

# LOS MUNICIPIOS Y SUS HACIENDAS LOCALES

## Un escenario de carencias y de oportunidades

*Enrique Cabrero Mendoza*<sup>1</sup>

### *Introducción*

Las finanzas locales constituyen un tema central en la agenda de los cambios necesarios de las administraciones municipales. Sin duda alguna de la disponibilidad de recursos y de su correcto manejo dependerá en buena medida el papel que juegue lo local en un sistema federal de gobierno. Además, el tema del federalismo fiscal es cada vez más un asunto crucial en el debate, en las posiciones de actores políticos y funcionarios de los tres órdenes de gobierno, y en la estrategia de reconfiguración del sistema federal mexicano.

Las posiciones son hasta cierto punto encontradas. Por una parte hay quien sostiene que los gobiernos locales deben tener urgentemente los más recursos posibles y que de ello depende la construcción de un nuevo sistema federal e incluso la gobernabilidad nacional. Por otra parte hay quien sostiene que la descentralización fiscal hacia los gobiernos municipales debe esperar dado que éstos no tienen todavía las condiciones institucionales y administrativas requeridas para asumir mayores compromisos. El problema es que al parecer ambas posiciones extremas fallan al asumir que la realidad municipal nacional es única y uniforme. Ni todos los municipios están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una situación de rezago y fragilidad institucional. Cada vez más se debe incorporar al análisis la distinción de la realidad municipal nacional y la precisión de los matices por áreas de la acción municipal.

La *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal 2000 INDESOL-INEGI* constituye un esfuerzo muy importante para avanzar en la disección de la realidad municipal del país. Por un lado permite identificar las grandes tendencias del conjunto municipal nacional, pero por el otro, permite encontrar realidades particulares, especificidades por tipos de municipio, y diferentes problemáticas por áreas de política pública local. Es claro que es por esta vía como se podrá entender mejor el panorama de municipios del país, los retos que grupos diferentes de municipios enfrentan, y las estrategias que se están adoptando y se deberán adoptar en el futuro por cada subgrupo. La Encuesta permite clarificar también las vías posibles de orientación de las reformas nacionales sobre el tema municipal. Además esta encuesta al ser el segundo esfuerzo por censar la realidad municipal (la anterior fue realizada en 1995 por CEDEMUN-INEGI), permite detectar las tendencias del cambio que cotidianamente en estos años se están produciendo en los conjuntos de municipios mexicanos.

Particularmente la realidad de las finanzas locales requiere una observación desde varias aristas de estudio. En primer lugar se debe observar el comportamiento de las finanzas

---

<sup>1</sup> El autor es profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. El autor agradece el apoyo de Gerardo Rivera y Mauricio López en el tratamiento de la información estadística.

municipales como estructuras numéricas de recursos de las haciendas locales, es decir las tendencias al crecimiento financiero, los flujos de distribución, la composición de ingresos y gastos en las cuentas municipales. En segundo lugar se deben observar las características institucionales y administrativas al interior de las cuales se lleva a cabo la función financiera municipal, estas características indudablemente dotan de mayores o menores oportunidades al desarrollo de las haciendas locales. En tercer lugar se deben observar casos específicos que enseñan lecciones interesantes o replicables para el resto de los municipios del país, es decir, se deben identificar las variables clave que parecen determinar el mejor desempeño de la gestión financiera municipal.

Siguiendo esta preocupación el presente capítulo intenta desarrollar un itinerario metodológico de análisis en tres momentos. La primera sección se concentra en el análisis de la evolución y estructura de las finanzas municipales en México, esto con el fin de tener claro el panorama nacional de los flujos de recursos y comportamientos financieros municipales. Este análisis se llevará a cabo a partir de bases de datos financieros construidos a partir de publicaciones de INEGI. En la segunda sección se incorpora el análisis de las características institucionales y administrativas que condicionan, facilitan, o dificultan, la operación cotidiana de la gestión financiera municipal. Para esta sección será fundamental el análisis de la encuesta INDESOL-INEGI. En la última sección se lleva a cabo el análisis de casos particulares de una muestra de municipios identificados como de buen desempeño en sus haciendas locales, lo anterior con el fin de encontrar las condiciones más favorables para la gestión financiera y las mejores estrategias de operación. Este último análisis se lleva a cabo a partir de una combinación de la base de datos de finanzas municipales INEGI y de la encuesta INDESOL-INEGI. Finalmente se presentan las observaciones más claras del estudio, así como algunas recomendaciones sobre el tema.

Para finalizar esta introducción cabe mencionar la importancia del tema para la vida de los gobiernos municipales del país. La encuesta arroja el dato que los municipios mexicanos perciben la carencia de recursos como el segundo problema más grave que enfrenta la gestión local después del tema del desempleo. De igual forma la encuesta muestra otro dato: las administraciones municipales opinan que la falta de cumplimiento de objetivos del proyecto de gobierno local se debe fundamentalmente a problemas financieros. Ambos aspectos dan una idea de la gravedad del tema de las finanzas locales y por tanto de la urgencia de encontrar las reformas necesarias y los modelos de gestión más apropiados.

### ***Evolución y estructura de las finanzas municipales en México***

Como es sabido, el sistema federal fiscal en México es altamente centralizado, si se le compara con otros países federales las diferencias son muy significativas aun cuando se le compare con países de un similar nivel de desarrollo como sería el caso de Brasil.<sup>2</sup> Sin embargo las cosas tienden a cambiar desde hace algunos años. Las reformas constitucionales al artículo 115, la primera en 1983 y la segunda en 1999, han ampliado las funciones de los gobiernos municipales, si bien todavía son escasas las atribuciones y potestades fiscales, es

---

<sup>2</sup> Para 1995 por ejemplo, la parte del gasto público total que se decidía autónomamente desde el nivel de gobierno local para países federales como Alemania era de 16%, para Estados Unidos era de 21%, para Brasil era de 18%, mientras que para México era de 4%.

un hecho que las transferencias de gasto desde el nivel federal se han incrementado significativamente y de forma sostenida desde 1995.

Al analizar la evolución de las finanzas municipales desde hace más de dos décadas se identifican varios momentos en dicha evolución. En un primer momento (1978-1983), se observa una cierta autosuficiencia municipal aunque muy precaria dada la ausencia de un sistema tributario más dinámico, de hecho antes de los ochenta no existía el sistema de coordinación fiscal. En un segundo momento (1984-1988), se observa un despegue de los ingresos municipales debido a la transferencia al nivel municipal de la potestad sobre el tributo de la propiedad raíz en 1983. Sin embargo es hasta un siguiente momento (1989-1994), que se observa una verdadera capacidad de las administraciones municipales para aprovechar estas nuevas potestades y llevar a cabo un esfuerzo fiscal importante para la generación de ingresos propios (directos) vía cobro de impuestos y tarifas.<sup>3</sup>

Posteriormente la crisis de 1995 marca el comportamiento de las finanzas municipales durante los siguientes tres años (1995-1997), en dicho periodo se observa una regresión en el sano comportamiento de los años anteriores quedando relegada la estrategia de generación agresiva de ingresos propios, además con la aparición de mayores transferencias del gobierno federal (Ramo 26), parecería que las administraciones municipales tendieron a una mayor pasividad. Por último, las crecientes transferencias federales hacia los municipios a través del Ramo 33 (1998-2000) han permitido que las administraciones municipales cumplan de una manera más cabal con sus responsabilidades como nivel local de gobierno, además ha dado a los ayuntamientos una presencia más real y una relativa autonomía en la asignación de dichas transferencias, sin embargo parecería que el efecto negativo ha sido una cierta "pereza fiscal" relajando el esfuerzo recaudatorio local y generando una mayor dependencia del nivel federal de gobierno.

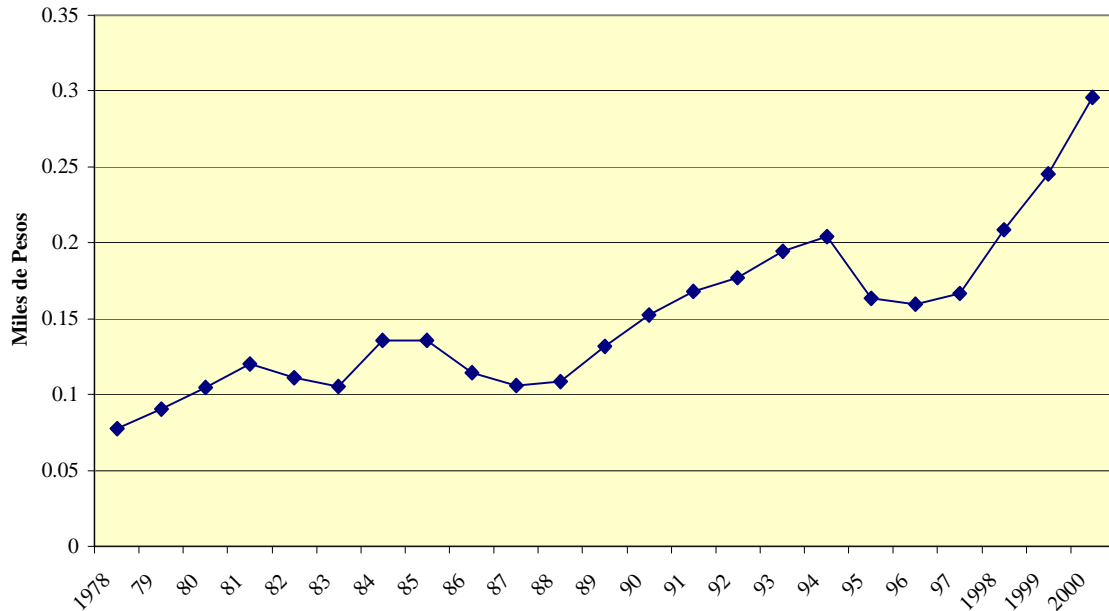
Como se puede ver en la gráfica 1, es clara una tendencia incremental del ingreso municipal a través de todos estos años, si bien en 1995 debido a la crisis se presenta una caída significativa, en la mayor parte de los años se presenta un incremento en precios constantes y aun tomando en cuenta el ingreso municipal per cápita, éste prácticamente se triplica a lo largo del periodo estudiado.

---

<sup>3</sup> En anexo se presenta una definición de diversos rubros de la hacienda municipal tales como: ingresos directos, indirectos, impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, aportaciones, gasto corriente, gasto de inversión, deuda, entre otros.

## Gráfica 1

Ingreso per cápita municipal a nivel nacional 1978-2000  
(miles de pesos, 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

La composición del ingreso municipal, como ya se comentaba, muestra una mayor proporción de ingresos propios (directos) de 1978 a 1981, y posteriormente un sano comportamiento de 1989 a 1994. Es de destacar la caída drástica de los ingresos propios como proporción del ingreso desde 1995 al 2000 (gráfica 2). De hecho los impuestos y derechos van perdiendo presencia en el conjunto de ingresos como lo muestra la gráfica 3. A este respecto cabe mencionar que México es un país con uno de los más bajos niveles de recaudación por impuesto predial en el conjunto de países con un mismo nivel de desarrollo,<sup>4</sup> lo cual muestra que dicho impuesto se podría mantener muy activo dados los grandes márgenes de crecimiento que todavía se pueden aprovechar. En otros estudios se muestra un análisis comparativo entre la capacidad recaudatoria de predial por entidad federativa observándose que existen grandes diferencias en la eficiencia de recaudación predial entre municipios del país aun cuando se comparen municipios del mismo tamaño.<sup>5</sup>

Un dato interesante que arroja la encuesta INDESOL-INEGI es que en el año 2000 son más los municipios que cobran directamente el predial (81%), en comparación con el año de 1995 (72%), lo cual indudablemente es un factor positivo, aunque por otra parte destaca también que solo en 66% de los municipios los valores catastrales están actualizados. Otro dato a retener de la encuesta se refiere a que en 68% de los casos se considera que el principal

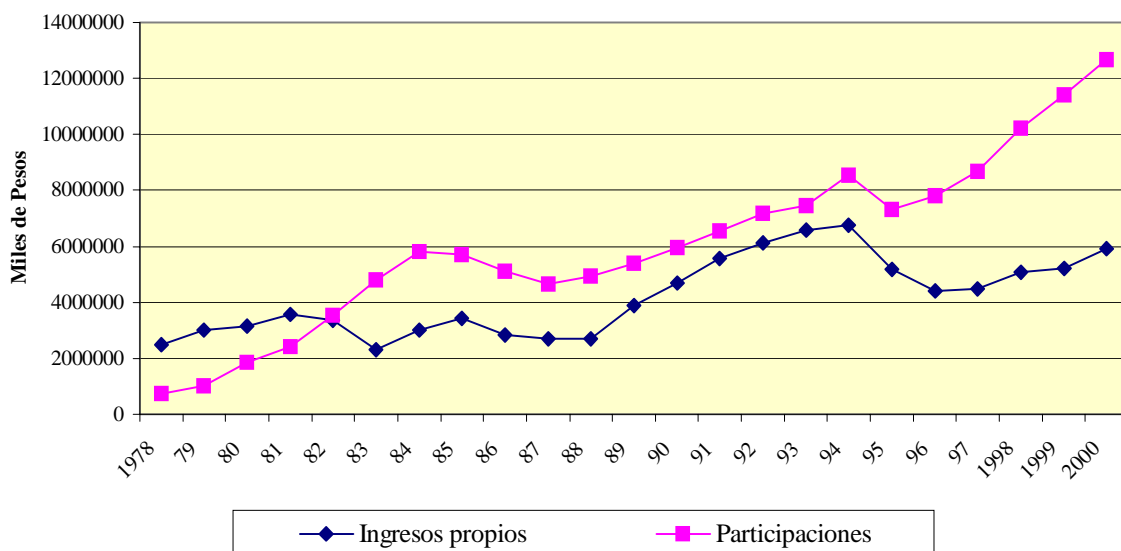
<sup>4</sup> En países con similar nivel de desarrollo como Argentina y Chile, la recaudación del impuesto predial como proporción del PIB para 1996 fue de 1.4%, para México alcanza tan solo 0.2% (con base en datos del FMI y del INEGI).

<sup>5</sup> Al respecto puede verse: Cabrero y Orihuela (2002).

problema financiero sigue siendo la dificultad de generar recursos propios.

**Gráfica 2**

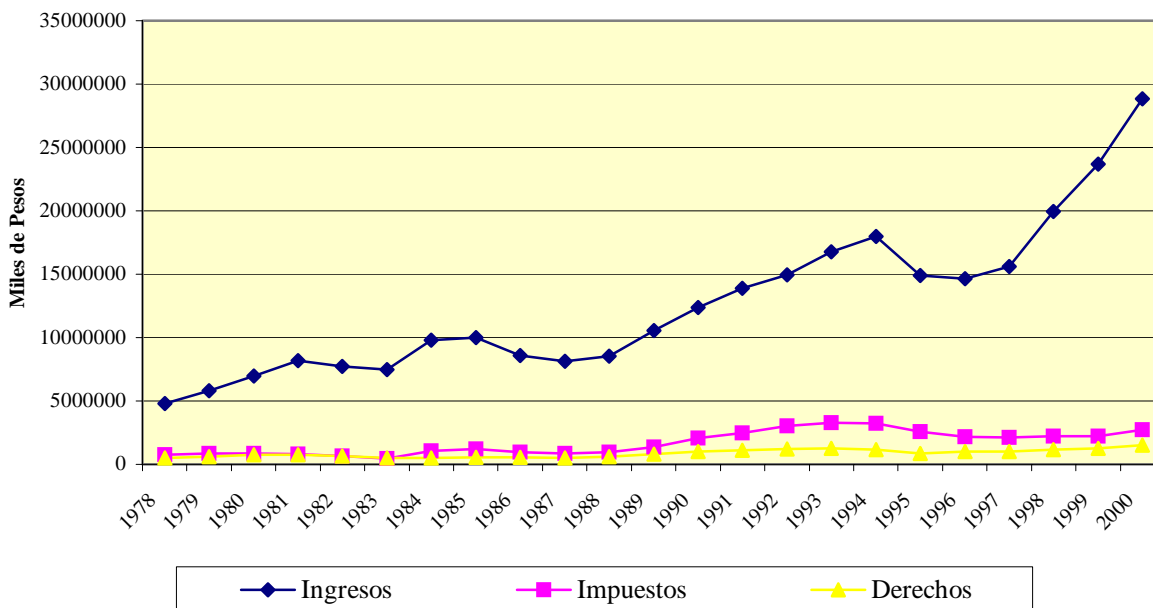
**Ingresos directos propios y participaciones federales del municipio a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos 1994=100)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

**Gráfica 3**

**Evolución de Impuestos y Derechos al interior de los ingresos totales municipales a nivel nacional 1978-2000 (miles de pesos, 1994=100)**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Para avanzar en este tipo de análisis es fundamental matizar las observaciones por tipo de municipios. Se debe reconocer que al interior de estas tendencias se encuentra un conjunto municipal altamente diferenciado: alrededor de un 4% de los municipios del país concentra más de la mitad de la población; alrededor de un 7% concentra más de un 60% de los ingresos municipales totales; el 7% de los municipios urbanos grandes evidentemente tiene condiciones financieras más favorables que el 61% de municipios rurales.

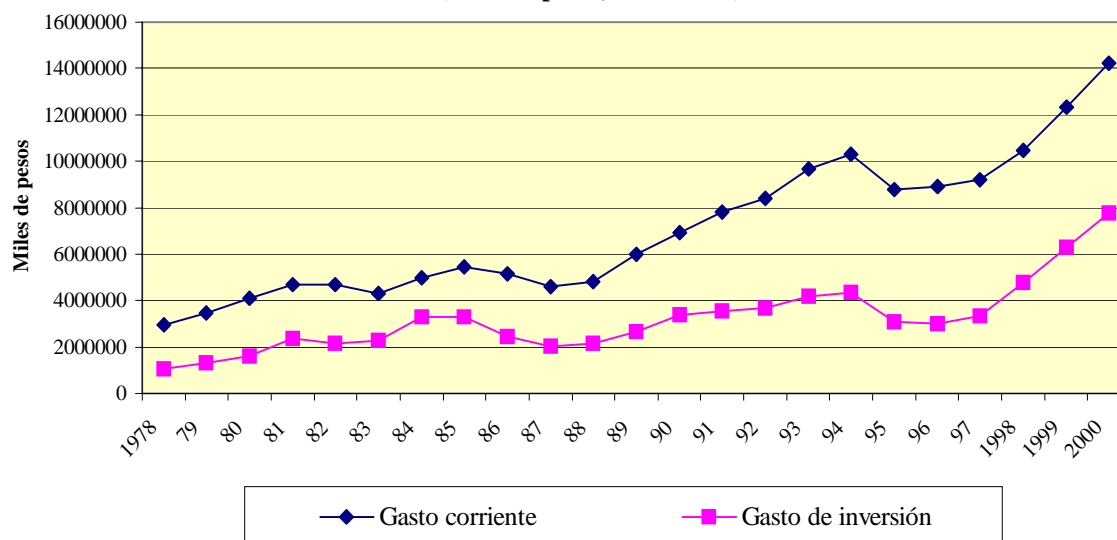
Así, una observación importante es que aun cuando los ingresos municipales han crecido en términos reales en las últimas dos décadas, esta expansión ha venido acompañada por una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos, es decir que la tasa de crecimiento de los ingresos municipales favorece a los municipios urbanos grandes lo cual agudiza los desequilibrios entre éstos y los municipios rurales. Además, la capacidad de generación de ingresos propios, aun cuando ha caído a nivel nacional, todavía se mantiene como un componente muy importante en los municipios más grandes (casi 50% del ingreso en promedio en la década 1988-1998), mientras que para los más chicos es un componente marginal (20% en promedio para el mismo periodo).<sup>6</sup>

Por lo que se refiere al gasto municipal se observa un cambio en la composición del mismo, particularmente una expansión creciente del gasto corriente (administrativo) con relación al gasto de inversión. En la gráfica 4 se puede identificar que a partir de 1989, el momento de expansión más acelerada en los ingresos, las curvas del gasto corriente y del gasto de inversión se separan de forma significativa, llegando en ciertos momentos a significar el gasto corriente el triple que el gasto de inversión. Este comportamiento puede dar lugar a varias interpretaciones, por una parte se puede reconocer que las administraciones municipales venían acumulando rezagos importantes en su capacidad administrativa y es justificable que parte de los recursos se haya inyectado a mejorar el aparato administrativo mediante más personal, más calificado, mejor pagado, así como un mejoramiento integral en las áreas de mantenimiento en la operación de los servicios municipales. Sin embargo por otra parte se puede argumentar que dicha expansión del gasto administrativo puede derivarse de un crecimiento excesivo de las plantillas de personal al grado de burocratizar las administraciones municipales y de generar falta de rigor y racionalidad en el gasto. Llama la atención el crecimiento de un 42% en el personal total municipal entre 1995 y 2000, aunque por el momento no se puede emitir una conclusión al respecto, en el siguiente apartado se explorará en mayor detalle este aspecto.

---

<sup>6</sup> Para mayor detalle sobre este punto véase: Cabrero y Orihuela (2002).

**Gráfica 4**  
**Composición del gasto de los municipios de México 1978 - 2000**  
 (miles de pesos, 1994 = 100)



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI

Es evidente a través del panorama de las finanzas municipales hasta aquí presentado, que en México el sistema fiscal federal sigue adoleciendo de un gran centralismo que debe modificarse, sin embargo se observa una expansión significativa del ingreso municipal en el conjunto nacional, lo cual aunado a las recientes transferencias del Ramo 33 hacia municipios del país, hace que dicho panorama esté cambiando. Dos son los aspectos que en esta evolución preocupan. Por una parte se observa que la expansión de los ingresos municipales viene acompañada de una mayor concentración a favor de los municipios urbanos, esto si bien se entiende debido a la fuerte concentración de población en este tipo de municipios, no es conveniente que se mantenga como tendencia dado que de ser así los desequilibrios municipales serán mucho más graves en el mediano y largo plazo. Por otra parte se observa que sobre todo en los municipios urbanos, una parte cada vez más significativa de los recursos se destina al gasto administrativo, lo cual podría en el mediano y largo plazo generar aparatos administrativos municipales más grandes aunque no necesariamente más eficientes y eficaces.

### ***Capacidades institucionales municipales y gestión financiera***

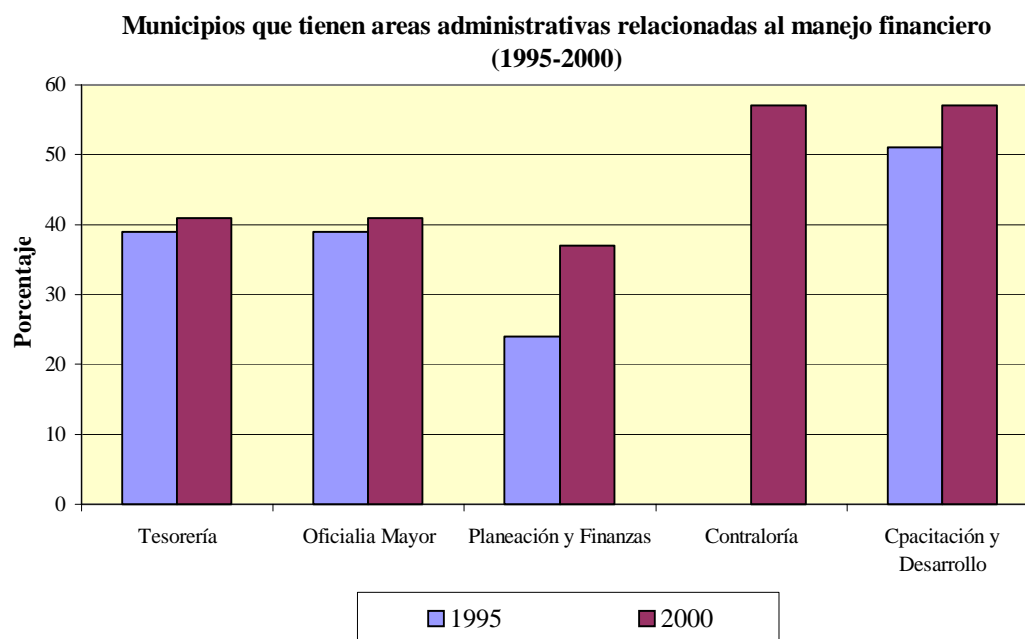
Si bien el análisis estrictamente financiero de las haciendas locales nos arroja información interesante sobre las condiciones de los municipios mexicanos y sobre las diversas situaciones de los mismos, es el análisis de sus capacidades institucionales y administrativas lo que en realidad nos puede ayudar a entender las dificultades y oportunidades de la gestión

financiera municipal en toda su complejidad. En esta sección se analiza el perfil institucional de las administraciones municipales a partir de los datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000*.

Un primer aspecto a considerar se refiere a la *estructura administrativa municipal* y las implicaciones de ésta en la gestión de la hacienda local. En cuanto a las áreas administrativas con las que cuentan los gobiernos municipales y que tienen mayores repercusiones en el manejo de la hacienda local y en la aplicación racional de los recursos, se pueden mencionar: la Tesorería (responsable del manejo de la hacienda local), la Oficialía Mayor (responsable del ejercicio de los recursos y su asignación racional), Planeación y Finanzas (responsable de la vinculación entre intenciones del gobierno municipal y asignación de recursos de acuerdo a un presupuesto), Contraloría (responsable del ejercicio transparente, honesto, y cuidadoso, de los recursos públicos), Capacitación y Desarrollo (responsable de promover la profesionalización de servidores municipales incluyendo capacidades administrativas y financieras).

Al respecto se puede observar (gráfica 5) que en los últimos cinco años ha habido en general una mejoría en el conjunto municipal nacional. Se ha incrementado el número de municipios con áreas administrativas relacionadas al manejo de la hacienda local, particularmente destaca el incremento de áreas responsables de promover la capacitación y desarrollo de funcionarios y empleados municipales. Otro dato importante a mencionar es que en cinco años el porcentaje de municipios del país que tiene al menos un equipo de cómputo se ha incrementado pasando de 40% a 83% lo cual puede facilitar el manejo de las finanzas municipales. Aun así, uno de los problemas que saltan a la vista es que la mayoría de los municipios del país todavía no tiene formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el cuidado y manejo racional de la hacienda local.

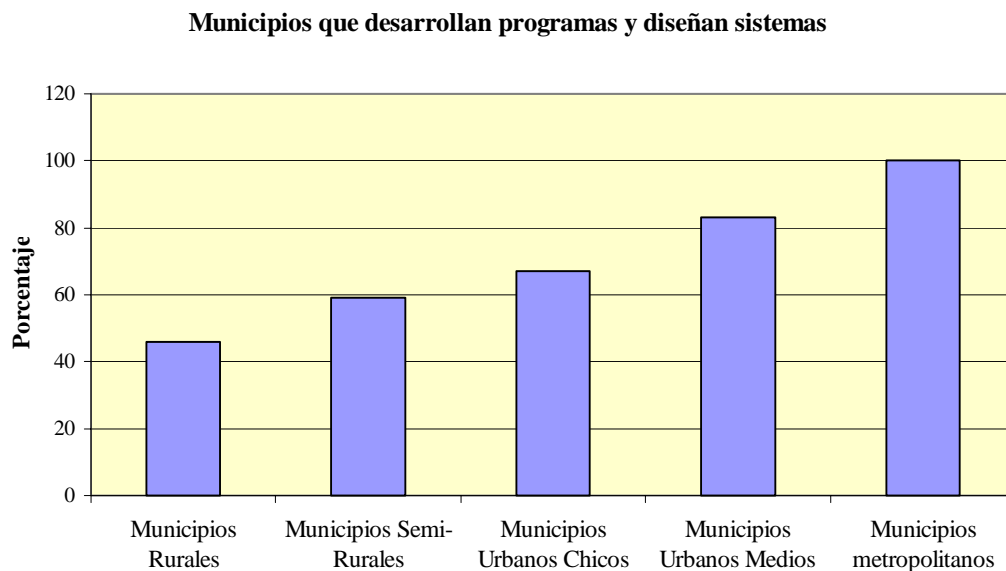
**Gráfica 5**



Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

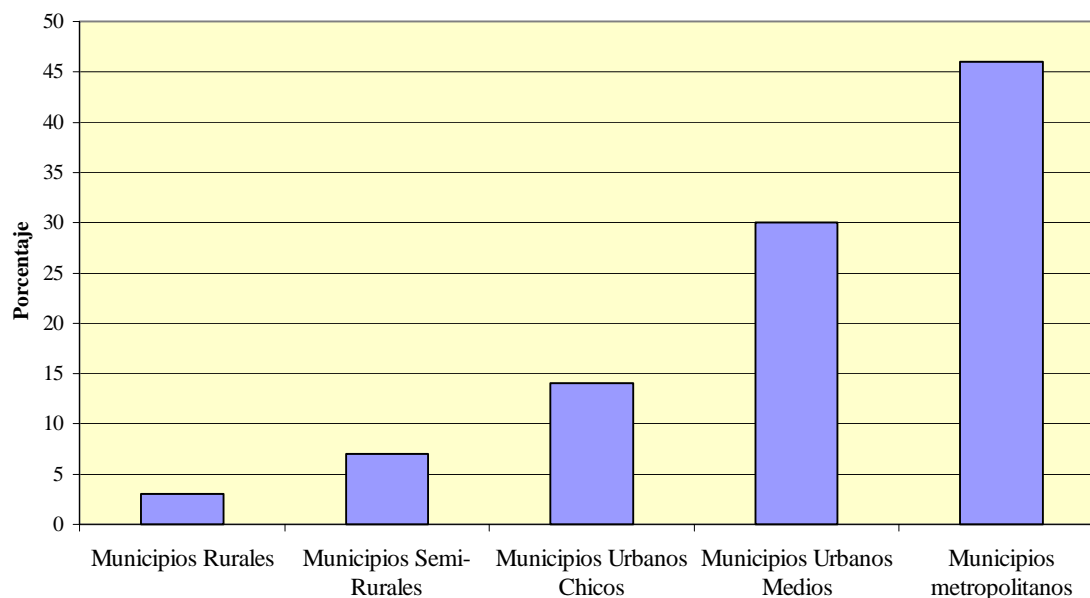
Por otra parte es claro que las condiciones estructurales de índole administrativo financiero presentan avances diferentes por tipo de municipio. Si diferenciamos los municipios en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500,000 habitantes), municipios urbanos medios (entre 100,000 y 500,000 habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15,000 y 100,000 habitantes), municipios semirurales (entre 2,500 y 15,000 habitantes), y municipios rurales (población menor a 2,500 habitantes), encontramos situaciones claramente diferentes. Por ejemplo, la proporción de municipios que cuentan con un plan de desarrollo debidamente aprobado y que pueda servir como guía de la acción gubernamental local y facilitar así la capacidad de previsión y orientación de la hacienda municipal, va de un 81% en municipios metropolitanos a un 74% en municipios rurales. Mayor aun es la diferencia si se analiza la proporción de municipios que desarrollan programas a partir del plan y diseñan sistemas o aplicaciones para la administración municipal, en este caso el rango va de un 100% en el caso de municipios metropolitanos a un 46% en el caso de municipios rurales (gráfica 6). Igual si analizamos el porcentaje que los municipios fueron capaces de recaudar de acuerdo a lo presupuestado, casi la mitad de los municipios metropolitanos estuvieron por arriba del 90%, mientras que solo un 3% de los municipios rurales lo pudieron hacer en ese nivel de eficacia (gráfica 7).

**Gráfica 6**



Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

**Gráfica 7**  
**Municipios que recaudan más del 90% de lo presupuestado**  
**(por tipo de municipio)**

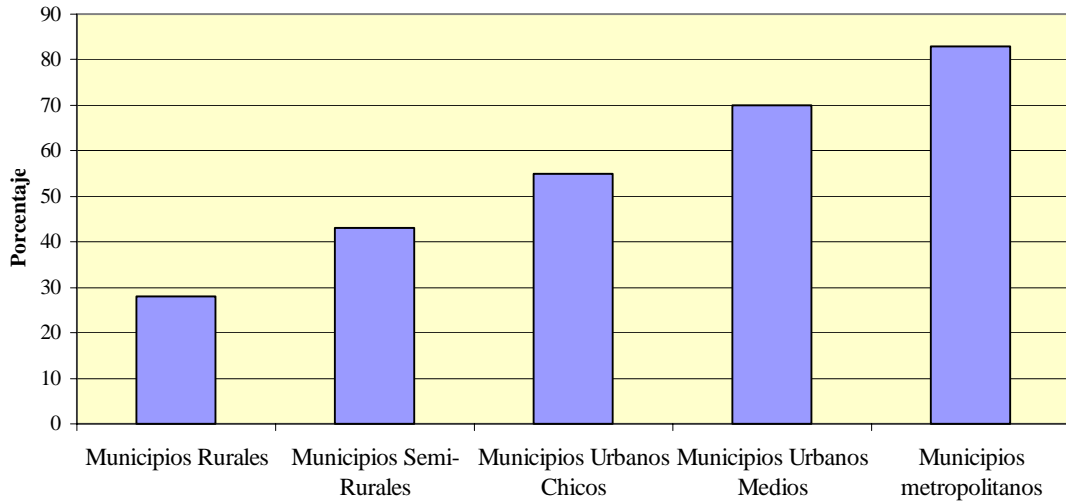


Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

De igual forma si analizamos la estructura financiera encontramos situaciones claramente diferentes por tipos de municipios. Si bien para el año 1999 en promedio las participaciones representaban un 38% de los ingresos municipales, para casi la mitad de los municipios rurales éstas tenían un peso mayor al 50% (gráfica 8). En lo referente al Ramo 33 (Fondo IV FISM), éste tuvo un peso en promedio de 27% de los ingresos para el total municipal, sin embargo para casi la totalidad de los municipios metropolitanos significó menos de 25% de los ingresos, mientras que para la mayoría de los rurales significó entre 25 y 75% de sus ingresos (gráfica 9). Los datos anteriores nos dan una idea de los diferentes niveles de dependencia de las transferencias federales por tipo de municipio.

**Gráfica 8**

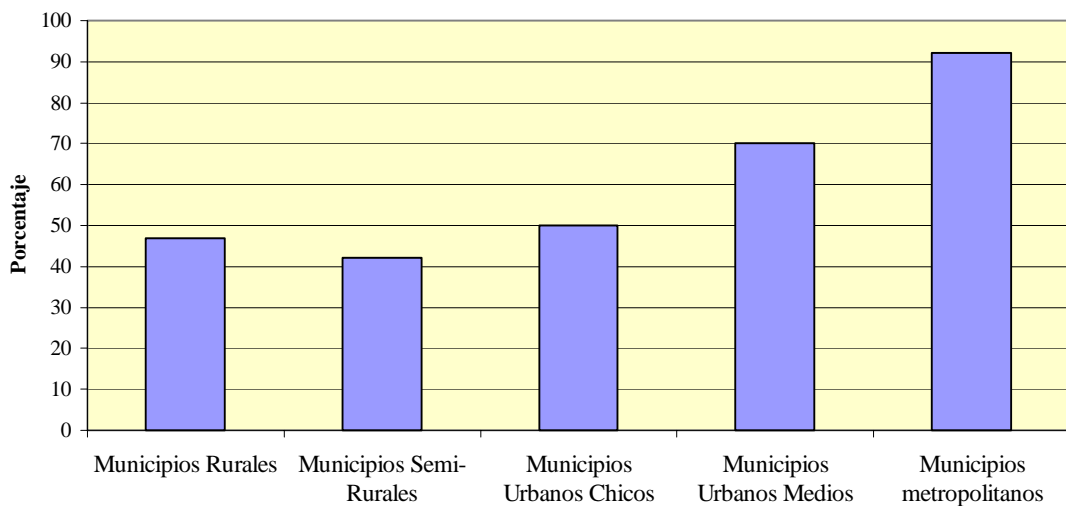
**Municipios en los que el rubro de Participaciones tuvo un peso menor a 50% del total de ingresos (por tipo de municipio)**



Fuente: *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.*

**Gráfica 9**

**Municipios en los que el Ramo 33 (Fondo IV FISM) tuvo un peso menor a 25% del total de ingresos (por tipo de municipio)**



Fuente: *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.*

Por el lado del gasto también las diferencias estructurales son significativas. El rubro de servicios personales para 70% de los municipios rurales tiene un peso menor a 25% del total de gasto, mientras que para municipios metropolitanos, con mayores presiones administrativas, tiende a ser mayor. De igual manera el rubro de obra pública en casi la mitad

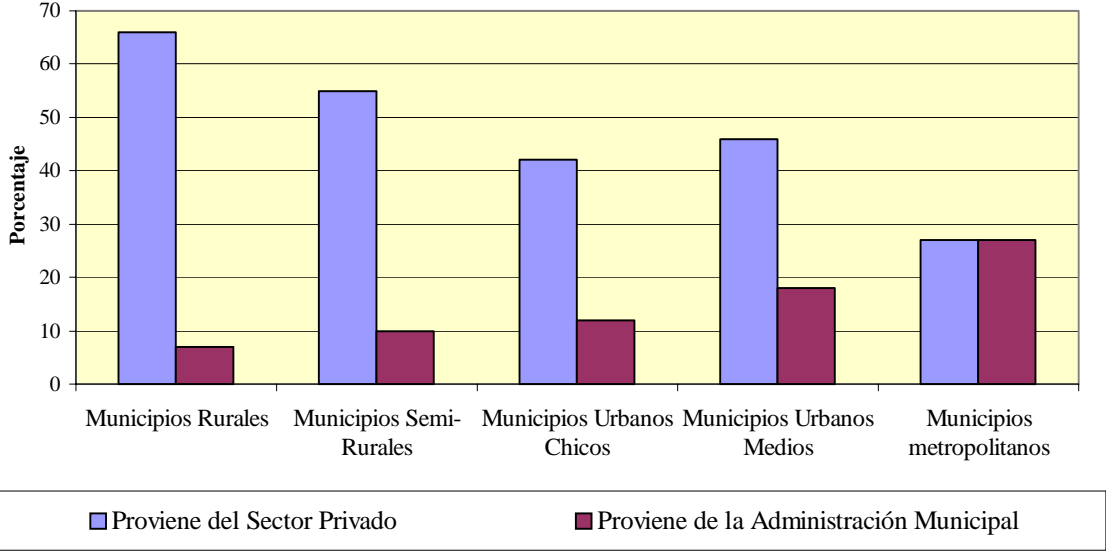
de los municipios rurales tiende a ser mayor a un 50% del gasto municipal, mientras que para municipios metropolitanos tiende a ser menor.

Otro elemento a estudiar se refiere al *perfil de los funcionarios relacionados al manejo de la hacienda local*. En este sentido una de las observaciones de partida es que la proporción de personal administrativo ha crecido en el conjunto municipal nacional pasando de un 23% en 1995 a un 26% en el 2000 lo cual en principio podría estar reforzando el manejo financiero. Igual cabe mencionar que el área considerada por los municipios como más urgente a reforzar en la administración municipal es el área financiera y contable, lo cual nos muestra la importancia estratégica del personal en este tipo de tareas. De hecho existen esfuerzos para que el personal participe en seminarios y eventos, aunque esta sana tendencia se encuentra una vez más con mayor intensidad en municipios metropolitanos y urbanos (entre 67 y 100%) que en municipios rurales (36%).

Más específicamente se pueden analizar los perfiles tanto de presidentes municipales, como de funcionarios responsables de áreas relacionadas al manejo de los recursos financieros. Por lo que se refiere a los presidentes municipales es interesante observar la importante proporción que se sigue presentando de alcaldes provenientes del sector privado (56% en 1995 y 51% en 2000), este aspecto indudablemente tiene un impacto en la visión sobre la actividad financiera de la administración municipal. Esta tendencia es más intensa en municipios rurales (66%) que en municipios metropolitanos (27%), y por otra parte, es en los municipios más grandes en los que algunos alcaldes tienden a provenir de la misma administración municipal (27%), mientras que en municipios pequeños este itinerario es prácticamente inexistente (gráfica 10).

**Gráfica 10**

**Itinerario profesional de presidentes municipales  
(por tipo de municipio)**

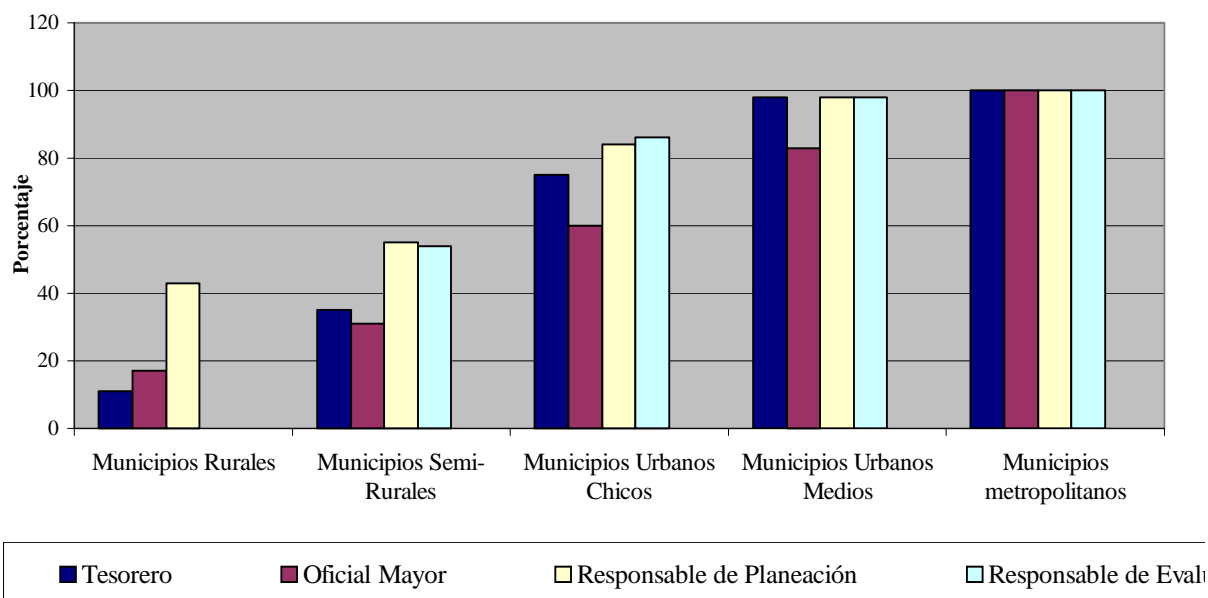


Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

La formación profesional de responsables de áreas relacionadas al manejo de recursos financieros varía también de forma significativa por tipo de municipio. Como se puede ver en la gráfica 11 en el caso de municipios metropolitanos la totalidad de responsables tiene nivel universitario, en contraste con los municipios rurales en los que dichos puestos están ocupados por personal con nivel primaria y secundaria. Por lo que se refiere al sector del cual provienen los responsables de áreas financieras se observa que a mayor tamaño del municipio hay más itinerarios que provienen del sector público y a menor tamaño del municipio más itinerarios se encuentran de responsables que vienen del sector privado o de actividades independientes (gráfica 12).

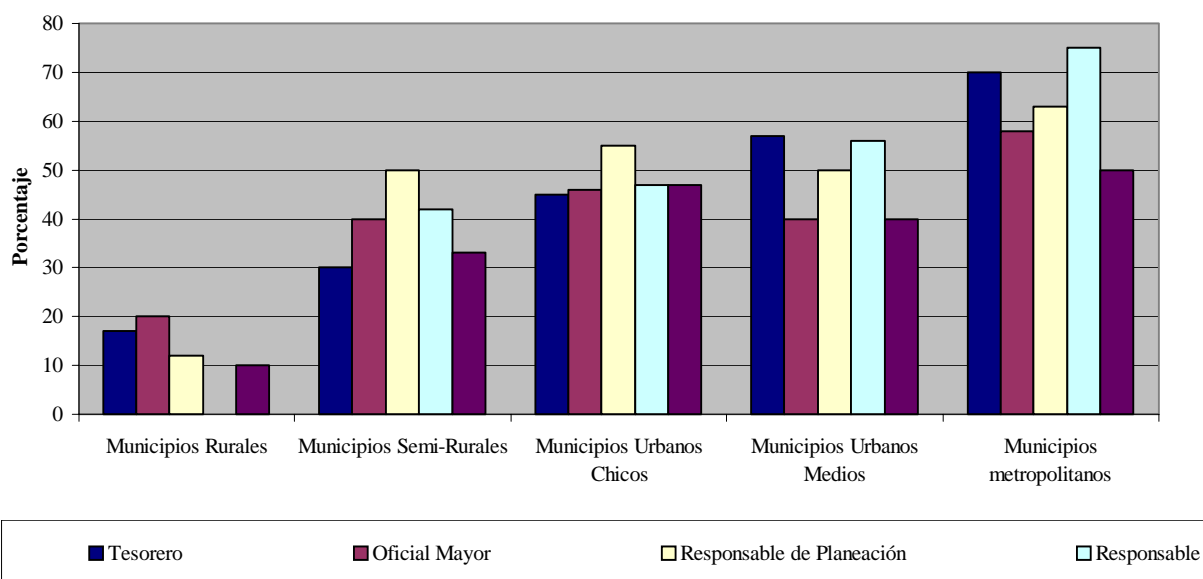
**Gráfica 11**

**Responsables de áreas financieras con estudios universitarios  
(por tipo de municipio)**



Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

**Gráfica 12**  
**Responsables de áreas financieras que provienen de actividades en el Sector Público**  
**(por tipo de municipio)**



Fuente: Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000.

Es evidente que las diferentes condiciones administrativas y perfil de funcionarios locales responsables de actividades financieras son variables que determinan en mucho el desempeño de gobiernos municipales en relación al manejo de sus haciendas locales. Como se ha podido constatar con los datos de la encuesta, es claro que municipios metropolitanos tienen mejores condiciones, sistemas, y personal más profesional para llevar a cabo este tipo de tareas que el caso de municipios pequeños. Si bien estas tendencias son claras y dominantes, parecería importante explorar ¿que puede determinar el éxito de una gestión hacendaria municipal? en el siguiente apartado se explora esta cuestión.

### ***¿Qué caracteriza la buena gestión financiera municipal?***

En este apartado lo que se busca es identificar algunos casos municipales que por su buen desempeño financiero pudieran tomarse como referencia para, a partir de ellos, explorar condiciones específicas que explican la buena gestión financiera local. Para ello se han identificado treinta y cinco municipios que cumplen con dos cualidades particulares. Por una parte se trata de administraciones municipales que han logrado mantener una proporción de ingresos propios con relación a los ingresos totales por arriba de la media nacional. Esta cualidad se presenta en municipios que han mantenido un esfuerzo fiscal importante sin relajar la recaudación fiscal (en impuestos y cobro de derechos) pese al crecimiento de las transferencias provenientes del nivel federal, se trata pues de gobiernos locales que no han caído en un comportamiento de populismo ni de pereza fiscal. Por otra parte se trata de administraciones municipales que han luchado por mantener un equilibrio lo más sano posible entre el gasto corriente y el gasto de inversión, es decir municipios que ejercen un rigor sobre el gasto administrativo cuidando que éste no se dispare. Ambas cualidades

combinadas muestran haciendas locales equilibradas y sanas, por ello se seleccionaron estos criterios para la conformación de una pequeña muestra de casos. Cabe mencionar que la muestra incluye siete municipios de cada tipo de municipio de acuerdo a su tamaño (anexo1).

Al observar las cualidades institucionales y administrativas de este grupo municipal se confirman las tendencias identificadas en el apartado anterior. Por una parte se observa que este grupo de municipios cobra directamente el predial en una proporción mayor (91%) que el promedio nacional (81%), y también asociado a esto son municipios que recaudan una mayor proporción que los promedios nacionales. De igual manera se trata de municipios que tienen áreas administrativas orientadas a la gestión financiera en mayor número que los promedios nacionales. En cuanto a perfiles de funcionarios este grupo de municipios presenta una mayor propensión a llevar a cabo actividades de capacitación, el promedio es mayor (80%) que el nacional (65%). Además el perfil profesional de los responsables de áreas financieras es mayor en promedio que los nacionales.

Cabe mencionar que estas tendencias se confirman tanto si se compara al grupo muestra con las tendencias nacionales como si se compara cada subgrupo del grupo muestra con los promedios nacionales de municipios de un tamaño equivalente. Dicho de otra forma, se corrobora en el análisis que los municipios de mejor desempeño financiero en el conjunto nacional, son también los que mayores cualidades de profesionalización presentan en los responsables de áreas financieras, y también son aquellos que tienen una infraestructura administrativa financiera más desarrollada, aun cuando se trate de municipios pequeños comparándolos con municipios similares. Las capacidades profesionales y administrativas muestran por tanto una fuerte correlación con el desempeño financiero. Esta área de la gestión municipal es por tanto altamente sensible a la profesionalización y de ello dependerá en cada municipio los logros que se alcancen.

### ***Comentarios finales***

Es indudable que el federalismo fiscal mexicano debe introducir las reformas necesarias para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los gobiernos subnacionales, particularmente de los gobiernos municipales. Sin embargo es igualmente cierto que los gobiernos municipales deben desarrollar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local, de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de los mismos y generar el mayor impacto posible en el bienestar municipal.

Las tendencias de las finanzas municipales en México muestran cada vez con mayor claridad las diferentes realidades del conjunto municipal. No es posible continuar dando un mismo tratamiento al conjunto municipal nacional en lo financiero. Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte existen municipios pequeños y rurales que no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma. Los datos de

la encuesta INDESOL-INEGI ayudan a corroborar de una forma incuestionable estas tendencias. Los municipios urbanos grandes tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos, los municipios pequeños tienen enormes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias.

Sin embargo es interesante identificar que al interior de estas grandes tendencias hay matices. Por una parte los municipios urbanos grandes tienen frente a sí un enorme reto, se observa que a mayores recursos tienden a crecer en exceso en sus estructuras administrativas y en su gasto corriente, de no luchar contra esta tendencia un buen número de municipios urbanos pueden burocratizarse rápido y generar grandes costos irreductibles que hagan pesadas e ineficientes sus administraciones. Por su parte los municipios pequeños y rurales tienen también enormes retos aunque de naturaleza diferente, en la medida que reciben mayores transferencias del gobierno federal se puede caer en una actitud pasiva de “receptor de transferencias” sin preocuparse por aumentar poco a poco la autonomía financiera y la responsabilidad fiscal, aun los municipios pequeños deben procurar sus fuentes propias de generación de recursos, solo un escenario de este tipo les puede ayudar a consolidar su presencia como instancias de gobierno local frente a la ciudadanía y frente a otros niveles de gobierno.

De lo anterior se deducen los dilemas y riesgos de las reformas financieras municipales. El conjunto municipal nacional requiere de mayores recursos, esto es indudable, sin embargo el riesgo es que los municipios grandes crezcan en exceso administrativamente y sean ineficientes, mientras que los municipios pequeños se hagan más dependientes de transferencias federales. ¿Cómo luchar contra este tipo de problemas y hacer del conjunto municipal nacional gobiernos locales más fuertes financiera e institucionalmente?

Del análisis de un grupo de municipios de diferentes tamaños pero todos ellos con un nivel de desempeño financiero sobresaliente se pueden obtener lecciones. Tanto los municipios grandes como pequeños deben desplegar, cada uno con sus propios medios y posibilidades, un enorme esfuerzo por mejorar las estructuras administrativas y los sistemas de gestión financiera que se tienen, todos los datos de la encuesta muestran la fuerza de las capacidades administrativas como determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local. El tener planes, reglamentos, programas de asignación de recursos, sistemas de evaluación, áreas específicas de gestión financiera, previsiones de recaudación, estos entre otros aspectos son elementos estratégicos para mejorar el manejo de la hacienda municipal.

Por otra parte todo tipo de municipios, en sus diferentes condiciones, debe desplegar un enorme esfuerzo por profesionalizar lo más posible las áreas financieras. Los estudios previos, la experiencia adquirida en el manejo financiero y en la gestión municipal por parte de responsables de áreas administrativas y financieras son elementos determinantes del buen desempeño hacendario, los datos de la encuesta lo muestran nítidamente.

Así las cosas, parecería que la agenda de reformas y fortalecimiento financiero municipal está clara. El gobierno federal debe invertir recursos importantes para la capacitación y fortalecimiento de funcionarios municipales, paralelamente debe avanzar en la transferencia de potestades y de recursos a gobiernos locales. Los gobiernos estatales deben asumir como una responsabilidad propia y urgente el apoyar a los municipios en este esfuerzo por mejorar

sus capacidades administrativas y en profesionalizar a sus funcionarios, llevando a cabo programas diferenciados por tipos de municipios. Los congresos locales tienen una enorme responsabilidad dado que son estas instancias las que deben promover y aprobar sistemas de certificación profesional o servicio civil en el nivel municipal, además deben agilizar y no obstaculizar la aprobación de acciones diversas para mejorar la actividad recaudatoria municipal. Por su parte los gobiernos municipales deben asumir su responsabilidad fiscal, mejorar su recaudación, no descuidar el cobro de derechos, abandonar de una vez por todas el “populismo fiscal”, promover la capacitación y respetar los méritos profesionales particularmente en las áreas financieras, y cuidar escrupulosamente el gasto rindiendo cuentas sistemática y abiertamente a la población del manejo de los fondos públicos de la hacienda local.

Este conjunto de acciones requieren tiempo y esfuerzo sostenido para madurar y consolidarse, sin embargo los datos de la encuesta muestran que dicho esfuerzo tendría efectos positivos muy relevantes. Es de esperar que los diversos actores políticos y niveles de gobierno asuman su responsabilidad en el fortalecimiento financiero local, y es de esperar como consecuencia de ello, que en unos años los datos de encuestas similares arrojen un avance significativo y trascendente para el país. Están dadas las condiciones para el cambio, pero como siempre en reformas gubernamentales, si no se aprovecha el momento oportuno los rezagos pueden profundizarse y los retos ser cada día mayores.

### ***Bibliografía***

Cabrero, E. e I. Orihuela "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales" en: *Estudios Demográficos y Urbanos* El Colegio de México, Vol. 17, enero-abril, 2002, México.

Cabrero, E. y J. Martínez "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery" en: Giugale, M y S. Webb *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Banco Mundial, 2000, EEUU.

Cabrero, E. y A. Carrera "Fiscal Decentralization and Institutional Constrains. Paradoxes of the Mexican Case" en: *Documento de Trabajo*, DAP-CIDE, 2000, México.

Cabrero, E. (coordinador) *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Ed. Miguel Ángel Porrúa - CIDE, 1996, México.

CEDEMUN-INEGI *Censo municipal 1995*, CEDEMUN-INEGI, 1995, México.

FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, FMI, 1998, EEUU.

INDESOL-INEGI *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000*, INDESOL-INEGI.

INEGI, *El ingreso y el gasto público en México*, INEGI, 1997, México.

INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, INEGI, ediciones 1978 a 2000, México.

Premio Gobierno y Gestión Local, *Prácticas municipales exitosas*, Tomos I y II, CIDE-Fundación Ford, 2001 y 2002, México.

## ANEXO

### *Muestra de 35 Municipios de buen desempeño financiero por grupos*

**2000**

Municipios	Ingres. Prop / Totales	Gast Invers/Egresos	Sumatoria	Población	Estado
<b><i>Estados Unidos Mexicanos</i></b>	<b>20.54</b>	<b>27.00</b>	<b>47.54</b>	<b>97,483,412</b>	
Puebla	22.91	35.97	58.89	1,346,916	Puebla
Chihuahua	39.62	43.63	83.24	671,790	Chihuahua
Guadalupe	27.40	28.22	55.62	670,162	Nuevo León
Aguascalientes	24.52	37.07	61.59	643,419	Aguascalientes
Querétaro	38.71	62.64	101.35	641,386	Querétaro
Morelia	29.19	50.74	79.93	620,532	Michoacan
Torreón	34.54	35.20	69.74	529,512	Coahuila
Tlaquepaque	22.19	28.02	50.21	474,178	Jalisco
Irapuato	22.37	29.01	51.38	440,134	Guanajuato
Reynosa	20.59	40.66	61.25	420,463	Tamaulipas
Cuernavaca	35.69	55.86	91.55	338,706	Morelos
Ixtapaluca	24.93	35.92	60.85	297,570	México
Pachuca de Soto	30.69	53.03	83.72	245,208	Hidalgo
Zacatecas	21.25	38.50	59.75	123,899	Zacatecas
Piedad, La	23.38	29.83	53.21	84,946	Michoacan
Corregidora	39.96	52.87	92.83	74,558	Queretaro
Heroica Ciudad de Huajuapán de León	30.65	36.61	67.26	53,219	Oaxaca
Tizayuca	29.00	46.30	75.30	46,344	Hidalgo
Fortín	25.53	27.57	53.10	46,053	Veracruz
San Francisco de los Romo	28.72	34.75	63.47	20,066	Aguascalientes
Comala	38.28	32.34	70.63	19,384	Colima
Tepehuanes	24.78	40.99	65.77	12,937	Durango
Juchipila	26.00	42.95	68.95	12,669	Zacatecas
Ciénega de Flores	26.67	44.08	70.75	11,204	Nuevo León
Ahuazotepec	21.31	31.74	53.05	9,087	Puebla
Chiquilistlán	24.22	28.53	52.75	5,536	Jalisco
Mina	37.05	28.49	65.55	5,049	Nuevo León
San Andrés Huayapam	23.61	78.24	101.85	3,909	Oaxaca
Ciénega de Zimatlán	26.67	44.88	71.56	2,942	Oaxaca
San Sebastián Coatlán	25.16	35.86	61.02	2,366	Oaxaca
Colorada, La	51.70	50.75	102.45	2,306	Sonora
Santa Ana del Valle	24.30	42.97	67.28	2,140	Oaxaca
Santiago Yolomécatl	25.17	45.29	70.46	1,725	Oaxaca
Santa Cruz Acatepec	38.60	28.50	67.10	1,263	Oaxaca
San Francisco Teopan	47.01	62.81	109.83	452	Oaxaca

Fuente: Base de datos de elaboración propia a partir de datos INEGI.

