.9)	[0.2]	[0.3]	(0.7)	(0.5)	[40.5]	[56.0]						
Coatlán	[73.5]	[202.8]	(7.4)	(3.7)	(1.5)	(0.4)	(5.1)	(2.4)	(0.5)	(0.2)	[0.2]	[0.6]	[65.0]	[198.4]						
Cuautla	[75.0]	[144.9]	(29.8)	(27.4)	[0.8]	[2.5]	(15.4)	(13.7)	[3.5]	[4.7]	(10.1)	(6.5)	[40.1]	[115.8]						
Cuernavaca	[146.9]	[234.3]	(53.8)	(35.4)	(8.6)	(0.5)	(32.5)	(24.1)	(5.5)	(3.1)	[7.1]	[7.7]	[93.2]	[197.2]						
Emiliano Zapata	(66.7)	(58.3)	(23.4)	(8.9)	[0.0]	[1.9]	(12.5)	(6.8)	(1.4)	(0.1)	(9.5)	(0.0)	[43.2]	[49.4]						
Huitzilac	[66.4]	[75.7]	(14.9)	(6.0)	(1.8)	(0.7)	(9.4)	(4.2)	(3.3)	(0.0)	[0.4]	[1.1]	[51.0]	[69.4]						
Jantetelco	[51.8]	[108.4]	(9.0)	(4.2)	(3.0)	(0.8)	(2.8)	(2.1)	(1.5)	(0.4)	(1.7)	(0.8)	[42.1]	[104.2]						
Jiutepec	[59.0]	[69.4]	(23.5)	(11.1)	(7.3)	(1.6)	(10.2)	(8.8)	(4.0)	(0.1)	(1.9)	(0.6)	[33.1]	[55.2]						
Jojutla	[142.1]	[207.8]	(24.3)	(15.4)	(9.6)	(3.0)	[9.9]	[10.9]	(2.7)	(0.9)	(2.2)	(0.6)	[117.8]	[191.3]						
Jonacatepec	[84.0]	[130.1]	(11.6)	(5.1)	(1.3)	(0.4)	(5.3)	(0.9)	(4.4)	(3.7)	(0.6)	(0.1)	[53.2]	[124.7]						
Mazatepec	[128.6]	[154.9]	(32.4)	(4.3)	(10.2)	(0.2)	(4.2)	(2.4)	(6.6)	(1.2)	(11.4)	(0.5)	[92.9]	[150.5]						
Miacatlán	[67.2]	[142.0]	(8.5)	(2.0)	[0.3]	[0.3]	(8.1)	(1.5)	[0.0]	[0.1]	[0.1]	[0.1]	[56.3]	[139.4]						



Ocuituco	[46.2]	[102.4]	(7.7)	(2.5)	(1.6)	(0.4)	(3.0)	(1.7)	(2.0)	(0.3)	(1.2)	(0.0)	[37.5]	[99.4]
Puente de Ixtla	[62.6]	[107.4]	(43.5)	(8.0)	(11.2)	(0.7)	(11.4)	(5.9)	(13.1)	(1.1)	(7.9)	(0.4)	[13.1]	[99.2]
Temixco	[39.5]	[61.9]	(18.3)	(14.0)	(3.8)	(3.0)	(10.8)	(10.6)	[0.0]	[0.0]	(3.7)	(0.4)	[21.1]	[47.9]
Temoac	[40.5]	[118.1]	[1.9]	[3.6]	(0.8)	(0.2)	[1.0]	[3.3]	[0.0]	[0.1]	[0.0]	[0.0]	[35.1]	[114.5]
Tepalcingo	[80.1]	[122.0]	[7.4]	[7.6]	(4.2)	(0.0)	[1.8]	[6.7]	(1.3)	(0.8)	[0.1]	[0.1]	[69.7]	[114.3]
Tepoztlán	[51.7]	[121.2]	[17.2]	[35.1]	(7.6)	(0.8)	[4.4]	[24.4]	[4.5]	[9.2]	[0.6]	[0.8]	[34.6]	[86.1]
Tetecala	[272.6]	[522.9]	(14.7)	(10.6)	(2.8)	(1.1)	[4.9]	[4.9]	(4.6)	(2.1)	[2.5]	[2.5]	[213.8]	[511.2]
Tetela del Volcán	[61.3]	[110.8]	(29.3)	(3.9)	(19.7)	(0.9)	(3.8)	(2.6)	(3.0)	(0.2)	(2.8)	(0.1)	[31.8]	[106.8]
Tlalnepantla	(651.1)	(209.2)	(37.0)	(7.0)	(25.6)	(1.2)	[3.5]	[4.1]	[0.5]	[1.4]	(7.4)	(0.2)	(613.9)	(198.8)
Tlaltizapan	[37.3]	[67.9]	(11.0)	(1.1)	(3.4)	(0.2)	(5.1)	(0.8)	(0.7)	(0.0)	(1.8)	(0.1)	[24.9]	[66.6]
Tlaquiltanango	[57.9]	[101.8]	(19.4)	(7.2)	(6.1)	(0.7)	(6.4)	(6.2)	(4.8)	(0.1)	(2.2)	(0.2)	[36.5]	[85.3]
Tlayacapan	[75.0]	[117.8]	(10.7)	(7.8)	(2.6)	(1.5)	[5.0]	[6.2]	(2.6)	(0.0)	(0.4)	(0.1)	[64.4]	[109.3]
Totolapan	[56.7]	[134.6]	[6.7]	[14.9]	[1.0]	[4.1]	[3.4]	[9.5]	(2.0)	(0.8)	[0.3]	[0.6]	[48.8]	[118.4]
Xochitepec	[56.9]	[66.1]	(16.6)	(8.2)	(2.5)	(1.4)	(10.3)	(4.1)	[0.0]	[2.4]	(3.8)	(0.3)	[39.2]	[53.7]
Yautepec	[50.1]	[76.7]	[14.9]	[17.0]	[2.5]	[5.6]	[7.6]	[8.6]	(2.0)	(1.4)	(2.8)	(1.4)	[35.1]	[59.2]
Yecapixtla	[46.4]	[65.2]	(6.1)	(5.5)	[0.7]	[1.1]	[3.9]	[4.4]	(1.3)	(0.0)	(0.2)	(0.0)	[39.9]	[59.2]
Zacatepec	[69.8]	[111.7]	(21.6)	(20.2)	[1.4]	[5.3]	(11.2)	(11.0)	(5.3)	(1.9)	(3.7)	(1.9)	[42.6]	[90.6]
Zacualpan	[57.6]	[158.5]	[3.4]	[5.4]	[0.3]	[1.0]	[1.5]	[3.6]	(1.5)	(0.7)	[0.0]	[0.1]	[48.6]	[153.2]

FUENTE: Cálculos propios con base en: de 1989 a 1996, Sistema Municipal de Base de Datos del INEGI; de 1997 a 1998, Leyes de Ingresos de cada uno de los municipios.

fas de los servicios municipales no fue suficiente para contrarrestar el crecimiento de la población.

Ahora bien, con los datos y tendencia expuestas resulta difícil saber cuáles son los municipios que en esta década vieron fortalecida su capacidad de allegarse recursos propios y cuáles la vieron deteriorar. Esto depende de la fuente de ingresos de la que hablemos. Para acercarnos a una conclusión de este tipo, en el cuadro 5 se anotan solamente los cinco municipios que, ordenados de mayor a menor, tuvieron entre 1989 y 1998, los mayores incrementos en sus cuatro fuentes de ingresos propios, medidas en pesos reales per cápita. También se anotan los cinco municipios que, ordenados igualmente de mayor a menor, tuvieron las mayores pérdidas.

**CUADRO 5**  
**MORELOS: MUNICIPIOS CON MAYORES INCREMENTOS**  
**EN SUS INGRESOS PROPIOS ENTRE 1989 Y 1998**

<i>Ingresos totales propios</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Derechos</i>	<i>Productos</i>	<i>Aprovechamientos</i>
Tepoztlán	Zacatepec	Tepoztlán	Tepoztlán	Atlatlahucan
Totolapan	Totolapan	Totolapan	Xochitepec	Huitzilac
Yautepec	Yautepec	Tepalcingo	Cuautla	Cuernavaca
Zacualpan	Emiliano Zapata	Temoac	Tlalnepantla	Coatlán
Temoac	Cuautla	Zacualpan	Amacuzac	Totolapan

**MORELOS: MUNICIPIOS CON MAYORES DISMINUCIONES**  
**EN SUS INGRESOS PROPIOS ENTRE 1989 Y 1998**

<i>Ingresos totales propios</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Derechos</i>	<i>Productos</i>	<i>Aprovechamientos</i>
Puente de Ixtla	Tlalnepantla	Atlatlahucan	Atlatlahucan	Mazatepec
Tlalnepantla	Tetela del Volcán	Cuernavaca	Puente de Ixtla	Emiliano
Zapata				
Mazatepec	Puente de Ixtla	Miacatlán	Axochiapan	Puente de Ixtla
Atlatlahucan	Mazatepec	Xochitepec	Mazatepec	Tlalnepantla
Tetela del Volcán	Cuernavaca	Emiliano Zapata	Tlaquiltenango	Cuautla

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos del cuadro 4.

Los municipios que tuvieron mayores incrementos en sus ingresos propios totales no necesariamente son los que mayores impuestos locales lograron recaudar, ni los que mayores aumentos obtuvieron en los derechos, productos o aprovechamientos. Por ejemplo, Tepoztlán, que es el municipio que en mayor medida incrementó el total de sus ingresos propios, ni siquiera aparece entre los cinco primeros lugares como recaudador de impuestos o de aprovechamientos, en

cambio sí ocupa el primer lugar en la obtención de derechos o productos; estas dos fuentes de ingreso son las que le permitieron ocupar el primer lugar en el incremento de ingresos propios. Por otro lado, Zacatepec, que fue el municipio que en mayor medida aumentó sus ingresos por impuestos, vio disminuir sus ingresos municipales propios totales, debido a que disminuyó su recaudación en las fuentes de ingreso que no son impuestos. De cualquier forma, puede sostenerse que Totolapan es el municipio que mayor esfuerzo ha hecho para allegarse recursos por cuenta propia, ya que en tres fuentes de ingreso se ubica entre los primeros cinco lugares; le sigue Tepoztlán con dos repeticiones en los primeros cinco lugares.

Con relación a los municipios que mayores pérdidas tuvieron en sus ingresos propios, puede afirmarse que Mazatepec y Puente de Ixtla fueron los más afectados, ya que en ambos en tres fuentes de ingresos bajaron sus recaudaciones reales per cápita; después de ellos se ubican Atlatlahucan y Tlalnepantla, con disminuciones en dos rubros.

La baja capacidad recaudadora que en general tienen los gobiernos municipales ha modificado radicalmente la estructura de los ingresos. En tanto que en 1989 el 31.5% de los ingresos brutos promedio de todos los municipios provenía de sus propias fuentes de financiamiento, es decir, de recaudaciones directas entre los habitantes de los municipios, en 1998 ese porcentaje disminuyó al 13.3%. Consecuentemente, su dependencia con respecto a las participaciones federales subió del 65.5 al 85.5% entre los mismos años. Tal dependencia es variable entre los municipios.

Para concluir esta parte hay que decir que en el estado de Morelos se da una gran concentración de los ingresos en unos cuantos municipios. En 1996 el 63.34% del total de los ingresos municipales los concentraban los municipios de Cuernavaca, Cuautla, Jojutla, Jiutepec y Yautepec. En 1998 los mismo municipios concentraron el 64.5% de todos los ingresos municipales. También cabe reiterar que la debilidad estructural de la mayoría de las haciendas municipales morelenses se debe, sobre todo, a problemas de eficiencia organizativa que les impide obtener recursos de parte de los ciudadanos que habitan en los municipios. Estos problemas organizativos nada tienen que ver ni con el grado de desarrollo económico de los municipios ni con sus niveles de poblamiento.

### INDICADORES FINANCIEROS

Como se ha visto, la realidad municipal es compleja en todos los sentidos, incluyendo su estructura financiera. Para acercarnos a una mayor comprensión de

las haciendas municipales haremos uso de algunos indicadores con el objeto de obtener elementos para mejor clasificar o, al menos, diferenciar a las administraciones municipales. Ya vimos que la política para fortalecer a los municipios ha aumentado considerablemente los recursos de que pueden disponer, pero también vimos que ello ha venido aparejado, casi de manera simultánea y no sabemos si como una relación causa-efecto, de una pérdida en su capacidad para allegarse ingresos propios.

Saber cuál ha sido la eficiencia en el manejo de los recursos de que disponen, es lo que trataremos de resolver. Dada la complejidad que implica ir desbrozando, ordenando y sistematizando datos cuantitativos de realidades complejas, seguiremos considerando sólo la década y la estructura de los datos que hemos venido utilizando, a pesar de que a partir de 1998 se da un incremento en los ingresos propios de los municipios vía los fondos federales, que son manejados directamente por las administraciones de los ayuntamientos. Este tema preferimos tratarlo de manera independiente, después de analizar los indicadores financieros, porque además coincide la aparición de los fondos federales municipales con el cambio político que en Morelos ocurrió a raíz de las elecciones locales de 1997, cuando el PRI dejó de ser el partido hegemónico en el estado.

#### AUTONOMÍA FINANCIERA

La autonomía financiera, como antes la definimos, cayó en todos los municipios, y su magnitud no fue igual en todos los ayuntamientos. En la última columna del cuadro 6 puede verse la magnitud de la pérdida de autonomía financiera para cada municipio.

En el cuadro 6 se ordenaron los municipios, con los datos extremos de 1989 y 1998, en función de su nivel de autonomía financiera, de tal suerte que puede claramente apreciarse que entre estos años se modificó el lugar que cada municipio tenía de acuerdo con el porcentaje que sus ingresos propios representan en el total de ingresos obtenidos. Así por ejemplo, mientras que en 1989 Puente de Ixtla era el municipio con mayor nivel de autonomía financiera, en 1998 pasó a ocupar el lugar 14; esto se debe a que fue el municipio que tuvo mayores pérdidas (62.1%), en cambio, en 1998 Tepoztlán fue el que logró mayor nivel de autonomía en este sentido mientras que diez años antes ocupaba el décimo lugar. En general, la magnitud de la pérdida que cada municipio experimentó en su nivel de autonomía financiera hizo que entre uno y otro año se modificara el lugar que en este sentido ocupa en el contexto del

estado. Todos los municipios perdieron autonomía financiera, pero los que más mermas tuvieron fueron Puente de Ixtla y Tetela del Volcán, y los que menos Totolapan y Temoac.

CUADRO 6  
MODIFICACIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMÍA  
FINANCIERA MUNICIPAL

<i>Lugar</i>	<i>Autonomía financiera en 1989</i>	<i>Autonomía financiera en 1998</i>	<i>Pérdida (-) entre 1989 y 1998</i>
1	Puente de Ixtla	69.6	-0.7
2	Tetela del Volcán	47.8	-1.6
3	Temixco	46.3	-2.4
4	Jiutepec	39.8	-2.5
5	Cuautla	39.7	-3.0
6	Cuernavaca	36.6	-3.4
7	Atlatlahucan	35.3	-4.2
8	Emiliano Zapata	35.1	-4.7
9	Tlaquiltenango	33.6	-6.5
10	Tepoztlán	33.2	-7.5
11	Zacatepec	30.9	-7.6
12	Yautepec	29.7	-8.1
13	Tlaltizapan	29.5	-8.2
14	Xochitepec	29.2	-9.7
15	Mazatepec	25.2	-9.7
16	Huitzilac	22.4	-9.8
17	Jantetelco	17.3	-9.9
18	Jojutla	17.1	-11.3
19	Ocuituco	16.7	-12.8
20	Axochiapan	14.6	-13.5
21	Tlayacapan	14.2	-14.3
22	Jonacatepec	13.8	-14.5
23	Yecapixtla	13.2	-16.8
24	Amacuzac	13.1	-19.9
25	Miacatlán	12.7	-20.8
26	Totolapan	11.8	-21.5
27	Ayala	11.7	-22.4
28	Coatlán del Río	10.0	-23.7
29	Tepalcingo	9.3	-23.9
30	Zacualpan	5.9	-26.5
31	Tlalnepantla	5.7	-28.0
32	Tetecala	5.4	-44.3
33	Temoac	4.6	-62.1

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y las Leyes de Ingresos de cada uno de los municipios.

### AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Este indicador mide el grado de la presencia fiscal de los gobiernos municipales. La proporción que representan los impuestos en los ingresos propios, en el

promedio de todos los municipios, bajó de 18.5 a 9.8% entre 1989 y 1998, como consecuencia de la caída en los niveles reales de recaudación fiscal media.

Como tendencia general puede decirse que los montos reales de los impuestos se incrementaron entre 1989 y 1992; a partir del año siguiente empieza la caída de los niveles de recaudación impositiva en casi todos los municipios, pero no fue pareja en todos ellos. Debido a que en el primer periodo (1989-1992) no fue igual el ritmo de incrementos, y en el segundo (1993-1998) tampoco fueron iguales los niveles de disminuciones en los ingresos por concepto de impuestos, algunos municipios, considerando el periodo completo, mejoraron sus niveles de autonomía tributaria y otros retrocedieron. En el cuadro 7 puede advertirse que 12 municipios tuvieron ganancias en sus niveles iniciales de autonomía tributaria y 21 experimentaron retrocesos. En el cuadro los municipios se ordenaron de mejor a menor posición en cuanto a su capacidad de obtener ingresos propios por la vía de los impuestos municipales.

#### NIVELES DE INVERSIÓN MUNICIPAL<sup>22</sup>

En el estado de Morelos, como en todo el país, a los gastos administrativos se destinan cantidades mayores de recursos públicos que los que se asignan a la inversión. En este estado, empero, como vimos al inicio, los porcentajes del gasto que se dedican a la creación de infraestructura son mayores que los correspondientes al promedio nacional. Pero al igual que en los indicadores antes expuestos, hay diferencias entre los municipios. Unos tienen mayores niveles relativos de inversión, otros han aumentado la proporción que de su presupuesto destinan a la inversión, y otros más la han disminuido.

Para examinar de mejor forma la evolución en el tiempo de lo que hemos denominado como capacidad de inversión municipal, introducimos otro cuadro (8) donde se sintetizan algunos indicadores relacionados con la inversión.

En el cuadro se ordenaron los municipios en forma descendente según varios criterios. En primer lugar según el porcentaje que destinaron en el gasto total a la inversión en infraestructura en 1989; en segundo, el mismo porcentaje pero con los datos de 1996; en tercero, según las diferencias que dichos porcentajes experimentaron entre ambos años y en cuarto, de acuerdo con la variación,

---

<sup>22</sup> En materia de egresos las cifras que por ahora pueden obtenerse son las del simbad del INEGI. Hasta la fecha en que este estudio se realiza el Congreso del estado de Morelos no ha concluido de revisar las cuentas públicas municipales de 1997. Por ello no fue posible actualizar los datos de gasto que se utilizan en este apartado.

también entre esos dos años, que tuvo la inversión per cápita en pesos constantes de 1994.

CUADRO 7  
MORELOS: MODIFICACIÓN DE LOS NIVELES DE AUTONOMÍA  
TRIBUTARIA MUNICIPAL

Lugar	Autonomía tributaria en 1989	Autonomía tributaria en 1998	Pérdida (-) o Ganancias (+) entre 1989 y 1998			
1	Tlalnepantla	69.3	Axochiapan	36.5	Axochiapan	29.3
2	Tetela del Volcán	67.4	Yautepec	33.0	Emiliano Zapata	21.8
3	Tepalcingo	56.9	Totolapan	27.3	Zacatepec	19.8
4	Temoac	44.4	Zacatepec	26.5	Yautepec	16.5
5	Tepoztlán	44.2	Tetela del Volcán	23.1	Miacatlán	12.4
6	Jojutla	39.4	Emiliano Zapata	21.8	Totolapan	12.3
7	Jantetelco	33.3	Temixco	21.7	Atlatlahucan	10.5
8	Mazatepec	31.5	Yecapixtla	19.9	Zacualpan	10.0
9	Tlaquiltenango	31.5	Tlayacapan	19.8	Yecapixtla	8.1
10	Jiutepec	31.3	Jojutla	19.7	Cuautla	6.8
11	Tlaltizapan	30.9	Zacualpan	19.1	Xochitepec	2.2
12	Puente de Ixtla	25.8	Jantetelco	18.7	Temixco	0.8
13	Tlayacapan	24.5	Amacuzac	18.2	Huitzilac	-0.5
14	Amacuzac	21.6	Ocuituco	17.6	Ayala	-0.6
15	Ocuituco	21.3	Tlalnepantla	17.2	Amacuzac	-3.4
16	Temixco	20.9	Xochitepec	17.1	Jonacatepec	-3.6
17	Coatlán del Río	20.0	Miacatlán	16.3	Ocuituco	-3.7
18	Tetecala	19.0	Tlaltizapan	16.3	Tlayacapan	-4.7
19	Yautepec	16.5	Atlatlahucan	15.7	Tetecala	-8.8
20	Cuernavaca	16.0	Ayala	14.9	Coatlán del Río	-9.8
21	Ayala	15.5	Jiutepec	14.9	Cuernavaca	-14.5
22	Totolapan	15.0	Huitzilac	11.8	Jantetelco	-14.6
23	Xochitepec	14.9	Coatlán del Río	10.2	Tlaltizapan	-14.6
24	Huitzilac	12.3	Tetecala	10.2	Jiutepec	-16.4
25	Yecapixtla	11.8	Tlaquiltenango	10.0	Puente de Ixtla	-17.3
26	Jonacatepec	11.5	Cuautla	9.3	Jojutla	-19.7
27	Zacualpan	9.1	Puente de Ixtla	8.5	Tlaquiltenango	-21.3
28	Axochiapan	7.2	Jonacatepec	7.9	Mazatepec	-26.5
29	Zacatepec	6.7	Temoac	5.5	Temoac	-38.9
30	Atlatlahucan	5.2	Mazatepec	5.0	Tepoztlán	-42.0
31	Miacatlán	3.9	Tepoztlán	2.2	Tetela del Volcán	-44.3
32	Cuautla	2.5	Cuernavaca	1.5	Tlalnepantla	-52.1
33	Emiliano Zapata	0.0	Tepalcingo	0.0	Tepalcingo	-56.9

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y de las Leyes de Ingresos de cada uno de los municipios.

Del análisis del cuadro 8 podemos decir que la prioridad de la inversión ha aumentado entre estos años. Mientras que en 1989 nueve municipios dedicaban más de la mitad de su presupuesto a la creación de obras de infraestructura, en 1996 doce municipios estaban en esa situación.

CUADRO 8  
INDICADORES DE INVERSIÓN MUNICIPAL

<i>Lugar</i>	<i>Gasto de inversión / gasto total (% de 1989)</i>	<i>Gasto de inversión / gasto total (% de 1996)</i>	<i>Ganancias (+) o pérdidas (-) en capacidad de inversión</i>	<i>Aumento (+) o disminución (-) de la inversión per cápita entre 1989 y 1996 (pesos de 1994)</i>				
1	Tlalnepantla	83.9	Yautepec	64.4	Totolapan	40.9	Mazatepec	116.8
2	Yecapixtla	69.6	Ocuituco	60.6	Yautepec	40.8	Tetecala	89.2
3	Tetela del Volcán	69.3	Jiutepec	60.3	Jiutepec	34.9	Jojutla	80.4
4	Emiliano Zapata	65.6	Zacualpan	60.1	Zacualpan	30.4	Cuernavaca	69.3
5	Miacatlán	64.4	Jojutla	58.5	Ocuituco	28.3	Zacualpan	66.4
6	Temoac	53.9	Tepoztlán	57.0	Amacuzac	21.5	Yautepec	64.2
7	Tepalcingo	53.2	Atlalahuacan	54.5	Tlaltizapan	21.3	Atlalahuacan	54.7
8	Tetecala	51.4	Tlayacapan	54.2	Tlayacapan	19.8	Totolapan	52.3
9	Ayala	50.0	Tetela del Volcán	53.7	Jojutla	19.0	Ocuituco	51.5
10	Xochitepec	47.8	Amacuzac	51.4	Tepoztlán	17.9	Tlayacapan	46.2
11	Mazatepec	47.7	Jonacatepec	50.6	Atlalahuacan	15.0	Amacuzac	45.0
12	Jantetelco	45.6	Totolapan	50.5	Cuernavaca	13.5	Jonacatepec	31.6
13	Jojutla	39.6	Cuernavaca	49.6	Huitzilac	13.4	Tepoztlán	27.4
14	Atlalahuacan	39.6	Xochitepec	48.2	Jonacatepec	11.2	Jiutepec	23.7



15	Jonacatepec	39.4	Tepalcingo	47.7	Zacatepec	5.9	Coatlán del Río	23.6
16	Tepoztlán	39.1	Mazatepec	45.3	Tlaquiltenango	5.2	Tlaltizapan	21.6
17	Coatlán del Río	39.1	Ayala	45.1	Temixco	2.4	Miacatlán	20.3
18	Zacatepec	37.5	Tetecala	44.6	Xochitepec	0.4	Zacatepec	18.3
19	Cuernavaca	36.1	Zacatepec	43.4	Mazatepec	-2.3	Tetela del Volcán	16.3
20	Axochiapan	35.5	Miacatlán	42.3	Ayala	-4.9	Tlaquiltenango	14.4
21	Tlayacapan	34.4	Tlaltizapan	40.2	Axochiapan	-5.0	Jantetelco	11.2
22	Tlaquiltenango	33.2	Jantetelco	39.4	Tepalcingo	-5.5	Tepalcingo	11.0
23	Temixco	33.0	Tlaquiltenango	38.4	Jantetelco	-6.2	Temixco	10.5
24	Ocuituco	32.3	Tlalnepantla	37.4	Tetecala	-6.8	Huitzilac	9.9
25	Cuautla	31.4	Temixco	35.4	Puente de Ixtla	-11.3	Temoac	6.6
26	Amacuzac	29.9	Axochiapan	30.5	Coatlán del Río	-14.0	Xochitepec	5.7
27	Zacualpan	29.7	Temoac	27.8	Tetela del Volcán	-15.5	Ayala	2.6
28	Puente de Ixtla	26.7	Huitzilac	27.0	Cuautla	-15.8	Axochiapan	2.2
29	Jiutepec	25.4	Coatlán del Río	25.1	Miacatlán	-22.1	Cuautla	2.0
30	Yautepec	23.6	Yecapixtla	19.2	Temoac	-26.1	Puente de Ixtla	-0.4
31	Tlaltizapan	18.9	Emiliano Zapata	18.5	Tlalnepantla	-46.5	Yecapixtla	-19.5
32	Huitzilac	13.6	Cuautla	15.6	Emiliano Zapata	-47.1	Emiliano Zapata	-30.9
33	Totolapan	9.6	Puente de Ixtla	15.4	Yecapixtla	-50.4	Tlalnepantla	-470.4

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos del SIMBAD-INEGI.

Como reiteradamente se ha sostenido, las variaciones en el tiempo son diferentes en cada municipio, razón por la cual, como se ve en la columna de pérdidas y ganancias, 18 municipios incrementaron los porcentajes que inicialmente destinaban a la inversión y 15 lo disminuyeron.

Las afirmaciones anteriores se basan en las proporciones y las variaciones de las proporciones que cada municipio destina a la inversión. Esto nos ofrece criterios para ubicar los esfuerzos que cada municipio ha realizado en materia de inversión para su desarrollo. Habría ahora que completar este análisis ponderando tales esfuerzos con las respectivas poblaciones de los municipios. Al respecto véanse las últimas columnas del cuadro cuya base es el año de 1994, donde se muestra en pesos el aumento o la disminución que cada municipio ha tenido en la inversión per cápita. Como se ve, 28 municipios han aumentado su inversión real per cápita y sólo cuatro la disminuyeron.

Para ejemplificar la interpretación del cuadro utilicemos el caso de Tlalnepantla, que es una de las poblaciones más pobres del estado. En 1989, ocupaba el lugar número uno en la capacidad de inversión municipal porque destinaba, en comparación con los demás municipios, el mayor porcentaje de su gasto a la inversión (83.9%); en cambio, para 1996 pasó a ocupar el lugar número 24 debido a que tal porcentaje se redujo al 37.4%, es decir, fue de los municipios que más perdieron en su capacidad de invertir (-46.5%). Esto es en cuanto a la importancia relativa que el municipio ha dado a la inversión, pero en cuanto a la importancia de dicha inversión en términos reales, ponderados por la población, vemos que Tlalnepantla ocupa el último lugar porque entre 1989 y 1996 disminuyó en 470.4 pesos en su inversión por cada uno de sus habitantes.

### EL PESO DE LA ADMINISTRACIÓN

Como ya se dijo, en Morelos, al igual que en todo el país, existe la tendencia a que el gasto público destinado al sostenimiento de las estructuras burocráticas sea mayor que aquel que se dedica a fomentar e incrementar la infraestructura. En los años que hemos venido analizando la cantidad que se ha dedicado a la administración, medida en pesos constantes, por cada peso utilizado en inversión ha tenido fluctuaciones; sin embargo, en los últimos años tal proporción ha bajado al grado de que, en el promedio del estado, casi se dedica la misma cantidad a la administración que a favorecer la infraestructura. En efecto, mientras que en 1989 se gastaron 1.43 pesos en la administración por cada peso utilizado en inversión, en 1996 esa proporción bajó a 1.01 pesos.

Para tener, como en los apartados anteriores, indicadores, criterios de análisis comparativo, se inserta a continuación el cuadro 9 donde también se ordenan los municipios con los datos de 1989, 1996 y las diferencias entre ambos. En este caso los municipios fueron organizados en orden ascendente, es decir, los primeros lugares en las hileras lo ocupan los municipios que tuvieron menores partes de su presupuesto destinadas a la administración. El ordenamiento de menores a mayores proporciones se debe a que a todas luces se considera más adecuado gastar menos en administración y más en fomentar la infraestructura municipal.

En el cuadro mencionado puede notarse que en 1989 Tlalnepantla era el municipio cuyo peso administrativo, medido frente a la capacidad de inversión, fue el menor; en cambio, Totolapan era el que tenía mayor peso burocrático. En 1996 la situación se modificó, pasando Zacualpan a tener el menor peso administrativo y Puente de Ixtla el mayor.

Un ordenamiento de este tipo cambia año tras año dependiendo de los presupuestos que se les concede a los municipios para invertir, los cuales son variables. De cualquier manera, el cuadro anterior nos permite una aproximación para saber en qué municipios el peso de la administración es mayor. En los años extremos del periodo estudiado, como se puede ver en la última columna del cuadro, la mayor disminución del peso de la administración se dio en Totolapan y el mayor aumento en Yecapixtla.

### TENDENCIAS FINANCIERAS RECIENTES

En los últimos años los recursos de los municipios se han visto incrementados debido a que la Federación, previa modificación de la Ley de Coordinación Fiscal, creó en 1998 el ramo 33 del Presupuesto de Egresos, denominado “Aportaciones federales para entidades y municipios”, que son recursos adicionales a los que tradicionalmente se les canalizaban vía el ramo 28 (Participaciones federales a estados y municipios), es decir, son fondos extra que con anterioridad no eran responsabilidad ni eran manejados directamente por los municipios.

El ramo 33, que consiste en aportaciones y no en participaciones, consta de siete fondos,<sup>23</sup> de los cuales solamente dos son manejados directamente por los

---

<sup>23</sup> Los siete fondos del ramo 33 son los de educación básica y normal; servicios de salud; infraestructura social; fortalecimiento municipal; múltiples; educación tecnológica y de adultos, y seguridad pública.

CUADRO 9  
 MODIFICACIÓN DEL PESO DE LA ADMINISTRACIÓN ENTRE 1989 Y 1996  
 (pesos gastados en administración por cada peso invertido)

<i>Lugar</i>	<i>Peso de la administración en 1989</i>	<i>Peso de la administración en 1996</i>	<i>Disminución (-) o aumento (+) del peso de la administración</i>
1	Tlalnepantla	Zacualpan	Totolapan
2	Tetela del Volcán	Yautepec	Huitzilac
3	Yecapixtla	Jiutepec	Yautepec
4	Emiliano Zapata	Atlatlahucan	Tlaltizapan
5	Miacatlán	Tepoztlán	Jiutepec
6	Temoac	Jojutla	Tlayacapan
7	Atlatlahucan	Tlayacapan	Zacualpan
8	Amacuzac	Jonacatepec	Cuernavaca
9	Ayala	Ocuituco	Tepoztlán
10	Tepalcingo	Amacuzac	Tlaquiltenango
11	Jonacatepec	Tetela del Volcán	Jojutla
12	Tetecala	Cuernavaca	Ocuituco
13	Xochitepec	Totolapan	Temixco
14	Mazatepec	Tetecala	Zacatepec

15	Ocuituco	1.13	Miacatlán	0.93	Jonacatepec	-0.19
16	Jantetelco	1.14	Xochitepec	0.93	Atlatlahucan	-0.07
17	Jojutla	1.19	Tepalcingo	0.94	Amacuzac	0.02
18	Axochiapan	1.23	Zacatepec	0.97	Xochitepec	0.04
19	Zacatepec	1.35	Ayala	1.12	Jantetelco	0.07
20	Zacualpan	1.35	Tlaquiltlenango	1.06	Tetecala	0.13
21	Tepoztlán	1.45	Mazatepec	1.20	Mazatepec	0.14
22	Coatlán del Río	1.56	Jantetelco	1.20	Tepalcingo	0.20
23	Cuernavaca	1.73	Tlaltizapan	1.24	Miacatlán	0.41
24	Temixco	1.87	Tlalnepantla	1.46	Ayala	0.44
25	Tlayacapan	1.88	Temixco	1.47	Tetela del Volcán	0.45
26	Jiutepec	1.97	Axochiapan	2.04	Axochiapan	0.81
27	Tlaquiltlenango	1.97	Temoac	1.66	Temoac	1.05
28	Cuautla	2.09	Huitzilac	2.13	Coatlán del Río	1.12
29	Puente de Ixtla	2.29	Coatlán del Río	2.68	Tlalnepantla	1.27
30	Yautepec	3.13	Emiliano Zapata	3.54	Cuautla	2.30
31	Tlaltizapan	3.60	Yecapixtla	3.86	Puente de Ixtla	2.83
32	Huitzilac	6.17	Cuautla	4.39	Emiliano Zapata	3.02
33	Totolapan	7.45	Puente de Ixtla	5.12	Yecapixtla	3.43

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del SIMBAD-INEGI.

municipios. Estos dos fondos son el 3 “Aportaciones para la infraestructura social municipal” y el 4 “Aportaciones para el fortalecimiento de los municipios”.

De acuerdo con las modificaciones que para el ejercicio presupuestal de 1999 se hicieron a la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>24</sup> los recursos de estos dos fondos deben ser considerados como recursos municipales propios y por lo tanto deben ser incorporados en su Cuenta Pública Anual. Por lo tanto, la desviación de recursos de los fondos de aportaciones para fines distintos a los que están destinados será sancionada por la legislación federal.

Los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal<sup>25</sup> deben destinarse a la atención de carencias sociales: “exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentran en condiciones de rezago social y pobreza extrema”. Este fondo tiene dos componentes, el estatal y el municipal; en 1999 al estado de Morelos se le asignaron 228.56 millones de pesos, de los cuales 158.38 serían ejercidos directamente por los municipios y 15.86 millones por el gobierno del estado. Los recursos para los municipios, en teoría, deben ser distribuidos por los congresos de los estados con una fórmula que garantice criterios redistributivos hacia los municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema.<sup>26</sup> De este fondo, los municipios pueden disponer de hasta un 2% del total para destinarlo a un programa de desarrollo institucional, previo convenio con la Secretaría de Desarrollo Social y el gobierno del estado.

Por su parte, el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios se reparte en función directa del número de habitantes según el censo de población realizado en 1995 por el INEGI. Este fondo se debe destinar “exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos (de los municipios), dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras y a la atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes”.<sup>27</sup>

En el cuadro 10 puede observarse la distribución que en 1998 y 1999 se hizo de estos dos fondos federales en el estado de Morelos. Como a simple vista

---

24 Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el jueves 31 de diciembre de 1998.

25 Este fondo tiene un componente estatal y otro municipal, y se constituye con el 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), que es la “bolsa grande” de recursos que se reparten entre la Federación, los estados y los municipios. La RFP está constituida por todos los impuestos, los derechos sobre la extracción del petróleo y de minería.

26 Según lo establece el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal.

27 Artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal.

puede observarse, mientras que en términos nominales el fondo destinado a combatir la marginación (infraestructura social municipal) se incrementó en 1999 en 5.1%, el encaminado a la seguridad pública y a cumplir con las obligaciones financieras (Aportaciones para el fortalecimiento) de los municipios lo hizo en 114.5%. Esto muestra que la prioridad del gobierno federal en materia de seguridad pública es muchísimo mayor que la lucha contra la marginación, al menos en lo que se refiere a los fondos ejercidos de manera directa por los municipios.

Los fondos federales, sin duda, han ayudado a fortalecer las finanzas municipales en el sentido de que ahora se cuenta con mayores recursos; sin embargo ello no implica que las finanzas tengan una mayor reciedumbre. Es decir, los recursos extra de que ahora se dispone se deben no a una mayor capacidad de los municipios para allegarse recursos propios, sino a la política federal para avanzar en el federalismo hacendario el cual ha logrado aumentar, en términos reales, las participaciones federales hacia los municipios y ha logrado, mediante los fondos federales, incrementar los recursos que los ayuntamientos pueden manejar de manera directa.

En el caso de Morelos, los dos fondos federales que ahora pueden utilizar directamente los municipios, incrementaron significativamente los recursos municipales, como se puede ver en el cuadro resumen 11.

La aplicación de los fondos federales hizo que en este estado los recursos de que pueden disponer los municipios se incrementaran, en términos reales, en 56.6% entre 1997 y 1998, y en 29.1% entre 1998 y 1999. La importancia de los dos fondos federales que hoy día son ejercidos por todos los municipios de Morelos se pone de manifiesto en el hecho de que, como se observa en el cuadro 11, en 1998, que fue el primer año en que funcionaron, representaron el 56.9% de las participaciones que ese año recibieron los municipios; en 1999 los dos fondos federales significaron el 65.5% de las participaciones totales. Éstos son en realidad los porcentajes de aumento en los recursos adicionales que en los últimos años han percibido los municipios.

El aumento que durante el gobierno de Ernesto Zedillo se ha dado en las participaciones federales para los municipios, así como la creación de los fondos federales a disposición de los ayuntamientos a partir de 1998, han incrementado notablemente los recursos municipales en Morelos. Pero además, en el interior del estado se ha dado un cambio en la correlación de las fuerzas políticas dominantes que se ha traducido, en los últimos años, en una incipiente, pero muy incipiente, redistribución de los recursos municipales.

CUADRO 10  
FONDOS FEDERALES QUE EJERCEN LOS MUNICIPIOS  
(Miles de pesos corrientes)

Municipios	Infraestructura Social Municipal				Aportaciones para el fortalecimiento municipal				Total de los dos fondos			
	1998		1999		1998		1999		1998		1999	
	Miles De pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%	Miles de pesos	%
Morelos	150 674	100.0	158 410	100.0	106 542	100.0	228 566	100.0	257 216	100.0	386 977	100.0
Amacuzac	2 428	1.6	2 553	1.6	1 169	1.1	2 507	1.1	3 597	1.4	5 060	1.3
Atlalahucan	2 033	1.3	2 137	1.3	926	0.9	1 988	0.9	2 959	1.2	4 125	1.1
Axochiapan	4 630	3.1	4 868	3.1	2 135	2.0	4 580	2.0	6 765	2.6	9 448	2.4
Ayala	8 918	5.9	9 376	5.9	4 787	4.5	10 272	4.5	13 706	5.3	19 649	5.1
Coatlán	1 466	1.0	1 541	1.0	682	0.6	1 463	0.6	2 148	0.8	3 005	0.8
Cuautila	13 247	8.8	13 928	8.8	10 520	9.9	22 569	9.9	23 767	9.2	36 497	9.4
Cuernavaca	20 551	13.6	21 606	13.6	23 395	22.0	50 188	22.0	43 945	17.1	71 794	18.6
Emiliano Zapata	5 108	3.4	5 370	3.4	3 676	3.5	7 884	3.4	8 784	3.4	13 255	3.4
Huitzilac	1 545	1.0	1 624	1.0	1 004	0.9	2 153	0.9	2 549	1.0	3 777	1.0
Jantetelco	1 641	1.1	1 726	1.1	960	0.9	2 060	0.9	2 601	1.0	3 785	1.0
Jiutepec	10 713	7.1	11 263	7.1	11 124	10.4	23 863	10.4	21 836	8.5	35 125	9.1
Jojutla	4 988	3.3	5 244	3.3	3 825	3.6	8 209	3.6	8 813	3.4	13 453	3.5



Jonacatepec	1 699	1.1	1 786	1.1	972	0.9	2 086	0.9	2 671	1.0	3 872	1.0
Mazatepec	1 113	0.7	1 170	0.7	596	0.6	1 279	0.6	1 709	0.7	2 449	0.6
Miacatlán	3 885	2.6	4 084	2.6	1 649	1.5	3 538	1.5	5 534	2.2	7 623	2.0
Ocuituco	2 803	1.9	2 947	1.9	1 075	1.0	2 305	1.0	3 878	1.5	5 252	1.4
Puente de Ixtla	6 452	4.3	6 783	4.3	3 774	3.5	8 092	3.5	10 226	4.0	14 875	3.8
Temixco	8 986	6.0	9 447	6.0	6 496	6.1	13 936	6.1	15 482	6.0	23 383	6.0
Temoac	1 958	1.3	2 058	1.3	879	0.8	1 885	0.8	2 836	1.1	3 943	1.0
Tepalcingo	4 046	2.7	4 254	2.7	1 723	1.6	3 696	1.6	5 769	2.2	7 950	2.1
Tepoztlán	3 143	2.1	3 305	2.1	1 957	1.8	4 201	1.8	5 100	2.0	7 505	1.9
Tetecala	1 012	0.7	1 064	0.7	505	0.5	1 084	0.5	1 517	0.6	2 148	0.6
Tetela del Volcán	3 102	2.1	3 262	2.1	1 157	1.1	2 483	1.1	4 260	1.7	5 745	1.5
Tlalnepantla	806	0.5	847	0.5	365	0.3	784	0.3	1 171	0.5	1 631	0.4
Tlaltizapan	6 407	4.3	6 736	4.3	3 205	3.0	6 876	3.0	9 612	3.7	13 612	3.5
Tlaquiltenango	4 521	3.0	4 754	3.0	2 204	2.1	4 728	2.1	6 725	2.6	9 482	2.5
Tlayacapan	1 490	1.0	1 567	1.0	876	0.8	1 880	0.8	2 367	0.9	3 447	0.9
Totolapan	1 161	0.8	1 221	0.8	606	0.6	1 299	0.6	1 767	0.7	2 520	0.7
Xochitepec	5 072	3.4	5 333	3.4	3 003	2.8	6 442	2.8	8 075	3.1	11 775	3.0
Yautepec	7 859	5.2	8 263	5.2	5 842	5.5	12 533	5.5	13 701	5.3	20 796	5.4
Yecapixtla	4 398	2.9	4 624	2.9	2 480	2.3	5 317	2.3	6 878	2.7	9 941	2.6
Zacatepec	2 314	1.5	2 433	1.5	2 416	2.3	5 185	2.3	4 731	1.8	7 618	2.0
Zacualpan	1 177	0.8	1 237	0.8	559	0.5	1 200	0.5	1 736	0.7	2 437	0.6

El fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal es el fondo 3 del ramo 33, el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios es el fondo 4 del mismo ramo.

FUENTE: Periódico Oficial *Tierra y Libertad*, Órgano oficial del gobierno libre y soberano de Morelos, núms. 3899 y 3963, del 29 de enero de 1998 y del 28 de enero de 1999.

En efecto, en las elecciones locales<sup>28</sup> de 1997, en el estado de Morelos la época del “carro completo” quedó en el pasado. La XLVII Legislatura local quedó integrada por 13 diputados del PRI, 11 del PRD, 5 del PAN y 1 del Partido Civilista Morelense. El PRI, si bien perdió la mayoría absoluta, en principio, conservó la mayoría relativa. Sin embargo, apenas tomaron posesión los nuevos diputados locales, uno del PRI se cambió a la bancada perredista, quedando así establecido un Congreso *sui generis*, donde nadie tiene la mayoría absoluta ni la mayoría relativa: tanto el PRD como el PRI cuentan con 12 diputados.

CUADRO 11  
INGRESOS MUNICIPALES TOTALES EN MORELOS  
(Miles de pesos, a precios de 1994)

Concepto	1997	1998	1999
Ingresos municipales propios	27 849	27 808	59 384
Otros ingresos	3 420	2 452	4 480
Participaciones federales	166 687	178 307	203 095
Ingresos tradicionales totales	197 956	208 567	266 959
Fondos federales		101 393	133 340
Ingresos municipales totales	197 956	309 960	400 299

Para deflactar las cifras, presupuestadas en las Leyes de Ingresos Municipales, se estimó un índice de precios basado en la inflación de enero a julio de este año.

FUENTE: Cálculos propios con base en los datos del Sistema Municipal de Bases de Datos del INEGI y de las Leyes de Ingresos de cada uno de los municipios.

El hecho de que el PRI haya perdido la mayoría absoluta en el Congreso local hace que el gobierno estatal sea un gobierno dividido.<sup>29</sup> Es decir, un gobierno cuyo poder ejecutivo lo detenta un partido (el PRI) y el legislativo es dominado por otro u otros (PRD-PAN-PCM).

Como se sabe, la división y separación de poderes que caracteriza a los regímenes federales fueron concebidas con el fin de controlar y reducir las prerrogativas de los poderes, para reducir el ejercicio arbitrario del poder, por lo que se eligen, de manera separada, a los poderes ejecutivo y legislativo. El proble-

28 En elecciones que se dan en 18 distritos electorales locales: Cuernavaca norte, oriente, poniente y sur; Temixco; Jiutepec norte y sur; Tetecala; Puente de Ixtla; Zacatepec; Jojutla; Yauatepec poniente y oriente; Cuautla norte y sur; Ayala; Yecapixtla y Jonacatepec.

29 Véase una amplia exposición de las implicaciones de la falta de control de los poderes ejecutivo y legislativo por un solo partido en D. Pantoja Morán, “Gobierno dividido en México: el riesgo de la ineficiencia”, *Este País*, núm. 75, junio 1999, pp. 2-10.

ma es que cuando el poder ejecutivo está dominado por un partido y el legislativo por otro o por una coalición de otros, el gobierno se divide.

En Morelos hasta antes de 1997 existió un “gobierno unido”, esto es, tanto el ejecutivo estatal como el Congreso local eran dominados por el PRI, lo que hacía que en el ámbito del estado se reprodujeran, como en casi todo el resto del país, las características del sistema presidencialista mexicano, lo cual implicaba que el gobernador en turno imponía, sin contrapeso alguno, sus decisiones, caprichos o preferencias políticas a los demás poderes y a todos los municipios. Esta situación cambió a partir de que en ese año el Congreso estatal quedó bajo el dominio de los partidos opositores.

Como ha sucedido en el ámbito federal, en Morelos el gobierno dividido no ha impedido la acción de gobierno,<sup>30</sup> aunque sí ha implicado que el ejecutivo, para llevar adelante sus iniciativas, tenga que negociar, lograr acuerdos al menos con otro partido. La mayoría opositora no ha paralizado los programas gubernamentales, pero sí se ha convertido en un freno, en un contrapeso a los poderes discrecionales que poseía, en un régimen de partido único, el poder ejecutivo. La democracia, como sostenía Hans Kelsen, pasa por el fortalecimiento de los congresos, y eso es lo que ha ocurrido en el caso mexicano en general y en el del estado de Morelos en particular.

El nuevo equilibrio de fuerzas ha permitido al Congreso iniciar, en 1999, una redistribución de las participaciones federales entre los municipios, como se puede ver en el cuadro 12.

El cambio que entre 1998 y 1999 se dio en la distribución de las participaciones federales es uno de los efectos de la acción de una legislatura local que ya no es controlada por el gobernador en turno. Para el ejercicio fiscal de 1999, la XLVII legislatura local de Morelos aplicó criterios de distribución<sup>31</sup> más equitativos de los recursos federales destinados a los municipios que, por ley, tiene la facultad de asignar. Asimismo, esta legislatura, en abril de 1999, aprobó modificaciones tanto a la Ley General de Hacienda del estado como a la Ley General de Hacienda Municipal con el propósito de que los municipios

---

30 Esto no quiere decir que el país, o sus estados, no requiera, quizá, un rediseño constitucional. Lo único que se indica es que en las condiciones actuales el gobierno dividido no devino en parálisis gubernamental.

31 En la redistribución de las participaciones federales sólo cuatro municipios vieron disminuida la proporción de recursos que venían recibiendo, el resto vio incrementada tal proporción. Los municipios que en términos relativos experimentaron disminución fueron Cuernavaca, Cuautla, Jojutla y Tetecala, el primero gobernado por el PAN y los otros tres por el PRD, lo que indica que la redistribución de los recursos no siguió criterios partidistas.

cuenten con el sustento jurídico para cobrar directamente el impuesto raíz, esto es, el impuesto predial, por adquisición de bienes inmuebles y sus accesorios, así como los derechos de fraccionamientos, condominios y supervisión de conjuntos habitacionales. Cabe aclarar que con anterioridad, a pesar de las modificaciones que en la década pasada se hicieron al artículo 115 constitucional para que los municipios cobraran el impuesto predial, en Morelos la totalidad de los municipios seguía recaudando este impuesto, previo convenio, a través del gobierno del estado.

CUADRO 12  
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES  
ENTRE LOS MUNICIPIOS DE MORELOS

<i>Municipio</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>Municipio</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
Total	100.00	100.0	Puente de Ixtla	3.1	3.3
Amacuzac	0.9	1.1	Temixco	2.8	3.9
Atlatlahucan	0.6	0.9	Temoac	0.8	1.0
Axochiapan	1.4	1.8	Tepalcingo	1.6	n.d.
Ayala	2.4	3.1	Tepoztlán	1.3	1.7
Coatlán	1.1	1.1	Tetecala	2.1	1.7
Cuatla	10.2	8.9	Tetela del Volcán	1.0	1.2
Cuernavaca	37.6	32.0	Tlalnepantla	0.6	0.9
Emiliano Zapata	1.7	2.2	Tlaltizapan	1.8	2.3
Huitzilac	0.6	1.0	Tlaquiltenango	1.5	2.1
Jantetelco	0.8	1.1	Tlayacapan	0.8	n.d.
Jiutepec	5.9	7.3	Totolapan	0.6	0.8
Jojutla	5.9	4.9	Xochitepec	1.5	2.1
Jonacatepec	1.0	1.1	Yautepec	3.1	4.3
Mazatepec	0.7	0.9	Yecapixtla	1.3	1.7
Miacatlán	1.9	2.0	Zacatecas	1.7	1.9
Ocuituco	0.9	1.1	Zacualpan	0.7	0.8

n.d.: no disponible.

FUENTE: Jaime Reyna, José Luis, Estructura financiera del Ayuntamiento y sistema de coordinación fiscal, ponencia presentada en el Taller: Agenda de la reforma municipal en el estado de Morelos, CRIM, 21 de abril de 1999.

En suma, tanto el cambio político en el interior del estado, como la política federal para fortalecer la vida de los municipios, han influido para que las finanzas municipales se hayan visto relativamente fortalecidas en los últimos años. Desafortunadamente no puede decirse lo mismo de las capacidades administrativas de los municipios, las que no han variado significativamente con el cambio de los partidos en los gobiernos municipales.

No obstante, no puede desconocerse que las reformas que en 1999<sup>32</sup> se hicieron al artículo 115 constitucional apuntan en el sentido de fortalecer a los municipios para que atiendan más eficazmente las necesidades de sus habitantes. Estas reformas reconocen, entre otras cosas, al municipio como un ámbito de gobierno y no sólo como una entidad administrativa. Falta, sin embargo, una verdadera y real reforma municipal que permita a los ayuntamientos profesionalizar a su personal, mejorar su eficacia administrativa y tomar el papel y la responsabilidad histórica que les corresponde en un régimen democrático y federal.

### CONCLUSIONES

En este análisis hemos visto claramente que la insuficiencia financiera que, con bases ciertas, ha sido atribuida a los municipios, es sólo una parte del problema. Otra parte, tanto o más importante que la anterior, es la ineficiente administración de recursos que, ciertamente, son escasos. Esto ha sido demostrado en el cálculo y la observación de los indicadores financieros estimados para todos los municipios morelenses. En este sentido es relevante señalar la baja capacidad recaudatoria de los municipios de este estado, que es incluso menor que el promedio del resto del país.

El caudal de recursos adicionales que los municipios han tenido, sobre todo a partir de que se ha instrumentado la política federal para fortalecer el federalismo mexicano, ha hecho que los municipios se vuelvan más dependientes de los recursos del erario federal. No parece razonable que se tenga ahora una mayor capacidad de gasto en los ayuntamientos, cuando éstos no parecen dispuestos a asumir la responsabilidad de generar mayores ingresos propios, y más aún, si no modernizan sus estructuras administrativas y organizativas para hacer un mejor uso de los recursos públicos.

El caso de las capacidades de gestión de los municipios es un tema que debe ser investigado con la mayor profundidad posible. Poco se conoce al respecto, pero del análisis aquí hecho resulta patente que existen grandes carencias y diferencias entre municipios. Diferencias que no tienen que ver necesariamente con el tamaño de los municipios, ni con sus niveles de desarrollo. Municipios rurales y pobres pueden ser tan eficientes en el uso de los recursos públicos como los urbanos mejor organizados; pero también es cierto que grandes municipios urbanos pueden ser tan ineficientes como algunos pequeños, pobres y rurales.

---

32 Las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal fueron aprobadas el 17 de junio de este año en la Cámara de Diputados y el 25 del mismo mes en la de Senadores.

Lo expuesto precedentemente nos hace ver la urgente necesidad de que se lleve a cabo una reforma municipal que atienda tanto los asuntos de la representación y legitimidad política como la profesionalización de las administraciones locales. Una reforma municipal que vaya más allá de la simple canalización de recursos, más allá de sólo conceder a este orden de gobierno nuevas funciones y atribuciones. Una reforma que logre captar la diversidad municipal, que no homogeneice lo que es diverso.

La calidad de los gobiernos también debe ser parte del proceso de democratización del país. Para avanzar en otros niveles de la democratización del país, requerimos sólidas instituciones políticas regionales. Está muy bien que haya dejado de verse a los municipios como simples prestadores de servicios y que, ahora, se les conciba como un pleno ámbito de gobierno, con competencias exclusivas, pero debe irse aún más lejos: debe equipárseles para que, en tanto órdenes de gobierno, tengan la capacidad real de promover el desarrollo económico y social de sus comunidades.