

LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL ESTADO DE GUERRERO

MARCELA ASTUDILLO MOYA*

Un tema que debe estar presente en la reforma fiscal que se propondrá en este año es el de las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios, ya que de la manera como están estructuradas actualmente son un factor de desequilibrio en el desarrollo de las entidades federativas.

Clasificación JEL: H71; H77

Recibido: 14 de febrero de 2001.

Enviado a dictamen: 16 de febrero de 2001.

Aceptado: 28 de febrero de 2001.

En la Constitución mexicana la distribución de competencias en materia fiscal entre los tres ámbitos de gobierno que conforman la nación mexicana, federación, estados y municipios, únicamente se refiere a muy reducidas fuentes de ingresos.

Esto favoreció la apropiación por parte del gobierno federal de los impuestos con mayor capacidad recaudatoria (por ejemplo, el impuesto sobre la renta, ISR, y el impuesto al valor agregado, IVA), dejándoles a los otros ámbitos gubernamentales la posibilidad de manejar muy pocos impuestos con capacidad recaudatoria importante.¹

La centralización en el campo fiscal ha tenido efectos en diversos ámbitos de la vida del país y ha impactado de manera diferente a las entidades federativas. En este trabajo se aportarán elementos para el estudio de las finanzas estatales, enfocándose al caso del estado de Guerrero.

Se parte de la hipótesis de que con el actual sistema de distribución de ingresos y egresos públicos no se ha logrado ni la distribución correcta del producto de los impuestos entre la federación, el estado de Guerrero y sus 76 municipios, ni la obtención de recursos suficientes para cubrir las necesidades de la población.

Las relaciones intergubernamentales federación-estado de Guerrero

El estado de Guerrero contaba en el año 2000 con 3.2% de la población del país y recibía el 2.3% de las participaciones. Como se observa en el cuadro 1 se encuentra desde 1990 entre los cinco estados con menor participación per cápita. En el año 2000, Tabasco, que obtuvo el monto mayor, percibió 4 087.34 pesos por habitante, mientras que Guerrero sólo consiguió 1 095.52 pesos.

*Doctora en Administración Pública, Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Imparte cátedra en la Facultad de Ingeniería y es tutora en los posgrados de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y de la Facultad de Economía. Este trabajo es producto del proyecto I29967S, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

¹La evolución histórica del proceso de apropiación por parte del gobierno federal de los impuestos de mayor importancia desde el punto de vista recaudatorio en estudiada en Marcela Astudillo Moya [1999].

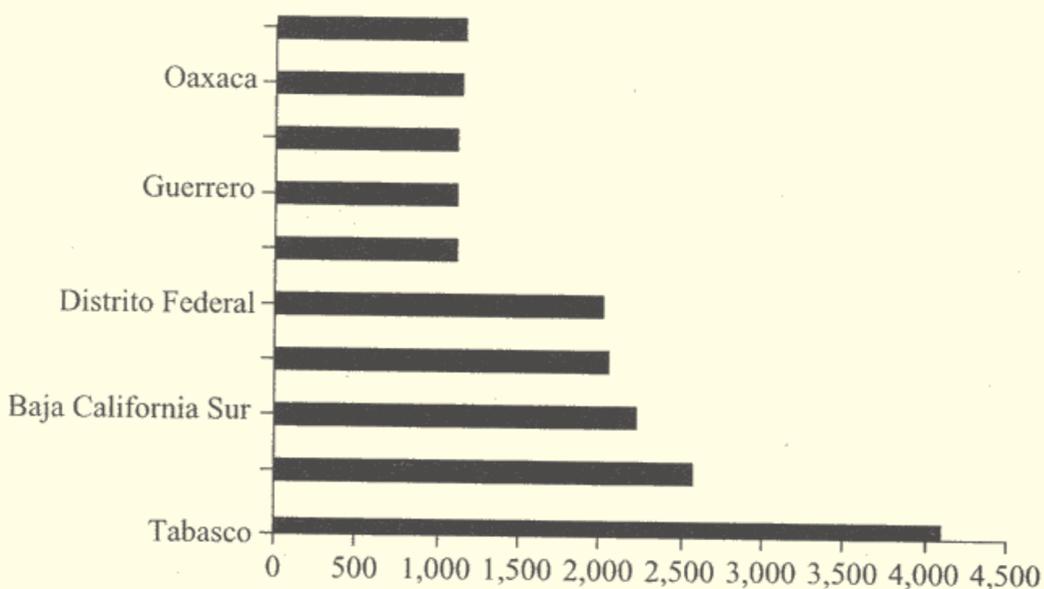
Cuadro 1
Entidades destacadas según sus participaciones per cápita, 1990 y 2000

1990		2000 ^a	
Entidad	Pesos por habitante	Entidad	Pesos por habitante
Tabasco	5 789.28	Tabasco	4 087.34
Distrito Federal	3 650.30	Campeche	2 558.28
Campeche	3 568.57	Baja California Sur	2 210.22
Baja California Sur	3 037.54	Colima	2 040.44
Sonora	3 040.31	Distrito Federal	2 021.13
<i>Los cinco estados con menor asignación</i>			
Oaxaca	811.89	Michoacán	1 112.19
Michoacán	861.21	Guerrero	1 095.52
Guerrero	971.19	Puebla	1 102.91
Puebla	992.44	Oaxaca	1 129.40
Guanajuato	998.54	Guanajuato	1 155.65

^aIncluye únicamente el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.

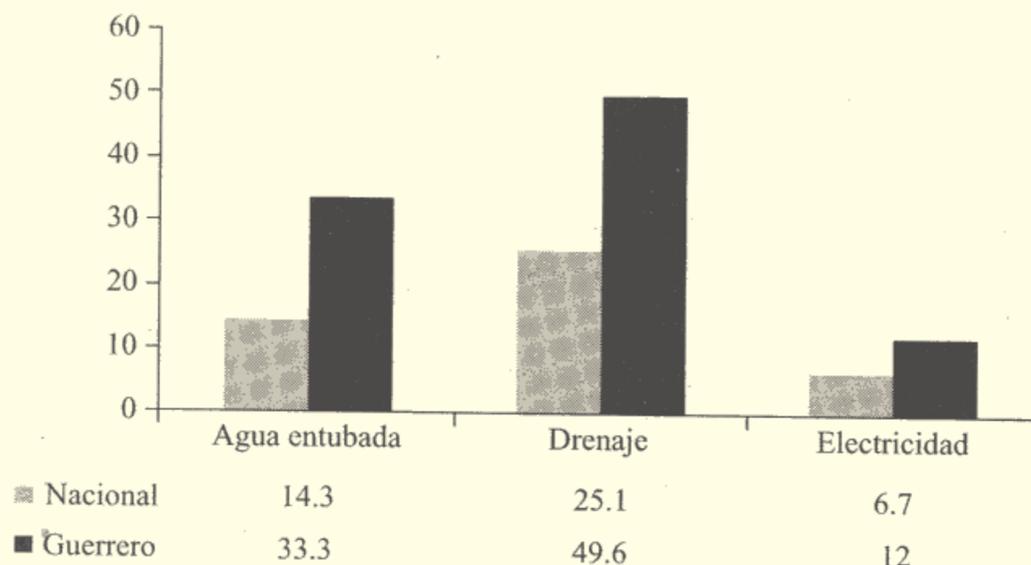
Gráfica 1
Entidades destacadas según sus participaciones per cápita, 2000 (pesos por habitante)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP y del INEGI.

Lo anterior sucede a pesar de que Guerrero es uno de los estados más pobres del país y de que carece en gran medida de los servicios públicos indispensables. En efecto se ve que 33.3% de las viviendas carece de agua entubada, muy por arriba del promedio nacional que es 14.3%. En cuanto a drenaje, casi la mitad (49.6%) no dispone de él y 12% carece de energía eléctrica. En estos rubros el promedio nacional es 25.1 y 6.7%, respectivamente.

Gráfica 2
Guerrero: viviendas que carecen de agua entubada, drenaje y energía eléctrica, 2000 (porcentajes)



Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda, 2000.

Por otra parte, Guerrero ocupa el cuarto lugar² [INNSZ: 2000] en cuanto a desnutrición (antecedido por Oaxaca, Chiapas y Yucatán) con un índice de 30.23, frente a un promedio nacional de 17.47. Solamente 9 municipios de 76 tienen baja desnutrición, lo que representa 11.5% de su población.

Las finanzas públicas del estado de Guerrero

La característica fundamental de las finanzas públicas de esta entidad es su gran dependencia de los recursos provenientes de la federación, lo cual determina una gran vulnerabilidad de las finanzas estatales. Los ingresos propios están constituidos por:

a) Impuestos: sobre ingresos personales, sobre nóminas, sobre capitales, transmisión de propiedad, sobre tenencia o uso de vehículos, al comercio, sobre hospedaje, diversiones, y loterías, rifas y concursos. Además se consideran impuestos adicionales sobre impuestos y derechos en general.

b) Derechos: registro civil y registro público de la propiedad, certificación de educación pública, licencias y permisos a empresas de transporte, y tránsito de vehículos.

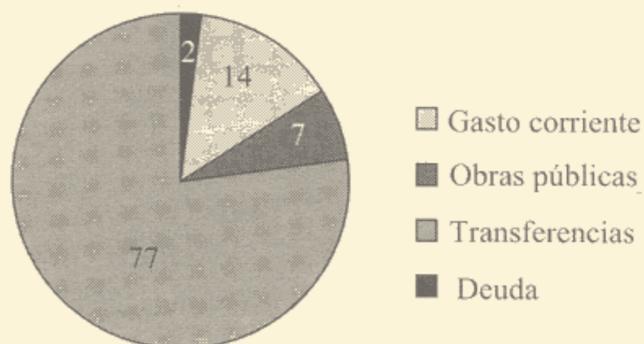
² De acuerdo con el índice de desnutrición formulado por el Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán.

c) Productos: por la enajenación de bienes muebles e inmuebles del estado y por la explotación de bienes del estado (arrendamiento e intereses).

d) Aprovechamientos: rezagos, recargos, reintegros y multas.

Gráfica 3

Origen de los recursos del estado de Guerrero, 2000 (porcentajes)



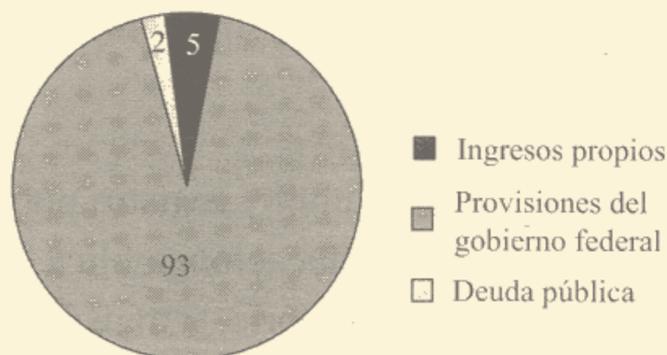
Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley de Ingresos del Estado de Guerrero.

Como se observa en la gráfica 3 los cuatro renglones señalados solamente representaron 4.9% del total de los ingresos, mientras que los recursos provenientes de la federación (constituidos por las participaciones, los subsidios y las transferencias) fueron del orden de 93.2% y el restante 1.9% correspondió a deuda pública.

Por lo que respecta a los egresos estatales, la característica fundamental es que 67.6% del gasto corriente se destina a los servicios personales. De éstos, 40% se dedica al pago del magisterio estatal, 16% al de la policía preventiva estatal y con el resto se paga a la burocracia.

Gráfica 4

Egresos del estado de Guerrero, 1999 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, con base en el Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero.

Como se ve en la gráfica 4, los gastos de inversión en 1999 representaron solamente 7.4% del gasto total. En este concepto se incluyen tanto las obras públicas como la adquisición de bienes muebles. El renglón más importante es el de transferencias, que representó 76.8% del total de los gastos; incluye subsidios a instituciones de los sectores salud, social, educativo, cultural, deportivo y de seguridad pública, así como participaciones a municipios y aportaciones a organismos descentralizados.

Finalmente, el renglón de deuda pública significó 2.3% de los egresos. Su monto ubica a Guerrero en el décimo tercer lugar nacional [Standard & Poor's: 2000], ordenados de mayor a menor deuda per cápita, cuyo monto es de 437 pesos.

Las relaciones intergubernamentales estado de Guerrero-municipios

Los instrumentos jurídicos que rigen la distribución de ingresos y gastos en Guerrero son:

a) Ley que crea el sistema estatal de coordinación fiscal y establece las bases, montos y plazos a los que se sujetarán las participaciones federales.

b) Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el gobierno del estado de Guerrero.

Este convenio incluye los siguientes seis anexos, que se refieren a diversas materias:

1. Impuestos estatales y municipales suspendidos.
2. Expedición de pasaportes.
3. Sistema Alimentario Mexicano.
4. Modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal, Ley del Impuesto al Valor Agregado y a diversas disposiciones fiscales federales.
5. Gravámenes sobre espectáculos públicos.
6. Obras de arte y pago en especie.

c) Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal que celebran el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el go-

bierno del estado de Guerrero. Cuenta con 14 anexos que se refieren a las siguientes materias:

1. Sobre la coordinación en derechos celebrado con los ayuntamientos de los municipios de Acapulco de Juárez, José Azueta y Petatlán.
2. Impuesto federal sobre automóviles nuevos.
3. Pequeños contribuyentes.
4. Modificaciones a la Ley Federal de Derechos
5. Obra pública y servicios relacionados
6. Facultades conferidas al estado de Guerrero en materia de comprobación de impuestos.
7. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.
8. Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos.³
9. Uniformidad de las fechas de pago de las contribuciones que se calculan por periodos.
10. Máquinas registradoras de comprobación fiscal.
11. Para la vigilancia y control de la tenencia o estancia ilegal en territorio nacional de mercancías de procedencia extranjera celebrado con el Ayuntamiento del Municipio de Acapulco de Juárez.
12. Para la verificación de la estancia legal en territorio nacional de bebidas alcohólicas, cerveza y tabaco de procedencia extranjera.
13. Cobro por servicios turísticos.
14. Para la verificación de la estancia legal o tenencia en territorio nacional de toda clase de mercancía de procedencia extranjera.

d) Convenio de Desarrollo Social 2000. Consta de tres anexos.

1. Regiones prioritarias y de atención inmediata del Estado de Guerrero.
2. Distribución de la inversión federal para los programas de desarrollo regional por programa y región del estado de Guerrero.
3. Metas federales proyectadas para los programas de desarrollo regional por programa y región del Estado de Guerrero.

La misma problemática que se registra en escala federal se observa magnificada dentro del estado de Guerrero. De los 76 municipios, sólo uno, Acapulco de Juárez, reci-

³ Este anexo entró en vigor el 1o. de enero de 1992, fecha en la que queda sin efecto el anexo 7.

be 36.5% de los ingresos municipales, mientras que cada uno de los siguientes 61 municipios recibe menos de 1%: Huitzuc de los Figueroa, Tixtla de Guerrero, Eduardo Neri, Ayutla de los Libres, Arcelia, Copala, Metlatonoc, San Marcos, Coyuca de Catalán, Azoyú, Florencio Villarreal, General Heliodoro Castillo, Tapecoacuilco de Trujano, Atlixac, Alcozauca de Guerrero, Cutzamala de Pinzón, Cuajinicuilapa, Tetipac, Ajuchitlán del Progreso, Tlapehuala, Juan R. Escudero, Leonardo Bravo, San Luis Acatlán, Ahuacuotzingo, Buenavista de Cuéllar, Benito Juárez, Huamuxtitlán, Ometepec, Mártir de Cuilapan, Cocula, Zitlala, Coahuayutla de José María Izazaga, San Miguel Totolapan, Zirándaro, Unión de Isidoro Montes de Oca, Apaxtla, Pilcaya, Pedro Ascencio Alquisiras, Ixcateopan de Cuauhtémoc, Mochitlán, Cuetzala del Progreso, Xochistlahuaca, Tlalchapa, Cualác, Tecoanapa, Copalillo, Tlaxiataquilla de Maldonado, Xalpatléhuac, Atenango del Río, Tlacoachistlahuaca, Malinaltepec, Copanatoyac, Alpoyeca, Igualapa, Tlacoapa, Cuauhtepic, Teloloapan, Atlamajalcingo del Monte, General Canuto A. Neri, Xochihuehuetlán y Zapotitlán Tablas.

Lo anterior lleva a una distribución per cápita desigual de los ingresos, ya que, como se ve en el cuadro 2, ésta fluctúa entre los 570.38 y los 41.55 pesos.

Cuadro 2
Guerrero: ingresos públicos
per cápita promedio por municipio
(1994-1998)

<i>Municipios</i>	<i>Pesos</i>
Estado de Guerrero	234.71
José Azueta	570.38
Acapulco de Juárez	312.66
Chilpancingo de los Bravo	275.58
Atoyac de Álvarez	213.00
Iguala de la Independencia	208.19
Taxco de Alarcón	174.69
<i>Municipios que reciben menos de 100 pesos</i>	
General Canuto A. Neri	90.49
Atlamajalcingo del Monte	85.13
San Marcos	71.24
Copanatoyac	64.39
Tecoanapa	47.74
Teloloapan	41.55

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Cuadro 3

Guerrero: distribución de los gastos per cápita promedio del periodo (1994-1998)

Municipio	Pesos
Guerrero	190.01
José Azueta	511.06
Acapulco de Juárez	312.56
Chilpancingo de los Bravo	275.06
Iguala de la Independencia	126.86
Taxco de Alarcón	122.40
<i>Municipios que efectúan gastos per cápita de menos de 100 pesos</i>	
Azoyú	98.00
Coyuca de Catalán	96.67
Tlapa de Comonfort	94.83
Leonardo Bravo	94.73
Coyuca de Benítez	87.47
Atlamajalcingo del Monte	84.57
Ajuchitlán del Progreso	82.06
Metlatónoc	81.86
General Canuto A. Neri	78.44
Cuautepec	68.30
Acatepec	62.36
Copanatoyac	59.28
Malinaltepec	45.35
San Luis Acatlán	44.28
San Marcos	44.22
Teloloapan	37.89
Tecoanapa	32.25

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEGI.

En cuanto a los egresos netos municipales, la situación es muy similar a la distribución de los ingresos públicos, ya que hay una gran concentración. En este caso el municipio de Acapulco de Juárez centraliza 46.8%. Por lo que respecta a la distribución del gasto desde el punto de vista per cápita, se comprueba en el cuadro 3 que el promedio en el estado es de 190.01 pesos y fluctúa entre 511.06 (José Azueta) y 32.25 pesos (Tecoanapa).

Reflexiones finales

Sin duda, en la actualidad hay una gran desigualdad en el desarrollo de las entidades federativas que en el actual sistema de participaciones es imposible resolver, pues la estructura fiscal vigente no provee los recursos suficientes a ninguno de los tres ámbitos de gobierno.

La centralización en el campo fiscal no ha coadyuvado a que estados como Guerrero obtengan los recursos suficientes para atender la demanda de servicios públicos de sus habitantes y además ha sido un factor importante en la agudización de los desequilibrios en dicho estado.

Esta entidad es una prueba de que el actual sistema de distribución de los ingresos y gastos públicos constituye un obstáculo para el fortalecimiento del federalismo, ya que el Estado federal excluye la dominación del centro y presupone un crecimiento equilibrado del país.⁴

De ahí que resulta urgente que en la próxima reforma fiscal se considere una redistribución de las competencias fiscales entre los tres ámbitos de gobierno para lograr que estados y municipios obtengan ingresos propios suficientes.

Para ello será necesario que los gobiernos estatales cuenten con facultades para gravar fuentes que permitan una recaudación importante, como el ISR o el IVA, y de esta manera la federación no tendrá que erogar los cuantiosos recursos que en la actualidad destina a los estados por concepto de transferencias (vía ramos 20, 26 y 33 del presupuesto de egresos federal).

Bibliografía

- Astudillo Moya, Marcela [1999]. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ) [2000]. *La desnutrición a nivel municipal en México*, México.
- Oates, Wallace E. [1999]. "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm.3 septiembre.
- Standard & Poor's, [2000]. *Evaluación de los estados mexicanos*, Trimestre Fiscal, año 21, núm. 69, Guadalajara, Jalisco, enero-marzo.

⁴ Al respecto consúltese el trabajo de Oates [1999].