

NÚMERO 147

MAURICIO LÓPEZ GONZÁLEZ

**Finanzas municipales en México: en la
búsqueda de un eficiente
comportamiento de los egresos**

JUNIO 2004



www.cide.edu

Resumen

Esta investigación presenta un análisis de las finanzas públicas de los municipios mexicanos. Debido a la complejidad del tema, el trabajo sólo se centra en el estudio de los ingresos y egresos, su evolución en los últimos años y la relación de estas variables con las capacidades institucionales y administrativas de los entes locales. La combinación del análisis cuantitativo y el cualitativo, nos llevan a proponer como recomendación de política, la creación de mecanismos que obliguen al fortalecimiento de los ingresos directos municipales de forma tal que éstos alcancen a solventar, por lo menos, el 80% del gasto corriente municipal. Esto se fundamenta en el hecho de que los ayuntamientos realizan un gasto administrativo más eficiente cuando los recursos son generados por ellos mismos. Para demostrar lo anterior se construye un indicador, el cual hemos denominado "Efecto Valor de Origen".

Abstract

This research presents an analysis of the public finances in Mexican municipalities. In spite of complexity of subject's complexity, this work centered only in the study of income and expenditure, their evolution in the last years, and the relation of these variables with the institutional and administrative capacities of the local governments. The combination of the quantitative and qualitative analysis, guided us to propose as a policy recommendation: the creation of mechanisms that strengthen the municipal direct income. These mechanisms should be designed in a way that they support, at least, 80% of the municipal current costs. This is based on the fact that city councils spend more efficiently administrative expend when the resources are generated by themselves. In order to demonstrate our proposition, we have constructed an indicator, which we have denominated "Effect Value of Origin".

*Introducción**

En los últimos años ha surgido un marcado interés por estudiar y comprender los mecanismos a través de los cuales se administran los municipios mexicanos. Las nuevas facultades que la ley otorgó a estos entes territoriales¹, nos enseñaron dos lecciones fundamentales: la primera es que se conocía poco sobre los municipios, la forma en que son administrados, sus necesidades y alcances; y la segunda, no menos importante, es que los ayuntamientos no se encontraban completamente preparados para recibir estas obligaciones, ya que en muchas ocasiones no se contaba con organismos especializados que pudiesen prestar nuevos servicios y atender mayores demandas.

Así, surgen dos procesos diferentes y paralelos. El primero tiene que ver con una mayor preocupación por comprender y estudiar al municipio. Gracias a las investigaciones, foros, seminarios y demás trabajos realizados, hoy sabemos de la heterogeneidad de los municipios mexicanos, de la necesidad de estudiarlos separadamente y de buscar políticas acordes a sus propias dinámicas, así como de los avances y atrasos en materia de gestión, de los alcances de sus dependencias y funcionarios, de sus recursos y las formas en que éstos se gastan, y de las preocupaciones (más en unos que en otros) por innovar, para alcanzar formas de gobernabilidad más democráticas y participativas.

El segundo proceso, de carácter interno al municipio, tiene que ver con la adaptación de los procesos a las nuevas exigencias y obligaciones impuestas por la ley. Pese a que muchos se desentendieron de éstas y continuaron con una actitud pasiva, nada propositiva y a espera de las determinaciones del centro, muchos municipios se dieron a la tarea de comprender mejor sus nuevas tareas. Estudian, aprenden e innovan en diversas materias, que van desde la consolidación de formas democráticas de gobierno y participación ciudadana, hasta la creación de organismos altamente especializados con funciones muy particulares².

En tal sentido, las finanzas del municipio se convierten en un factor crucial. Éstas deben procurar satisfacer los nuevos compromisos y, adicionalmente, fortalecer al ayuntamiento para que esto sea posible. Sin embargo, esta necesidad de adaptación no ha sido el común denominador. Al analizar las finanzas municipales nos encontramos con que los gobiernos locales continúan dependiendo considerablemente, tanto en materia de ingreso como de gasto, de las determinaciones federales. El proceso de descentralización aún no se ha

* Esta investigación fue coordinada y asesorada por el Dr. Enrique Cabrero.

¹ Nos referimos, básicamente, a las facultades expresas en las reformas de 1999 realizadas al artículo 115 Constitucional. Las cuales tienen que ver con atribuciones en materia de servicios públicos, desarrollo urbano, gestión del medio ambiente, entre otras.

² Son muchos los ejemplos, entre estos destacan: organismos encargados de la prestación de servicios públicos, actualizaciones de catastros y prediales, creación de cuerpos especiales de seguridad, etc. Todos estos pueden observarse, con mayor detalle, en las experiencias que se recogen y publican con el Premio Gobierno y Gestión Local.

completado, y en el camino se podrían estar afianzando las diferencias y desigualdades entre las regiones del país. Por ello surge la necesidad de estudiar y comprender los mecanismos a través de los cuales ha operado la descentralización fiscal en México.

Así, el objetivo de este trabajo es proporcionar elementos que nos permitan unificar criterios en cuanto a la forma en que operan las finanzas locales. De manera más específica, trata de demostrar que los municipios mexicanos deben responsabilizarse, por lo menos, del 80% de su gasto corriente a través de recursos propios. Para alcanzar este objetivo, la investigación se alimenta de un exhaustivo análisis cuantitativo (referido a los ingresos y egresos municipales) y se complementa con un estudio cualitativo (el cual comprende aspectos de carácter institucional, organizacional y administrativo de los ayuntamientos).

La investigación se compone de cuatro apartados. En el primero se hace referencia a los fundamentos teóricos sobre la descentralización fiscal, al igual que algunos de los trabajos desarrollados en México en esta materia. El segundo capítulo describe las principales tendencias, y algunos indicadores, que dan cuenta de la evolución y el estado actual de las finanzas públicas municipales mexicanas. En el tercer capítulo se elabora un indicador que permite contrastar la hipótesis de que el gasto corriente, ejercido por los municipios mexicanos, es más eficiente cuando los recursos provienen de sus propios ingresos³. Adicionalmente, se contrastan los resultados obtenidos del análisis cuantitativo, con algunas características institucionales y administrativas de los gobiernos locales. Finalmente, en el capítulo cuarto, y a manera de conclusión, se presenta un apartado en el que se compilan éstas, al igual que algunas recomendaciones de política.

La investigación busca contribuir al debate sobre las finanzas públicas de los gobiernos locales mexicanos, y de forma más general, sobre la forma que ha adoptado el federalismo en México, a partir de recomendaciones expresas que pretenden ser de utilidad para los hacedores de política. Específicamente, pretende crear las bases para lo que sería una reforma en los mecanismos a través de los cuales se transfieren recursos a los municipios mexicanos. Por tanto, no pretende ser una propuesta de reforma de ley, pero sí un estudio que la justifique.

³ Hemos denominado a tal indicador con el nombre de *efecto valor de origen*. Vale la pena aclarar que dicha propuesta se deriva del efecto *flypaper*. El cual, tal como lo describe la teoría, contempla las respuestas del gasto ante las variaciones en los ingresos de los residentes locales y de las transferencias federales. Para efectos de esta investigación se ha contemplado el rubro de ingresos propios, sin pretender aproximarlos a la renta de los habitantes locales. Lo anterior en virtud de que la investigación pretende conocer más sobre la respuesta del gasto, y sus componentes, ante variaciones en los ingresos propios y las aportaciones de la Federación.

Teoría y práctica

Para comprender el vasto mundo de las finanzas públicas locales se requiere tener presente ciertas aristas. Éstas comprenden desde el por qué se deben preocupar los gobiernos subnacionales (en materia de gasto e ingreso) hasta los problemas más comunes que suelen presentarse, tanto en el mundo de la teoría como en el de la praxis. En este apartado se hace un esfuerzo por considerar tales aspectos.

En tal sentido, el apartado posee dos grandes componentes. El primero de ellos tiene que ver con factores relacionados a la teoría general sobre finanzas públicas y descentralización. El segundo hace referencia a aspectos más puntuales de la economía mexicana e intenta comprender las principales características que definen a las finanzas públicas en México, tanto en materia de descentralización fiscal como administrativa.

La teoría sobre descentralización fiscal

Las funciones del sector público

La teoría de las finanzas públicas, en función de las fallas que presenta el mercado en la provisión de algunos servicios y en la redistribución de la renta, define tres funciones básicas de la política pública, de acuerdo con Musgrave (1984):

1. *Función de asignación:* Hace referencia a los bienes y servicios que deben pagarse mediante la financiación presupuestaria. El que la producción de estos bienes se realice por un ente público o el que los bienes y servicios sean adquiridos a empresas privadas, es cosa distinta.
2. *Función de distribución:* la función de asignación, que se ocupa de la provisión eficiente de bienes sociales, inevitablemente se aparta del proceso de mercado, pero plantea el tipo de problemas que tradicionalmente se ha planteado el análisis económico: el uso eficiente de los recursos dadas una distribución de la renta y una pauta de las preferencias de los consumidores determinadas.
3. *Función de estabilización:* Examina el peso de la política macroeconómica, es decir, se preocupa por objetivos tales como un alto nivel de empleo, un razonable grado de estabilidad del nivel de precios, la solidez de las cuentas exteriores y una aceptable tasa de crecimiento económico. Los instrumentos disponibles de la política de estabilización implican tanto medidas monetarias como fiscales.

La teoría ha avanzado aún más. Ahora, no sólo es posible identificar las funciones básicas por las cuales el estado debe intervenir en la economía, sino también la forma en que debe hacerlo. Para el caso particular que nos ocupa, las finanzas públicas de los entes locales, algunos autores han señalado cuáles deben ser las funciones que, en materia de ingresos y egresos, cumplen los diversos ámbitos de gobierno. Tenemos así que:

- La provisión de bienes y servicios cuyos beneficios están limitados regionalmente se realiza de forma más eficiente por parte de las jurisdicciones de nivel inferior, Musgrave y Musgrave (1984).
- Dado que la incidencia del beneficio de los diversos bienes sociales está sujeta a limitaciones espaciales, cada servicio debería ser decidido y pagado dentro de los confines de la jurisdicción en la que se producen los beneficios, Musgrave y Musgrave (1984).
- Teniendo en cuenta las diferencias de los gustos, las personas con gustos similares en bienes sociales se reunirán en la misma jurisdicción a través del “voto con los pies” Musgrave y Musgrave (1984).
- La financiación de servicios nacionales y locales debe realizarse a través de impuestos, cuya carga sea soportada dentro de la jurisdicción beneficiada, Musgrave y Musgrave (1984).
- Las funciones de distribución y estabilización deben estar en manos del gobierno central, Musgrave y Musgrave (1984).

Teoremas clásicos de la descentralización

De acuerdo a lo que establece Díaz (2002), una forma de gobierno descentralizada ofrece una perspectiva de eficiencia económica más elevada, ya que los diferentes niveles de oferta de estos bienes podrían ser tan diversificados como las preferencias y gustos de los grupos de consumidores. El mismo autor describe así los siguientes teoremas como fundamento de tal hipótesis:

1. El teorema de Charles Tiebout, conocido como “Votar con los pies”, en el que destaca la opción que tiene el consumidor de seleccionar aquel lugar de residencia que cuente con la estructura ingreso-gasto que mejor se adapte a sus preferencias, suponiendo la total movilidad de los ciudadanos dentro de una nación.
2. El segundo, conocido como teorema de la descentralización de Oates, está formulado en los siguientes términos: “Para un bien público –cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la

población y cuyos costes de provisión de cada nivel de output del bien en cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los respectivos gobiernos locales— será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de output Pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones, que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de output para todas las jurisdicciones” (Oates, 1972: 59).

En suma, la descentralización es un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones en las entidades territoriales, cuando tales decisiones se manifiestan en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la constitución que generan autonomía en las decisiones locales. Desde el punto de vista económico, la descentralización estará justificada en la medida en que permita alcanzar los objetivos de eficiencia, equidad y estabilización, Gutiérrez, *et al.*, (2000).

De acuerdo con Oates (1977), son varios los argumentos que existen a favor de un sistema descentralizado, estos son:

1. Una forma descentralizada de gobierno posee la ventaja de tener en cuenta los diferentes niveles de *output* de ciertos bienes públicos, con lo cual los recursos pueden emplearse más eficientemente en la satisfacción de las preferencias de los consumidores.
2. La descentralización puede dar lugar a una mayor experimentación e innovación en la producción de bienes públicos.
3. La descentralización puede llevar a niveles más eficientes de *output* público; puesto que las decisiones de gasto están mucho más relacionadas con el coste real de los recursos.

Lo anterior le permite al autor desarrollar lo que se conoce con el nombre del teorema de la descentralización, el cual indica que: “En ausencia de ahorros de costes por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles de consumo del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse *cualquier* nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.”⁴ (Oates, 1977: 81)

⁴ El teorema lo presenta como apéndice en su libro *Federalismo Fiscal* y se compone, adicionalmente, de dos pruebas que lo justifican. La primera tiene que ver con que la situación de algunos ciudadanos puede mejorar sin empeorar la de otros y, en segundo lugar, tenemos la magnitud de las ganancias en el bienestar como consecuencia de una hacienda descentralizada (esto último puede demostrarse a través de la agregación de los excedentes de los consumidores, tal como lo dice el autor al citar a Tullock y Barzel).

En términos generales podríamos resumir estas características en que: a través de la descentralización se presenta una mayor cercanía entre los ciudadanos y los entes encargados de la toma de decisiones públicas; esto genera una mayor fiscalización de la ciudadanía para con los políticos y administradores y, adicionalmente, se genera una mayor competencia entre los entes locales en la prestación de servicios públicos, lo cual depara en una mayor eficiencia en éstos últimos.

Por otro lado, los problemas más comunes que suelen presentarse, se resumen en: un incremento desmesurado en la transferencia de obligaciones hacia niveles de gobierno superiores o entes privados, otorgamiento de mayor poder a ciertos grupos locales, se evidencian las debilidades a escala institucional y las principales flaquezas en cuanto a las capacidades administrativas y, finalmente, en muchas ocasiones se presentan problemas de coordinación que se reflejan en un ambigüedad al momento de definir responsabilidades.

El efecto flypaper⁵

Un problema que presenta la descentralización tiene que ver con la forma en que los gobiernos subnacionales asumen las nuevas responsabilidades. El llamado efecto “flypaper”⁶ muestra que, toda vez que aumentan las transferencias, el gasto público se expande en mayor medida que si hubiese aumentado el ingreso de la comunidad en la misma magnitud. Lo que sugiere el análisis empírico es que el efecto sustitución entre transferencias e impuestos no es perfecto. De esta manera, los gobernantes locales al tomar decisiones presupuestarias se estarían apartando de las preferencias de los ciudadanos: al incrementar las transferencias recibidas se produce un gasto público “excesivo” e incluso, en algunas ocasiones, una presión tributaria “excesiva” sobre la economía local (Acosta y Loza, 2001).

El contexto internacional

Existen factores relacionados con características políticas, sociales y económicas, entre otras, que determinan el grado de descentralización de un país⁷. Sin embargo, existen adicionalmente una serie de rasgos comunes entre países que han implementado mecanismos que otorgan más poder de decisión a

⁵Acosta y Loza (2001) presentan una derivación del efecto *Flypaper*, en su artículo: “Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto *flypaper*”.

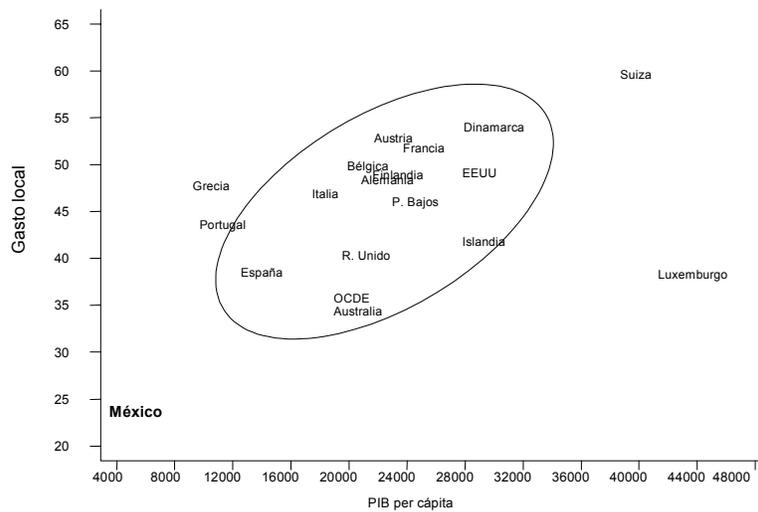
⁶ Esta denominación fue hecha por Arthur Okun, un destacado asesor presidencial de política económica durante los gobiernos de Kennedy y de Johnson en Estados Unidos, y hace referencia a que “el dinero se adhiere donde golpea” (Acosta y Loza, 2001: 2).

⁷ Entendida, por ejemplo, como el porcentaje del gasto total que es ejercido directamente por los gobiernos locales (estados y municipios).

los entes locales. En tal sentido, el ejemplo más común se observa cuando se analizan países de un elevado desarrollo económico, los miembros de la OCDE por ejemplo, la mayoría de los cuales coinciden al haber otorgado mayores responsabilidades, tanto en materia de ingresos como de gasto, a los entes locales.

G R Á F I C O 1

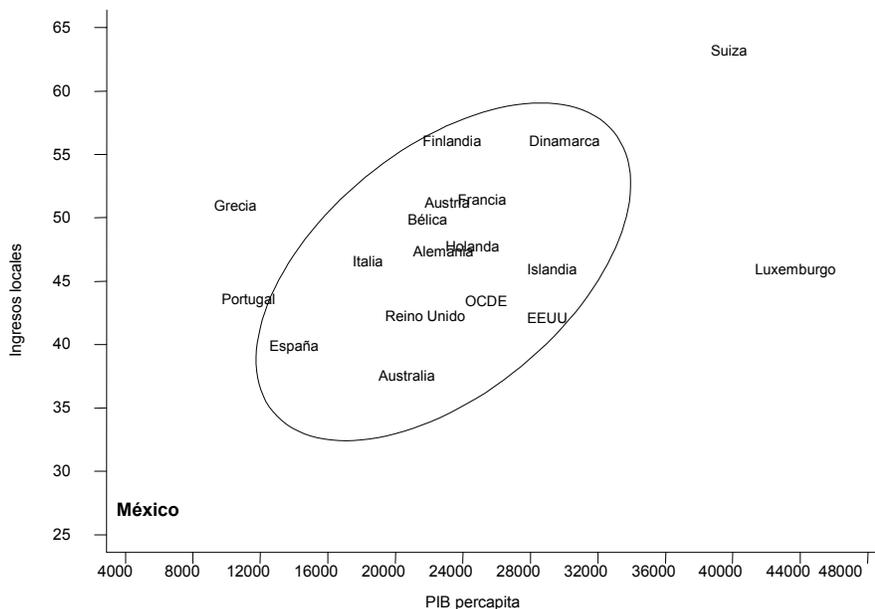
**PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL GASTO VS PIB PER CÁPITA
PAÍSES DE LA OCDE EN EL AÑO 2000**



Fuente: FMI *Government Finance Statistics*, 2002. OECD, 2003.

G R Á F I C O 2

PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL INGRESO VS PIB PER CÁPITA PAÍSES DE LA OCDE EN EL AÑO 2000



Fuente: FMI *Government Finance Statistics*, 2002. OECD, 2003.

Como puede observarse en los gráficos, la mayor parte de los países seleccionados presentan una tendencia clara⁸: En la medida en que el PIB per cápita se hace más alto la participación de los gobiernos locales, tanto en el gasto como en el ingreso nacional, también es mayor⁹.

México se encuentra dentro de los países de la OCDE y pese a tener un elevado PIB per cápita, en comparación con los demás países de América Latina, al relacionarlo con los demás miembros de la OCDE el PIB per cápita es de los más bajos y, adicionalmente, la participación de los gobiernos locales (estados y municipios) dentro del gasto público total, también lo es.

Sin embargo, cuando comparamos a México con otros países de la región, las tendencias cambian drásticamente. La relación PIB per cápita y gasto regional no es tan clara y, a diferencia de los países miembros de la OCDE, lo que observamos es que en algunos casos, pese a que el país tiene un bajo PIB per cápita, los gobiernos locales tienen gran participación en el gasto total (Bolivia, por ejemplo). Así, el caso mexicano, en el contexto latinoamericano, parece concordar con la tendencia expuesta anteriormente, pues con un

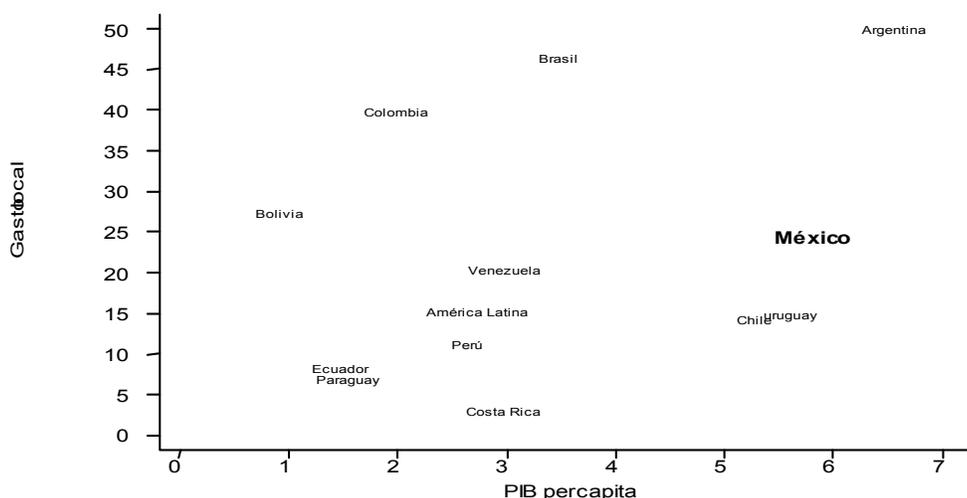
⁸ La muestra corresponde a los países para los cuales se encontró información sobre las finanzas locales (estatales y municipales) actualizada al año 2000.

⁹ No pretendemos explicar este *trade-off* entre grado de descentralización y desarrollo económico. Queda, por tanto, como un hecho estilizado en el cual habrá de investigarse con mayor detalle sobre las causalidades entre estas variables.

elevado PIB per cápita, el nivel de participación local en el gasto total se encuentra por encima del promedio de la región.

G R Á F I C O 3

**PARTICIPACIÓN DE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN EL GASTO VS PIB PER CÁPITA
ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN EL AÑO 2000**



Fuente: CEPAL, Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2002 y BID

Asimismo, esta situación es bastante similar en materia de ingresos, aunque con algunas diferencias, pues en este caso, en México el grado de participación de los entes locales es mayor en comparación con los gastos. Sin embargo, este fenómeno también se presenta en los demás países. Lo anterior nos da la idea de una descentralización poco uniforme, tanto en México como en otros países de América Latina, pues al parecer, se brindan más facultades en materia de recaudación, al tiempo que gran porcentaje del gasto continúa dependiendo del gobierno central.

Por otro lado, la comparación con algunos países miembros de la OCDE arroja dos resultados cruciales en materia de descentralización fiscal. El primero de ellos tiene que ver con el hecho de que en México los estados y municipios participan muy poco en el acontecer de las finanzas públicas. Y, en segundo lugar, que el país parece ir en la dirección contraria, pues las tendencias recientes muestran a gobiernos locales que participan cada vez más, en tanto que en México esta participación se mantiene constante e incluso decrece en ocasiones.

C U A D R O 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS GASTOS POR NIVEL DE GOBIERNO EN VARIOS PAÍSES

PAÍS	AÑO	NACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
ALEMANIA	1996	59.63		40.37
	1998	62.46		37.54
	2000	60.20	26.10	13.70
AUSTRIA	1996	69.42		30.58
	1998	69.08		30.92
	2000	67.10	18.20	14.70
ESPAÑA	1996	69.02		30.98
	1998	67.60		32.40
	2000	69.80	17.30	12.90
ESTADOS UNIDOS	1996	52.64		47.36
	1998	51.39		48.61
	2000	-	-	-
ARGENTINA	1996	59.39		40.61
	1998	55.80	39.50	4.80
	2000	56.30	39.20	4.50
MÉXICO	1996	85.4	12.2	2.4
	1998	72.5	22.8	4.6
	2000	71.2	23.7	5.1

Fuente: SHCP y FMI *Government Finance Statistics*, 2002. OECD, 2003.

Lo anterior preocupa en la medida en que no es claro el avance, de manera coordinada, hacia formas de participación activa de municipios y estados. Cada día son más los compromisos que adquieren los entes locales, pero estas obligaciones, a su vez, no se compensan con una mayor autonomía fiscal. En contraste lo que observamos es que se continúan conduciendo las finanzas públicas de forma centralizada.

Lo anterior no es más que la confirmación de que se mantiene la estructura vertical en las finanzas públicas mexicanas. Lo cual puede observarse al analizar la participación de cada uno de los niveles de gobierno en el gasto total del sector público.

Los procesos de descentralización fiscal en México

Antecedentes y características

Diversos estudios sobre descentralización fiscal y administrativa en México¹⁰, reconocen la necesidad de evaluar, tanto las acciones tomadas como las políticas ejecutadas, en función de las particularidades de los gobiernos

¹⁰ Al respecto véase: Cabrero y Carrera, 2000; Ziccardi, 2000; y Guillén, 1996.

subnacionales. En tal sentido, el tamaño del municipio, la localización del mismo, su grado de desarrollo industrial, entre otros, son factores fundamentales que explican tanto las diferencias como las similitudes entre las localidades. En consecuencia, las políticas públicas también deberían ser diferenciadas, Cabrero y Carrera (2000).

Sin embargo, existen cuatro factores generales que enmarcan los principales antecedentes y características del actual modelo descentralizador mexicano. Estos factores son: el legal, el económico, el político y el social.

El factor legal

En junio de 1999 se realizó la reforma del artículo 115 Constitucional, la cual marcaría un importante desarrollo en materia de descentralización, tanto en el ámbito fiscal como administrativo. La reforma dotó a los municipios mexicanos de nuevas facultades, las que requerían de cambios sustanciales en materia de nuevas estructuras físicas, nuevas dependencias, nuevos sistemas administrativos y de gestión y de personal especializado en ciertas áreas.

Sin embargo, las facultades continúan siendo pocas, inconsistentes con la realidad y persistentemente centralizadas. Así, por ejemplo, existe poca responsabilidad asignada al ámbito municipal en materia de salud y educación, sectores en los cuales podrían obtenerse mayores beneficios si fuesen manejados desde el nivel administrativo más bajo, Cabrero y Martínez (2000).

C U A D R O 2

ALGUNOS PROBLEMAS MUNICIPALES EN MATERIA LEGAL

ENTIDAD	PROBLEMA	CARACTERÍSTICAS
MUNICIPIOS	CABILDO	BAJA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DEL CABILDO
	SINGULARIDAD DE LOS MUNICIPIOS	NO EXISTE UN RECONOCIMIENTO DE LAS DIFERENCIAS ENTRE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS
	PERÍODOS DE GOBIERNO	CORTOS PERÍODOS DE GOBIERNO. TRES AÑOS NO SON SUFICIENTES PARA DESARROLLAR UN PLAN CONSISTENTE
	REELECCIÓN	NO EXISTE REELECCIÓN DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES
ESTADOS	PARTICIPACIÓN	NO EXISTEN MECANISMOS FORMALMENTE ESTABLECIDOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
	USOS Y COSTUMBRES	NO RECONOCEN LOS USOS Y COSTUMBRES EN MUNICIPIOS DE MAYORÍA INDÍGENA

Fuente: Alvarado y Ramírez, 2002 y Guillén 2003.

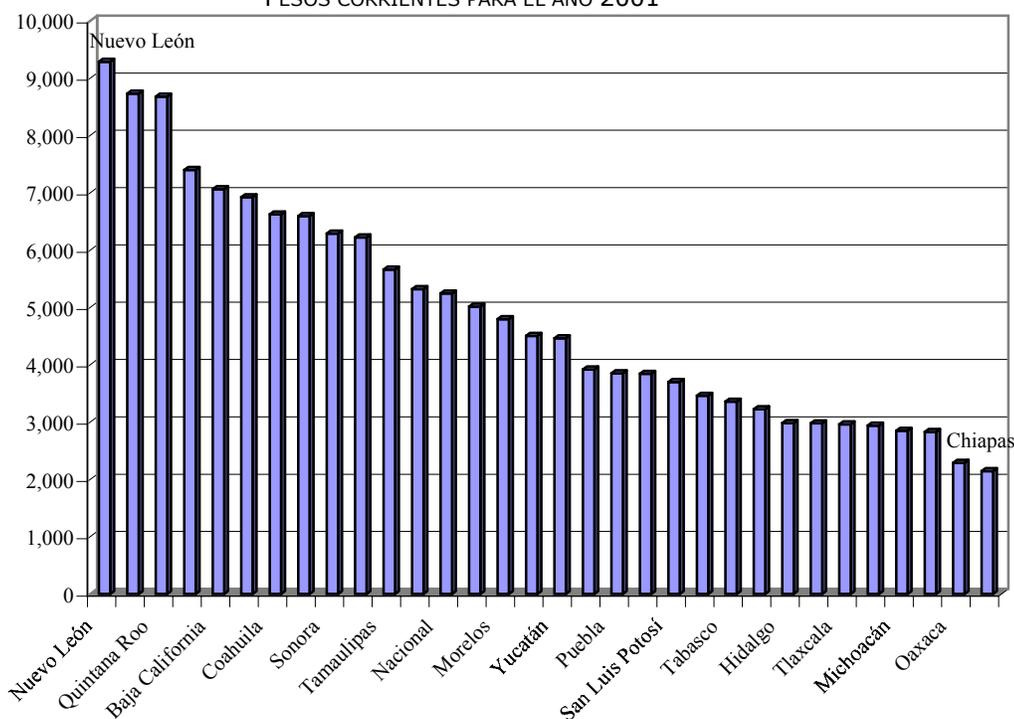
El factor económico

Es importante destacar, en el ámbito económico, las marcadas diferencias entre las regiones del norte y del sur del país. Los diferenciados procesos de industrialización, la cercanía a los Estados Unidos y las ventajas del tratado de

libre comercio son factores que contribuyen a explicar los atrasos de unos y avances de otros, tanto en materia económica como de consolidación de las instituciones municipales, de la gobernabilidad y la prestación de servicios públicos.

G R Á F I C O 4

PIB PER CÁPITA POR ESTADOS
PESOS CORRIENTES PARA EL AÑO 2001



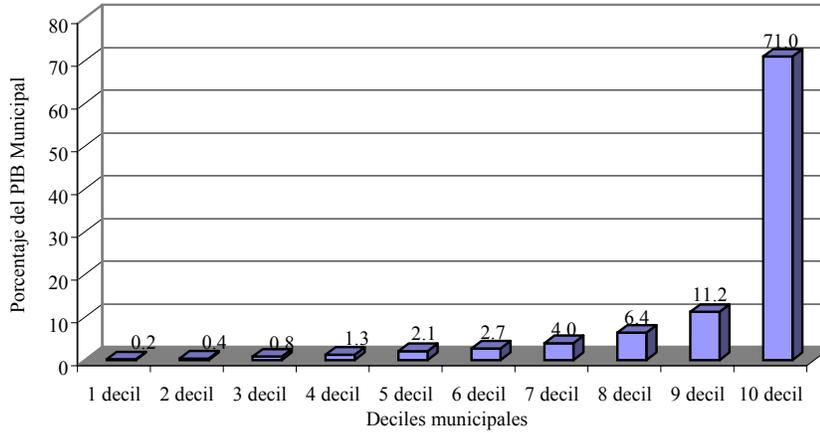
Fuente: Cálculos propios con base en datos de INEGI.

Nota: Para el año 2001, se supuso una tasa promedio de crecimiento poblacional correspondiente a la tendencia de los últimos años en cada Estado.

En la búsqueda por consolidar un Estado más pequeño, que preste servicios más eficientes a la comunidad, los municipios mexicanos han jugado un papel primordial, pues han debido adaptar sus estructuras administrativas para hacer frente a las nuevas funciones y retos que imponen las mayores obligaciones a las que se someten. Por otro lado, las diferencias económicas entre las regiones se acentúan, en un 10% de los municipios mexicanos se concentra el 70% del total de la producción que se genera en estos entes locales.

G R Á F I C O 5

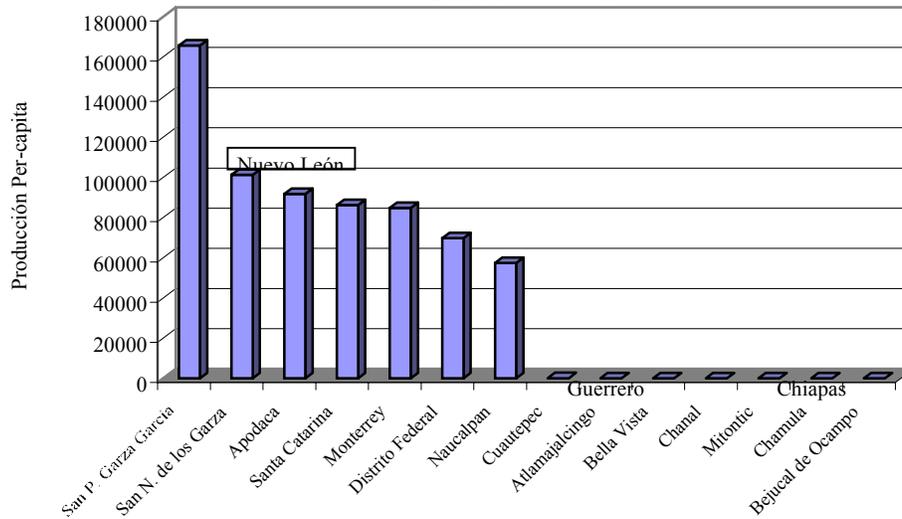
DISTRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN BRUTA TOTAL MUNICIPAL POR DÉCILES (2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de Sánchez (1998) e INEGI.

G R Á F I C O 6

**PRODUCCIÓN BRUTA MUNICIPAL PER CÁPITA EN EL AÑO 2000
PESOS CORRIENTES**



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INEGI.

El factor político

En materia política, el proceso de transición democrática es un factor importante para tener en cuenta. Actualmente se ha intensificado la necesidad de coordinar esfuerzos y de armonizar las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. Éste, que no era un problema en décadas pasadas, se ha convertido en un factor crucial, pues las demandas de los ciudadanos requieren soluciones eficientes y eficaces, que contribuyan a consolidar la gobernabilidad y sean compatibles con la legitimidad de las administraciones municipales.

C U A D R O 3
GOBIERNOS LOCALES POR PARTIDO POLÍTICO GOBERNANTE 1995-2000

PARTIDO POLÍTICO	1995		2000	
	MUNICIPIOS	PORCENTAJE	MUNICIPIOS	PORCENTAJE
PRI	2,007	83.83	1,146	47.24
PAN	154	6.43	374	15.42
PRD	119	4.97	206	8.49
COALICIONES	0	0.00	125	5.15
USOS Y COSTUMBRES	0	0.00	418	17.23
OTROS	114	4.76	157	6.47
TOTAL	2,394	100.00	2,426	100.00

Fuente: Tomado de Santín, 2003.

Por otro lado, la mayor pluralidad también se refleja al analizar el mapa político, pero esta vez, según los habitantes de las diversas poblaciones. Tenemos así que, para junio del 2003: el PRI concentró el 56% de la población, el PAN el 19%, las diversas coaliciones el 15% y el PRD el 10% (StarMedia Noticias, 2003)

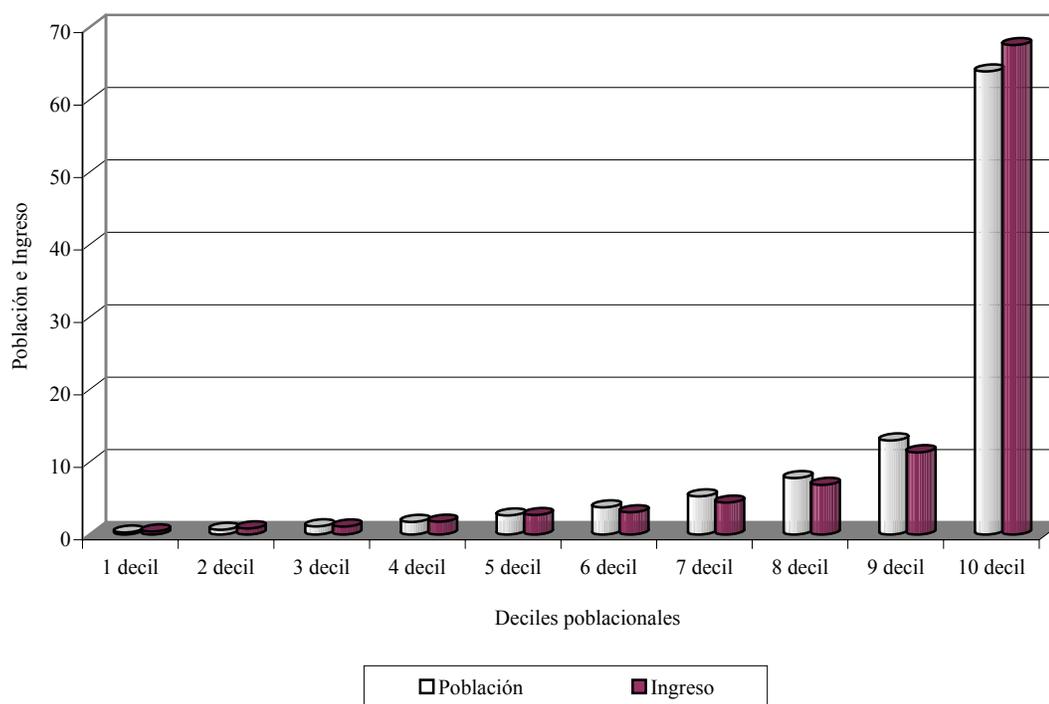
Es así como las relaciones intergubernamentales surgen como el puente que une diferencias, que legitima procesos y que brinda la viabilidad requerida para la consolidación de gran número de proyectos de inversión. Asimismo, a raíz de los cambios constitucionales surge el reto de adecuar los marcos legales locales y de presionar para alcanzar una mejor definición de los espacios de acción intergubernamental (Cabrero y García, 2002).

El factor social

Sin duda alguna, hoy presenciamos una nueva era en lo referente a la actuación y participación de la sociedad en la elaboración y ejecución de las políticas públicas¹¹. La participación ciudadana ha logrado trascender las barreras del discurso y se presenta como una opción viable, tanto para gobernantes como para la sociedad civil. En tal sentido, la descentralización es un fenómeno que posibilitaría la creación de espacios de expresión de las especificidades locales. Asimismo, los efectos de la descentralización no podrán ser observados en un corto tiempo. Lo social es producto de una historia que ha configurado una cultura y una identidad, un espacio y una estructura (Cabrero y Mejía, 1998).

GRÁFICO 7

CONCENTRACIÓN DEL INGRESO Y LA POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS MEXICANOS. AÑO 2000



Fuente: Cálculos propios a partir de información del INEGI.

Como puede observarse, 10% de los municipios en México, concentran más del 60% de la población total del país y más del 60% de los ingresos totales

¹¹ Muchos ejemplos exitosos de participación ciudadana se compilan en los libros: "Prácticas Municipales Exitosas" Tomos I, II y III, que ha publicado el Premio Gobierno y Gestión Local a través del CIDE.

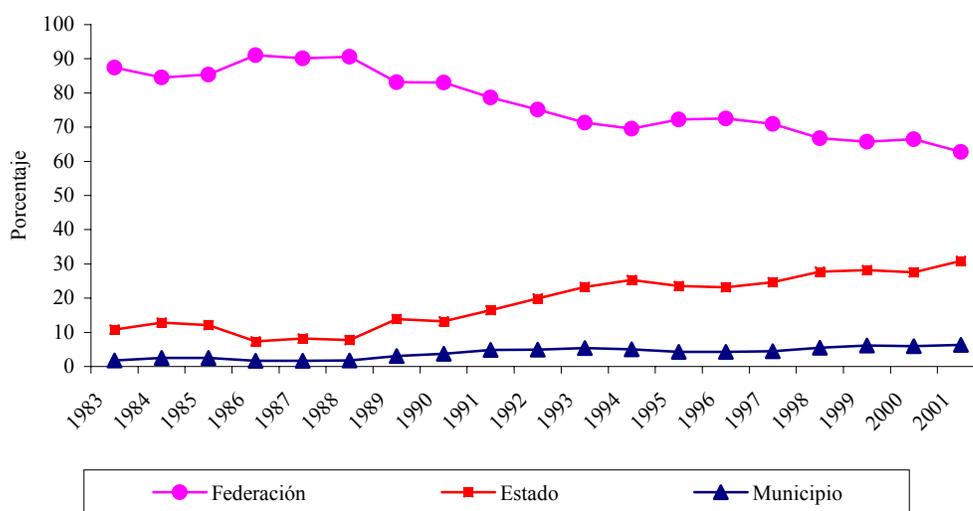
municipales. Vemos, adicionalmente, una estrecha relación entre la población que se concentra en cada decil y el porcentaje de ingresos que le corresponde.

Por otro lado, en un escenario más pragmático, el proceso de descentralización fiscal en México podría analizarse a partir de la forma en que éste se presenta para el municipio. Esto es, a través del gasto y de los ingresos (del lado de las finanzas) y a partir de la estructura institucional y administrativa municipal. La unión de estos factores nos ayuda a comprender, de forma más integral, la mecánica, evolución e impacto del proceso de descentralización en México.

Descentralización del gasto

Al analizar el comportamiento del gasto público en México se puede observar cómo permanece la dependencia de los gobiernos locales con la federación. Pese a las nuevas facultades administrativas, los recursos que transfiere la federación continúan siendo “etiquetados”, es decir, desde el centro se fija la forma en que la administración local gastará los recursos que se le envían.

G R Á F I C O 8
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR NIVEL DE GOBIERNO



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

Como puede observarse, el gasto que se realiza desde el nivel central es sumamente importante. Pese a que en los últimos años ha ido disminuyendo, en proporción al gasto total del sector público, representa cerca del 70% (de acuerdo con información del INEGI para el año 2000) Adicionalmente, las posibilidades de que continúe la tendencia decreciente son muy pocas, dados los actuales mecanismos de transferencias y participaciones federales.

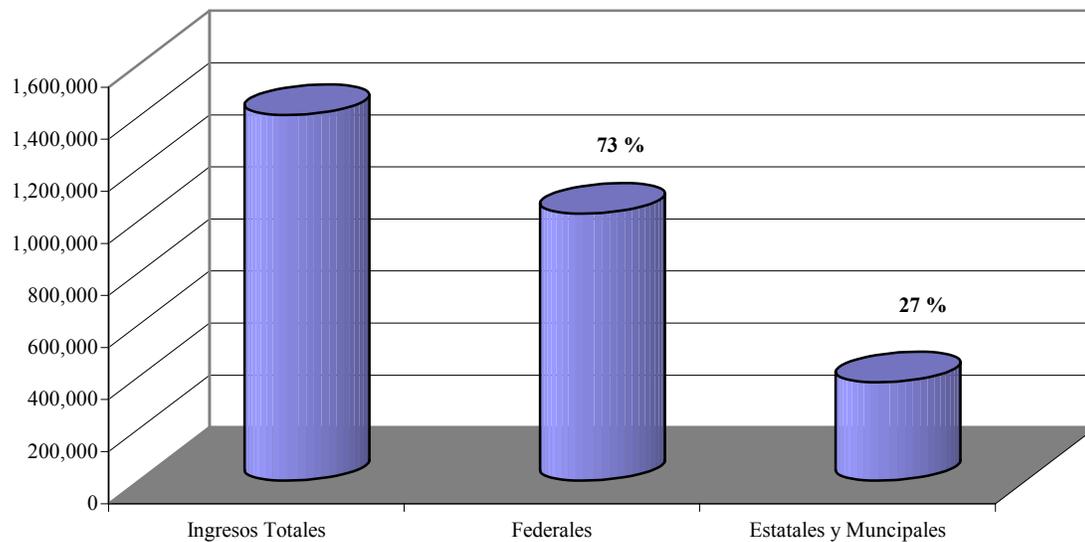
Tal dependencia refleja, en muchas ocasiones, un efecto perverso en las administraciones locales. Los municipios se dedican a servir como administradores de los recursos federales e incluso con algunos programas que son manejados desde el centro, los ayuntamientos no alcanzan ni siquiera a cumplir con tal función.

Descentralización del ingreso

Un indicador más adecuado del grado de descentralización se presenta por el lado del ingreso: “ya que es aquí donde se muestra la real capacidad y autonomía para la generación de recursos por cada ámbito de gobierno. A partir de esta idea, la responsabilidad fiscal (equilibrio ingreso/gasto por ámbito de gobierno) sería el punto neurálgico en la configuración del federalismo fiscal y los márgenes de recaudación tributaria los efectivos indicadores del grado de descentralización de un sistema” (Cabrero, 1998:129).

En México, la dependencia de los entes locales para con los recursos de la federación, ha llevado a ineficiencias en los aparatos de recaudación, a una situación de pereza fiscal y a una falta de motivación para generar procesos innovadores o, por lo menos, actualizaciones más acordes a las nuevas necesidades que el medio impone. El argumento que se esgrime, en tal sentido, es la búsqueda de una mayor igualdad entre las entidades federativas, es decir, disminuir los desequilibrios que entre éstas se presentan. Así, el contraste en la evolución de las transferencias a las entidades “ricas” y las entidades “pobres”, apunta a reforzar en cierto sentido los lazos de unidad política nacional y solidaridad federalista, aunque los avances en la equidad se puedan considerar todavía insuficientes —y tardíos— en última instancia (Chávez, 2001).

G R Á F I C O 9
COMPOSICIÓN DEL INGRESO PÚBLICO POR NIVELES DE GOBIERNO. 2002



Fuente: Datos tomados de: Indetec. *Desagregación trimestral de la ley de ingresos de la Federación, 2002.*

C U A D R O 4

FUENTES DE INGRESO Y PRINCIPALES EGRESOS EN LOS DIVERSOS NIVELES DE GOBIERNO

	INGRESOS	EGRESOS
FEDERAL	<p><u>TRIBUTARIOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • ISR • IVA • IEPS • IMPORTACIONES • TENENCIA • COMERCIO EXTERIOR <p><u>NO TRIBUTARIOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • DERECHOS <ul style="list-style-type: none"> - HIDROCARBUROS - OTROS • PRODUCTOS • APROVECHAMIENTOS • CONTRIBUCIONES Y MEJORAS <p><u>ORGANISMOS Y EMPRESAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • PEMEX • CFE • LUZ Y FUERZA DEL CENTRO • OTROS 	<p><u>GASTO PROGRAMABLE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • FUNCIONES DE DESARROLLO SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> - EDUCACIÓN - SALUD - SEGURIDAD SOCIAL - DES. REGIONAL Y URBANO - ABASTO Y ASISTENCIA SOCIAL - LABORAL • FUNCIONES PRODUCTIVAS <ul style="list-style-type: none"> - ENERGÍA - DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESCA - COMUNICACIONES Y TRANSPORTE - OTROS • FUNCIONES DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL <ul style="list-style-type: none"> - GOBIERNO - SOBERANÍA NACIONAL - MEDIO AMBIENTE - IMPARTICIÓN DE JUSTICIA - ORGANIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES <p><u>GASTO NO-PROGRAMABLE</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • COSTO FINANCIERO • PARTICIPACIONES • ADEFAS Y OTROS
	ESTATAL	<p><u>IMPUESTOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A LA PROPIEDAD <ul style="list-style-type: none"> - TENENCIA DE VEHÍCULOS - TRASLADO DE DOMINIO DE BIENES INMUEBLES • A LAS REMUNERACIONES • AL COMERCIO • A LA PRODUCCIÓN • A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS <p><u>DERECHOS PRODUCTOS APROVECHAMIENTOS CONTRIBUCIONES PARTICIPACIONES</u></p>

	<p>APORTACIONES FEDERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • FA EDUCACIÓN • FA SALUD • FA INFRAEST. SOCIAL ESTATAL 	<p>OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES SOCIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • OBRAS PÚBLICAS <ul style="list-style-type: none"> - OBRAS DE URBANIZACIÓN - EDIFICIOS PÚBLICOS - AGUA POTABLE - OBRAS PÚBLICAS DIVERSAS • ACCIONES SOCIALES <ul style="list-style-type: none"> - SEGURIDAD PÚBLICA - DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL
<p>MUNICIPAL</p>	<p>IMPUESTOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • A LA PROPIEDAD <ul style="list-style-type: none"> - IMPUESTO PREDIAL - TENENCIA DE VEHÍCULOS • AL COMERCIO • A LA PRODUCCIÓN • A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS <p>DERECHOS PRODUCTOS</p> <p>APROVECHAMIENTOS</p> <p>CONTRIBUCIONES</p> <p>PARTICIPACIONES</p> <ul style="list-style-type: none"> • FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES <p>APORTACIONES FEDERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • FA INFRAESTRUCTURA SOCIAL • FA FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS 	<p>SERVICIOS PERSONALES</p> <p>MATERIALES Y SUMINISTROS</p> <p>SERVICIOS GENERALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • ENERGÍA ELÉCTRICA • AGUA POTABLE <p>SUBSIDIOS Y TRANSFERENCIAS</p> <p>ADQUISICIÓN DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES</p> <p>OBRAS PÚBLICAS Y ACCIONES SOCIALES</p> <ul style="list-style-type: none"> • OBRAS DE URBANIZACIÓN • EDIFICIOS PÚBLICOS • CARRETERAS, CAMINOS Y PUENTES • AGUA POTABLE • OBRA PÚBLICA CON RECURSOS DEL FISM <p>DEUDA PÚBLICA</p> <ul style="list-style-type: none"> • AMORTIZACIONES • INTERESES

Fuente: Hernández (2000) e INEGI (2003): *Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.

Capacidades institucionales y administrativas

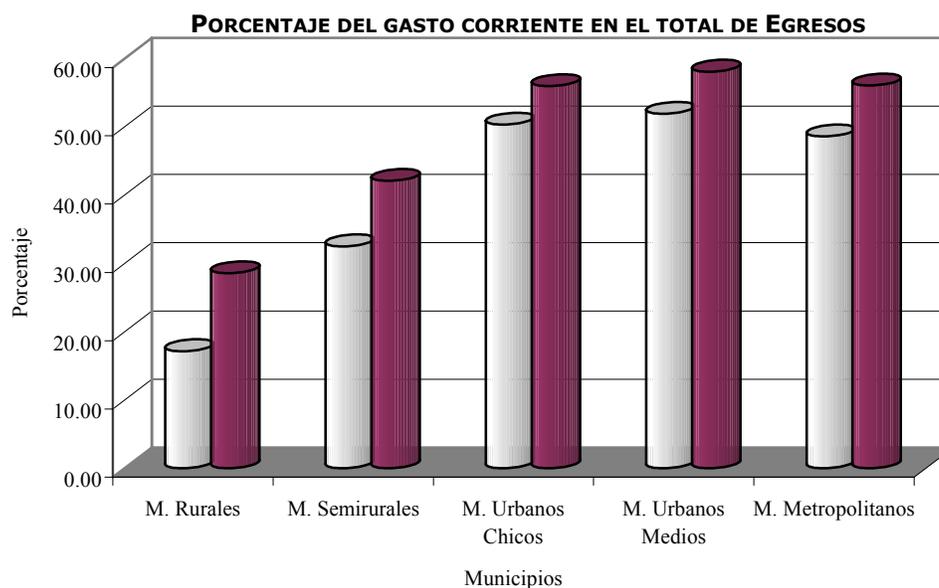
Lo dispersas que se encuentran gran parte de las poblaciones mexicanas, hace fundamental diferenciar tanto la forma en que se desean comprender los procesos administrativos, financieros y políticos, como las medidas tomadas¹². En tal sentido, muchos autores reconocen la importancia de analizar los municipios de acuerdo a su tamaño, entre otras cualidades y, en consecuencia, aplicar las políticas públicas que sean pertinentes, también diferenciadas. La importancia de ello radica en que estos factores inciden directamente, por ejemplo, en las estructuras financieras de los municipios.

¹² En el año 2000 existían en México 2443 municipios de los cuales: el 1% tenía más de 500.000 habitantes, el 6% se encontraba entre 100 y 500 mil habitantes, el 27% entre 15 y 100 mil habitantes, el 50% tenía entre 2500 y 15.000 habitantes y, finalmente, el 16% restante lo componían municipios con menos de 2500 habitantes.

Adicionalmente, existe otra serie de factores que determina el buen comportamiento de las finanzas públicas locales. En tal sentido, la encuesta Inegi-Indesol 2000, brinda grandes elementos de análisis. Cabrero (2003), después de analizar un grupo de municipios¹³ que presenta un manejo sano de sus finanzas, concluye que las reformas deben orientarse a la profesionalización de los funcionarios de las áreas financieras, al fortalecimiento administrativo de los municipios y a responsabilizarlos de elevar su recaudo.

En suma, existe una importante relación entre una serie de capacidades administrativas e institucionales y el manejo de los recursos. Lo anterior implica que al analizar las finanzas municipales mexicanas, deben considerarse factores adicionales, de forma tal que las conclusiones y recomendaciones, de un grupo particular de municipios, no siempre pueden ser generalizadas.

G R Á F I C O 1 0



□ Promedio: muestra municipios de buen desempeño

■ Promedio: total por tipo de municipio

Fuente: Cabrero, 2003

En el gráfico 8 se muestra cómo municipios con características muy particulares en sus áreas administrativas, tienen un mejor desempeño que el promedio de municipios que corresponden a cada tamaño. En este caso, el peso del gasto corriente en este grupo de municipios es inferior al que presentan los municipios respectivos de igual tamaño.

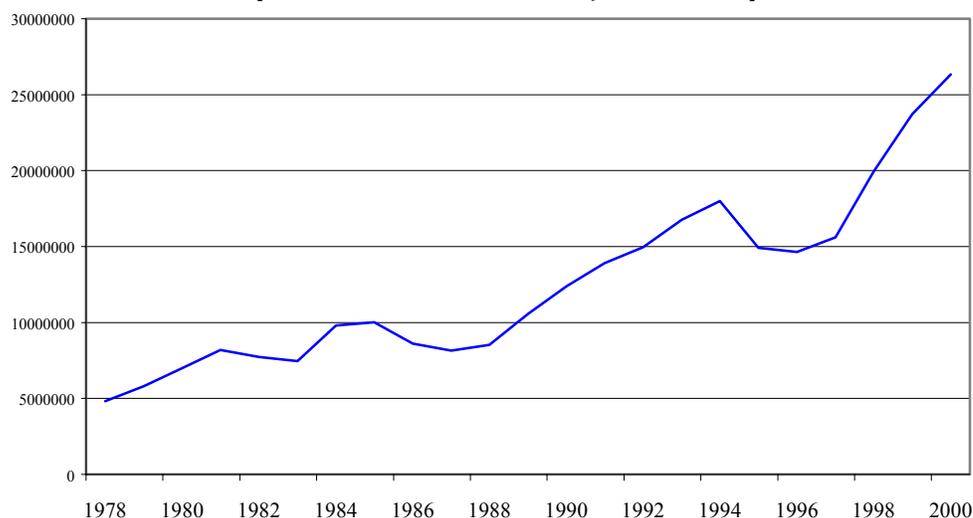
¹³ La muestra seleccionada de 43 municipios, los cuales presentaron el indicador de capacidad financiera más alto, incluía municipios de todos los tamaños.

Evolución y tendencias de las finanzas públicas municipales

Para analizar la evolución de las finanzas públicas municipales en México es necesario recurrir a una serie de indicadores básicos. Éstos se construyen a partir de variables como los ingresos, los egresos y algunos de los componentes de unos y otros. En este apartado no nos alejaremos de tales consideraciones, sin embargo, hemos querido agregar algunos otros indicadores que nos permitirán observar, con más detalle, la relación entre los ingresos y los egresos municipales.

Sin lugar a dudas, al analizar las finanzas locales tendemos a fijar la mirada en el componente de los ingresos. En tal sentido, los municipios mexicanos han presentado un comportamiento muy particular, ya que, si bien los ingresos totales han crecido, es necesario analizar el por qué de esta situación y determinar los factores que han provocado tales aumentos. El gráfico 1 da cuenta de esta situación, allí puede observarse cómo, después de 1995, los ingresos municipales presentan importantes incrementos en términos reales.

G R Á F I C O 1 1
INGRESOS MUNICIPALES
(MILES DE PESOS CONSTANTES, 1994=100)



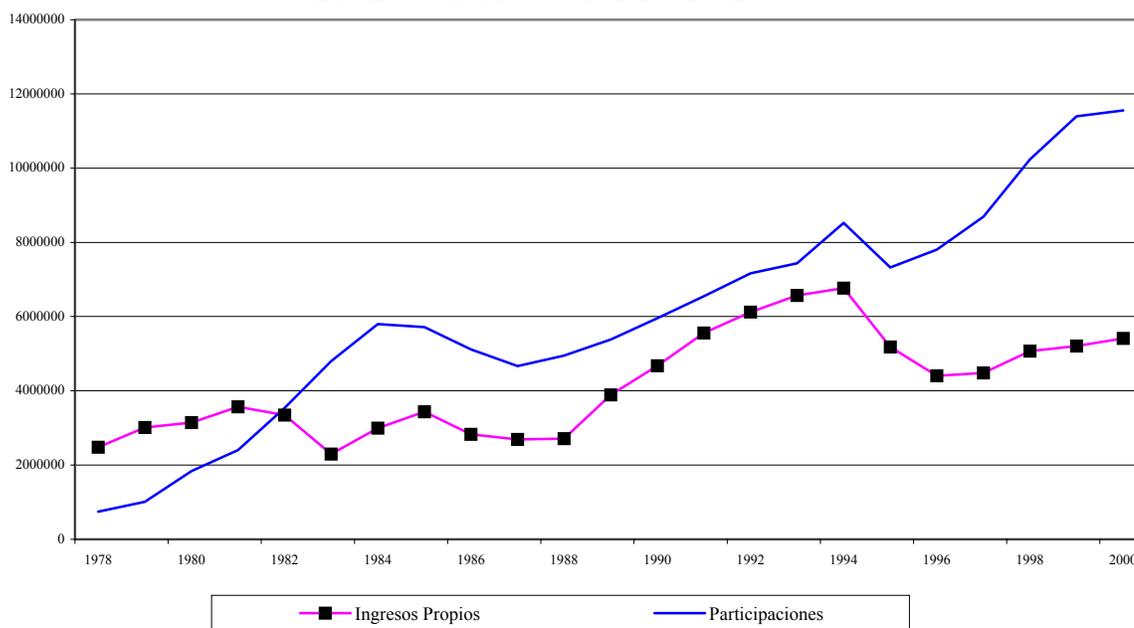
Fuente: cálculos propios con datos del INEGI.

A partir de 1998 los ingresos totales de los municipios presentan un incremento importante, ya que crecen aproximadamente un 28%. Y más aún, al parecer se logra romper con cierto comportamiento cíclico que presentaban tales ingresos,

el cual se encontraba asociado al desempeño económico¹⁴. Este cambio en la tendencia se presenta gracias a las nuevas disposiciones legales (reformas al artículo 115 en 1993 y 1999) en las cuales se transfieren más responsabilidades a estos entes locales, pero al mismo tiempo se descentralizan mayores recursos.

En tal sentido, no sólo aumentaron los ingresos propios, también lo hicieron las participaciones federales¹⁵. Sin embargo, estos ingresos propios no han crecido en la misma proporción que las participaciones, lo cual indica que el incremento de los ingresos totales es explicado, básicamente por los mayores recursos que la Federación está transfiriendo y, en mucho menor medida, por un mayor esfuerzo recaudatorio de los municipios¹⁶.

G R Á F I C O 1 2
INGRESOS PROPIOS Y PARTICIPACIONES



Fuente: cálculos propios con datos del INEGI.

Por otro lado, los ingresos totales de los municipios guardan una estrecha relación con el gasto corriente que éstos realizan. No sorprende que el gasto

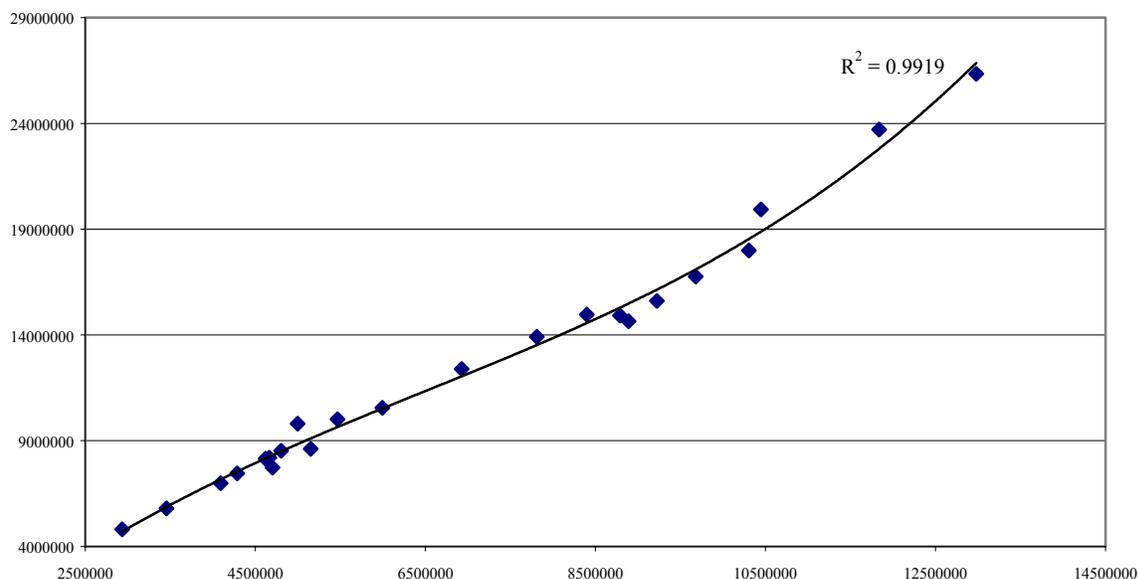
¹⁴ Las disminuciones en los ingresos de los municipios se presentaron en años en los cuales la actividad económica presentó fuertes desaceleraciones. Así, por ejemplo, en 1983, 1986 y 1995; años en los cuales los ingresos de los municipios mexicanos disminuyeron, el crecimiento del PIB fue del -4.2%, -3.8% y -6.9%, respectivamente.

¹⁵ En adelante, al hablar de ingresos propios, estaremos contabilizando aquellos ingresos que son recaudados por la administración municipal: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. Al respecto véase Cabrero y Orihuela, 2002.

¹⁶ En México, de acuerdo con la CEPAL (2002) el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales respecto al total nacional es de 5%, en tanto que es del orden del 14% en América Latina, de 18% en los países de la OCDE, de 32% en los Estados Unidos y de 50% en Canadá.

administrativo se explique, de forma considerable, por los ingresos totales que llegan al municipio, sin embargo, llama la atención que la relación se presente de forma tan estrecha. Esto último resulta preocupante, pues éste no es el único egreso por el cual debe responsabilizarse el ayuntamiento.

G R Á F I C O 1 3
RELACIÓN ENTRE INGRESOS TOTALES Y GASTO CORRIENTE

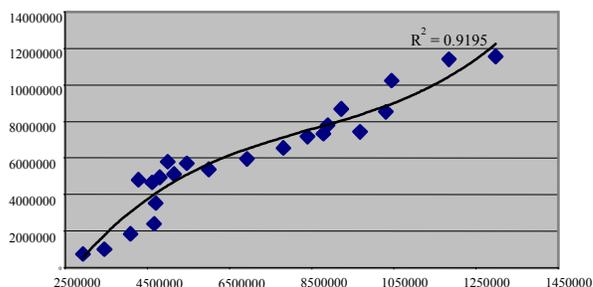


Fuente: cálculos propios con datos del INEGI.

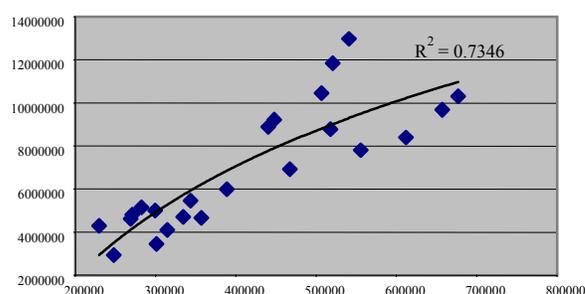
Asimismo, al estar tan correlacionados los ingresos totales con el gasto corriente o administrativo, no sorprende que exista una estrecha correlación entre este componente del gasto y las participaciones federales (recordando que son éstas las que explican, en gran medida, los ingresos de los entes locales). En contraste, no existe una relación, tan fuerte como la anterior, entre los ingresos propios y el gasto corriente.

G R Á F I C O 1 4

GASTO CORRIENTE Y PARTICIPACIONES



GASTO CORRIENTE E INGRESOS PROPIOS



Fuente: cálculos propios con datos del INEGI.

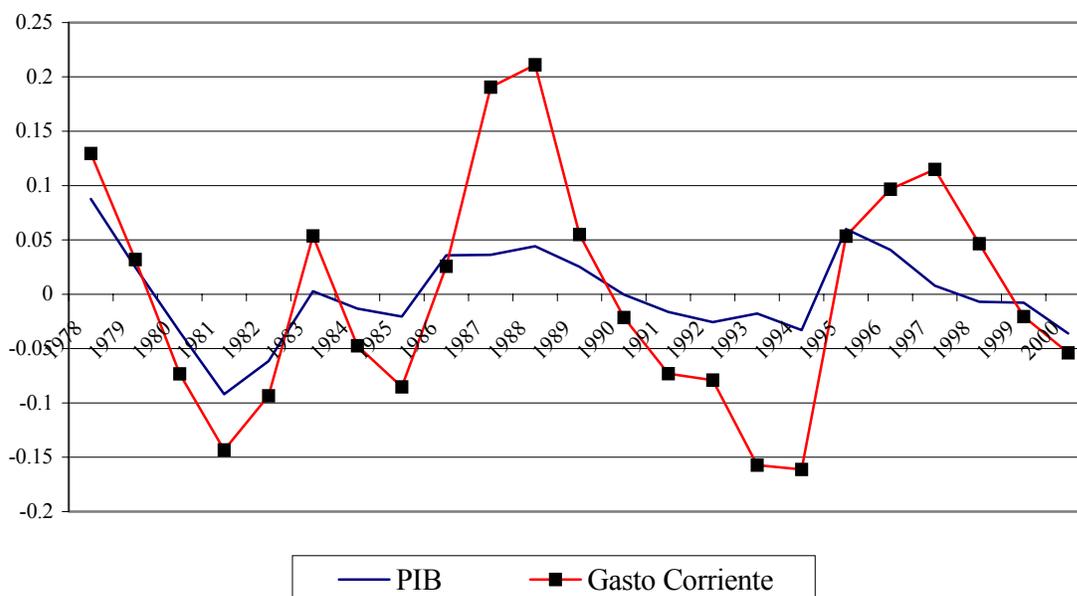
Al igual que los ingresos, el gasto corriente en que incurren los municipios mexicanos, también se encuentra estrechamente correlacionado con la actividad económica. Así, en los períodos de auge o mayor crecimiento, el gasto también ha experimentado aumentos considerables y de forma análoga, en los períodos de baja actividad económica o recesión, el gasto corriente municipal también decrece.

En este orden de ideas, un mecanismo muy empleado para calcular la llamada brecha del PIB¹⁷, es a través del filtro de Hodric y Prescott. Este mismo mecanismo, empleado en el caso del gasto corriente, nos estaría indicando las desviaciones temporales que presenta el gasto corriente de su comportamiento de largo plazo. Estas variaciones pueden ser explicadas por alteraciones temporales sobre la actividad económica (por ejemplo, desaceleraciones en la actividad económica).

Así, al analizar ambos componentes transitorios, los del PIB y los del gasto corriente ejercido por los municipios mexicanos, encontramos una estrecha relación. Como se puede observar en el gráfico, la volatilidad del gasto corriente es mayor a la del PIB, lo cual podría estar indicando que existen más factores desequilibradores del gasto corriente que la sola actividad económica. En particular las desviaciones estándar fueron: 0.040 para el PIB y 0.105 para el gasto.

¹⁷ Es decir, el componente transitorio de la producción total (la diferencia entre el comportamiento observado y el potencial o de largo plazo).

G R Á F I C O 1 5
COMPONENTES TRANSITORIOS



Fuente: cálculos propios con datos del INEGI.

Lo anterior nos brinda elementos, en dos vías, para comprender el fortalecimiento de las administraciones municipales mexicanas. El primer camino tiene que ver con la adaptación de las necesidades a las disponibilidades de recursos. Es decir, en períodos de auge o expansión económica, en los cuales se dispone de mayores recursos para los entes locales, el municipio podría atender áreas a las que antes no era posible prestarles atención; crear dependencias, programas, promover la participación de la ciudadanía y contratar más personal. Asimismo, en los períodos de contracción de la actividad económica, en los cuales los recursos disminuyen, el municipio se ve en la obligación de suspender algunos programas emprendidos, disminuir los recursos de las dependencias antes creadas o, simplemente, cerrarlas.

La segunda vía hace referencia al fortalecimiento de las administraciones locales. En las condiciones descritas anteriormente, difícilmente un municipio podría lograr constituir una sólida y permanente base administrativa, ya que el vaivén de los recursos, ligado a la volatilidad de la actividad económica, impone fuertes restricciones al fortalecimiento de una base burocrática municipal.

Este análisis corresponde al total de municipios del país. En otras palabras, lo anterior describe la forma en que se comportan ingresos y gastos municipales ante las variaciones de la actividad económica. Pero, como lo hemos mencionado, las particularidades de los municipios mexicanos, que los llevan a

presentar enormes diferencias entre urbanos y rurales, hacen indispensable que el análisis se realice por categorías.

C U A D R O 5

CORRELACIONES ENTRE ALGUNOS RUBROS DE INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES

MUNICIPIOS	GASTOS	INGRESOS PROPIOS	PARTICIPACIONES
METROPOLITANOS	EGRESOS TOTALES	0.4819	0.9051
	GASTO CORRIENTE	0.5373	0.8673
URBANOS MEDIOS	EGRESOS TOTALES	0.4217	0.9429
	GASTO CORRIENTE	0.4989	0.9308
URBANOS CHICOS	EGRESOS TOTALES	0.3169	0.9798
	GASTO CORRIENTE	0.4027	0.9883
SEMIRRURALES	EGRESOS TOTALES	-0.3722	0.9709
	GASTO CORRIENTE	-0.4113	0.9860
RURALES	EGRESOS TOTALES	-0.5651	0.9612
	GASTO CORRIENTE	-0.4689	0.9925

Fuente: Cálculos propios con datos de INEGI.

El cuadro 6 muestra las correlaciones entre ingresos propios y participaciones con los egresos totales y el gasto corriente. Varias son las lecciones que se desprenden de este análisis. En primer lugar, pueden observarse las diferencias entre las zonas urbanas y rurales, éstas últimas presentan correlaciones más altas entre el gasto total y corriente con las participaciones, que entre estos egresos y los ingresos propios. En otras palabras, en los municipios rurales el gasto depende más de las participaciones que de los ingresos que se generan al interior del municipio, lo cual demostraremos más adelante.

Adicionalmente, las correlaciones entre ingresos propios y los gastos totales y corrientes, para todos los municipios rurales, no sólo resultó ser baja, sino que adicionalmente presentó signo negativo. Lo anterior nos indica dos problemas diferentes. En primer lugar los ingresos propios no están muy relacionados con los egresos, lo cual indica que la generación de los gastos municipales no depende de los recursos que genera el municipio a través de su propio esfuerzo fiscal. En segunda instancia, y relacionado con lo anterior, son las participaciones federales las que explican las variaciones de los gastos.

Así entonces, en la medida en que el municipio se hace más pequeño, transita de lo urbano a lo rural, la correlación entre las participaciones y el gasto corriente es más alta que la correlación entre las participaciones y el gasto total, lo cual nuevamente confirma la estrecha relación que existe entre las participaciones federales y el gasto administrativo que se ejecuta en el ámbito rural. Los municipios más pequeños continúan presentando una estrecha relación entre el gasto que realizan para pagar su burocracia y los recursos que reciben de la federación.

Por otro lado, estas diferencias entre municipios conviven con la marcada centralización de ingresos y gastos por parte de los órganos centrales de gobierno. En suma, lo que observamos es la conjugación de dos desequilibrios estructurales:

1. *Desequilibrio vertical.* Tiene que ver con la escasa participación de los entes locales en las decisiones de ingresos y egresos. Así, para el año 2000 cerca del 90% de los ingresos brutos que recibieron los Estados, tenían como origen transferencias y participaciones federales; en tanto que en el orden municipal estos rubros alcanzaron aproximadamente el 70% de los ingresos totales.
2. *Desequilibrio horizontal.* Hace referencia a las marcadas diferencias entre los municipios. Al tiempo que para el promedio de municipios metropolitanos mexicanos, los ingresos propios representaron más del 70% de las transferencias, en los municipios más pequeños del país esta proporción no alcanzó el 8%.

Por otro lado, contrastan los incrementos en el gasto corriente con los permanentes rezagos en infraestructura que presenta el país. Así, en el año 2000 el gasto corriente para el total de municipios del país creció 9.6%, en términos reales, en tanto que el gasto ejecutado en obra pública aumentó 6.5%. La problemática radica en el hecho de que el fortalecimiento institucional que podría estarse generando con el mayor gasto corriente, no es compatible con las necesidades en prestación de servicios que presentan los municipios mexicanos.

C U A D R O 6
HOGARES SIN SERVICIOS PÚBLICOS EN MÉXICO

CONCEPTO	NACIONAL		ESTRATO MÁS POBRE NACIONAL	ESTRATO MÁS POBRE EN CHIAPAS
	MILLONES		PORCENTAJE	
SIN AGUA	3.2	14	37	89
SIN DRENAJE	1.1	5	15	21
SIN ELECTRICIDAD	6.1	27	N.D.	N.D.

Fuente: Felipe Calderón, 2003. Asamblea General de ALIDE.

Pese a las dificultades que presentan las estadísticas disponibles, no cabe duda que el país requiere una fuerte inversión que comience a equilibrar tal déficit. Por ejemplo "para el período 2001-2006, las necesidades de vivienda nueva a

nivel nacional se estiman en 4.2 millones de unidades; de éstas, el 60% equivalente a 2.3 millones de viviendas, para la población de menores ingresos (ingreso inferior a 3 salarios mínimos) que no es sujeta de financiamiento tradicional” (Alva, 2002:2). Asimismo, de acuerdo al informe de desarrollo del Banco Mundial, en México el porcentaje de carreteras pavimentadas que se encuentran en buenas condiciones es de aproximadamente el 60%.

Como hemos mencionado, contrastan tales necesidades con los incrementos en la burocracia municipal y los mayores salarios pagados. Así por ejemplo, encontramos que los presidentes municipales de Ecatepec, Cuautitlán Izcalli, Atizapan de Zaragoza y Tecámac (todos en el Estado de México) perciben mensualmente salarios de 420 mil 477, de 179 mil 765, de 145 mil y de 141 mil 695, respectivamente¹⁸.

Esta situación es común en gran número de municipios del país, tanto grandes como pequeños, del norte y del sur de la República. En tal sentido, varios análisis comparados relacionan los salarios de los funcionarios mexicanos con los de otras naciones. Una idea de lo anterior: los salarios de los presidentes de Chile, España y Brasil en dólares (después de descontar los impuestos pagados) son 29,400; 77,000 y 41,000; respectivamente. En el caso de México, tenemos:

C U A D R O 7
SALARIOS DE LOS PRESIDENTE MUNICIPALES EN MÉXICO^a

MUNICIPIO	INGRESO NETO (MENSUALES)	EN DÓLARES AL MES ^b .	EN DÓLARES AL AÑO
GUADALAJARA, JAL.	\$110,585.00	10531.9	126382.9
ZAPOPAN, JAL.	\$85,136.82	8108.3	97299.2
TLAQUEPAQUE, JAL.	\$54,662.00	5205.9	62470.9
LEÓN, GUANAJUATO	\$45,000.00	4285.7	51428.6
VALLE DE SANTIAGO, GUANAJUATO.	\$72,993.66	6951.8	83421.3
DISTRITO FEDERAL (JEFE DELEGACIONAL)	\$59,746.50	5690.1	68281.7
GENERAL ESCOBEDO, NUEVO LEÓN	\$42,394.00	4037.5	48450.3
SAN NICOLÁS DE LOS GARZA, NUEVO LEÓN	\$77,578.00	7388.4	88660.6
EL CARMEN CAMPECHE	\$90,000.00	8571.4	102857.1
MONTERREY, NUEVO LEÓN	\$97,496.00	9285.3	111424.0
QUERÉTARO	\$130,000.00	12381.0	148571.4
SAN LUIS POTOSÍ	\$50,000.00	4761.9	57142.9

Fuente: Zepeda, 2002.

Notas: a/Valores netos sin descontar impuestos.

b/Convertido a una tasa de 10.5 pesos por dólar.

¹⁸En febrero de 2002, por acuerdo del cabildo de Ecatepec, se reduce los salarios del presidente municipal, así como de los regidores. El nuevo salario del alcalde fue de 140 mil pesos al mes y de los regidores de 80 mil pesos.

Hemos observado, a través de este apartado, que existen notorias diferencias entre los municipios rurales y urbanos en México, que aún persisten fuertes desequilibrios en materia de dotación de infraestructura y prestación de algunos servicios públicos y que el gasto corriente en los municipios mexicanos resulta bastante alto.

En el próximo capítulo se mostrará que los municipios mexicanos realizan un gasto administrativo más eficiente cuando los recursos son generados por ellos mismos. La verificación de esta hipótesis nos ayudará a comprender mejor la forma en que se toman las decisiones financieras al interior de los municipios mexicanos y nos orientará en el camino que deberán tomar las reformas correspondientes.

Elasticidades y efecto Valor de Origen

En la literatura sobre descentralización y federalismo fiscal, se identifica el llamado efecto *flypaper* como la tendencia que tienen los gobernantes a aumentar el gasto en una proporción mayor, ante un aumento en las transferencias recibidas, que ante un incremento de la misma magnitud en el ingreso total de los agentes de la localidad. Esta consideración, al igual que otras más de carácter teórico, son el fundamento o base para la siguiente propuesta:

Una administración local realiza un gasto más eficiente cuando los recursos provienen de ingresos propios y no de transferencias federales. Este fenómeno se denominará, para efectos de esta investigación, como efecto “Valor de Origen”.

Para calcular el efecto “Valor de Origen” es necesario encontrar la forma en que los gastos responden, tanto a los ingresos propios de los gobiernos subnacionales como a las transferencias o participaciones federales. Es decir, vamos a calcular la elasticidad del gasto con respecto a los ingresos y a las transferencias. En forma más particular, se calcularán:

1. La elasticidad del gasto corriente con respecto a los ingresos propios. Esto es:

$$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$$

2. La elasticidad del gasto de inversión con respecto a los ingresos propios. Esto es:

$$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$$

3. La elasticidad del gasto corriente con respecto a las participaciones. Esto es:

$$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$$

4. La elasticidad del gasto de inversión con respecto a las participaciones. Esto es:

$$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$$

Posteriormente, se calcula el índice "Valor de Origen", el cual relaciona las respectivas elasticidades de la siguiente forma:

1. Si la elasticidad del gasto corriente con respecto a los ingresos propios es mayor que la elasticidad del gasto corriente con respecto a las participaciones, esto es:

$$\frac{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}}{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}} < 1$$

Entonces, decimos que el gasto corriente responde de forma más eficiente cuando proviene de ingresos propios que cuando su fuente son recursos federales, es decir participaciones.

2. Si la elasticidad del gasto de inversión con respecto a los ingresos propios es mayor que la elasticidad del mismo gasto con respecto a las participaciones, esto es:

$$\frac{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}}{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}} > 1$$

Entonces, decimos que el gasto de inversión responde de forma más eficiente cuando proviene de ingresos propios que cuando su fuente son recursos federales.

Las posibilidades que ofrece el análisis de las elasticidades son muy variadas. Así, por ejemplo, podríamos comparar la elasticidad del gasto corriente frente a los ingresos propios, con la elasticidad del gasto de inversión frente a la misma fuente de ingresos. Este análisis nos estaría dando luces sobre

la forma en que los gobiernos subnacionales destinan sus recursos, la racionalidad con la que lo hacen y los cambios que se presentan en el tiempo.

El caso de México

El estudio a través de elasticidades y el cálculo del efecto “Valor de Origen” arroja los siguientes resultados para el caso mexicano, diferenciados por tipos de municipios. El análisis contempla las siguientes categorías: Municipios rurales, semirurales, urbanos chicos, urbanos medios y metropolitanos.

C U A D R O 8

ANÁLISIS DE ELASTICIDADES INGRESO-GASTO PARA MUNICIPIOS METROPOLITANOS MEXICANOS

ELASTICIDADES	PROMEDIO		INTERPRETACIÓN
	1989- 2000	1996-2000	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$	0.690669	0.7013288	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$	0.682106333	0.6237654	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.88045875	0.8575354	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.7930335	0.8286282	
EFFECTO "VALOR DE ORIGEN"			
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte} \supset 1$ $\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.784442201	0.817842389	RESULTA MÁS EFICIENTE EL GASTO CORRIENTE QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE INGRESOS PROPIOS
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.} \supset 1$ $\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.860122975	0.752768733	ES MÁS EFICIENTE EL GASTO DE INVERSIÓN QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE PARTICIPACIONES FEDERALES. VALE LA PENA SEÑALAR QUE EL GASTO DE INVERSIÓN INCLUYE LAS TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN.

C U A D R O 9

ANÁLISIS DE ELASTICIDADES INGRESO-GASTO PARA MUNICIPIOS URBANOS MEDIOS MEXICANOS

ELASTICIDADES	PROMEDIO		INTERPRETACIÓN
	1989-2000	1996-2000	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$	0.65427725	0.6166638	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$	0.602460917	0.5681038	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.936075083	0.915603	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.95287925	0.9879044	
EFFECTO "VALOR DE ORIGEN"			
$\frac{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}}{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}} \supset 1$	0.698958087	0.673505657	RESULTA MÁS EFICIENTE EL GASTO CORRIENTE QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE INGRESOS PROPIOS
$\frac{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}}{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}} \supset 1$	0.63225316	0.57505949	ES MÁS EFICIENTE EL GASTO DE INVERSIÓN QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE PARTICIPACIONES FEDERALES. VALE LA PENA SEÑALAR QUE EL GASTO DE INVERSIÓN INCLUYE LAS TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN.

C U A D R O 1 0
ANÁLISIS DE ELASTICIDADES INGRESO-GASTO PARA
MUNICIPIOS URBANOS CHICOS MEXICANOS

ELASTICIDADES	PROMEDIO		INTERPRETACIÓN
	1989-2000	1996-2000	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$	0.48364175	0.4421732	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$	0.433802833	0.4634942	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.967771917	0.95063	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	1.104216	1.393959	
EFFECTO "VALOR DE ORIGEN"			
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte} \supset 1$ $\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.499747659	0.465137014	RESULTA MÁS EFICIENTE EL GASTO CORRIENTE QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE INGRESOS PROPIOS
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.} \supset 1$ $\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.392860485	0.332502032	ES MÁS EFICIENTE EL GASTO DE INVERSIÓN QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE PARTICIPACIONES FEDERALES. VALE LA PENA SEÑALAR QUE EL GASTO DE INVERSIÓN INCLUYE LAS TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN.

C U A D R O 1 1
ANÁLISIS DE ELASTICIDADES INGRESO-GASTO PARA
MUNICIPIOS SEMIRRURALES MEXICANOS

ELASTICIDADES	PROMEDIO		INTERPRETACIÓN
	1989-2000	1996-2000	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$	0.482144333	0.4247748	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$	0.355082833	0.3154998	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	1.116141083	1.1484526	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.8774705	0.9999372	
EFECTO "VALOR DE ORIGEN"			
$\frac{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}}{\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}} \supset 1$	0.431974363	0.369867072	RESULTA MÁS EFICIENTE EL GASTO CORRIENTE QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE INGRESOS PROPIOS
$\frac{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}}{\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}} \supset 1$	0.404666406	0.315519615	ES MÁS EFICIENTE EL GASTO DE INVERSIÓN QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE PARTICIPACIONES FEDERALES. VALE LA PENA SEÑALAR QUE EL GASTO DE INVERSIÓN INCLUYE LAS TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN.

C U A D R O 1 2
ANÁLISIS DE ELASTICIDADES INGRESO-GASTO PARA
MUNICIPIOS RURALES MEXICANOS

ELASTICIDADES	PROMEDIO		INTERPRETACIÓN
	1989-2000	1996-2000	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte}$	0.417802917	0.3377648	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.}$	0.24268225	0.1594214	
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	1.213996083	1.34637	
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.615820333	0.6474858	
EFECTO "VALOR DE ORIGEN"			
$\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Cte} > 1$ $\frac{\partial Gto.Cte}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Cte}$	0.344155078	0.250870712	RESULTA MÁS EFICIENTE EL GASTO CORRIENTE QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE INGRESOS PROPIOS
$\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Ing.Ppio} * \frac{Ing.Ppios}{Gto.Inv.} > 1$ $\frac{\partial Gto.Inv.}{\partial Participac.} * \frac{Participac.}{Gto.Inv.}$	0.394079631	0.246216056	ES MÁS EFICIENTE EL GASTO DE INVERSIÓN QUE SE REALIZA CUANDO PROVIENE DE PARTICIPACIONES FEDERALES. VALE LA PENA SEÑALAR QUE EL GASTO DE INVERSIÓN INCLUYE LAS TRANSFERENCIAS DE LA FEDERACIÓN.

Algunas consideraciones

El análisis de elasticidades muestra cómo ha disminuido, paulatinamente, la respuesta del gasto corriente cuando proviene de ingresos propios. Lo anterior se cumple para todos los grupos, excepto para los municipios metropolitanos, los cuales presentan tendencias menos marcadas¹⁹. Asimismo, los municipios

¹⁹ Las elasticidades muestran cómo la respuesta del gasto ante los ingresos propios es mayor en el período 1989-2000, que en el período 1996-2000.

rurales destinan más recursos de participaciones para el gasto corriente, en tanto que en los municipios urbanos, pese a tener una elasticidad cercana a 1, la respuesta es menor²⁰.

Por otro lado, el efecto “Valor de Origen” muestra cómo al comparar los períodos 1989-2000 con 1996-2000, el gasto corriente responde de forma más eficiente a los ingresos propios que a las participaciones. Es decir, cuando los recursos provienen de ingresos propios, el crecimiento de la burocracia municipal no es tan grande en comparación a si los recursos encontrasen su origen en aportaciones federales. Al igual que el caso anterior, se cumple para todos los municipios excepto para los metropolitanos. En estos últimos, pese a que los ingresos propios continúan presentando mejores resultados sobre el gasto corriente, esta relación cambia de forma que, en el período 1996-2000 los recursos provenientes de ingresos propios, destinados a gasto corriente, son mayores²¹.

Por otro lado, el análisis también confirma las diferencias que existen entre localidades urbanas y rurales. Como se mencionó, la respuesta del gasto corriente ante los ingresos propios es mayor en los municipios urbanos. De forma simétrica, la respuesta del gasto corriente, ante las participaciones federales es muy superior en los municipios rurales mexicanos, lo cual confirma que entre más pequeños sean los municipios más dependen de los recursos federales.

Adicionalmente, antes de aplicar el efecto “Valor de Origen” para los dos tipos de gastos, administrativo y de obra pública, también se realizaron ejercicios que pretendían analizar el efecto sobre el gasto total ejercido por los municipios. Los resultados, reportados a continuación, indican que el gasto ejecutado por los municipios responde de forma diferente en función de la procedencia de los ingresos.

²⁰ Algunos autores han señalado que en los últimos años se ha presentado un fortalecimiento de los gobiernos locales, en materia administrativa. El mayor número de funciones y responsabilidades les ha llevado a crear nuevas dependencias y hacer frente a los nuevos retos que impone la ley.

²¹ Lo cual podría explicarse por el fortalecimiento de la administración pública municipal. De acuerdo con el censo INEGI-INDESOL 2000; en los municipios metropolitanos se han creado nuevas dependencias, algunas bastante especializadas y con gran capacidad técnica, para hacer frente a las nuevas obligaciones.

C U A D R O 1 3
ELASTICIDADES DE LOS EGRESOS TOTALES

TIPO DE MUNICIPIO	CON RESPECTO A LOS INGRESOS PROPIOS	CON RESPECTO A LAS APORTACIONES FEDERALES
RURALES ^{a/}	0.105	0.833
SEMIRRURALES	0.143	0.827
URBANOS CHICOS	0.206	0.766
URBANOS MEDIOS	0.328	0.628
METROPOLITANOS	0.487	0.466
PROMEDIOS TOTALES		
MUN. RURALES ^{b/}	0.124	0.830
MUN. URBANOS ^{c/}	0.340	0.620

Fuente: Elaboración propia.

Notas: a/ Se demostró la hipótesis de que ambas elasticidades eran iguales con un nivel de significancia del 95%.

b/ Contempla los municipios rurales y semirrurales.

c/ Contempla los municipios urbanos chicos y medios y los metropolitanos.

Son varias las consideraciones importantes que se derivan de este análisis. En primer lugar, hemos denominado al ejercicio realizado, durante toda la investigación, como efecto "Valor de Origen". Sin embargo, es necesario precisar que la teoría contempla el efecto del ingreso de los residentes y de las transferencias federales, sobre el gasto total ejercido por el gobierno local, como efecto "*Flypaper*". En nuestro caso, los ingresos propios (impuestos, productos, aprovechamientos y derechos) no son la mejor medida de lo que sería el ingreso de los habitantes de la localidad.

Pese a lo anterior hemos querido dar el nombre de "Valor de Origen", a los ejercicios efectuados, pese a que se derivan del efecto "*Flypaper*", son su base, su fundamento teórico. Adicionalmente, bien vale la pena recordar que nuestro objetivo es ver cómo responden los diferentes componentes del gasto ante los aumentos de tales ingresos propios y de las aportaciones federales.

Hecha esta salvedad, procedemos a sacar algunas conclusiones arrojadas por las elasticidades. En primera instancia, continúan confirmándose las diferencias entre municipios urbanos y rurales, al tiempo que se ratifica el hecho de que en los municipios más grandes, los metropolitanos, el gasto total presentan una alta dependencia de los recursos que se generan con su propio esfuerzo fiscal. En segundo término, llama la atención el hecho de que la elasticidad de los egresos con respecto a los ingresos propios, aumenten en la medida en que el municipio se hace más grande y disminuya la elasticidad de los egresos, con respecto a las aportaciones federales, también en la medida en que el municipio pasa de rural a urbano.

Lo anterior indica que: en la medida en que pasamos de municipios rurales a urbanos, la respuesta del gasto ante variaciones en las aportaciones federales, se hace menos importante que las que se generan por cambios en los ingresos propios. Esto es importante en la medida en que puede brindar una correcta dirección, tanto a reformas enfocadas a municipios rurales como las prácticas financieras que se realizan al interior de estos entes locales.

Capacidades institucionales

Estudios recientes se han preocupado por analizar las finanzas públicas de los municipios mexicanos desde una perspectiva más amplia²². Se trata de incorporar las cualidades administrativas y capacidades institucionales, como factor crucial que nos permite comprender mejor la forma en que los gobiernos locales en México toman sus decisiones de gasto público.

Es una explicación complementaria que permite comprender mejor el por qué del buen o mal funcionamiento de las finanzas locales, sin caer en las explicaciones tradicionales que sólo lo atribuyen a problemas de mal diseño del federalismo, bien sea a través de la forma en que se distribuyen los recursos, o bien por la inmadurez de los entes locales para hacer frente a los retos y nuevas responsabilidades que impone el actual modelo.

En tal sentido, hemos tomado la muestra de municipios que emplea Cabrero (2003) con la cual analiza la forma en que las capacidades institucionales y administrativas se convierten en determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local, y hemos aplicado en ella los mismos indicadores (efecto "Valor de Origen") propuestos en la investigación. Los resultados se presentan a continuación:

C U A D R O 1 4
ELASTICIDADES DEL GASTO EN MUNICIPIOS DE BUEN MANEJO FISCAL

MUNICIPIOS	GASTO TOTAL		GASTO ADMINISTRATIVO		GASTO EN OBRA PÚBLICA	
	ING. PROPIOS	APORTACIONES	ING. PROPIOS	APORTACIONES	ING. PROPIOS	APORTACIONES
RURALES	0.155	0.796	0.141	0.801	-0.181	0.597
SEMIRRURALES	0.156	0.890	0.235	1.151	0.309	0.787
URB. CHICOS	0.346	0.747	0.592	0.357	0.088	1.114
URB. MEDIOS	0.526	0.546	0.784	0.217	-0.044	1.153
METROPOLITANOS	0.598	0.434	1.129	0.142	-0.179	1.087

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INEGI.

²² Al respecto véase Cabrero, 2003.

Conclusiones importantes se desprenden del análisis anterior:

1. Nuevamente se hacen notorias las diferencias entre municipios rurales y urbanos. En el caso del gasto total, el promedio de municipios (cuadro 13) muestra que en los municipios rurales, en comparación con los de la muestra de buen desempeño, el gasto total responde más a las variaciones de las aportaciones federales que a las de los ingresos propios. Por otro lado, para el caso de las localidades rurales, al comparar los municipios de buen desempeño financiero con los equivalentes a cada grupo, se tiene que el gasto total de los primeros responde más, comparativamente con los segundos, a las variaciones en las aportaciones federales.
2. Tanto en los municipios urbanos de buen desempeño financiero como en los rurales, el gasto total presenta una menor dependencia de las aportaciones federales, lo cual le da un mayor peso a los ingresos propios.
3. Como hemos visto, las capacidades institucionales y las características administrativas de los gobiernos municipales, presentan una estrecha relación con la forma en que se manejan las finanzas públicas. Adicionalmente, al presentar finanzas públicas sanas, situación compatible con ciertas capacidades institucionales y administrativas, se cumple también que el gasto ejercido por el municipio también se ejecuta de forma más eficiente.

Conclusiones y recomendaciones de política

Esta investigación nos ha permitido indagar sobre la forma en que, al interior de los municipios mexicanos, son tomadas las decisiones de gasto corriente e inversión en obra pública. Hemos descubierto que el gasto corriente que realizan los municipios mexicanos, es más eficiente cuando los recursos para financiarlo provienen del propio esfuerzo fiscal del municipio y no de participaciones o aportaciones federales. Hemos confirmado, adicionalmente, la necesidad de elaborar análisis, políticas y demás que consideren las diferencias entre municipios.

Por tanto, resulta razonable destinar un apartado especial para las conclusiones y recomendaciones del trabajo. Comenzando por las segundas, y enumerándolas en un listado que no pretende clasificarlas según su importancia, se presentan a continuación algunas líneas generales de acción encaminadas a consolidar el proceso de descentralización fiscal en México:

1. **En el ámbito político.** La consolidación del proceso de descentralización en México, tanto fiscal como administrativa, requiere del apoyo decidido de los poderes ejecutivo y legislativo. Éstos no sólo deben crear los mecanismos idóneos para que los entes locales puedan cumplir con éxito

sus labores, sino que al tiempo deben procurar y construir relaciones de armonía entre los diversos niveles de gobierno.

En tal sentido, la propuesta se enfoca en dos aspectos. En primer lugar, deben revisarse las competencias de los entes locales, en función de los recursos que actualmente le son entregados y de las posibilidades, que en materia fiscal, posee. En segunda instancia, deben promoverse decididamente las relaciones inter e intra gubernamentales. Por sí solo, el municipio difícilmente puede hacer frente a muchas de las problemáticas que le aquejan, de forma tal que las relaciones con los diversos niveles de gobierno son fundamentales, al igual que las relaciones con otros municipios. La idea de crear gobiernos metropolitanos, que logren dar respuesta a problemas específicos de los municipios que los componen, debe ser considerada y promovida.

2. ***En el ámbito institucional.*** Es necesario fortalecer y modernizar las instituciones municipales. Actualmente conocemos más sobre las dinámicas al interior de los municipios mexicanos. Sabemos, por ejemplo, que aquellas administraciones que cuentan con cuadros profesionales, combinados con otras características, son las que mejores desempeños financieros presentan. En tal sentido, debe fomentarse la dotación de funcionarios con mayor preparación técnica, con conocimientos en la administración pública, al tiempo que se dotan a los entes locales de mayores y mejores elementos y equipos técnicos.

Adicionalmente, deben promoverse los mecanismos y la cultura para una adecuada rendición de cuentas en la esfera local. Las mayores obligaciones administrativas y fiscales requieren también de un mayor compromiso de los administradores públicos y de procesos adecuados de formulación, diseño y elaboración de políticas, que lleven a los funcionarios a actuar veraz y responsablemente.

3. ***Adecuada gestión hacendaria.*** Sin pretender entrar en detalles, pues mucho se ha escrito sobre el tema en los últimos años, consideramos adecuado dotar a los municipios de los mecanismos apropiados para que puedan hacer frente a las obligaciones contraídas. En tal sentido, más que crear nuevos impuestos locales (en ocasiones los impuestos no son cobrados por los municipios o no se hace uso de las facultades que en materia tributaria poseen), se les debe otorgar más margen de acción a éstos en cuanto a las tarifas, formas de cobro y bases tributarias. Se les deben especificar, correctamente, las posibilidades que poseen en tal sentido y adecuar las formulas de distribución de recursos de manera tal que se reporten ventajas por el cobro de los tributos correspondientes.

Por otro lado, y como ya lo hemos planteado en el desarrollo de la investigación, resulta adecuado exigir a los municipios mexicanos que cubran un porcentaje importante de su gasto corriente con sus propios recursos. Las participaciones y aportaciones federales no pueden continuar

financiando los irresponsables incrementos de las plantillas de personal burocrático. Como lo hemos demostrado, es más eficiente el gasto burocrático que se genera con ingresos propios y, como hemos especificado también, la función más importante que debe cumplir el municipio es la de dotar o prestar servicios públicos y ampliar la infraestructura y el equipamiento urbano (más aun que generar empleos).

En suma, las recomendaciones de política expresas en esta investigación se orientan a la puesta en marcha de acciones concretas. En la actualidad conocemos más sobre la realidad municipal, lo cual debería traducirse en políticas más claras y de mayor impacto. Así, en el terreno de las finanzas públicas locales, dado que cada día sabemos mejor a qué responden éstas, es hora de concentrar las acciones en la búsqueda de equilibrios financieros que permitan satisfacer las crecientes necesidades locales. De allí que la propuesta de crear los medios para eficientar su gasto resulte tan llamativa.

Finalmente, y a manera de conclusión, presentaremos algunas de las características más trascendentales en la evolución de las finanzas públicas municipales mexicanas, al igual que los hallazgos más importantes de ésta investigación.

Desde hace ya varios años un grupo destacado de académicos y profesionales se han preocupado por el análisis exhaustivo de la compleja realidad municipal. Sus investigaciones, con un alto contenido teórico y metodológico, se han enriquecido de experiencias prácticas y quizás éste sea su mayor aporte, es decir han logrado combinar exitosamente la teoría con la evidencia empírica.

Gracias a ello hoy conocemos más sobre los municipios mexicanos. Sabemos de sus diferencias, de las necesidades de adecuar las políticas públicas a éstas, de los diversos actores que hacen parte del acontecer municipal (sus potencialidades e intereses) del estado actual de la administración pública y de la infraestructura con la que cuentan los municipios, de sus necesidades y de los principales retos que deben enfrentar en los próximos años. Gracias a estos autores y sus investigaciones, este trabajo analizó a los municipios de acuerdo a su tamaño, sus capacidades y cualidades administrativas y se preocupó por desagregar el gasto que al interior de éstos se realiza.

Por otro lado, hoy también conocemos más sobre los procesos de descentralización fiscal y administrativa en México. Sabemos, por ejemplo, que el actual sistema de participaciones y aportaciones federales trae consigo cierta reducción en el esfuerzo fiscal de las administraciones locales²³. Lo cual

²³ En su trabajo, *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos*, Uri Raich (2002) demuestra que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, FAISM ha impactado negativamente en la recaudación de los municipios mexicanos. El autor también señala la necesidad de hablar de capacidad fiscal y no de esfuerzo fiscal, haciendo referencia a que la disminución en la recaudación de los municipios pequeños o pobres, por ejemplo, pudiese ser causa de su falta de bases gravables, más que de una decisión 'racional' de seguir una estrategia de 'pereza fiscal'.

se refleja en la continua disminución de los ingresos propios en relación con los totales²⁴, pese a las facultades tributarias que la ley ha otorgado a los municipios mexicanos. Adicionalmente, se mantienen los desequilibrios que se presentaban al momento de iniciar el proceso de descentralización política, fiscal y administrativa. Esto es, un desequilibrio vertical y otro horizontal.

En el primer caso, el desequilibrio vertical, se origina básicamente en la limitada capacidad impositiva de los municipios mexicanos y en las enormes responsabilidades de gasto público que deben enfrentar. Esta situación los conduce a depender considerablemente de las transferencias federales, de forma tal que para el año 2000, del gasto público total, el gobierno nacional ejecutó directamente el 71.2%, los estados el 23.7% y los municipios el 5.1%. Por su parte, los desequilibrios horizontales tienen que ver con las enormes diferencias entre regiones, y la necesidad de buscar una mayor equidad e igualdad, a través de los recursos que la Federación entrega a los gobiernos locales.

Del lado de los egresos, llama la atención la estrecha relación entre el gasto corriente y los ingresos municipales, que encuentran su fuente en las aportaciones federales²⁵. Lo que sorprende de esta situación es cómo se afianza la dependencia de los recursos federales en la medida en que el municipio se hace más pequeño y cómo se va desvaneciendo, cuando el municipio es más pequeño, la relación de los egresos con los ingresos propios.

Asimismo, la relación entre los egresos totales y los administrativos con los ingresos propios y las aportaciones federales, confirmó la hipótesis de que los municipios más grandes, los metropolitanos, poseen una dinámica diferente a los demás. La dependencia del gasto de estos municipios, para con los recursos federales, es mucho menor, en tanto que la relación entre egresos e ingresos propios es considerablemente alta. Del mismo modo, los municipios rurales al depender tanto de los recursos federales, presentan una correlación muy pequeña (e incluso negativa) entre los egresos y los ingresos propios.

Finalmente, y probablemente lo que representa el aporte más significativo de ésta investigación, hemos calculado la respuesta del gasto público municipal ante los cambios en los ingresos propios y las aportaciones federales, "Efecto *Flypaper*". Los resultados indican que, en general, el gasto público ejecutado por los gobiernos locales en México, responde más a las variaciones en los ingresos transferidos por la Federación que aquellas que se presentan por aumentos en los ingresos que son generados por el propio municipio. Esto es, ante un aumento porcentual en las aportaciones federales, los gastos se incrementan en un porcentaje mayor que el generado por aumentos en los ingresos propios.

²⁴ La relación ingresos propios entre ingresos totales decreció aproximadamente 17 puntos en el transcurso de la década pasada, al pasar de 37.8% en 1990 a 20.5% en el año 2000.

²⁵ Para el año 2000, de acuerdo con los datos reportados por el INEGI, del total de egresos de los municipios mexicanos aproximadamente el 50% se destinó a gastos administrativos.

Asimismo, al momento de explicar las variaciones en el gasto total, para los diferentes grupos de municipios, a partir de cambios en los ingresos propios y en las aportaciones federales, encontramos que en los municipios rurales la respuesta del gasto total ante cambios en los ingresos propios, es mayor que en el caso de los municipios urbanos. Para el otro caso, es decir las variaciones en el gasto explicadas por variaciones en las aportaciones federales, encontramos que es mayor en el caso de los municipios urbanos, en comparación con los rurales.

Estos resultados ratifican el hecho de que existen diferencias considerables entre los municipios urbanos y rurales, en cuanto a la forma en que son tomadas las decisiones de gasto. Adicionalmente, nos brindan una aproximación acerca de lo que podrían ser las respuestas, que sobre el gasto presentan los diversos municipios, ante aumentos en sus ingresos propios y de aquellos que la Federación transfiere. Esto es, el análisis anterior nos habla de las preferencias de gasto, de acuerdo al origen de los recursos, que presentan los municipios mexicanos.

Sin embargo, cuando desagregamos el gasto público, en gasto corriente y gasto de inversión, los resultados se hacen aún más interesantes. En este caso, el gasto corriente responde de forma más eficiente ante los cambios en los ingresos propios que ante las variaciones en las aportaciones federales²⁶.

Esta situación deriva en lo que es nuestra principal propuesta o recomendación de política pública: deben crearse los mecanismos que obliguen a los municipios mexicanos a hacer frente, de forma más responsable, a los desmesurados aumentos en el gasto corriente. Esto es, debe obligarse a los municipios a cubrir su gasto corriente con sus ingresos propios en porcentajes no inferiores al 80%. Lo anterior permitirá mantener finanzas públicas más sanas, al igual que la correcta ejecución de los recursos dirigidos a la obra pública.

Así, existen valiosas experiencias que nos brindan luces en tal sentido. El caso de Colombia, por ejemplo, en el que a través de la ley 617 de 2000 (incorporada en la Ley Orgánica del Presupuesto) se busca fortalecer la descentralización y dictar normas para la racionalización del gasto público nacional. Dicha ley establece varias categorías de municipios²⁷, de acuerdo a su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación. Asimismo, establece que. "Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean

²⁶ El análisis, realizado para todos los municipios del país agrupados en diferentes categorías según su tamaño, verificó esta situación para todos los municipios. Sin embargo, al analizar la evolución del indicador propuesto se encontró que en los municipios metropolitanos el gasto corriente cada vez responde más a los aumentos en los ingresos propios que a los incrementos en las aportaciones federales.

²⁷ El país se encuentra estructurado bajo un sistema unitario. Guardando las diferencias que lo anterior implica, un departamento (nivel de gobierno que agrupan un conjunto de municipios) sería más o menos el equivalente a un estado en México.

suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas” (Ley 617 de 2000: 4).

Llevado al caso de México resulta razonable pensar en un mecanismo que, sujeto a los recursos que la federación transfiere, lleve a los municipios a responder con ingresos propios por un porcentaje considerable de su gasto corriente. Atendiendo a las diferencias entre los municipios urbanos y rurales es posible establecer diversos porcentajes para unos y otros (dado, como lo hemos visto, la importancia que presentan los recursos federales para los municipios rurales). Asimismo, el tránsito hacia tal porcentaje deseado se puede hacer en forma gradual, es decir, dando un plazo (de al menos 5 años) para que los municipios alcancen su correspondiente porcentaje.

De forma más específica la propuesta se estructura de la siguiente forma:

C U A D R O 1 5
RELACIÓN: GASTOS ADMINISTRATIVOS / INGRESOS PROPIOS

	PROMEDIO ACTUAL	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5
RURALES	43.7%	45%	50%	55%	60%	70%
SEMIRRURALES	47.5%	45%	50%	55%	60%	70%
URBANOS CHICOS	48.2%	50%	55%	60%	65%	75%
URBANOS MEDIOS	51.7%	50%	55%	60%	65%	75%
METROPOLITANOS	50.5%	50%	55%	60%	70%	80%

Así, es posible alcanzar la meta propuesta a través de incrementos graduales en los porcentajes, sujetos o amarrados a los recursos que la federación debe entregar a los municipios. Esta fórmula gradual nos conducirá a finanzas municipales más sanas en el sentido de que un porcentaje importante del gasto corriente, que se ejecute, deberá ser soportado directamente por el municipio.

Como podemos observar, el camino hacia lo que podríamos denominar “los porcentajes de eficiencia” no son tan complicados para los municipios mexicanos. Los promedios actuales nos permiten pensar en un tránsito posible, pero que requiere de mucho esfuerzo y capacitación. Adicionalmente, la alternativa de estudiar y copiar lo que estén haciendo los municipios similares resulta también bastante atractiva.

Bibliografía

- Acosta, Pablo y Andrés Loza (2001), *Burocracia y federalismo fiscal: un marco teórico para el análisis del efecto "Flypaper"*. Universidad Nacional de la Plata. Argentina, junio.
- Bazdresch Parada, Miguel y Raúl Solís Barrueta, Coordinadores (2001), *Gobiernos locales: Democracia y Reforma del Estado*. Memoria del 2 Congreso.
- Cabrero, Enrique, Coordinador (2002), *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, primera edición, Premio Gobierno y Gestión Local. CIDE y Fundación Ford.
- Cabrero, Enrique e Isela Orihuela (2002), *Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de Haciendas Locales*.
- Cabrero, Enrique y Jorge Martínez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery" en: Giugale, M y S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Banco Mundial, EEUU.
- Cabrero, Enrique (2000). *Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos*, Documento de Agenda para la reforma municipal, CIDE, México.
- Cabrero, Enrique y Ady Carrera (2000), *Fiscal Decentralisation and Institutional Constrains. Paradoxes of the Mexican Case*, DTAP, CIDE, Mexico.
- Cabrero, Enrique (1998), *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993), Logros y desencantos*. Miguel Angel Porrúa-CIDE, México.
- Cabrero, Enrique (1996). *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México.
- CEDEMUN-INEGI, *Censo Municipal 1995*, México.
- CIDE (2000), *Cuadernos de debate de la Agenda para la Reforma Municipal en México*, México (<http://www.municipio.org.mx>).
- Díaz Cayeros, Alberto (2003). *Federalism and the Political Limits of Redistribution*. Stanford University, Department of Political Science. Presentado en el Seminario: "Nuevos Retos de la Descentralización Fiscal en América Latina" en el Centro de Investigación y Docencia Económica, México, March 7.
- García Del Castillo, Rodolfo (1995). *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas*, DTAP 32, CIDE, México.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillén, Compiladores (1999). *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. Memorias del seminario en el CIDE, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México.
- Guiugale, M. y S. Webb (2000). *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons forms Mexico*, World Bank, Washington, D.C.
- Gutiérrez, Alfonso; Heriberto Escobar y Eber Gutiérrez (2000). *Hacienda Pública. Un enfoque económico*. Lito Brasil, Ltda, primera edición, Itagui, Colombia.
- Hernández Trillo, Fausto, Rafael Gamboa y Alberto Díaz (1999). *Fiscal Decentralization in México: The Bailout Problem*. Documento de trabajo núm. 164, División de Economía. CIDE, México.
- Hernández Trillo, Fausto (2000). *Manejo de riesgos financieros en entidades federativas de México: fondo de Contingencia Estatal para enfrentar riesgos*

- macroeconómicos*. Documento de trabajo núm. 191, División de Economía. CIDE, México.
- INDESOL (2003), *Perfil y Perspectivas de los Municipios Mexicanos para la Construcción de una Política Social de Estado*.
- INDESOL-INEGI *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000*, INDESOL-INEGI.
- INEGI, *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México*, ediciones de 1978 a 1997, México.
- Ley 617 de 2000, Colombia, junio 10 de 2000.
- Núñez Miñana, H. y A. Porto (1982), "Evolución de Ingresos y Gastos Públicos de la Provincia de Buenos Aires: 1885-1979", *Económica*, enero-agosto, 1-2.
- Musgrave, Richard and Peggy Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill, USA.
- Oates, W. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism" en *Journal of Economic Literature*, September 1999.
- Oates, W. (1991). "Fiscal Federalism: An Overview", in R. Prud'homme (ed.): *Public Finance with Several Levels of Government*, Proceedings of the 46 th Congress of the International Institute of Public Finance, Brussels, 1991, Foundation Journal of Public Finance.
- Premio Gobierno y Gestión Local, *Prácticas municipales exitosas*, Tomos I y II, CIDE-Fundación Ford, 2001 y 2002, México.
- Raich, Uri (2002), *Impacts of Expenditure Decentralization on Mexican Local Governments*. Documento de Trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. AP-102.
- Shah, Anwar (1998), *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?* Washington, D.C-EEUU. World Bank.
- Shah, Anwar (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*. Washington, D.C-EEUU. World Bank.
- Stata (2000), *Statistics, Graphics and Management. Stata Statistical Software: Release 7.0*. College Station, TX: Stata Corporation.
- World Bank (1994), *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*; Washington, D.C.