

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



**NÚMERO 60**

---

Uri Raich Portman

**DESEMPEÑO FINANCIERO.  
ALGUNAS PROPUESTAS DE EVALUACIÓN**

El objeto central del documento que a continuación se presenta, es dar a conocer un primer intento de evaluación del desempeño financiero de los municipios en México. En esta primera aproximación al análisis del desempeño financiero, se parte del supuesto de que una 'buena' administración financiera es aquella que logra allegarse los recursos necesarios para cumplir con todas sus responsabilidades de gasto. No está de más señalar que el documento incursiona en una área poco estudiada por los administradores públicos; por lo que su interés primordial es realizar una propuesta general con el ánimo de complementarla con las observaciones y las recomendaciones de los lectores.

La estructura general del trabajo es la siguiente: En la primera parte se exponen los principales rasgos de las estructuras de los ingresos y los gastos municipales, y se presenta una serie de indicadores de evaluación del desempeño financiero municipal; en el segundo apartado, se aplican los indicadores propuestos a las estructuras financieras de dos municipios en un mismo trienio con el objeto de mostrar el tipo de resultados que es previsible esperar de un análisis con estas características; por último, se retoman los alcances y los límites que puede tener la evaluación cuantitativa propuesta y se señalan algunas líneas de investigación que podrían guiar las posteriores investigaciones sobre el desempeño financiero municipal.

### ***Introducción***

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que el pueblo mexicano se encuentra constituido en una República representativa, democrática y federal compuesta de Estados libres y soberanos. A su vez, el artículo 115 señala que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.<sup>1</sup> Los estados federales prevén la distribución de sus funciones entre los distintos niveles de gobierno que forman parte de la unidad federal. En México esta división funcional queda contemplada en el artículo 124, el cual establece que las facultades que no estén expresamente concedidas a la Federación, se entenderán reservadas a los Estados. No obstante la organización federal que jurídicamente define al Estado mexicano, la realidad muestra que el sistema federal del país se caracteriza por una serie de rasgos

<sup>1</sup> Dado que el municipio en México además de constituir la unidad territorial básica, también es sujeto de facultades, derechos y obligaciones y posee personalidad jurídica y patrimonio propios, se le considera como un orden de gobierno. En este sentido el federalismo mexicano plantea la existencia de tres órdenes de gobierno: el federal, el estatal y el municipal.

que bien podrían considerarse como parte de un Estado central.<sup>2</sup> Así pues, sin la intención de abundar sobre este tema, sólo baste tener presente que el mexicano es un sistema federal altamente centralizado.

Uno de los ámbitos de política en donde los rasgos centralistas del sistema federal mexicano han dejado sentir sus efectos con particular intensidad es el de la participación real de los distintos órdenes de gobierno en la recaudación y el ejercicio de los ingresos y los gastos públicos. A pesar de que en los últimos años la presencia del nivel central de gobierno ha disminuido en favor de los órdenes estatal y municipal, en 1993 —año más reciente del que se tiene información— la distribución de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno fue de 75% la federación, 21% los estados y 4% los municipios. En el caso del gasto, la situación fue similar, 65, 30 y 5 por ciento respectivamente.

En realidad, los problemas del centralismo en las estructuras fiscales de México han sido abordados a lo largo de este siglo en diversas ocasiones (cuando menos en las convenciones fiscales de 1925, 1933 y 1947), sin embargo, no fue sino hasta el inicio del sexenio de Miguel de la Madrid que se realizaron los primeros esfuerzos por fortalecer la presencia de los gobiernos locales en el entramado fiscal intergubernamental.<sup>3</sup> En concreto, la reforma al artículo 115 constitucional que se planteó en el año de 1983, “busco otorgar una base legal al fortalecimiento del municipio”.<sup>4</sup> Independientemente del hecho de si esta reforma cumplió con su objetivo de hacer del municipio una célula económica y políticamente autónoma como se planteó en la exposición de motivos de la reforma de este artículo<sup>5</sup>, lo cierto es que cuando menos se logró que, desde ese momento, el municipio mexicano

<sup>2</sup> No es propósito de este documento explicar el predominio del gobierno central en el pacto federal mexicano. Sin embargo, no está de más señalar algunos elementos que ayudan a entender esta situación. Las razones principales son: 1) la condición de jefe del gobierno y jefe del Estado que la Constitución confiere al presidente en México, 2) la capacidad legislativa del presidente para iniciar leyes, pero también para —en la práctica— aprobarlas, ya que su liderazgo partidista en el Congreso se lo permite, 3) la capacidad del presidente para nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la aprobación del Senado) y para conceder indultos, 4) la posibilidad del presidente para intervenir —gracias a su liderazgo partidista— en la designación de los candidatos a las gubernaturas de los estados. Para una revisión detallada de estos elementos y de la presencia del gobierno central en general véase, Mauricio Merino Huerta, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 21-62.

<sup>3</sup> Podría argumentarse, y con razón, que la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980 representa un anterior esfuerzo por mejorar la distribución de las facultades fiscales entre los distintos órdenes de gobierno; sin embargo, no debe perderse de vista que el SNCF surgió con el principal objetivo de fortalecer los sistemas de recaudación en su conjunto, y no precisamente con la intención de consolidar las estructuras financieras de los gobiernos subnacionales (entiéndase estados y municipios).

<sup>4</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “El ámbito regional de las políticas descentralizadoras. Análisis de desequilibrios regionales, gasto e ingreso público y relaciones intergubernamentales (1983-1993)”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, México, p. 4, (en prensa).

<sup>5</sup> “Exposición de motivos de la Reforma del Artículo 115 Constitucional”, *Diario Oficial de la Federación*, México D.F., 3 de febrero de 1983, en *ibid.*, p. 5.

contara con las previsiones legales para el fortalecimiento de su hacienda pública (fracción IV).<sup>6</sup>

Posterior al sexenio 1982-1988, la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari retomó el problema de la debilidad financiera municipal desde la perspectiva del desarrollo regional. El supuesto fortalecimiento de los municipios en estos años se dio a partir del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual por medio de la firma de los Convenios de Desarrollo Social (CDS), hacía llegar los recursos a los municipios. Al igual que el salinismo, la administración del Presidente Zedillo retomó la preocupación por dar vigencia al pacto federal mexicano, por lo que planteó la necesidad de “fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades”. Para ello, el gobierno propuso “impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades”.<sup>7</sup>

En la información presentada hasta ahora, se reconoce tanto el amplio margen de actuación del gobierno central en la operación real del sistema fiscal mexicano, como la voluntad que las autoridades federales de los últimos tres sexenios han venido expresando en torno a la descentralización del sistema fiscal mexicano y al fortalecimiento de los gobiernos municipales. No obstante que por más de 15 años el tema de la descentralización de las funciones del gobierno federal hacia los estados y los municipios ha estado en la agenda de gobierno, llama la atención la ausencia de estudios orientados a desentrañar la relación que media entre las propuestas del llamado ‘federalismo fiscal’ y las capacidades con que cuenta cada orden de gobierno para conducir sus procesos de gestión financiera.

Al parecer, el derrotero que han seguido los estudios de la descentralización financiera en México se ha entrampado en la elaboración de análisis muy generales, los más de ellos encargados de recuperar los principales postulados de la teoría del llamado ‘federalismo fiscal’ con el objeto de presentar un diagnóstico global de la situación financiera intergubernamental del país.<sup>8</sup> Si bien esta situación se explica en

<sup>6</sup> El logro más sobresaliente en materia de la hacienda local de la reforma al artículo 115 fue la libertad que se le concedió a los municipios para administrar sus haciendas públicas. Esta libertad facultó legalmente al gobierno municipal para: 1) recibir contribuciones y establecer tasas complementarias de la propiedad inmobiliaria, así como celebrar convenios con el Estado para administrar esas contribuciones, 2) recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo (fracción III), 3) recibir las contribuciones procedentes de la federación (participaciones federales) con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas estatales, 4) aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles.

<sup>7</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, apartado 3.8.2., p. 60

<sup>8</sup> Algunos de los trabajos más conocidos son: Rogelio Arellano (ed.), *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994. Alberto Díaz Cayeros, *Desarrollo económico e inequidad regional: hacia un nuevo pacto federal en México*, México,

parte, por la reciente inclusión de estos temas en la agenda de investigación del país, ello no justifica del todo la falta de estudios encargados de analizar el desempeño financiero de cada uno de los órdenes de gobierno en México. En este sentido, la evaluación tanto de los alcances como de los límites del desempeño financiero de las haciendas públicas representa una condición indispensable para conocer el impacto que las políticas de la descentralización de recursos pueden tener en cada orden de gobierno.

Así, pues, el presente documento surge con la intención de proponer una serie de indicadores de evaluación que pudieran ser de utilidad para conocer (medir en realidad) el desempeño financiero de los municipios en México. Es preciso reconocer, que el actual esfuerzo se circunscribe exclusivamente al análisis del desempeño financiero municipal, dejando para posteriores investigaciones las propuestas de evaluación de las haciendas estatal y federal. También es de mencionar, que los indicadores que se proponen intentan arrojar alguna luz sobre el 'desempeño financiero' de las haciendas municipales, lo cual implica la necesaria vinculación de las cuentas de los ingresos con las de los gastos.<sup>9</sup> Así, en este documento se entiende por 'desempeño' la relación que media entre el origen de los recursos (políticas de ingreso) y la asignación de los mismos (políticas de gasto). La utilidad del concepto de 'desempeño financiero' proviene entonces, de la propuesta de un criterio más o menos objetivo para evaluar las funciones financieras de los municipios a partir de la vinculación de los montos y los rubros de los ingresos con los de los gastos. De esta forma, se entiende que un municipio que presenta un desempeño financiero sano u óptimo, es aquel que despliega una actividad hacendaria que le permite cumplir con todas sus responsabilidades de gasto.<sup>10</sup> En este sentido, el trabajo se propone evaluar el desempeño financiero de los municipios a partir de la relación que media entre los ingresos y los gastos públicos, apartándose así de los anteriores esfuerzos que se han realizado por crear indicadores que evalúan de manera diferenciada los ingresos y los gastos.<sup>11</sup> La propuesta que aquí se presenta es

CIDAC/Fundación Friedrich Naumann/Miguel Ángel Porrúa, 1995. Raúl Martínez Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988. Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, FCE, 1994.

<sup>9</sup> En la literatura sobre este tema no es extraño encontrarse con el uso indistinto de términos como los de 'financiero', 'hacendarlo', 'fiscal', etc. En este documento se propone utilizar el término 'financiero' para hacer referencia al tema de las finanzas públicas en general, el cual se ocupa del estudio tanto de los ingresos (el origen de los recursos) como de los gastos (la asignación de los recursos).

<sup>10</sup> Como se verá más adelante (apartado 1, secciones 2 y 3), un desempeño financiero óptimo también se encuentra asociado a la asignación eficiente de los recursos, entendiéndose por ésta una distribución de los gastos que minimice los recursos destinados al gasto corriente y maximice los orientados hacia el gasto en capital.

<sup>11</sup> En este sentido, ya se cuenta con un anterior esfuerzo por crear indicadores que presenten un panorama global del comportamiento de las finanzas locales. En el libro: Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria*

pues, una ‘primera aproximación’ a la evaluación cuantitativa de las finanzas públicas locales, por lo que su propósito central es someter una serie de indicadores a la consideración de los estudiosos de este tema, con el objeto de que sus posteriores aportaciones pudieran ayudar a consolidar el estudio de las finanzas públicas de los municipios en México.

Con la intención de lograr el objetivo enunciado, el actual documento presenta tres apartados: el primero, se ocupa de la exposición de los principales rasgos de las estructuras de los ingresos y los gastos municipales, así como de la presentación de los indicadores de la evaluación del desempeño financiero municipal; en el segundo apartado, se aplican los indicadores propuestos a las estructuras financieras de dos municipios en un mismo trienio con el objeto de mostrar el tipo de resultados que es previsible esperar de un análisis con estas características; por último, se retoman los alcances y los límites que puede tener la evaluación cuantitativa propuesta y se señalan algunas líneas de investigación que podrían guiar las posteriores investigaciones sobre el desempeño financiero municipal.

## ***I. Finanzas públicas municipales***

El objetivo central de este apartado es exponer una serie de indicadores para mostrar la utilidad que este tipo de análisis cuantitativo puede tener en la evaluación del desempeño financiero municipal. Sin embargo, antes de ello, el documento hace referencia a las características principales de las estructuras del ingreso y del gasto, ya que es a partir de éstas que se elaboran las propuestas de evaluación financiera.

### ***1. Estructura financiera***

La teoría de las finanzas públicas establece que la actividad financiera de cada orden de gobierno se desarrolla a partir de dos funciones, una de ingresos y otra de gastos; siendo eminentemente, la primera una actividad fiscalizadora (de recaudación), y la

*en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa 1996, pp. 62-69, aparece una propuesta de 17 indicadores financieros para la evaluación de la gestión financiera municipal. Si bien, varios de estos indicadores resultan de gran utilidad para evaluar la gestión financiera de los gobiernos locales, sólo uno de ellos —el de balance financiero— hacer referencia a la vinculación entre los ingresos y los gastos. Así pues, dado que ya se cuenta con algunos indicadores que evalúan por separado la gestión de los ingresos y los gastos, los indicadores que aquí se proponen intentan, sobre todo, evaluar el desempeño financiero a partir de la vinculación entre el origen y el destino de los recursos públicos

segunda un instrumento presupuestario.<sup>12</sup> Así pues, la referencia a las finanzas públicas o la actividad financiera de un determinado orden de gobierno, implica la consideración general de sus ingresos y de sus gastos. No obstante que las estructuras tanto del ingreso como las del gasto forman parte de la actividad financiera en su conjunto, ello, evidentemente, no implica que sus características sean iguales, por lo que es preciso diferenciarlas. En cuanto a la estructura de los ingresos, su naturaleza es primordialmente fiscal; es decir, su objeto es la recaudación de los dineros. La estructura de los gastos, o egresos, se encarga en cambio, de la asignación de esos recursos a los programas que darán seguimiento a los objetivos del gobierno. Así, la actividad financiera es un proceso que va desde la recaudación hasta la asignación de los recursos públicos.

En México, la Constitución le confiere a su orden de gobierno local (municipal) una actividad financiera completa, en tanto le permite administrar libremente su hacienda para cubrir sus necesidades (art. 115 frac. IV). En este mismo sentido, el artículo 31, fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y el Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. De esta forma, los municipios participan en el financiamiento (a partir de las contribuciones de sus ciudadanos) de sus propios proyectos de gobierno, lo cual los involucra en el desempeño de actividades tanto de recaudación de ingresos como de asignación de gastos. Dicho lo anterior, el resto de este apartado se encargará de presentar, de manera separada, las principales características de las estructuras de los ingresos y los gastos en los municipio de México.

### 1.1 Ingreso Público

El ingreso público “es la fuente de financiamiento del gasto que realiza el Estado en la ejecución de sus planes y programas”.<sup>13</sup> La actividad financiera de los ingresos públicos se encuentra normada por las Leyes de Ingresos (Federal, Estatal y Municipal), los cuales constituyen los documentos legales, que facultan a las autoridades gubernamentales en materia de Hacienda Pública.<sup>14</sup> Para el orden municipal, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que “las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas”. Las leyes de ingresos de los municipios son anuales, y en ellas se establecen las contribuciones que percibirá la hacienda pública de los

<sup>12</sup> Klaus Gretschmann, “The Public Sector in the Mirror of Public Finance Theory” en Franz-Xaver Kaufman, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1985, p. 78.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, *El ABC de las finanzas públicas*, México, 1994, p. 5.

<sup>14</sup> *Ibid*, p. 1

municipios en un ejercicio fiscal. Según esta ley, los municipios reciben anualmente los siguientes ingresos: impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal, y los ingresos derivados de financiamientos.<sup>15</sup>

Los sistemas contables a partir de los cuales se estructuran las distintas fuentes del ingreso son muy variadas, y en realidad ninguno de ellos representa un patrón de contabilidad que sea generalmente aceptado ni por los estudiosos del tema, ni por los propios funcionarios públicos. Sin embargo, hay algunas clasificaciones que —por su simplicidad— resultan ser de utilidad para contabilizar los ingresos municipales. En términos muy generales los ingresos públicos municipales se pueden clasificar en ordinarios y extraordinarios.<sup>16</sup> Los primeros son los que provienen de fuentes normales y son percibidos de forma regular por los ayuntamientos; éstos pueden ser de dos tipos directos e indirectos. Los segundos, son los recursos financieros que percibe la hacienda municipal de manera irregular o complementaria; éstos son los empréstitos, los subsidios y los que se decreten excepcionalmente (generalmente se conocen como deuda). En cuanto a los ingresos ordinarios directos, éstos se constituyen de las percepciones propias de la actividad municipal y se clasifican en tributarios y no tributarios. Los tributarios también se conocen como impuestos y tienen el carácter de coercitivos, unilaterales y generales. Los no tributarios, además de no tener el carácter de coercitivos, son bilaterales; es decir, son una contraprestación que se recibe a cambio del pago de un bien o un servicio (derechos, productos, aprovechamientos). Por lo que respecta a los ingresos ordinarios indirectos, éstos representan los ingresos derivados de la aplicación de las Leyes Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal (participaciones).

Si bien la variabilidad de los sistemas contables puede afectar la composición de la estructura financiera de los municipios, en tanto la contabilidad que se utilice puede modificar el monto de los recursos que se registran en cada rubro financiero, parece posible minimizar este riesgo utilizando consistentemente un mismo sistema contable. Así pues, en este documento se propone utilizar la contabilidad financiera que preparan mensual y anualmente las tesorerías municipales para su presentación a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo de sus estados, ya que ésta registra todas los rubros financieros a partir de los cuales se agregan las cuentas que utilizan todos los sistemas contables. En este sentido, a continuación se presentan las principales cuentas de la estructura de ingresos municipales, así como las características generales de cada una de ellas:

<sup>15</sup> *Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México*. La legislación a que se hace referencia es del Estado de México, en tanto las haciendas municipales que se evaluarán en el siguiente apartado corresponden a dos municipios que pertenecen a este Estado. Sin embargo, estas disposiciones son similares a las que aplican en todos los municipios del país.

<sup>16</sup> *Código Fiscal Municipal del Estado de México*.



*Impuestos:* Son las prestaciones en dinero o en especie que el poder público fija unilateralmente y con carácter obligatorio para cubrir el gasto público.

*Derechos:* Son las contraprestaciones establecidas por el poder público en pago de servicios.

*Productos:* Son las recaudaciones que percibe el Estado en sus funciones de derecho privado; es decir, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

*Aprovechamientos:* Son los ingresos no clasificables como impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos o participaciones; así como los rezagos de los ingresos estatales que se perciben en año posterior al en que el crédito sea exigible.

*Aportaciones de mejoras:* Son los tributos que el poder público fija a quienes, independientemente de la utilidad general colectiva, obtengan beneficios particulares derivados de la realización de obras públicas, de la dotación de equipamiento, de la prestación de servicios públicos que no causen derechos o de la expropiación de bienes inmuebles que pasen a constituirse en reservas ecológicas o en bienes de uso común.

*Participaciones:* Son todos aquellos ingresos municipales que se derivan de la aplicación de las Leyes Federal y Estatal de Coordinación Fiscal.<sup>17</sup>

*Deuda pública:* Son los préstamos que obtienen los gobiernos para financiar su déficit presupuestal. Por lo general, los ingresos por este concepto se contabilizan en la cuenta denominado 'otros ingresos'.

## 1.2. Gasto Público

El gasto público "es la erogación realizada por el Estado en la aplicación y ejecución de sus planes y programas".<sup>18</sup> La actividad financiera de los gastos públicos se encuentra normada por los Presupuestos de Egresos (Federal, Estatal y Municipal), los cuales constituyen los documentos jurídicos que contienen los programas de

<sup>17</sup> Los recursos provenientes por este concepto tienen su origen con la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980. En términos muy generales, este sistema de participaciones permite que un nivel de gobierno acceda a una parte de los ingresos recaudados por otro nivel de gobierno, en el entendido de que hay niveles de gobierno —generalmente el federal— que tienen más y mejores capacidades para manejar y administrar las fuentes de ingreso que otros niveles de gobierno —generalmente los estatales y los municipales. Para una descripción general del SNCF véanse, entre otros: Rogelio Arellano (ed.), *Federalismo fiscal. Retos y propuestas*, México, Fundación Mexicana Cambio XXI, 1994. INAP, *Diagnóstico del sistema de contribuciones y distribución de la hacienda pública estatal y municipal*, México, INAP, 1996. INDETEC, *El sistema de participaciones*, México, INDETEC, 1990.

<sup>18</sup> INEGI, *op. cit.*, p. 13.

asignación de los gastos del gobierno.<sup>19</sup> Para el orden municipal, la fracción IV del artículo 115 constitucional establece que “los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”.<sup>20</sup> Los presupuestos de egresos de los municipios —al igual que los de los estados y la federación— son anuales, y en ellos se presenta una estimación de las erogaciones que el ayuntamiento necesita realizar durante el año siguiente para cumplir con los objetivos de los programas determinados.

A diferencia de las funciones del ingreso, en que las leyes en esta materia determinan con claridad y exactitud las fuentes de recursos de los municipios, las actividades del gasto que se prevén en los presupuestos de egresos representan, en realidad, sólo líneas muy generales de la asignación de los recursos. Esta situación se debe a que la asignación de los recursos públicos en los diferentes rubros del gasto, no obedece exclusivamente a un criterio de eficiencia financiera, sino también a una racionalidad programática. Es decir, el ejercicio de los recursos implica en sí mismo una planeación y una programación financiera que va más allá de una simple asignación (eficiente) de los recursos. En este sentido, vale la pena recuperar la siguiente definición de presupuesto:

El presupuesto público se concibe como el plan financiero que formula el gobierno, el cual contempla, tanto el origen y el monto de los recursos que se espera obtener, como la manera en que se emplearán para cumplir con los objetivos específicos de los programas y proyectos que integran el Plan General de Gobierno. [...] el presupuesto público no es una simple relación de ingresos estimados y gastos previstos, es el reflejo del programa de trabajo a desarrollar en un periodo determinado<sup>21</sup>

De la definición presentada anteriormente se deriva que la función del gasto es en realidad el principal instrumento con que cuentan los gobiernos municipales para cumplir con sus fines de gobierno y para orientar la política económica en ese orden de gobierno.<sup>22</sup> En este sentido, también es de mencionar que, en tanto instrumento de gobierno, la actividad presupuestaria representa una herramienta de control y evaluación tanto del gasto público en particular, como del desempeño gubernamental en su conjunto.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 1.

<sup>20</sup> Vale la pena notar que si bien los propios ayuntamientos tienen la libertad de aprobar sus presupuestos de egresos, las legislaturas locales aprueban sus leyes de ingresos y revisan sus cuentas públicas, lo cual limita, de alguna manera, esa libertad. Al respecto véase: Hugo N. Pérez, “La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano”, *Documento de Trabajo*, núm. 17, México, CIDE (División de Administración Pública), 1993, pp. 14-15.

<sup>21</sup> *Manual de Hacienda Pública Municipal*, México, BANOBRAS/INAP, 1989, núm., p. 19 en *ibid.*, p. 15.

<sup>22</sup> *Loc. cit.*

Por otra parte, es de señalar que si bien la función del gasto en los municipios no registra una clasificación del destino de los recursos tan clara como la de su financiamiento, la contabilidad del gasto presenta una organización más sencilla que la de los ingresos. En términos generales, tanto los investigadores como los funcionarios públicos clasifican a los egresos en dos grandes categorías: los gastos corrientes y los gastos de capital. Los primeros también se conocen como gastos administrativos o de operación y constituyen las erogaciones que efectúan las entidades de la administración pública (en este caso municipales) para realizar sus funciones;<sup>23</sup> es decir, representan los recursos necesarios para asegurar el funcionamiento normal de la administración. En cuanto a los gastos de capital, éstos también se conocen como gastos en inversión (muchas veces también se identifican como gastos en obras públicas y fomento) y constituyen las asignaciones destinadas a incrementar y conservar el patrimonio de los bienes de capital del municipio.<sup>24</sup>

En cuanto a la estructura de cuentas de los egresos, ésta, a diferencia de la de los ingresos, no presenta un ordenamiento determinado, sino que más bien éste se define a partir de los planes programáticos de cada municipio.<sup>25</sup> Sin embargo, dado que la contabilidad de los egresos municipales se prepara con base en un sistema de agregados de cuentas, es posible identificar algunos de los rubros que tienen una presencia significativa en la estructura del gasto. Así pues, a continuación se presentan las definiciones de las cuentas más importantes que forman parte del primer nivel de agregación de los gastos:<sup>26</sup>

*Servicios personales:* Son las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones del personal que presta sus servicios en la administración municipal.

*Materiales y suministros:* Representan toda la clase de insumos requeridos por las dependencias de la administración pública.

*Servicios generales:* Son las asignaciones destinadas a cubrir el importe de todo tipo de servicios indispensables para el funcionamiento de las dependencias de la administración pública que se contratan a particulares o a instituciones del sector público.<sup>27</sup>

*Transferencias:* Son las asignaciones destinadas a la ayuda social o promoción cultural a personas físicas o morales.

*Bienes muebles e inmuebles:* Son las asignaciones destinadas a la adquisición de bienes que pasan a formar parte del patrimonio municipal.

<sup>23</sup> INEGI, *op. cit.*, p. 13.

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

<sup>25</sup> Los ayuntamientos tienen un manual de contabilidad en donde aparecen todos (o casi todos) los rubros del gasto.

<sup>26</sup> Las siguientes definiciones fueron tomadas de: Gobierno del Estado de México, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua, 1994.*

<sup>27</sup> Los servicios personales, los materiales y suministros, y los servicios generales forman el gasto corriente.

*Obras públicas y construcciones:* Son las asignaciones destinadas a la construcción y edificación de bienes inmuebles que pasan a formar parte del patrimonio municipal.<sup>28</sup>

*Deuda Pública:* Son las asignaciones destinadas al pago de obligaciones derivadas de la celebración de empréstitos contraídos en ejercicios anteriores o en el presente con diferentes instituciones de crédito.

## 2. *La importancia de la evaluación*

La evaluación del desempeño de las estructuras financieras municipales es un ejercicio indispensable para establecer ciertos puntos de referencia para determinar —de forma más o menos objetiva— si las haciendas públicas están realizando sus tareas financieras de forma óptima o no. En realidad, lo que un ejercicio de este tipo intenta conocer es si las distintas áreas de los municipios que se encargan de las actividades financieras están haciendo o no un ‘esfuerzo’ por optimizar el uso de sus recursos. En realidad, el problema de la ‘optimalidad’ del sistema financiero es una de las áreas que más llama la atención de la teoría de la descentralización fiscal.<sup>29</sup> Sin el afán de llegar demasiado lejos en el análisis de los argumentos teóricos sobre este tema, baste mencionar que la ‘optimalidad’ del sistema financiero es un asunto que depende directamente de la consecución de los objetivos de la eficiencia y la equidad. Por un lado, la eficiencia se refiere a la asignación de recursos para obtener todas las ventajas del intercambio (maximización de beneficios al menor costo); por el otro, la equidad concierne a la justa distribución de los recursos entre todos los miembros de una sociedad.

Independientemente de si los criterios de la eficiencia y la equidad son alcanzados por una estructura financiera o no, el problema que por lo pronto se enfrenta es que no se cuenta ni con previsiones teóricas ni con experiencias empíricas que arrojen alguna luz sobre la evaluación de la consecución —o no— de estos criterios. En este sentido, hasta que no se cuente con un instrumental adecuado para analizar —tanto cuantitativa como cualitativamente— el desempeño de las estructuras financieras, no se podrá conocer el esfuerzo que los gobiernos realizan para optimizar el funcionamiento de sus estructuras financieras. Al respecto, un trabajo realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo sostiene que no obstante

<sup>28</sup> Las erogaciones en bienes muebles e inmuebles y en obras públicas y construcciones constituyen el gasto en capital.

<sup>29</sup> Algunas de las referencias teóricas más importantes sobre este tema son: Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, The Johns Hopkins University Press, 1994. Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, The World Bank, 1994. Richard y Peggy Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, Singapore, McGraw-Hill, 5ª ed., 1989.

la dificultad que implica tanto medir el esfuerzo financiero como crear índices de medición para comparar el desempeño entre las distintas jurisdicciones, no es una razón suficiente para suponer que el criterio del esfuerzo financiero deba ser abandonado.<sup>30</sup>

Como se mencionó en la introducción de este documento el ejercicio que aquí se presenta, es tan sólo una primera aproximación a la evaluación del desempeño financiero de los municipios, en tanto que presentar un esquema global de medición es una tarea que sin duda rebasa por mucho por las dimensiones de este trabajo. Así pues, es preciso señalar que las propuestas de evaluación tienen su base en la comparación cuantitativa de las distintas cuentas de las finanzas públicas municipales. Sin embargo, en la última parte del documento también se presenta una serie de comentarios que de forma muy general, intentan sugerir la consideración de variables cualitativas en la evaluación financiera municipal.

Dicho lo anterior, y antes de pasar a la exposición de los indicadores, es preciso señalar de manera muy general, el tipo de relaciones cuantitativas que comúnmente se establecen entre las cuentas de las finanzas públicas para evaluar el desempeño financiero de las haciendas públicas municipales. En realidad, estas relaciones se derivan tanto de las estructuras financieras como de los sistemas contables que se utilicen para agrupar las distintas cuentas de las finanzas públicas. Dado que las estructuras financieras y los sistemas contables de los ingresos y los gastos fueron expuestos en el apartado anterior, aquí sólo se hará mención de las relaciones que se establecen entre los distintos rubros al momento de la evaluación.

En cuanto a los ingresos, éstos se dividen generalmente en dos grupos: los directos y las participaciones.<sup>31</sup> Como se mencionó, los ingresos directos son los que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes; por esta razón se parte del supuesto de que es positivo que los municipios aumenten tanto como sea posible los recursos provenientes de estas fuentes, en tanto se entiende que existe un incentivo por parte del municipio a manejar con eficiencia los recursos que a él le representan un esfuerzo —económico y político— conseguir. Por otra parte, las participaciones representan los recursos que el municipio obtiene de los Sistemas Nacional y Estatal de Coordinación Fiscal. En términos muy generales, los recursos que los municipios obtienen por esta vía provienen de un fondo en que se reúne el total de los ingresos tributarios de la federación, mismos que se asignan a cada estado y municipio, según las disposiciones normativas dispuestas en las leyes Nacional y Estatal de

<sup>30</sup> Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 191.

<sup>31</sup> La suma de los recursos de estos dos grupos forman lo que se conoce como los ingresos ordinarios.

Coordinación Fiscal.<sup>32</sup> Sin el interés de abundar en el tema de las participaciones, sólo baste mencionar que el hecho de que el monto de recursos que reciben los municipios por esta fuente no dependa 'directamente' del esfuerzo de recaudación que lleven a cabo,<sup>33</sup> deja suponer que el uso que los municipios den a estos recursos pueda ser más descuidado del que dan a sus ingresos directos (en tanto no realizan de 'manera directa' el esfuerzo de recaudación de estos recursos).<sup>34</sup>

En cuanto a los gastos, es de mencionar que para fines de evaluación, se utiliza la contabilidad tradicional expuesta en el apartado anterior, que consta de dividir los gastos administrativos o de operación (gasto corriente) de los gastos en inversión (gasto en capital). Por lo pronto (ya que el tema de la evaluación del gasto será abordado en la última parte de este documento) cabe señalar que el hecho de que la contabilidad municipal actual estructure sus cuentas públicas de egresos según el objeto de su gasto, es una situación que resulta muy desafortunada para identificar el tipo de gastos que pueden ser sujetos a un análisis de eficiencia financiera. Tradicionalmente, los esfuerzos de medición del gasto que se han llevado a cabo tienen su base en la evaluación del gasto en obra pública. En principio, este indicador parece ser el más adecuado ya que registra tanto las obras públicas como la adquisición de inmuebles y demás inversiones municipales; sin embargo, el análisis estrictamente cuantitativo de esta información revela cuando menos dos inconsistencias: 1) no toma en cuenta las economías a escala en la asignación de las obras públicas; es decir, es insensible ante el hecho de que hay proyectos de inversión que por su propia naturaleza los lleva a cabo determinado orden de gobierno, y 2) es insensible al gasto que se asigna para la prestación de los servicios municipales, en tanto no considera los gastos de carácter administrativo que implica dicha prestación.

Después de haber señalado las principales divisiones que de las cuentas de las finanzas públicas se llevan a cabo para evaluar el desempeño financiero de los municipios, el siguiente apartado presenta una serie de indicadores, los cuales, por cierto, tienen su base en estas divisiones.

<sup>32</sup> En términos generales, se puede decir que tanto a nivel estatal como municipal, los criterios de distribución son: la población, el esfuerzo recaudatorio de algunos impuestos, y uno que es inverso a los dos anteriores.

<sup>33</sup> No debe olvidarse que una parte de la fórmula de distribución si toma en cuenta el esfuerzo recaudatorio, del cual por cierto se excluyen los impuestos más importantes como lo son el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre la renta.

<sup>34</sup> Vale la pena recordar que las transferencias financieras por participaciones son otorgadas sin condicionamiento alguno: el municipio tiene la libertad de usarlas en lo que pueda o quiera.

### 3. Indicadores de desempeño financiero

Como se mencionó con anterioridad, los indicadores de desempeño financiero que se proponen en este documento se establecen a partir de la vinculación de las estructuras del ingreso y del gasto. En realidad, esta situación se deriva de una de las propuestas más sólidas de la teoría del federalismo fiscal, que es la de la simetría de la descentralización. Según este criterio, cualquier proceso de descentralización de responsabilidades hacia los gobiernos locales, debe ir acompañado de una correspondiente descentralización de los recursos suficientes para cubrir los gastos que el cumplimiento de esas responsabilidades implica. Si se rompe esta simetría y se descentralizan más responsabilidades de gasto que fuentes de ingreso, es previsible que la calidad y/o la cobertura de los servicios se vea afectada. Si por el contrario se descentralizan más recursos que responsabilidades, lo más seguro es que disminuya la recaudación local.<sup>35</sup>

Para enfrentar el problema de la simetría entre la asignación de las fuentes impositivas y las responsabilidades del gasto, la teoría del federalismo fiscal acuñó el concepto de 'necesidad fiscal' (*fiscal necessity*), el cual dicta que en lo general, los medios de ingreso deben de empatarse tanto como sea posible con los medios de gasto. No obstante el principio de la necesidad fiscal, por lo general las propias características tanto del entramado intergubernamental, como de la estructura de los gobiernos subnacionales, dificultan la consecución de este objetivo, dando lugar a lo que se conoce como 'desequilibrios fiscales'. Éstos pueden ser de dos tipos: verticales y horizontales.<sup>36</sup> Los primeros, ocurren cuando existe una disparidad entre los medios impositivos y las necesidades de gasto en los distintos niveles de gobierno de una federación. Los segundos, se refieren a las inconsistencias entre la capacidad y la necesidad recaudatoria en un mismo nivel de gobierno. Después de que las fuentes del ingreso y las responsabilidades del gasto han sido asignadas, las transferencias y las participaciones se utilizan para corregir dichos desequilibrios.

Dicho lo anterior, es preciso tener presente que las relaciones entre las distintas cuentas de los ingresos y los gastos que se establecen para la creación de los

<sup>35</sup> Al respecto, una investigación realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que primero se deben evaluar las funciones que van a ser descentralizadas y hasta después se deben diseñar las políticas de financiamiento de estas funciones. El mismo trabajo sostiene que la secuencia a seguir en los procesos de descentralización debe tomar en cuenta las capacidades de las jurisdicciones locales para usar eficientemente los recursos adicionales que reciben y para cumplir con las nuevas responsabilidades que les son encomendadas. En este sentido, la teoría es lo suficientemente cuidadosa para señalar que este proceso de construcción institucional debe ser soportado y financiado, en buena medida por los órdenes superiores de gobierno. Al respecto véase, *ibid*, p. 192.

<sup>36</sup> Para una descripción completa de estos 'desequilibrios' véase, Anwar Shah, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging market Economies*, Washington, The World Bank, 1994, p. 40-42.

indicadores de desempeño financiero, tienen su base en el criterio de la necesidad fiscal. Así, se parte del supuesto de que la situación fiscal óptima (sana) de una hacienda municipal, se logra al alcanzar la simetría entre sus estructuras de ingreso y de gasto. En este sentido, todo el ejercicio de evaluación del desempeño financiero depende de la consecución de lo que en la teoría y en la práctica se conoce como el 'balance financiero'; el cual simplemente señala la diferencia que existe entre los ingresos y los gastos totales de una hacienda pública determinada.<sup>37</sup> Por esta razón, la serie de indicadores que a continuación se presenta, comienza con la exposición del indicador del 'balance financiero', el cual no representa ninguna aportación novedosa en lo que a indicadores de evaluación se refiere.

### 1. *Balance financiero*

Este indicador establece la relación entre los ingresos y los gastos totales, con el propósito de evaluar hasta qué punto las haciendas municipales son capaces de generar los ingresos suficientes para cumplir con sus responsabilidades de gasto. Una situación de balance financiero se logra cuando el monto de los recursos que se obtienen, es igual al de los recursos que se asignan. Esta situación se alcanza cuando el indicador de balance financiero es igual a la unidad; cuando no se logra este equilibrio se presenta un déficit (el indicador es menor a la unidad) o un superávit (el indicador es mayor a la unidad). Es de mencionar que en muchas ocasiones las haciendas públicas registran un balance financiero en equilibrio debido a que recurren al endeudamiento como vía de financiamiento de sus gastos totales. Así pues, paralelamente a la interpretación de este indicador, conviene revisar los rubros de la deuda para entender así, en un contexto más amplio, el balance financiero de las haciendas públicas a estudiar. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso total} / \text{Gasto total}$$

### 2. *Capacidad financiera relativa*

Este indicador expresa la razón entre los ingresos directos y el gasto corriente; es decir, establece la proporción del gasto corriente que alcanza a ser cubierto con los recursos provenientes de las fuentes de financiamiento directo del municipio. Cuando el resultado que arroja este indicador es igual a la unidad, ello representa una situación de financiamiento total; las cifras por debajo de ella denotan una dependencia de otros recursos, y por arriba indican que sobran recursos para destinar a otros propósitos. Lo que este indicador muestra en realidad, es si hay o no congruencia entre los ingresos que el municipio obtiene directamente de su

<sup>37</sup> INEGI, *op.cit.* p. 31



población y los recursos que éste requiere para mantener el funcionamiento cotidiano de su administración. Los resultados que arroja este indicador son sumamente reveladores, en tanto ilustran si los gobiernos municipales cuentan por ellos mismos con los recursos necesarios para financiar su operación, o si en cambio, están destinados a depender financieramente de los otros ordenes de gobierno. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso directo} / \text{Gasto corriente}$$

### 3. *Capacidad financiera total*

Este indicador esta construido de la misma manera que el anterior (2), sólo que en este caso se muestra la proporción del gasto total que se alcanza a cubrir con los recursos provenientes de las fuentes directas de financiamiento. Una vez más, la unidad refleja una situación de financiamiento total, mientras que los resultados por debajo de ella representan la falta de recursos, y los que se encuentran por encima, el exceso de ellos. Lo que este indicador intenta en realidad, es conocer si los recursos que el municipio recibe directamente de sus contribuyentes son suficientes para financiar todas las responsabilidades que legalmente le están conferidas, o si por el contrario, carece de infraestructura financiera para cumplir con sus funciones tanto administrativas como de gobierno. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso directo} / \text{Gasto total}$$

### 4. *Dependencia financiera relativa*

Este indicador muestra la proporción de los gastos corrientes que se alcanzan a cubrir con los recursos que las haciendas públicas municipales reciben de la aplicación de la Leyes Estatal y Federal de Coordinación Fiscal. Este indicador adquiere especial importancia si se le compara con el indicador de capacidad financiera relativa, en tanto muestra la proporción del gasto corriente que logra financiar con los recursos indirectos, en comparación con los provenientes de las fuentes directas de financiamiento. No está de más recordar que la teoría señala como deseable, una situación en la que la mayor parte de los ingresos que los municipios reciben, provengan de su esfuerzo directo; por ello, lo deseable es que los resultados que arroja este indicador sean inferiores a los que presenta el indicador de la capacidad financiera relativa (2). Como en los casos anteriores, la unidad representa una situación de financiamiento total; los resultados por debajo de ella denotan un déficit, y por encima, un superávit. La fórmula para calcular este indicador es:

*Participaciones / Gasto corriente*

5. *Dependencia financiera total*

Este indicador está construido de la misma manera que el anterior (4), sólo que en este caso se muestra la proporción del gasto total que se alcanza a cubrir con los recursos provenientes de las participaciones federales y estatales. El registro de los resultados de este indicador es igual que el de los indicadores anteriores, representando la unidad una situación de financiamiento total; sin embargo, está claro que no previsible esperar un resultado cercano o superior a la unidad, en tanto ello implicaría la escasa importancia del esfuerzo de los municipios por allegarse recursos a partir de sus fuentes directas de financiamiento. No obstante que las participaciones representan una fuente central de ingresos para los municipios, no hay que olvidar que la teoría de la descentralización fiscal apunta hacia el fortalecimiento de las fuentes directas del municipio, en tanto éstas reflejan —más que las fuentes indirectas— de manera más franca, el esfuerzo recaudatorio local. En este sentido, el indicador de la dependencia financiera total debe interpretarse a la luz de la proporción que guardan los ingresos directos con los indirectos, ya que —por ejemplo— un resultado cercano a cero de este indicador puede significar una situación financiera sana, siempre y cuando se observe que el municipio cuenta con los recursos directos necesarios para cubrir la mayor parte de sus responsabilidades totales de gasto. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Participaciones} / \text{Gasto total}$$

6. *Financiamiento autónomo relativo*

Este indicador es en realidad la suma de los indicadores 2 y 4, ya que señala la proporción del gasto corriente que se logra cubrir con los recursos ordinarios del municipio; es decir, con aquellos recursos que provienen tanto de las fuentes directas como de las indirectas del financiamiento municipal. En este sentido, es previsible que los resultados esperados sean más cercanos a la unidad que los obtenidos en los anteriores dos indicadores. De hecho, dado que la estructura total del gasto se compone principalmente de los gastos operativos y de inversión, es previsible que los ingresos ordinarios alcancen a cubrir la totalidad de los gastos corrientes. Así, la interpretación de los resultados de este indicador, debe tomar en cuenta, no tanto su proximidad a la unidad, sino su distanciamiento (positivo) de ella. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso ordinario} / \text{Gasto corriente}$$

### 7. *Financiamiento autónomo total*

Este indicador, al igual que el anterior (6), toma en cuenta los recursos que el municipio recibe tanto de sus fuentes directas como indirectas (ingresos ordinarios); sin embargo, en este caso el resultado indica la proporción del gasto total que alcanza a ser cubierto con estos recursos. Dado que los ingresos ordinarios representan las mayores aportaciones que recibe el municipio, resulta adecuado esperar a que el resultado de este indicador se encuentre muy cerca de la unidad. En realidad, la utilidad de este indicador proviene no tanto de lo que explica, sino de lo que no explica; es decir, dado que los ingresos ordinarios representan casi la totalidad de los recursos que recibe el municipio, este indicador señala (de manera complementaria) la proporción de los recursos (extraordinarios) que faltan o sobran para lograr una situación de financiamiento autónomo total. Los resultados que arroja este indicador pueden llegar a ser de mucha utilidad, ya que sirven para conocer tanto la propia capacidad de los municipios para cumplir con todas sus responsabilidades, como el margen de dependencia que tienen con los otros órdenes de gobierno —con base en la contratación de créditos. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso ordinario} / \text{Gasto total}$$

### 8. *Balance financiero per cápita*

Este indicador es idéntico al del balance financiero (1), sólo que introduce la variable de la población municipal.<sup>38</sup> Es decir, calcula qué proporción de los recursos que un habitante reporta a su hacienda municipal, alcanza para cubrir qué parte de los gastos que las autoridades locales gastan en ese habitante. Es importante señalar que este indicador no es sensible a distinguir la procedencia de los ingresos —por vías ordinarias o extraordinarias— en tanto simplemente distribuye el total de los recursos entre el total de la población. La introducción de la población en este cálculo es muy relativa, en tanto está claro que ni son iguales los ingresos que cada habitante reporta a su hacienda, ni tampoco que el municipio gasta lo mismo en cada uno de sus habitantes. No obstante los problemas que la inclusión de la población pueden ocasionar en este cálculo financiero, parece positivo proponer este indicador para observar si —existe evidencia empírica para suponer que— la variable de la

<sup>38</sup> Todos los indicadores que se han propuesto en este documento pueden realizarse en términos per cápita. En realidad, no queda del todo claro si la introducción de la población tiene algún efecto significativo en los indicadores de desempeño financiero; por esta razón, en este documento sólo se presentan dos indicadores en términos per cápita (el 8 y el 9), con el ánimo de someterlos a la observación empírica para averiguar si éstos pueden llegar a ser de utilidad para el análisis.

población afecta el comportamiento del balance financiero del municipio. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso total per cápita} / \text{Gasto total per cápita}$$

#### 9. *Capacidad financiera per cápita*

Este indicador registra la misma información que el de la capacidad financiera relativa (2), sólo que su cálculo introduce la variable de la población. A diferencia del indicador del balance financiero per cápita (8), el indicador de la capacidad financiera per cápita sí registra la procedencia de los ingresos, en tanto considera el costo que cada habitante paga de manera directa para mantener la operación de su ayuntamiento. Este indicador establece la proporción de los ingresos de cada habitante que el municipio destina para cubrir sus gastos administrativos. La utilidad de este indicador proviene, principalmente, de su capacidad de dar a conocer si las aportaciones que cada habitante entrega directamente a sus autoridades locales, son congruentes con los gastos —por habitante— en que el municipio tiene que incurrir para financiar su propia subsistencia (gastos administrativos). Al igual que en el resto de los indicadores propuestos, la unidad refleja una situación de financiamiento total, representando las cifras menores una situación de déficit, y las mayores, una de superávit. La fórmula para calcular este indicador es:

$$\text{Ingreso directo per cápita} / \text{Gasto corriente per cápita}$$

Es preciso aclarar que los indicadores anteriormente propuestos son útiles en tanto sirven para comparar el desempeño financiero de dos o más haciendas municipales. En este sentido, no debe pensarse que los resultados de evaluación representan, en sí mismos, una evaluación del desempeño financiero. Dado que estos indicadores evalúan el desempeño financiero de los municipios a partir del criterio de la necesidad fiscal, la interpretación de sus resultados tiene que hacerse necesariamente a la luz de la comparación con otras haciendas, ya que no se parte de un criterio normativo que señale como debe de ser la relación entre ciertas cuentas del ingreso y del gasto. En otras palabras, el hecho de que no se cuente con parámetros estables de evaluación (determinados de manera normativa y propuestos antes del proceso de evaluación) encargados de calificar el desempeño financiero de cada uno de los indicadores propuestos, obliga a interpretar los resultados de evaluación que arrojan los indicadores con base en el comportamiento de otra u otras haciendas municipales. Así pues, el siguiente apartado se encarga de aplicar los indicadores propuestos a las estructuras financieras de dos municipios, con el objeto de observar el tipo de resultados que es previsible esperar de este ejercicio de evaluación.

## **II. Estructura financiera de los municipios de Tepetzotlán y Toluca en el trienio 1994-1996**

El objeto central de este apartado es aplicar los nueve indicadores propuestos anteriormente a las estructuras financieras de dos municipios, con el propósito de comparar los resultados de estas haciendas municipales para, en última instancia, poder evaluar el desempeño financiero de cada una de ellas. Dado que los resultados de estos indicadores provienen directamente de las propias características de las estructuras financieras de cada hacienda municipal, es previsible que la selección de casos que se realice afecte los resultados de la evaluación. No obstante estos efectos, en principio, es posible suponer que los indicadores propuestos representan una base o parámetro de medición consistente (objetivo) para comparar el desempeño financiero de dos o más (cualesquiera) municipios.

Para la realización de este ejercicio de evaluación se seleccionaron los municipios de Tepetzotlán y Toluca. En general, el criterio de selección de casos que se utilizó fue el de la disponibilidad de información. Para ambos casos se consiguieron las cuentas públicas de ingresos y egresos que elaboran mensual y anualmente sus tesorerías.<sup>39</sup> Dichas cuentas registran todos los rubros del ingreso y del gasto que manejan las haciendas municipales. Además, también se procuró que el período de gestión a analizar fuera el mismo, y que ambos municipios tuvieran el mismo marco jurídico-normativo, por lo que se decidió elegir a dos municipios pertenecientes a un mismo estado, en este caso el Estado de México.<sup>40</sup> En cuanto al periodo de gestión, se decidió analizar el trienio más reciente, el cual corresponde al periodo 1994-1996.

### **1. Análisis cuantitativo de las estructuras financieras**

A continuación se presentan las estructuras financieras de ambos municipios (cuadros 1 y 2) con el objeto de mostrar las cuentas de las finanzas públicas municipales a partir de las cuales se elaborarán los indicadores de desempeño financiero para estos casos. Es preciso aclarar que las cifras se presentan en términos nominales en tanto los indicadores de desempeño que se proponen, establecen relaciones de proporción entre las cuentas, por lo que resulta indistinto utilizar cifras en pesos constantes o corrientes. También se decidió mantener las cifras en términos

<sup>39</sup> Estas cuentas, a pesar de ser públicas (por ley) son de muy difícil acceso.

<sup>40</sup> Es preciso señalar que, en términos generales, el Estado de México es una entidad en donde se han llevado a cabo diversos intentos de modernización municipal, por lo que no está de más mencionar que el análisis que a continuación se presenta se inscribe en una serie de características específicas que no —necesariamente— comparten los municipios de otras entidades federativas del país.

nominales, por la razón de que ni se analiza una serie de tiempo extensa, ni se hacen comparaciones de variación entre los años del trienio.

**CUADRO 1**  
PRINCIPALES CUENTAS DE LA ESTRUCTURA DE INGRESOS EN TÉRMINOS NOMINALES  
(Miles de pesos)

Año	Impuestos	Derechos	Aportación de mejoras	Productos	Aprovechamientos	Tot. ing. directos	Tot. ing. ordinarios	Participaciones	Otros ingresos	Ingresos Totales
<b>TEPOTZOTLÁN</b>										
1994	3,788	2,931	572	71	467	7,829	14,329	6,500	899	15,229
1995	5,393	3,986	683	535	2,890	13,487	21,867	8,380	54	21,923
1996	5,777	6,450	873	437	549	14,086	27,183	13,097	170	27,355
Prom.	4,986	4,456	709	348	1,302	11,801	21,127	9,326	374	21,502
<b>TOLUCA</b>										
1994	36,130	12,583	3,660	8,190	4,397	64,969	116,097	51,117	22,999	139,076
1995	37,315	16,192	517	12,198	13,425	79,647	146,455	66,808	18,459	164,915
1996	53,097	22,628	2,357	25,057	9,134	112,237	202,186	89,949	8,283	210,507
Prom.	42,181	17,134	2,178	15,148	8,985	85,630	154,921	69,291	17,054	171,499

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995, 1996. H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de ingresos*, 1994, 1995, 1996.

**CUADRO 2**  
PRINCIPALES CUENTAS DE LA ESTRUCTURA DE EGRESOS EN TÉRMINOS NOMINALES  
(Miles de pesos)

Año	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Gasto corriente	Bienes mue. e in	Obra pública y const.	Gasto en capital	Transferencias	Inversiones	Deuda pública	Otros gastos	Gastos totales
<b>TEPOTZOTLÁN</b>												
1994	6,425	994	3,580	10,999	729	2,108	2,837	1,379	0	0	0	15,216
1995	7,499	1,775	5,710	14,984	1,242	1,993	3,235	1,082	0	72	1,147	20,519
1996	9,500	2,552	5,140	17,192	640	6,627	7,267	1,050	0	273	2,357	28,142
Prom.	7,808	1,774	4,810	14,392	870	3,576	4,446	1,170	0	115	1,168	21,292
<b>TOLUCA</b>												
1994	61,350	8,285	26,150	95,785	1,634	22,126	23,760	5,753	441	12,879	0	138,618
1995	71,107	11,417	38,491	121,015	1,208	22,271	23,479	5,643	290	10,144	4,873	165,443
1996	94,707	19,050	50,622	164,379	4,085	27,493	31,578	4,519	16	5,673	8,964	215,131
Prom.	75,721	12,917	38,421	127,060	2,309	23,963	26,272	5,305	249	9,565	4,612	173,064

Fuente: H. Ayuntamiento de Tepetzotlán, *Cuenta pública de egresos*, 1994, 1995, 1996. H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de egresos*, 1994, 1995, 1996.

En los dos cuadros anteriores se presentan los principales rubros de las estructuras del ingreso y del gasto que aparecen en las cuentas públicas de los municipios de Tepetzotlán y Toluca. A pesar de que estos rubros representan el primer nivel de desagregación de las estructuras financieras municipales, es preciso aclarar que esta primera aproximación a la construcción de indicadores de desempeño financiero parte —como se puede observar en la descripción de los indicadores— de la relación entre agregados de cuentas y no de la relación de las cuentas entre sí mismas. Si bien sería interesante contar en el futuro con algunos indicadores financieros que relacionaran los ingresos y los gastos a un nivel mayor de desagregación, cuando menos, por el momento, los indicadores que a continuación se presentan ayudan a conocer las características más generales de las estructuras financieras municipales. A continuación se presenta un cuadro en donde aparecen los resultados que los indicadores de evaluación financiera registraron para los casos de Tepetzotlán y Toluca en el trienio 1994-1996.

**CUADRO 3**  
INDICADORES DE DESEMPEÑO FINANCIERO MUNICIPAL

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>TEPOTZOTLAN</b>									
1994	1.00	0.71	0.51	0.59	0.43	1.30	0.94	1.00	0.70
1995	1.07	0.90	0.66	0.56	0.41	1.46	1.06	1.05	0.90
1996	0.97	0.82	0.50	0.76	0.46	1.58	0.97	0.98	0.82
Prom.	1.01	0.82	0.55	0.65	0.44	1.45	0.99	1.00	0.83
<b>TOLUCA</b>									
1994	1.00	0.68	0.47	0.53	0.37	1.21	0.84	1.00	0.71
1995	0.99	0.66	0.48	0.55	0.40	1.21	0.88	1.00	0.64
1996	0.98	0.68	0.52	0.55	0.42	1.23	0.94	1.00	0.65
Prom.	0.99	0.67	0.49	0.54	0.40	1.22	0.89	1.00	0.65

Fuente: Cuadros 1 y 2. Los datos de la población para elaborar los indicadores 8 y 9 fueron obtenidos de: Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, *Proyecciones de Población Total. Estado de México (1993-2000)*, 1994.

(1): Balance financiero, (2): Capacidad financiera relativa, (3): Capacidad financiera total, (4): Dependencia financiera relativa, (5): Dependencia financiera total, (6): Financiamiento relativo, (7): Financiamiento autónomo total, (8): Balance financiero per cápita, (9): Capacidad financiera per cápita.

Si bien toda la información de las finanzas públicas de los municipios de Tepotzotlán y de Toluca que aparece en este apartado hace referencia a los tres años del trienio 1994-1996, lo cierto es que el interés primordial de la comparación de estas haciendas, es conocer el desempeño financiero de los municipios a lo largo de todo el trienio. Por esta razón, los comentarios que a continuación se presentan hacen referencia al comportamiento de los promedios de los indicadores, y no a las variaciones de cada indicador a lo largo de los años de la administración.

En cuanto a la interpretación de los resultados cuantitativos de los indicadores propuestos se pueden hacer los siguientes comentarios:

- 1) *Balance financiero*: En promedio, el desempeño de ambas haciendas públicas durante estos años estuvo muy cerca de desarrollarse en una situación de equilibrio presupuestario. Es decir, en términos generales ambas haciendas lograron empatar sus montos totales de ingresos con los de egresos; la única diferencia es que mientras en Tepotzotlán sobraron recursos para asignar a otros objetivos, en Toluca faltaron recursos para financiar la totalidad de los compromisos de gasto del municipio.
- 2) *Capacidad financiera relativa*: En promedio, durante el trienio 1994-1996, el municipio de Tepotzotlán contó con recursos provenientes de sus fuentes directas de ingreso (recursos provenientes directamente de los contribuyentes) para financiar poco más de tres cuartas partes de sus gastos operativos. En Toluca, en cambio, este tipo de recursos sólo alcanzó para cubrir el 67% de los gastos administrativos del municipio. Este indicador muestra que, en promedio, Tepotzotlán tuvo una capacidad financiera 15% mayor que Toluca para cubrir

sus gastos corrientes con recursos provenientes de sus fuentes directas de financiamiento.

- 3) *Capacidad financiera total:* Entre 1994 y 1996 el municipio de Tepotzotlán contó con recursos provenientes directamente de sus contribuyentes para cubrir el 55% de los gastos totales de su gestión. En Toluca, en cambio, estos recursos no alcanzaron a cubrir ni la mitad de los gastos totales. El hecho de que la capacidad financiera total de Tepotzotlán sea 6% mayor que la de Toluca, deja pensar, si se comparan estos resultados con el del indicador anterior, que los gastos administrativos de Toluca son más altos que los de Tepotzotlán, lo cual implica que Tepotzotlán asigna una mayor parte de sus recursos a otros rubros distintos a los del gasto corriente.
- 4) *Dependencia financiera relativa:* El resultado de este indicador muestra que, en promedio, los recursos provenientes de las participaciones que recibió el municipio de Tepotzotlán fueron más altos que los de Toluca para cubrir su gasto corriente. Independientemente del hecho de que durante estos años la relación de cobertura de los gastos administrativos con participaciones fue 11% más alta en Tepotzotlán que en Toluca, es preciso hacer notar que en ambos casos los recursos por participaciones cubren una proporción menor del gasto corriente que los ingresos directos (indicador 2).
- 5) *Dependencia financiera total:* En el caso del financiamiento de los gastos totales del municipio con recursos provenientes de las participaciones, resulta previsible que éste sea mayor en Tepotzotlán que en Toluca, ya que en realidad esta situación indica, una vez más, que los gastos corrientes en Toluca son mayores que en Tepotzotlán. Como en el caso del indicador anterior (4) la importancia fundamental de este indicador es que muestra que el financiamiento de los gastos totales del municipio con recursos provenientes de las participaciones es menor (menos del 50% en ambos casos) que el que se logra con los ingresos directos.
- 6) *Financiamiento autónomo relativo:* Como se mencionó en la sección referente a la descripción de los indicadores, es previsible que el resultado de este indicador sea superior a la unidad, pues toma en consideración los ingresos ordinarios de que disponen los municipios para cubrir sus gastos de operación. En Tepotzotlán, los ingresos ordinarios alcanzan para cubrir toda la cuenta del gasto corriente, al tiempo que le sobra casi el 50% de estos recursos para destinar a otros proyectos (generalmente hacia la inversión). En Toluca, también se cubren todos los gastos de operación con estos recursos y le sobra el municipio casi una cuarta parte de sus ingresos ordinarios para destinar al financiamiento de otras actividades.
- 7) *Financiamiento autónomo total:* Los resultados de este indicador son bastante reveladores en tanto muestran que ninguno de los dos municipios cuenta con recursos ordinarios suficientes para financiar el total de sus compromisos. En



Tepetzotlán, el resultado de este indicador es muy cercano a la unidad (0.99) lo que significa que en el trienio 1994-1996 el municipio sólo financió una muy pequeña proporción (el 1%) de sus gastos con recursos provenientes de fuentes extraordinarias (deuda). El municipio de Toluca, en cambio, contó con recursos ordinarios para financiar el 89% de sus gastos, lo cual pone en evidencia la alta dependencia del municipio de recursos provenientes de fuentes extraordinarias de financiamiento.

- 8) *Balance financiero per cápita:* Como se mencionó en la sección correspondiente a la descripción de los indicadores, la propuesta del cálculo del balance financiero en términos per cápita tiene el principal objetivo de observar si la introducción de la población tiene algún efecto sobre el comportamiento financiero. En este sentido, el indicador 1 arrojó un resultado de 1.01 para Tepetzotlán y de 0.99 para Toluca; si se comparan estas cifras con las de este indicador, tenemos que los resultados son muy parecidos. En términos per cápita, ambos municipios recibieron de cada uno de sus habitantes, los mismos ingresos que gastaron en ellos. La introducción de la población en el cálculo del balance financiero redujo el superávit de Tepetzotlán a una situación de equilibrio presupuestario, al tiempo que el déficit de Toluca alcanzó el equilibrio.
- 9) *Capacidad financiera per cápita:* Al igual que en el indicador anterior en que la introducción de la población tuvo un impacto muy marginal en el comportamiento del balance financiero del municipio, en este caso la población tampoco parece modificar de manera sustantiva la capacidad financiera de los municipios. La relación per cápita de los ingresos directos con los gastos corrientes fue para Tepetzotlán de 0.83 y para Toluca de 0.65. Si se comparan estas cifras con las del indicador 2 (capacidad financiera), tenemos que las variaciones no fueron significativas (de una centésima en Tepetzotlán y de dos en Toluca). Como se señaló en la sección correspondiente a la definición de los indicadores, la introducción de la población obedeció, en buen manera, al interés de conocer si las cifras de un determinado indicador en términos per cápita tiene algún efecto en ese mismo indicador calculado sin la población. Sin duda la evidencia empírica presentada en este trabajo no es suficiente para asumir si la población tiene o no algún impacto en el calculo'' de los indicadores; sin embargo, es preciso resaltar que en estos casos el impacto fue muy marginal.

La aplicación de los indicadores de desempeño financiero municipal a los casos de Tepetzotlán y Toluca, vistos a la luz de los criterios de evaluación que se presentaron en el apartado anterior, muestra que, en términos generales, la estructura de Tepetzotlán es financieramente más óptima que la de Toluca en tanto cuenta con una proporción mayor de ingresos para destinar a otros rubros distintos de los del

gasto corriente.<sup>41</sup> En realidad, lo que se observa en el análisis de los resultados de los indicadores es que, a pesar de que ambos municipios registraron —en promedio— una situación cercana al equilibrio financiero en un periodo de tiempo determinado, cada uno de ellos asignó sus recursos a los rubros administrativos y de inversión de manera distinta. Así pues, es preciso señalar, que no obstante que la evaluación cuantitativa de los indicadores propuestos resulta más favorable para el caso de Tepetzotlán que para el de Toluca, parece indispensable conocer las razones que llevaron a una hacienda municipal a realizar una asignación más eficiente de sus recursos que a la otra. Definitivamente, el análisis cuantitativo que aquí se propuso, carece de la ‘sensibilidad’ para reconocer estas razones;<sup>42</sup> por ello, para hacer una evaluación completa (y hasta cierto punto real y justa) del desempeño financiero de los municipios, parece indispensable tomar en cuenta una serie de elementos cualitativos que ayuden a explicar el comportamiento financiero de las haciendas municipales. A reserva de que en la parte final de este apartado se mencionen, de manera genérica, algunos elementos cualitativos a los cuales conviene poner atención en un trabajo de este tipo, por el momento resulta conveniente presentar una serie de observaciones (de carácter cualitativo) que ayudarán a identificar los márgenes de autonomía real con que contaron los municipios aquí estudiados para decidir el origen de sus ingresos y el destino de sus gastos.

## 2. *Análisis cualitativo de las estructuras municipales*

Hecha la aclaración anterior, el resto de este apartado se dedica a poner en contexto el diagnóstico cuantitativo de las estructuras financieras de los municipios de Tepetzotlán y Toluca que hasta el momento se ha presentado. En este sentido, lo primero que hay que mencionar es que las gestiones municipales del trienio 1994-1996 vieron afectadas sus actividades financieras por la crisis que se originó en diciembre de 1994; la elevada inflación que se vivió en estos años, redujo —empobreció— los recursos que en términos reales obtuvieron estos municipios para cumplir con sus obligaciones. No obstante que la crisis afectó de forma paralela a

<sup>41</sup> En general, los recursos con que cuentan los municipios después de haber financiado sus gastos administrativos, se destinan al gasto en inversión. En este sentido, es indispensable aclarar que ninguno de los indicadores que se presentó se estructuró a partir de la relación entre cierto rubro del ingreso y el gasto en inversión por la simple razón de que es hasta que los municipios cumplen con sus responsabilidades administrativas, que asignan recursos a la inversión. Así, por ejemplo, no parece tener ningún sentido conocer la proporción de los ingresos directos o las participaciones que alcanza para cubrir el gasto en inversión, ya que, como se mencionó, los recursos de inversión no se asignarán hasta que los administrativos estén cubiertos.

<sup>42</sup> Mucha razón tiene J. Levin al aseverar que el principal problema de utilizar información financiera de naturaleza estrictamente cuantitativa, es que ésta no refleja con claridad los aspectos críticos del comportamiento financiero como son el control, la administración, la regulación, el cumplimiento de metas, etc. Véase: Inter-American Development Bank, *op cit.*, p. 184.

ambos municipios, las estrategias que se utilizaron para enfrentar las variaciones en los ingresos fueron distintas. Por una parte, mientras que el municipio de Toluca disminuyó ligeramente sus gastos de operación y recortó sustantivamente sus gastos de inversión, Tepetzotlán, en cambio, tuvo la capacidad de reducir sus gastos de operación al tiempo que aumentó el monto de recursos destinados a la construcción de obras públicas. Es interesante señalar que aunque en medidas distintas, ambos municipios optaron por reducir los efectos de la crisis a partir de la reducción real de los salarios de su personal y no por medio del despido de funcionarios; de hecho, en ninguno de los municipios se despidió a personal público en el trienio 1994-1996.

Más allá de hacer mención de la situación de crisis que afectó la gestión municipal de los municipios de Toluca y Tepetzotlán en el trienio 1994-1996, es indispensable esbozar las características y las dimensiones centrales de las estructuras financieras de estos municipios con el objeto de conocer el porqué del comportamiento financiero de cada caso. Si bien este ejercicio intenta comparar la gestión financiera de estos municipios entre sí, parece adecuado dedicar espacios distintos a la descripción de cada experiencia de gestión; en este sentido, primero se expone el caso de Tepetzotlán y posteriormente el de Toluca.<sup>43</sup>

Como se mencionó, a pesar de la crisis, el municipio de Tepetzotlán logró aumentar sus ingresos totales tanto por la vía de las participaciones como de los ingresos directos. Las estrategias que se llevaron a cabo para lograr estos incrementos fueron básicamente dos: por un lado se mejoró el sistema de fiscalización impositiva a partir de la ampliación y el perfeccionamiento de sistemas automatizados de recolección de impuestos, lo que le permitió aumentar tanto sus ingresos directos, como sus participaciones.<sup>44</sup> Por el otro lado, se hizo un sustantivo esfuerzo por actualizar los precios de los servicios públicos que presta el municipio (principalmente el agua potable), al tiempo que se logró actualizar el padrón de los usuarios de estos servicios,<sup>45</sup> lo que resultó en un importante aumento de los ingresos por el concepto de derechos. Es de mencionar que el municipio recibió en estos años más ingresos directos de los que había presupuestado, situación que deja pensar que el municipio aún se encuentra en una fase de expansión, en la cual un pequeño esfuerzo de su parte le reporta importantes cambios en su recaudación.

Por el lado del gasto, la estrategia del municipio en el periodo 1994-1996 fue muy clara: castigar al máximo el gasto de operación y privilegiar el gasto en inversión. En cuanto al gasto de operación es preciso señalar que el municipio

<sup>43</sup> La información que se presenta a continuación fue recabada a partir de una serie de entrevistas que se sostuvieron con diversos funcionarios de las tesorerías municipales de Tepetzotlán y de Toluca entre marzo y junio de 1997..

<sup>44</sup> No se olvide que uno de los criterios de la fórmula de distribución de participaciones premia el esfuerzo recaudatorio de los municipios.

<sup>45</sup> Las autoridades municipales llevaron a cabo un importante esfuerzo por acabar con las prácticas de corrupción que protegían a usuarios que o no pagaban, o no pagaban lo que debían por los servicios públicos que utilizaban.

mantuvo a lo largo del trienio su interés por ampliar la cobertura y la calidad de sus servicios públicos, por ello las reducciones en los gastos de operación se llevaron a cabo fundamentalmente en las áreas administrativas, sin alterar los gastos de este tipo que están destinados al financiamiento de los servicios públicos. Por el lado de los gastos en inversión, éstos fueron los más atendidos ya que la mayor parte de las demandas de la ciudadanía apuntaban hacia el fortalecimiento de la obra pública en el municipio, principalmente la relacionada con la provisión de agua, la electrificación y la infraestructura educativa. Llama especial atención que las obras públicas que se llevaron a cabo en el municipio entre 1994 y 1996 fueran financiadas directamente por el municipio y no con recursos provenientes de otros órdenes de gobierno. De hecho, como se mostró (indicador 7), los ingresos totales del municipio dependen casi en su totalidad de sus recursos ordinarios, y sólo en muy pequeñas proporciones de los ingresos que recibe a través del CODEM y del Ramo XXVI. La débil dependencia del municipio de los recursos estatales o federales para ejercer obra pública ha hecho que el municipio se interese más por aumentar sus recursos ordinarios que por esperar recibir otro tipo de recursos que las más de las veces vienen ya etiquetados por el nivel de gobierno que los otorga.<sup>46</sup>

En lo que respecta al municipio de Toluca, la experiencia en el manejo de sus estructuras financieras en el trienio 1994-1996 fue muy distinta que la de Tepotzotlán. En principio, ante la crisis de 1994 las autoridades municipales decidieron no contratar ningún pasivo, lo que llevó al municipio a contener sus gastos al máximo. Como se indicó en el análisis cuantitativo (indicador 6), el municipio sí dispone de recursos ordinarios suficientes para financiar sus gastos de operación, pero no le sobran muchos más para destinar a la inversión. De hecho los recursos que le restan al municipio una vez cubiertos sus gastos de operación sólo le alcanzan para cumplir con sus porcentajes de inversión que le establecen los programas de inversión que provienen del estado y la federación.<sup>47</sup> Es decir, en realidad el municipio de Toluca tiene una escasa capacidad autónoma de inversión en tanto los recursos que tiene asignados para este gasto se ocupan de cubrir la participación del municipio en proyectos de inversión que son decididos en otros

<sup>46</sup> El municipio de Tepotzotlán parece no tener mucho interés en conseguir recursos de otros niveles de gobierno ya que las más de las veces este tipo de recursos son asignados a obras que no decide el municipio y que además, en ocasiones, exigen la participación de ciudadanos que o no quieren o no pueden participar en estos proyectos. La opinión de un funcionario público en torno a la descentralización de los recursos del Ramo XXVI al municipio en 1996 ilustra esta situación: "Nos dieron recursos sobre los que no tenemos control, además hacen que los beneficiarios participen con un 20%, y muchas veces no tienen recursos por lo que nos reclaman a nosotros que no pueden participar; la verdad es que la experiencia que hemos tenido con la administración del Ramo XXVI ha sido regular". Entrevista sostenida con el Contralor Interno del Ayuntamiento de Tepotzotlán.

<sup>47</sup> Toluca, al igual que el resto de los municipios del Estado de México, participa con el 40% de los recursos en los programas de inversión que se deciden en el Convenio de Desarrollo Municipal. En los programas del Convenio de Desarrollo Social (Ramo XXVI) participa con el 20% y en los proyectos del Programa de las Cien Ciudades participa con el 20%.

órdenes de gobierno. Así pues, ante una situación de crisis, el municipio se ve en la necesidad de disminuir su participación en proyectos que además que le cuestan muy caro, no reflejan necesariamente sus prioridades de inversión.

Si bien la situación expuesta anteriormente explica en parte, el porqué la reducción en los ingresos de Toluca afectó la participación del municipio en los proyectos de obra pública, aún queda por señalar porqué no se optó, en cambio, por reducir los gastos de operación del municipio. En este sentido, la realidad es que Toluca tiene una muy limitada movilidad para reducir sus gastos de operación en tanto además de tener la responsabilidad de cumplir con sus propias obligaciones, también está encargado de dar mantenimiento a las obras públicas que el Estado realiza en su territorio.<sup>48</sup> Según las propias autoridades del municipio no se pueden dejar de pagar los salarios del personal o bajar la calidad y la cobertura de los servicios, por ello, lo único que le queda al municipio es retrasar sus proyectos de inversión. No obstante la poca movilidad del municipio de Toluca en sus gastos de operación, hay que señalar que ante la crisis que se vivió, sí logro reducir este tipo de gastos a partir de un mayor control en el uso de los recursos: se limitó el uso de teléfonos celulares y de llamadas de larga distancia, fue más estricto el control de uso de gasolinas, etc. Esta situación deja pensar, en principio, que el municipio sí tiene un margen de maniobra, aunque quizá muy limitado, sobre el uso de estos recursos. Por el momento, la evaluación del desempeño financiero municipal a partir de estos criterios depende de la identificación del nivel de gastos mínimos que el municipio requiere para cumplir con sus obligaciones básicas.

### ***III. Evaluación del desempeño financiero municipal. Alcances y límites***

En la primera sección del apartado anterior se aplicaron los indicadores de desempeño financiero propuestos a las estructuras fiscales de los municipios de Tepetzotlán y Toluca, con el objeto de evaluar cuantitativamente el desempeño de sus haciendas públicas en el trienio 1994-1996. La razón principal de este ejercicio fue presentar un primer diagnóstico de la situación financiera de estos municipios, para, en última instancia, conocer si éstos manejan sus recursos de una forma óptima o no. A pesar de que en un principio el objetivo central de este documento fue proponer una serie de indicadores para evaluar de manera cuantitativa el desempeño financiero municipal, a lo largo de esta investigación se pudo observar que un análisis de este tipo (estrictamente cuantitativo) resulta ser insuficiente para conocer las reales dimensiones de las haciendas públicas. Por esta razón, en la segunda parte

<sup>48</sup> Sobre este punto los funcionarios municipales de Toluca parecen estar muy preocupados, ya que si bien el Estado de México participa en la realización de las obras, una vez terminadas deja al municipio su mantenimiento. En ocasiones el municipio recibe recursos de los programas de inversión estatal o del programa de las cien ciudades para dar mantenimiento a algunas obras, pero las más de las veces estos recursos son insuficientes.

del apartado anterior se decidió incorporar una serie de reflexiones de carácter más cualitativo que arrojaran alguna luz sobre la libertad que tienen las haciendas municipales para manejar sus finanzas públicas.

Es importante mencionar que no obstante que a lo largo de este trabajo se distinguió la dificultad que implica llevar a cabo una ejercicio de evaluación del desempeño financiero municipal, nunca se abandonó el supuesto de que realizar estudios de este tipo resulta indispensable para conocer el impacto que las políticas de descentralización pueden tener en los municipios de país. Ello explica, en parte, por qué este estudio más que detenerse a explicar la dificultad que puede significar el diseño de un sistema de evaluación, haya hecho un esfuerzo por ir más allá del análisis cuantitativo al proponerse analizar los elementos que condicionan el desempeño financiero. Habiendo aclarado que la dificultad de realizar un ejercicio de evaluación, no es razón suficiente para abandonar estos esfuerzos, el resto del documento se encarga de señalar los límites y los alcances que por el momento parece presentar un trabajo de este tipo.

### *1. Límites y alcances de la evaluación cuantitativa*

El alcance principal de la formulación de un sistema de evaluación cuantitativa del desempeño financiero municipal representa en realidad el objeto central de este documento que a saber es, la creación de una serie de criterios que permita, hasta donde sea posible, comparar las estructuras de las finanzas públicas de los gobiernos locales, para conocer así, en última instancia, los esfuerzos que llevan a cabo para hacer un uso más eficiente de sus recursos. En este sentido los indicadores propuestos representan un primer intento para crear un sistema de medición, el cual a partir de relacionar (técnicamente) diversas cuentas y agregados de los ingresos con los egresos, pueda resultar en la propuesta de una serie de puntos de referencia para comparar el desempeño financiero de los gobiernos locales. La utilidad de estos indicadores es pues, si alguna, la creación de parámetros más o menos objetivos y consistentes para poder juzgar —a partir de la comparación— qué municipio está siendo más eficiente (racional) en el manejo de sus estructuras financieras.

En cuanto a los límites de una evaluación cuantitativa como la aquí propuesta, me parece que éstos son aún muy diversos y complejos. Por lo pronto, parece muy complicado avanzar en formación de un sistema de evaluación financiera, hasta que no se revisen cuando menos los siguientes cuatro elementos:

- 1) Presupuestación con base en prioridades:* Formalmente, los municipios diseñan sus políticas financieras con base en los criterios que anualmente les establecen sus propias leyes de ingresos y presupuestos de egresos. Sin embargo, lo que ocurre en la práctica es que los municipios se enfrentan ante una situación en la que tienen que distribuir un monto determinado de recursos entre el conjunto de

responsabilidades que tienen que cumplir. Así pues, la siempre escasa disponibilidad de recursos, limita la libertad de los municipios para asignar sus dineros, en tanto éstos enfrentan ciertas responsabilidades que tienen que cubrir antes que otras. En este sentido, lo que la realidad muestra es que independientemente del origen de los recursos, los municipios asignan sus gastos según la prioridad que cada uno de ellos tiene en sus planes de gobierno.

El hecho de que la asignación de los recursos se dé a partir de un criterio de priorización del gasto, sin tomar en cuenta el origen de los dineros, dificulta enormemente la evaluación del desempeño financiero en los términos cuantitativos aquí presentados, ya que ignora que el grado de 'esfuerzo financiero' que hacen los municipios por aumentar sus ingresos pueda tener algún efecto sobre la asignación de los gastos. Así pues, ante una situación como la prevaleciente, en que los municipios se interesan por conocer más los montos, que la procedencia de sus recursos (ya que lo que más les interesa conocer es de cuánto dinero disponen, para saber cuántos recursos pueden comprometer), no parece tener mucho sentido evaluar en qué medida cierto tipo de ingresos sirven para financiar cierto tipo de gastos, ya que como se mencionó, ello no depende del origen de los ingresos, sino de la prioridad del gasto. Por ello, hasta que el sistema de presupuestación no se sensibilice (distinga en realidad) a la procedencia de los ingresos, no será fácil evaluar el desempeño financiero a partir de la relación ingreso/gasto. En este mismo sentido, es de mencionar que la falta de recursos que enfrenta el municipio, hace que casi todos sus ingresos (independientemente de su origen) se orienten hacia el pago de sus gastos más prioritarios (generalmente sus gastos de operación), situación que también impide diferenciar qué tipo de recursos financian y qué tipo de gastos.

- 2) *La evaluación del gasto:* La carencia de estudios tanto teóricos como empíricos del comportamiento del gasto en los gobiernos locales (aunque también en los estados y la federación) es sin duda uno de los grandes temas pendientes de investigación. En realidad, se sabe muy poco sobre el gasto, por lo que la realización de estudios tanto legislativos, como políticos y financieros podrían agregar mucha luz al conocimiento de este tema. En concreto, la mayor parte de las observaciones que al respecto se desprendieron del desarrollo de este trabajo, se refieren a la evaluación del gasto. Como se dijo, el único criterio de evaluación del gasto del que realmente se dispone en la actualidad, es el de la comparación del gasto de operación con el de inversión. Este sistema resulta ser muy desafortunado sobre todo por que los municipios registran los gastos de la provisión de sus servicios públicos como gastos de operación cuando en realidad se trata de inversiones que sí aportan un valor agregado a la vida del municipio y de sus ciudadanos. En este sentido, parece fundamental modificar los sistemas actuales de la contabilidad municipal para hacer que distingan con más claridad los recursos que los municipios destinan al pago de sus gastos de operación, de

los que asignan a proyectos que, de una u otra manera, aumentan el patrimonio o la calidad de vida de sus habitantes. Ello no implica, necesariamente, diseñar un sistema contable muy complejo; en principio, separar la contabilidad de los gastos de operación exclusiva del municipio (salarios, mantenimiento a los edificios municipales, etc.) de los gastos destinados a la construcción de obras públicas y a la prestación de los servicios públicos, sería de mucha ayuda para evaluar con más rigor el desempeño de los gastos municipales.<sup>49</sup>

Con base en la experiencia adquirida en la realización de este trabajo, se puede decir que un mejor sistema de evaluación del gasto tiene que apuntar hacia los siguientes dos objetivos: conocer los gastos mínimos de operación del municipio y crear una institución que controle el ejercicio del gasto. En cuanto al primer elemento, lo que se debe intentar es aislar a los gastos que están destinados al financiamiento de las actividades estrictamente municipales, para así poder conocer cuales son los gastos mínimos o la línea de supervivencia del municipio, lo cual a su vez revela la cantidad de recursos que se asignan a la prestación de servicios y a la inversión. Al conocer estas cantidades, ya parece más sensato evaluar —a partir del criterio gasto en operación vs. gasto en inversión— los ‘esfuerzos’ que llevan a cabo los municipios para hacer más eficientes sus estructuras del gasto. El segundo elemento, es en realidad el complemento del primero, ya que no importan los cambios que se hagan al diseño de las estructuras del gasto, si no se cuenta con una institución encargada de vigilar y controlar el ejercicio del gasto en los municipios. En este sentido, es de mencionar que no hay ninguna dependencia que cumpla en realidad estas tareas de manera eficiente y regular. La Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo de los estados es la única institución encargada de la fiscalización y el control de las finanzas públicas municipales; sin embargo, su papel principal es el de la revisión y la sanción, más que el de la previsión y el control.<sup>50</sup> Así pues, la modificación del diseño actual de las instituciones del control financiero local se convierte en un requisito indispensable para avanzar en las tareas de la evaluación del gasto en los municipios. En este sentido, me parece que sería conveniente introducir en el nuevo diseño de las instituciones del control del

<sup>49</sup> No está de más señalar que la evaluación del gasto del gobierno federal también se ha encontrado con la limitante que la contabilidad actual provoca al separar los gastos de operación de los de inversión. En este sentido, es interesante mencionar que el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000 propone la creación de una nueva estructura programática (NEP) que modifique la actual estructura del gasto federal, para facilitar, entre otras cosas, la evaluación del desempeño del gasto. Información dada a conocer por el Lic. Jorge Chávez, Jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal de la SHCP, en una presentación realizada en el Centro de Investigación y Docencia Económicas el 19 de junio de 1997.

<sup>50</sup> Raúl Martínez Almazán, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los Estados y Municipios*, México, INAP, 1980, p. 166.



gasto no sólo criterios legales (revisar que se cumpla lo dispuesto en la ley) sino también administrativos y económicos, tales como límites a ciertos gastos, porcentajes mínimos y máximos de gasto en algunos rubros, etc. Por último, es de mencionar que no se puede pasar por alto que la propuesta de un sistema de control, entra directamente en conflicto con el discurso de la autonomía municipal, el cual, en pocas palabras, pugna por la independencia de los municipios con respecto a otros órdenes y unidades gubernamentales. No obstante esta contradicción, parece —en principio— previsible avanzar en la instauración de una institución controladora que no interfiera con la autonomía de los municipios, si se asume que dicha propuesta implica un diseño muy complejo, el cual tiene que tomar en cuenta un reordenamiento —tanto jurídico como administrativo— de las relaciones inter e intragubernamentales.

- 3) *El problema de las cifras:* No está de más señalar que un ejercicio que se propone crear indicadores cuantitativos de evaluación financiera, debe ser especialmente cuidadoso con las cifras que utiliza. En este sentido, parece indispensable conocer, con el mayor detalle posible, las características de las cifras que se utilizan en la medición, ya que cualquier variación o inconsistencia puede tener un efecto significativo en los resultados. No obstante esta situación, lo que la realidad muestra es que, por diversas causas —que van desde la falta de información para ciertos años, hasta detalles como la inclusión de ciertas variables en algunos años y en otros no— aún no se llega a un acuerdo más o menos generalizado sobre las fuentes y la contabilidad de los datos financieros. Así pues, no parece arriesgado asumir que hasta que las variaciones tanto de las cifras como de los criterios contables que se utilizan no se estabilicen, no tendrá mucho sentido realizar estudios de evaluación basados en el análisis minuciosos de los datos financieros.
- 4) *El problema de la temporalidad:* Uno de los elementos que a lo largo de este trabajo se pudo identificar como una limitante del uso de los indicadores cuantitativos es el de la temporalidad del análisis. En realidad, la utilidad de los indicadores propuestos disminuye notablemente al aplicarlos a la evaluación de un periodo de tiempo muy breve —como puede ser un trienio— en tanto pasa por alto las tendencias históricas del comportamiento financiero. Así, es de mencionar, que la evaluación del desempeño financiero parece cobrar más interés, si éste tiene su base en el análisis de extensos períodos de tiempo que permitan conocer las tendencias de las estructuras financieras municipales a lo largo de los años.

## 2. Límites y alcances de la evaluación cualitativa

El alcance principal de la inclusión de variables cualitativas en la evaluación del desempeño financiero municipal, es la complementación del análisis cuantitativo que se lleva a cabo por medio de la aplicación de indicadores, o cualquier otro sistema de medición de las finanzas públicas. Los elementos cualitativos ayudan pues, a interpretar los resultados que arroja el análisis cuantitativo de los datos financieros, en tanto explican el contexto en que estos resultados se generan. En este sentido, el tomar en cuenta otro tipo de variables que no se reflejan en los resultados que presentan los indicadores de medición, puede ser una vía alternativa para evaluar con más cuidado el desempeño financiero municipal. No está de más señalar que, a diferencia del análisis cuantitativo —en que la evaluación siempre toma en cuenta los mismos criterios, independientemente de los casos que se evalúen—, la consideración de los elementos cualitativos depende directamente de las características de cada municipio. No obstante esta situación, parece posible —aunque quizá arriesgado— identificar algunos elementos que de manera general, parecen tener algún impacto sobre el desempeño financiero municipal, y por tanto en su evaluación.

Dicho lo anterior, el resto de este apartado se encargará de señalar los elementos que aparentemente parecen tener alguna importancia en la evaluación del desempeño financiero. Sin embargo, antes de ello, es preciso mencionar que los elementos que a continuación se presentan, fueron inducidos sólo a partir de la observación del comportamiento de las estructuras del ingreso y del gasto de los municipios de Tepetzotlán y Toluca en el trienio 1994-1996. Por esta razón, debe advertirse que las conclusiones a las que se llega no son necesariamente aplicables a todos los municipios del país, sino que en el mejor de los casos sirven como puntos de referencia muy generales para detectar los elementos de las estructuras financieras municipales que pueden servir para complementar la evaluación de los indicadores financieros.<sup>51</sup> A continuación se presenta un listado muy general en el que se intenta agrupar a estos elementos:

- 1) *Características estructurales*: El elemento que parece condicionar en mayor proporción la capacidad de los municipios para modificar sus políticas tanto de ingresos como de gastos es el de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Es decir, las 'tendencias' del comportamiento financiero son las que determinan, en buena manera, los márgenes de libertad que tiene los municipios para incrementar sus ingresos y para asignar sus gastos. En este sentido, el peso relativo de las cuentas en el total de los ingresos y los

<sup>51</sup> Véase nota 39.

gastos, así como las variaciones anuales de cada una de ellas, son herramientas que pueden ayudar a conocer y a prever los límites y los alcances de las estructuras financieras. Por ejemplo, en la investigación realizada se mostró que el municipio de Tepetzotlán cuenta con una mayor proporción de ingresos directos para financiar sus gastos corrientes que el municipio de Toluca. En realidad, esta situación obedece a las propias tendencias que históricamente han presentado (aunque ciertamente a veces se presentan puntos críticos) las estructuras financieras, por lo que parece ser indispensable tomar en cuenta estos elementos.

- 2) *Fase de desarrollo de las estructuras financieras:* Sin el afán de insertar las observaciones de este análisis en el contexto de otros trabajos que se han ocupado de explicar las dimensiones de las estructuras financieras municipales a partir de su fase de desarrollo,<sup>52</sup> cabe mencionar que el nivel de expansión de las estructuras financieras sí parece determinar, en buen medida, los márgenes de libertad que tienen las haciendas municipales para generar sus ingresos y para asignar sus gastos. Independientemente de la denominación que se dé a las fases del desarrollo financiero municipal, lo cierto es que en términos generales, conforme aumenta el nivel de expansión de las estructuras financieras, se incrementa el margen de maniobra de las mismas, hasta que se llega a un punto crítico en el que un gran esfuerzo del municipio por hacer más eficiente su actividad financiera, sólo resulta una transformación muy marginal de la misma. La presencia de este elemento en los estudios de caso realizados fue muy clara: el municipio de Tepetzotlán se encuentra en una fase de expansión, en la que realizar un pequeño esfuerzo por hacer más eficientes a sus estructuras financieras (como ampliar el padrón de contribuyentes, actualizar tarifas, etc.) genera un cambio muy importante en éstas, al tiempo que en Toluca realizar un gran esfuerzo (como descentralizar a las unidades recaudadores, introducir sistemas complejos de informática, etc.) resulta en un cambio muy marginal de sus estructuras financieras.
- 3) *Comunicación intramunicipal:* Un elemento que a lo largo de este trabajo se identificó como necesario para hacer más eficiente la actividad financiera de los municipios, es el de la comunicación entre los diversos funcionarios y organismos encargados del manejo de las finanzas públicas locales. La importancia de este elemento proviene, principalmente, de la relación de contrapeso que se establece entre los encargados de planear y presupuestar las finanzas públicas, y los responsables de ejercer los recursos y llevar a cabo los programas del gobierno municipal. En este sentido, la comunicación que se establece entre los funcionarios públicos tiene un único propósito: dar a conocer los recursos de que dispone el erario municipal, para saber cuantos recursos

<sup>52</sup> Al respecto véase por ejemplo la propuesta que aparece en E. Cabrero (coord.), *Los dilemas...*, op. cit., pp. 35-48.

pueden ser comprometidos. La comunicación, entendida en estos términos, opera pues, como un mecanismo de control interno del municipio, en tanto vigila que no se gaste más de los que se tiene. Ahora bien, por lo que respecta a los distintos vínculos de comunicación entre los funcionarios y las dependencias encargadas de la actividad financiera local, es de mencionar que por lo general, la comunicación que se establece ente el tesorero y el presidente municipal es la que más afecta el desempeño del control financiero. Sin embargo, también se establecen otros vínculos de comunicación que dependen mucho del tamaño y las características estructurales del municipio; algunas de ellas son: las de la tesorería con las direcciones de obras y servicios públicos, las de la contraloría interna con el tesorero, las de las direcciones de programación y presupuestación con la dirección de contaduría, etc.<sup>53</sup> No está de más señalar que en el estudio llevado a cabo, tanto Tepetzotlán como Toluca identificaron en la comunicación a uno de los elementos que más condiciona el desempeño de las estructuras fiscales de sus municipios.

- 4) *Elementos contextuales*: Las variables o puntos críticos que parecen tener un impacto en el desempeño financiero municipal que se han presentado hasta el momento, se refieren únicamente a las características de las estructuras financieras; sin embargo, también existen diversos elementos de carácter más general o contextual que ayudan a conocer los límites reales que enfrentan los municipios al momento de diseñar sus políticas financieras. El contexto municipal en el que se desarrollan las actividades financieras cobra especial importancia a la luz de las propias limitaciones estructurales que enfrentan las haciendas públicas. Así, surge la necesidad de identificar las características contextuales que si bien no forman parte en sentido estricto del diseño financiero local, sí lo condicionan.

El primer elemento del contexto que parece condicionar el desempeño de las estructuras financieras es el del color político de los gobiernos municipales. Por lo que se pudo observar a lo largo de esta investigación, los gobiernos panistas (Tepetzotlán) administran a sus municipios de una forma distinta que los priistas (Toluca). En el municipio de Tepetzotlán hay un gran número de funcionarios que provienen de la iniciativa privada, situación que si bien limita su experiencia en las labores del sector público, los dota de valores e instrumentos novedosos que

<sup>53</sup> Por lo general las redes de comunicación se amplían conforme aumenta el tamaño y la complejidad del municipio. Sin embargo, parece que se dan ciertos vínculos de comunicación que indistintamente de estas características, siempre desempeñan una labor importante. También es interesante señalar que muchas veces estas redes de comunicación no se establecen a partir de un criterio jerárquico, sino que tienden a personalizarse. Es decir, no es raro encontrar que por ejemplo un presidente municipal o un tesorero depositen su confianza —por su experiencia o por otras razones— en algún funcionario que no necesariamente forma parte de las estructuras municipales de más importancia.

incorporan a las prácticas administrativas del municipio. Al respecto vale la pena mencionar dos cosas: la primera es la introducción en esta administración panista del valor de 'ciudadanía' entendida a partir de criterios como los de la responsabilidad y la rendición de cuentas; y la segunda es que en este municipio no se han utilizado de forma significativa prácticas administrativas provenientes del sector privado como las de la privatización o la subcontratación.<sup>54</sup> El municipio priísta de Toluca, en cambio, se caracteriza por contar con una serie de funcionarios con una larga experiencia en la política tanto municipal (hay funcionarios que llevan más de 30 años en sus cargos) como estatal y federal, situación que si bien les ha permitido conocer a fondo las reglas del juego político en que se desenvuelven, también ha propiciado la permanencia de los vínculos tradicionales del partido con las actividades del municipio.

Otro de los elementos contextuales que condiciona de forma importante el arreglo de las estructuras financieras es el de la variable centro/periferia. En efecto, la posición tanto geográfica como política del municipio en relación a los órdenes estatal y federal de gobierno determina en buen parte, la libertad que tiene los municipios para modificar sus prácticas financieras. En este sentido, la evidencia empírica recogida en este trabajo es muy ilustrativa, ya que permite comparar a un municipio de poca importancia política y geográfica (Tepotztlán) con uno de mucha importancia tanto para el Estado de México como para el gobierno federal (Toluca). En Tepotztlán, este elemento ha tenido dos consecuencias fundamentales: le ha permitido ser más crítico ante las políticas estatales y federales que lo afectan, y ha debilitado su dependencia con los otros órdenes de gobierno, en tanto ha tenido que apoyarse y fortalecerse a sí mismo. En Toluca, en cambio, este elemento ha seguido la dirección contraria: lo ha alineado con las políticas estatales y federales que lo afectan, y lo ha hecho más dependiente (financiera y políticamente) de los otros dos órdenes de gobierno. Los últimos dos elementos del contexto que vale la pena mencionar son el del marco legal y el de la organización administrativa del municipio. En cuanto al primero, baste señalar que las estructuras financieras tienden a actuar con mayor eficiencia cuando cuentan con un marco legal completo, que cuando éste está incompleto o presenta inconsistencias. El elemento de la organización administrativa tiene que ver básicamente con el tamaño del municipio; por lo que se pudo observar en este trabajo, mientras más grande es el municipio, más pequeño es el margen de maniobra de las estructuras fiscales municipales —en tanto se van generando más restricciones estructurales.

Por lo que respecta a los límites del análisis cualitativo aquí presentado, es de mencionar que éstos se derivan de la propia naturaleza de un ejercicio de este tipo, en tanto la importancia de cada elemento cualitativo proviene directamente de las

<sup>54</sup> Es interesante hacer mención de este elemento, ya que de alguna manera contrasta con la idea generalizada que se tiene de los gobiernos panistas de que emplean muy a menudo las prácticas administrativas del sector privado.

características de cada municipio. En este sentido, el análisis cualitativo era justamente en lo que la aplicación de indicadores cuantitativos acierta: en crear criterios más o menos estables y objetivos para evaluar el desempeño financiero. La principal limitante de este tipo de análisis proviene entonces, de la propia diversidad de los municipios del país. Cada municipio presenta características muy particulares que condicionan el diseño de sus estructuras financieras. No obstante que estos elementos no siempre son observables en el análisis cuantitativo de las finanzas públicas, parece indispensable tomarlos en cuenta para conocer los márgenes de libertad con que cuenta cada municipio para diseñar sus políticas financieras.

## **Bibliografía**

- Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos*, México, (en prensa).
- \_\_\_\_\_, (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- Gobierno del Estado de México, *Manual de Contabilidad para Ayuntamientos y Organismos Operadores de Agua*, 1994.
- \_\_\_\_\_, *Proyecciones de Población Total. Estado de México (1993-2000)*, 1992.
- H. Ayuntamiento de Tepotzotlán, *Cuenta pública de ingresos y egresos*, 1994, 1995 y 1996.
- H. Ayuntamiento de Toluca, *Cuenta pública de ingresos y egresos*, 1994, 1995 y 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ABC de las finanzas públicas*, 1994.
- Inter-American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America. Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, Washington, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- Kaufman, Franz-Xaver, Giandomencio Majone y Vincent Ostrom (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, Berlin, Walter de Gruyter & Co., 1985.
- Martínez Almazán, Raúl, *Las relaciones fiscales y financieras intergubernamentales en México. Propuesta para un Sistema Nacional de Asignación de Recursos Financieros a los estados y municipios*, México, INAP, 1980.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP/BANOBRAS, 4a. edición, 1995.
- Merino Huerta, Mauricio, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992.
- \_\_\_\_\_, (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, 1994.
- Pérez González, Hugo N., "La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano", Documento de trabajo, No. 17, México, CIDE (División de Administración Pública), 1993.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*.
- Shah, Anwar, *The Reform of intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, Washington, The World Bank, 1994. (Policy and Research Series, 23).