

---

## II. Finanzas municipales en México: Los problemas a superar y los dilemas a enfrentar

Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado

### Introducción

Uno de los temas más relevantes en el contexto de los gobiernos municipales es la cuestión de los recursos. La falta de recursos económicos suficientes, la carencia y escasez de equipos técnicos para su manejo, y las trampas estructurales del federalismo fiscal mexicano, hacen de esta agenda una agenda crítica para el funcionamiento del nivel municipal de gobierno. Es claro que las capacidades de los municipios no tienen que ver sólo con la disponibilidad de recursos. Desde las reformas constitucionales de 1983, a partir de las cuales se les asignan más atribuciones a los municipios a través del artículo 115, se ha mostrado que mayores funciones no necesariamente significan mayores capacidades institucionales para el manejo de las mismas, y ciertamente la cuestión financiera es uno de los obstáculos más visibles para lograr los avances esperados.

El objetivo de este capítulo es presentar un panorama actual de los problemas y dilemas de las áreas financieras de los municipios de México. El capítulo se divide en tres partes. La primera es una revisión de los elementos conceptuales básicos sobre las finanzas municipales; la segunda analiza los datos de la Encuesta 2009 con referencia a tres temas específicos: *i)* el perfil de los encargados de la oficina de finanzas, *ii)* el trabajo en cabildo, predial y catastro, y *iii)* la composición del gasto y los fondos municipales; por último,

la tercera parte trata de los principales retos que enfrentan las administraciones municipales desde la perspectiva hacendaria y financiera hoy en día.

## **Descentralización fiscal y capacidades institucionales de los gobiernos municipales**

Invariablemente, cuando se habla de finanzas municipales se tiene que hacer referencia al tema de la descentralización, en general, y de la descentralización fiscal, en particular. La descentralización se refiere al proceso por el cual se reparten las funciones y el poder —que anteriormente estaban concentrados en el gobierno central— hacia los gobiernos subnacionales para que éstos administren y decidan sobre sus propios territorios. En México durante los años ochenta prevalecían condiciones de debilidad, dependencia y empobrecimiento de los municipios, provocados por la fuerte concentración de los recursos en el nivel federal de gobierno y por un alto centralismo del poder político, aspectos que sin duda minaban las capacidades de los municipios y estados para desarrollarse en términos económicos, políticos y sociales. Esta situación, cada vez más insostenible, dio lugar a la descentralización y con ésta surgieron las principales políticas en la materia durante el sexenio de Miguel de la Madrid, específicamente en el año 1983. Estas reformas se consideran como las iniciativas descentralizadoras que marcaron la pauta de un cambio en las relaciones intergubernamentales en México. De acuerdo con Beltrán y Portilla (1986), se pretendía fortalecer el federalismo, reactivar la vida municipal y fomentar el desarrollo regional. Las reformas se concentraron en tres atribuciones a los municipios: *i*) la prestación de servicios públicos, específicamente de agua, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; *ii*) el cobro del impuesto predial, y *iii*) la facultad para formular, aprobar y administrar el uso del suelo y los planes de desarrollo.

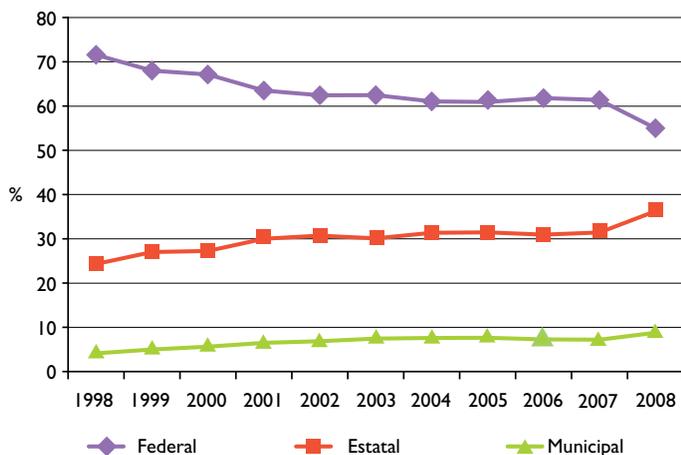
Sin duda las modificaciones realizadas al artículo 115 incrementaron las atribuciones de los gobiernos municipales, lo cual, en teoría, generó la ampliación de la participación del gobierno local en

sus propios asuntos; sin embargo, como varios estudios lo han analizado en detalle (Cabrero, 1998; Rodríguez, 1997), los resultados de dichas reformas fueron limitados y aún hoy en día prevalecen muchos de los problemas que se querían resolver. Uno de los ejemplos más claros de los efectos limitados de las reformas es el de la recaudación del impuesto predial, aunque esta atribución fue uno de los aspectos centrales de las iniciativas de 1983, una gran proporción de los municipios no cuenta todavía con los recursos humanos y técnicos que le permitan realizar este trabajo, y en muchos casos no se cuenta con una base catastral completa y actualizada para poder llevar a cabo esta función.<sup>1</sup> A fin de cuentas, las políticas descentralizadoras de esa época no lograron revertir la centralización de la administración pública, y los cambios en las relaciones intergubernamentales no fueron de la magnitud esperada.

Más adelante, se llevaron a cabo esfuerzos por avanzar en una descentralización fiscal. Ésta se refiere a la transferencia de recursos del nivel federal a los niveles subnacionales con la intención de mejorar los niveles de bienestar y desarrollo del país a través del fortalecimiento de las capacidades locales de gobierno. De acuerdo con los estudiosos de la descentralización fiscal, un proceso de esta naturaleza muestra ventajas y desventajas. Entre las ventajas se menciona que favorece la eficiencia económica, ya que disminuyen los costos de transacción al tener cercanos a la población y al gobierno, esto permite que las demandas de la población se identifiquen de manera más rápida, lo que incrementa la eficiencia del gasto público (Tiebout, 1956; Oates, 1993). En contraste, como parte de los riesgos se argumenta que la descentralización fiscal puede crear inestabilidad macroeconómica y desequilibrios regionales (Prud'homme, 1995), y además se pueden crear desequilibrios fiscales por la deficiencia de capacidades en los niveles locales (Stein, 1998).

<sup>1</sup> Al respecto, cabe mencionar que la recaudación total predial en México es muy baja; de hecho, si la comparamos con la de otros países de similar nivel de desarrollo, vemos que es una de las más bajas de América Latina: en Chile la recaudación representa 0.57 por ciento del PIB nacional; en Argentina 1.63 por ciento; en Brasil 0.40 por ciento; en Bolivia 1.63 por ciento; en Uruguay 1.45 por ciento, mientras que en México apenas equivale a 0.17 por ciento.

**GRÁFICA II.1. Distribución del gasto por nivel de gobierno 1998-2008**

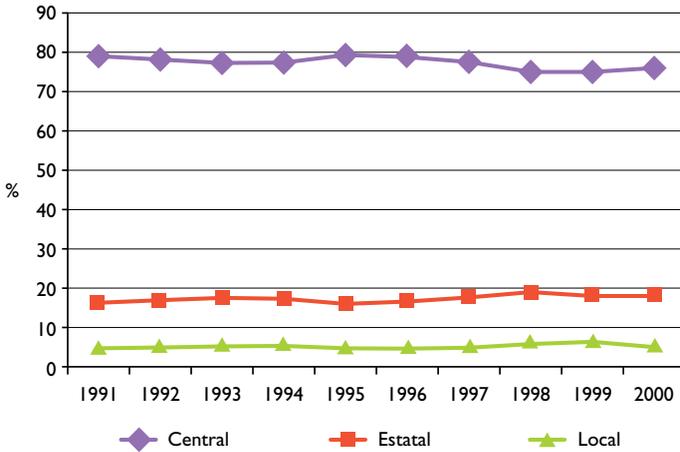


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (1999-2009).

En México, el nivel de descentralización fiscal está regulado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), que fue creado en 1980 y en donde se delimitan las relaciones fiscales intergubernamentales en el país. De acuerdo con Hernández (1997), cuando se creó el SNCF se tenía el objetivo de evitar la duplicación en el cobro de impuestos y tomar en cuenta el nivel de desarrollo económico de cada estado para distribuir las participaciones federales. Así, las principales acciones que se llevaron a cabo fueron las siguientes (Sour, 2004): en 1986 se transfiere el cobro del impuesto predial a los municipios; en 1988 los estados se encargan de cobrar el impuesto al valor agregado (IVA); en 1991 se incluye un criterio de tamaño para asignar las participaciones a los estados; en 1996, a través del ramo 26 se pretende aliviar la pobreza, y en 1998 los recursos del ramo 26 cambian al 33, en el que se agrupan las aportaciones federales a estados y municipios; estos fondos los asigna el gobierno federal, los regulan los estados y están dirigidos a educación, salud, infraestructura básica, seguridad pública, alimentación y asistencia social.

En 1999 se realizó una nueva reforma al artículo 115 constitucional, con la cual se otorga un mayor poder de decisión a los

**GRÁFICA II.2.** Distribución del ingreso por nivel de gobierno 1998-2008



Fuente: Elaboración propia con base en datos del IMF (2002).

municipios al establecer que pueden solicitar al gobierno estatal la transferencia de servicios propios del orden municipal. Antes de esta reforma, los gobiernos estatales tenían el poder de decidir a qué municipios los transferían, lo cual podía generar discrecionalidad en la acción estatal. A partir de 1999, los municipios contaron con mayores recursos legales, ya que aunque el gobierno estatal sigue decidiendo sobre el otorgamiento de los servicios, el municipio puede apelar la decisión a través de controversias constitucionales acudiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que tiene la última palabra.

Una primera observación es que la evolución del federalismo fiscal en México presenta una clara tendencia a la descentralización del gasto, pero en contraparte muestra distorsiones importantes en la fuerte concentración del ingreso, como las gráficas II.1 y II.2 lo muestran. Esta distorsión en el ingreso genera desequilibrios verticales que constituyen una trampa del federalismo fiscal mexicano y no plantean los incentivos correctos, es decir, que cada nivel de gobierno debería tender en teoría a generar los ingresos que eroga; de no respetarse este principio, se pueden generar comportamientos de *populismo fiscal* por parte de gobiernos locales, que gastarían

con descuido al no tener que recaudar sus propios recursos (Musgrave y Musgrave, 1984; Bird, 1993; Tanzi, 1995).

Más allá de los diversos argumentos en torno a la descentralización fiscal, es importante mencionar que ésta, si bien puede ser un factor necesario y deseable para la gestión local, no es un factor suficiente, dado que los gobiernos no siempre promueven la participación de la sociedad en los asuntos públicos, por lo que gobiernos con más recursos no necesariamente evolucionan hacia gobiernos más democráticos (Massolo, 1991; Ziccardi, 1995); tampoco significa que surja automáticamente una mejor y más eficiente administración pública y que el gobierno rinda cuentas de sus actos (Guillén, 1996). Por esto, hay varios aspectos que deben tomarse en cuenta, más allá del nivel y las modalidades de la descentralización fiscal. En general, entre los problemas más relevantes que impiden que los municipios puedan llevar a cabo sus atribuciones se pueden mencionar: la falta de profesionalización de los servidores públicos, la falta de información y uso de tecnologías de la información, la escasez de recursos y fuentes de financiamiento, y los problemas de carácter político.

Por otra parte, es deseable que la devolución de atribuciones a los gobiernos municipales esté ligada al proceso de transición democrática del país y que la calidad de la democracia se relacione directamente con la vitalidad de los gobiernos locales (Barraca, 2005; Sour, 2004). Es decir, que cuando un gobierno es capaz de realizar sus funciones de manera eficaz, los ciudadanos están más interesados en participar en el proceso de toma de decisiones y de influir en las políticas que les afectan directamente. Como menciona Goldfrank (2007), las claves para tener una democracia profunda son: el grado de descentralización de autoridad y recursos a los gobiernos locales, pero también el nivel de institucionalización de la política local.

La transferencia de recursos y funciones a los gobiernos municipales tiene por lo tanto el propósito de fortalecerlos para que lleven a cabo sus actividades de manera más eficiente. Sin embargo, esto sólo es posible cuando los gobiernos locales cuentan con las capacidades institucionales y administrativas para lograrlo. En este sentido, son cinco los factores que se han identificado para el

desarrollo pleno de dichas capacidades institucionales (Cabrerero, 2004): El primero se refiere al intercambio horizontal de información, es decir, a la observación de mejores prácticas y sobre todo al aprendizaje cruzado a través de asociaciones de gobiernos locales o comisiones fiscales intergubernamentales, que inspiren mejoras en la gestión hacendaria. El segundo es la intensidad democrática en la acción pública local, que se refiere al nivel de participación ciudadana en las decisiones del gobierno municipal y el nivel de rendición de cuentas del gobierno hacia los ciudadanos. El tercero es el marco regulatorio con que cuentan las instituciones presupuestales, su nivel de precisión y su grado de eficacia. El cuarto son las estructuras organizativas emergentes, que se refiere a los intentos por lograr un diseño organizacional más claro y eficiente. Y el quinto es el perfil profesional de los funcionarios locales.

Cabe mencionar, además, que estas capacidades dependen del perfil económico, social, demográfico y regional del municipio de que se trate, es decir, que las diferencias en cuanto al tipo de municipio por el tamaño poblacional, el nivel de marginación y pobreza, y la región en que se encuentran, son factores determinantes de las características que se pueden encontrar en la situación hacendaria y financiera de cada municipio. A partir del análisis de los datos derivados de la Encuesta 2009, se puede obtener un panorama de la situación de los municipios en México en la actualidad, y tener una visión más clara de las capacidades institucionales con que cuentan, además de conocer sus limitaciones de manera más precisa.

### **Perfil de los municipios de México y atributos en el manejo de las finanzas locales**

A partir de lo anterior es importante tener un panorama preciso del perfil de los municipios y de las condiciones en que operan los gobiernos locales para el manejo de sus haciendas; esto es, como ya se ha mencionado, información sobre los perfiles de los funcionarios, el marco legal y reglamentario de las haciendas locales, el tamaño y las capacidades de las áreas administrativas financieras, así como la composición del gasto y de los fondos intergubernamentales que se ejercen desde el nivel municipal.

### Perfil de los funcionarios de las haciendas locales

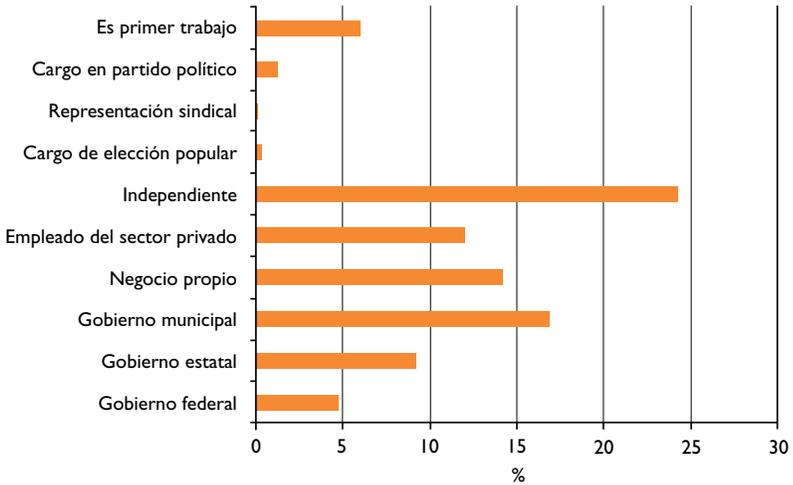
La experiencia laboral, la formación académica, la edad y el partido político al que pertenece el encargado de la oficina de finanzas municipales tienen que ver con los resultados que se puedan obtener en el manejo de los recursos, tanto locales como federales, que maneja el municipio, lo que sin duda tiene efectos en el resto de la administración y, por lo tanto, en la atención a las demandas de la población y el desempeño del gobierno municipal en general.

En relación con los antecedentes laborales y la experiencia profesional, se tiene el dato del último empleo de los responsables del área. La mayoría de los encargados de finanzas trabajaron de manera independiente antes de llegar a esa oficina (24 por ciento); 17 por ciento provenía de la administración municipal; 14 por ciento de un negocio propio; 12 por ciento de ser empleado en el sector privado; 9 por ciento del gobierno estatal; para 6 por ciento es su primer trabajo; 5 por ciento vienen del gobierno federal, y de haber trabajado en partidos políticos o representaciones sindicales proviene sólo 0.4 por ciento (gráfica II.3). Es claro, por lo tanto, que este puesto lo ocupan en poco más de la mitad de los casos personas con experiencia fuera de la administración pública, es decir, que provienen de un trabajo independiente, de un negocio propio y de experiencia en el sector privado.

Al analizar los datos de último empleo por tipo de municipio, los datos indican que los empleos previos que predominan en los municipios urbanos son los de gobierno estatal, municipal, negocio propio y sector privado (gráfica II.4). Mientras tanto, en los municipios rurales hay más presencia de personas que han trabajado de manera independiente y de aquellas que trabajan por primera vez. Por su parte, los que trabajaron en el gobierno federal se encuentran en una proporción similar en ambos tipos de municipio. Si bien se muestra que el trabajo anterior más frecuente entre los encargados de finanzas es el independiente, éste más bien se encuentra en los municipios rurales, que en cantidad son mayoría en el total nacional.

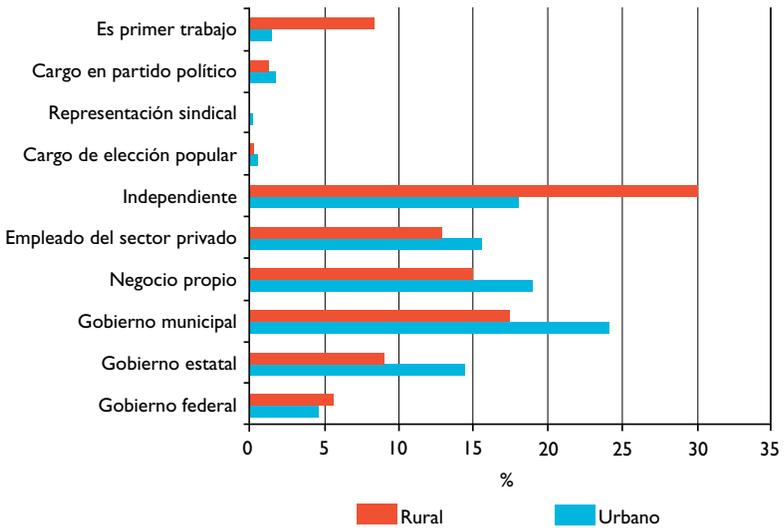
Por lo que se refiere al grado de estudios del titular de finanzas, predomina el nivel licenciatura, al menos en la mitad de los municipios del país (56 por ciento); le siguen los niveles primaria (13 por ciento), secundaria (11 por ciento), preparatoria (10 por cien-

**GRÁFICA II.3. Último empleo del encargado de la oficina de finanzas**



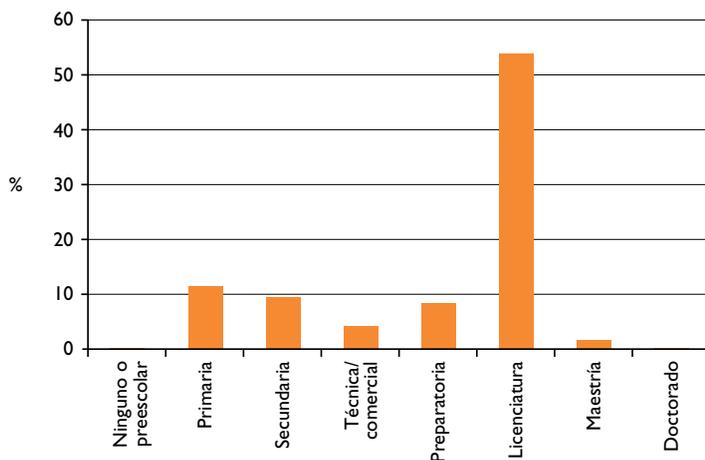
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.4. Último empleo del encargado de la oficina de finanzas por tamaño de municipio**



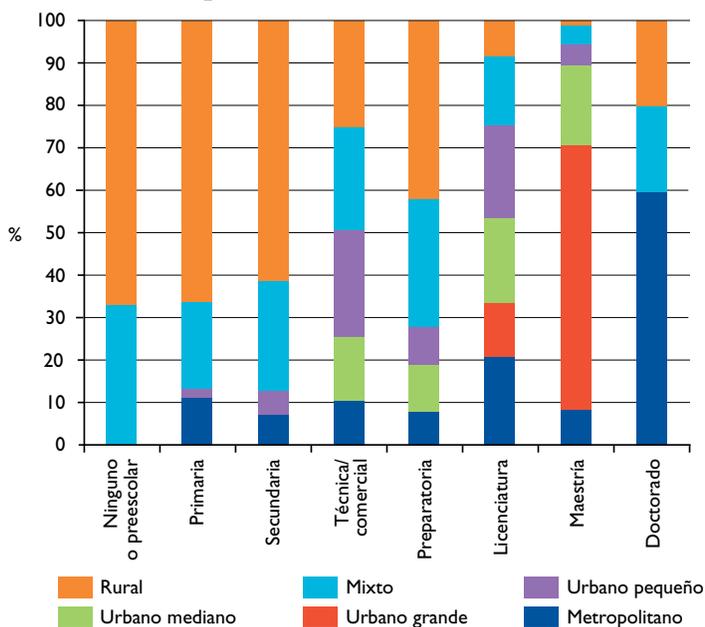
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.5.** Grado de estudios del encargado de la oficina de finanzas



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.6.** Grado de estudios del titular de finanzas según tamaño de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

to), técnica-comercial (6 por ciento), y maestría (3 por ciento); por otra parte, los que sólo tienen preescolar o ningún estudio representan 0.3 por ciento, al igual que los de doctorado (0.3 por ciento) (gráfica II.5). En la mayoría de los casos, el puesto en la oficina de finanzas se caracteriza por contar con personal que al menos realizó estudios hasta la preparatoria (65 por ciento). Los casos en que se tiene sólo una preparación básica, es decir, primaria, secundaria, o técnica-comercial, conforman 24 por ciento del total, mientras que los de posgrado son muy escasos (3 por ciento), y los que no tienen ningún nivel de estudios son los casos menos frecuentes (0.3 por ciento).

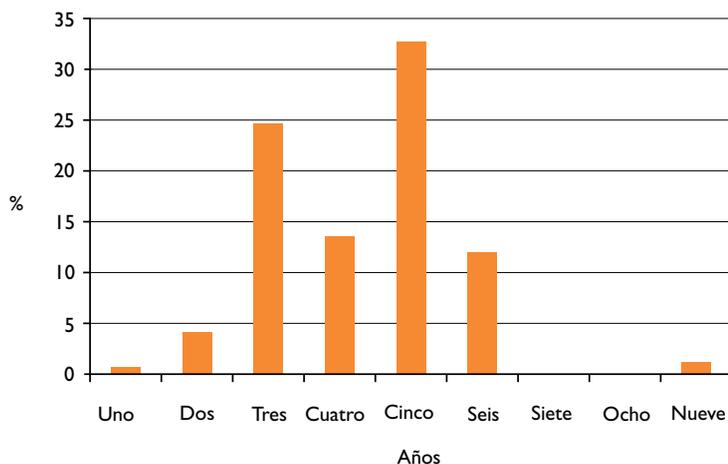
Si se relaciona el dato del grado de estudios con el tipo de municipio, se observa que los niveles primaria, secundaria y preparatoria se concentran más en los municipios de tipo mixto y rural, mientras que los niveles maestría y doctorado se encuentran más en los urbanos. Los casos que no cuentan con ningún nivel de preparación académica son casos de municipios rurales y mixtos (gráfica II.6). Con base en esta información se confirma que la preparación académica tiende a ser más alta y especializada en los municipios urbanos y menor o inexistente en los rurales.

Así, los encargados de la oficina de finanzas cuentan con cinco años de estudios, en una mayor proporción (32 por ciento); 24 por ciento cuenta con tres años; 13 por ciento, con cuatro años, y 12 por ciento, con seis años (gráfica II.7). En suma, los que han estudiado de tres a seis años conforman 81 por ciento del total de los municipios del país; se trata de una media más alta que en otras posiciones de la administración municipal, como ya se comentó en el capítulo I.

En cuanto al tipo de institución en que cursó el último año de estudios, 80 por ciento lo hizo en instituciones públicas; 9 por ciento, en privadas, y 11 por ciento no proporcionó información sobre el tema. Al analizar esta información por tipo de municipio, se observa que la proporción de quienes provienen de instituciones educativas privadas es mayor en los urbanos y disminuye considerablemente para los mixtos y rurales (gráfica II.8).

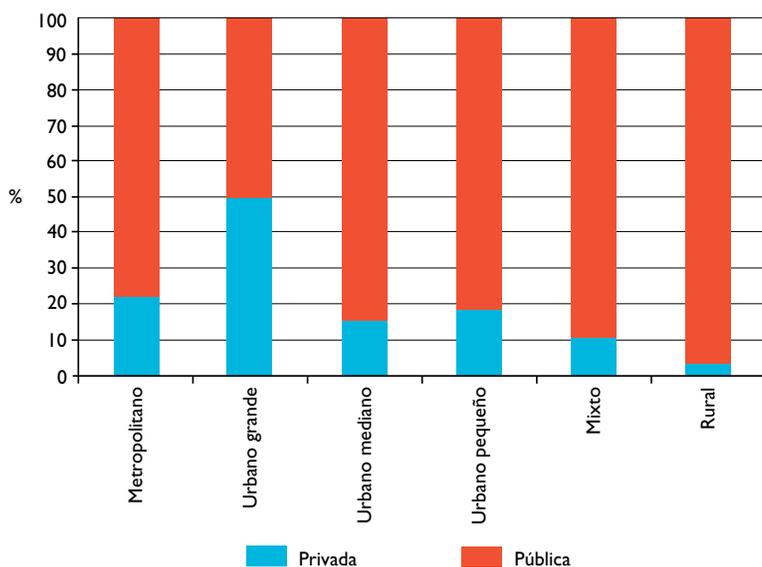
En cuanto a la edad de los responsables del área financiera, 30 por ciento se encuentra en la década de los treinta años, 28 por

**GRÁFICA II.7. Años de estudio del titular de finanzas**



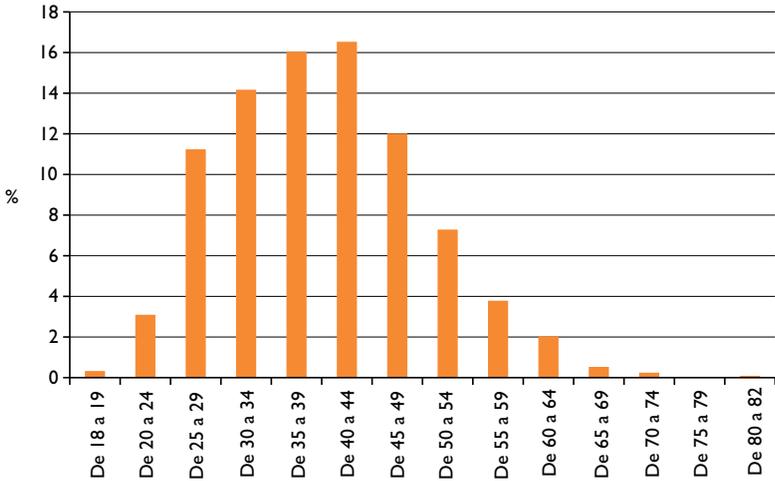
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.8. Tipo de institución en la que cursó el último año de estudios el titular de finanzas, según tamaño del municipio**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.9.** Rangos de edad del encargado de la oficina de finanzas en los municipios de México



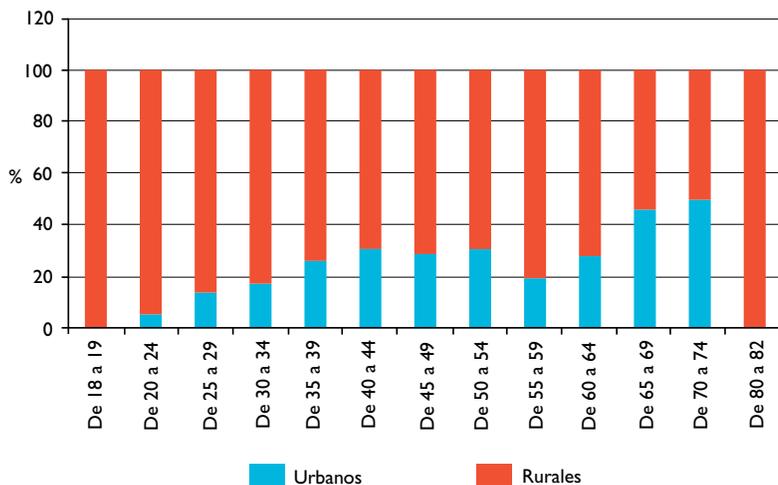
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

ciento, en la de los cuarenta, y sólo 14 por ciento es menor a treinta años. En la gráfica II.9 se puede ver la pirámide de edad que se forma con los encargados de las áreas financieras.

También se pueden analizar los rangos de edad por tipo de municipio. Si se agrupan todos los tipos de municipios urbanos en una sola categoría y los mixtos y rurales en otra, los resultados son muy ilustrativos (gráfica II.10). En los municipios urbanos, mientras mayor es la edad de los funcionarios, hay una mayor concentración en la oficina de finanzas; en cambio, en los municipios rurales, a mayor edad, hay menos personas que ocupan el puesto de finanzas. Además, también en los rurales se observan los casos más extremos: que los más jóvenes y los de mayor edad pueden estar en esta oficina.

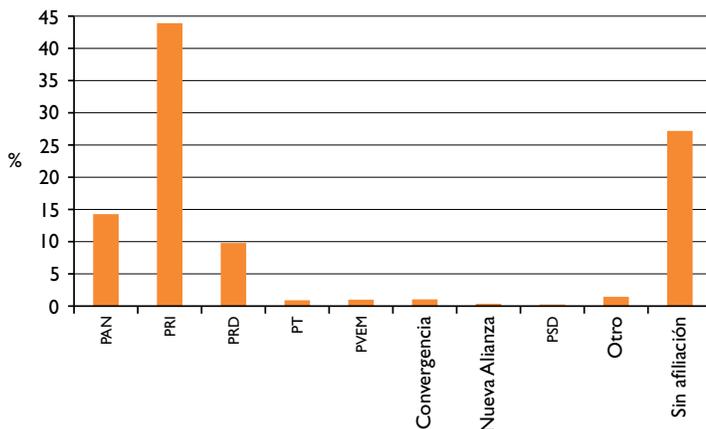
Al analizar si los responsables de las oficinas de finanzas tienen alguna afiliación política y cuál es ésta, los datos tienden a reproducir en lo general la presencia de los partidos en el entorno nacional puesto que el partido que predomina es el PRI, con 44 por ciento del total; le siguen los que no tienen afiliación con 27 por ciento; el PAN con 14 por ciento y el PRD con 10 por ciento; el resto de los partidos tiene una participación menor que oscila entre 0.1 y 1.5 por ciento

**GRÁFICA II.10.** Rangos de edad del encargado de la oficina de finanzas por tamaño de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.11.** Afiliación política del encargado de la oficina de finanzas



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

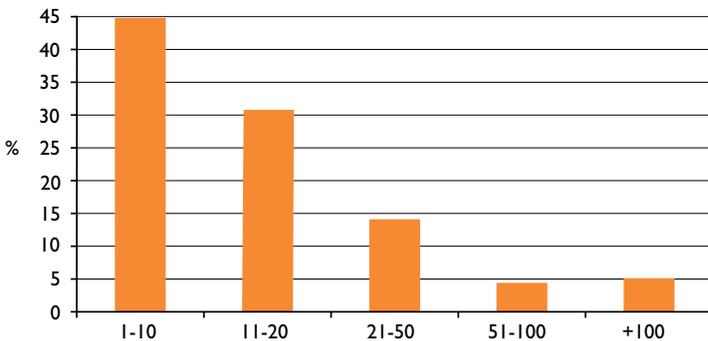
del total de los municipios de México. El perfil un poco más técnico de este tipo de posiciones los ubica con menor nivel de pertenencia a agrupaciones políticas que el de otros responsables de áreas de la administración municipal, como ya se comentó en el capítulo I.

### Trabajo en cabildo

En esta sección se presentan las actividades que lleva a cabo el ayuntamiento en las reuniones de cabildo en lo referente al tema de las finanzas locales y también se aborda un análisis de la situación que guarda el marco reglamentario. Por lo que se refiere a las reuniones de cabildo se toman en cuenta las comisiones e iniciativas sobre finanzas, mientras que la reglamentación considera la existencia y, en su caso, la actualización de los reglamentos. Ambos son elementos que dan cuenta de la importancia de las finanzas en los asuntos de gobierno y de la posibilidad de contar o no con lineamientos básicos para su manejo en la administración. De los municipios que contaron con comisiones del cabildo en temas de la hacienda local, 45 por ciento tiene entre una y diez comisiones que cubren diversos aspectos de las finanzas, y 31 por ciento cuenta con entre 11 y 20 comisiones de este tipo (gráfica II.12).

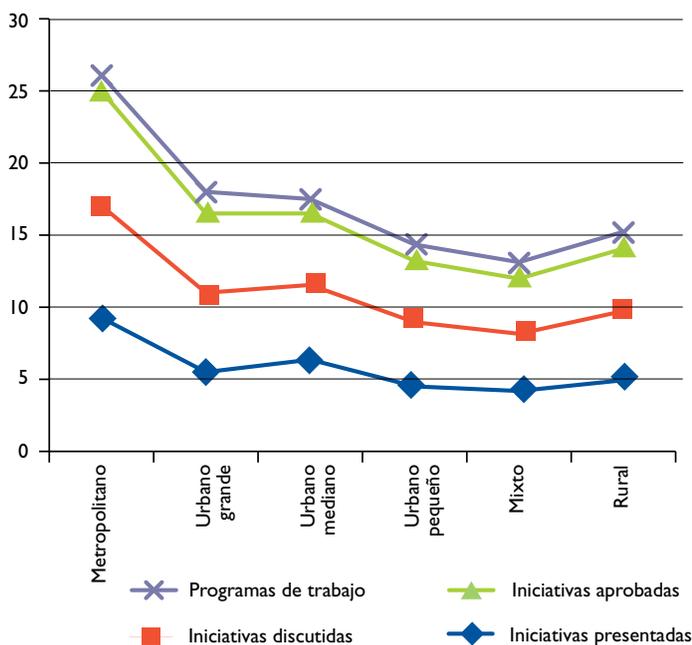
La mitad de los municipios del país manifestó contar con al menos una comisión de finanzas acordada en cabildo; 38 por ciento de ellos presentó iniciativas sobre el tema; 34 por ciento discutió

**GRÁFICA II.12.** Rangos de distribución de las comisiones totales de cabildo



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.13.** Proporción de iniciativas y programas de trabajo en las comisiones de finanzas por tipo de municipio



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

dichas iniciativas y 35 por ciento las aprobó. Mientras tanto, 45 por ciento de los municipios contó con al menos un programa de trabajo relativo a las finanzas. Del total de comisiones de los municipios, las relacionadas con el tema de finanzas sólo ocupan 8 por ciento. Cabe mencionar que estas comisiones fueron presididas por el presidente municipal en 60 por ciento de los casos; por un regidor en 24 por ciento, y por un síndico en 16 por ciento.

La afiliación política de los municipios que cuentan con comisión de finanzas se distribuye como sigue: el PRI concentra 55 por ciento; el PAN, 24 por ciento; el PRD, 11 por ciento, y los que no tienen afiliación, 4 por ciento. El resto de los partidos tiene una participación menor a 2 por ciento en cada caso. Además de los municipios que tuvieron comisiones en el tema de finanzas, 53 por ciento derivaron en al menos un programa de trabajo.

Al analizar los datos sobre iniciativas y programas de trabajo por tipo de municipio (gráfica II.13) se puede observar que, en general, a mayor tamaño de población mayor cantidad de iniciativas y programas. Los municipios metropolitanos son los que tienen las mayores proporciones en estos temas. Si se agrupa a todos los municipios en urbanos y rurales, las proporciones de los urbanos superan a los rurales en todas las categorías de iniciativas y programas de trabajo.

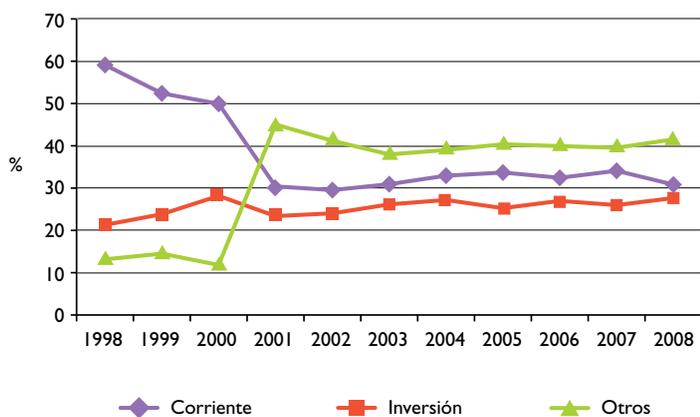
### Composición del gasto en municipios de México

Un aspecto crítico en el tema de las haciendas municipales se refiere al gasto de los gobiernos locales. Como ya se comentó, uno de los riesgos ante los procesos de descentralización fiscal es que el mayor flujo de ingresos de las administraciones municipales no necesariamente se traduzca en un gasto racionalmente asignado, sino que se generen distorsiones diversas. Lo anterior es más probable que suceda en la medida en que los recursos que llegan al nivel municipal provengan fundamentalmente de transferencias de otro nivel de gobierno y no sean producto de esfuerzos fiscales propios (Tanzi, 1995; Cabrero, 1996a). A continuación se presenta la estructura de gasto e ingreso que presenta el nivel municipal de gobierno en México para el periodo 1998-2008 (gráficas II.14 y II.15).

En cuanto al gasto municipal se observa cómo el gasto corriente ha pasado de 60 por ciento de peso en la composición del gasto total a 30 por ciento a lo largo de la década de análisis; por su parte, el gasto de inversión ha pasado de 20 a 30 por ciento. Ambas tendencias en principio parecen sanas; el incremento en ingreso municipal parecería traducirse en una contención del gasto corriente y en una expansión del gasto de inversión; sin embargo, es el rubro “otros gastos” el que puede estar distorsionando el análisis. En este rubro se incluyen los capítulos 7000, 8000 y 9000, donde se incluyen los siguientes rubros:

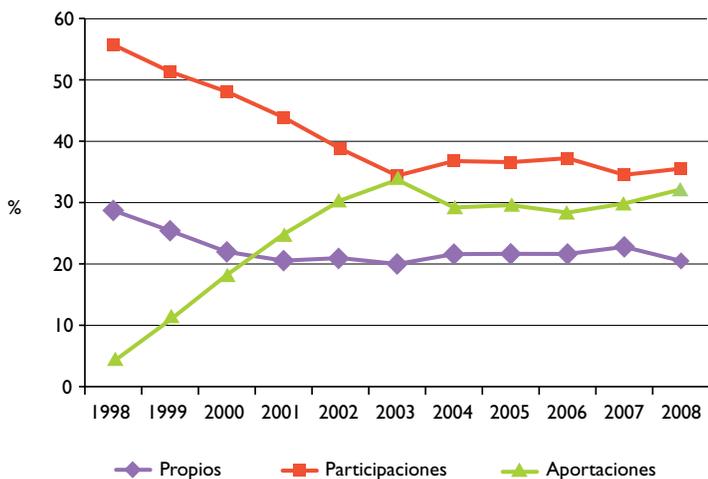
- 7000: inversión financiera, provisiones económicas, ayudas y otras erogaciones y pensiones, jubilaciones y otras.
- 8000: participaciones de ingresos, aportaciones federales, aportaciones y gasto reasignado.
- 9000: deuda pública, pasivo, circulante y otros.

**GRÁFICA II.14. Distribución del gasto municipal 1998-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (1999-2009).

**GRÁFICA II.15. Distribución del ingreso municipal 1998-2008**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI (1999-2009).

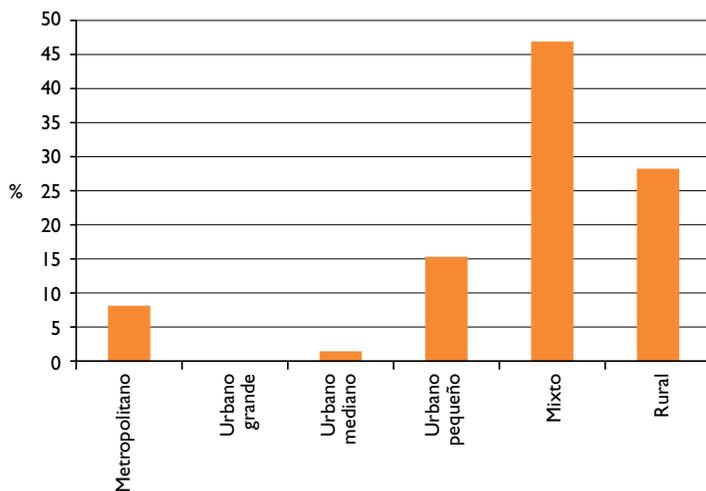
Es decir, en estos tres capítulos de gasto se incluyen los fondos federales, participaciones y deuda, lo cual al aparecer en el rubro “otros gastos” no permite agrupar ni desglosar la totalidad de gasto corriente, ni la totalidad de gasto de inversión. Sería necesario *abrir* dicho rubro y reclasificar los gastos para tener una mayor precisión en el análisis, cuestión que no es posible por la manera en que se presentan los rubros de manera agregada.

Por lo que se refiere al ingreso se observa una caída en el peso porcentual de los ingresos propios municipales (ingresos directos), como efecto del enorme crecimiento porcentual del rubro de aportaciones a partir de 1998 a través del ramo 33 y sus diversos componentes.

Respecto al tema del gasto municipal, la Encuesta 2009 incluyó una sección en la que se solicitaba un desglose del rubro de gasto por área administrativa del gobierno municipal. Desafortunadamente sólo un grupo muy reducido de municipios (8.5 por ciento, es decir, 209 municipios de un total de 2 456) pudo o aceptó responder esta sección, por lo que los datos aquí mostrados representan sólo a esa porción de municipios. Dada la importancia de tener un indicador aunque sea sólo aproximado a partir de una muestra muy reducida, se analizan estos datos con el fin de entrar a la *caja negra* del gasto municipal en mayor detalle, quedando claro que las observaciones no se pueden asumir como representativas del conjunto nacional ni mucho menos. Se trata tan sólo de un ejercicio exploratorio para tener índices de algunos comportamientos municipales en materia de gasto. El grupo de municipios que respondió esta sección son en su mayoría mixtos (47 por ciento) y rurales (28 por ciento); le siguen los urbanos pequeños (15 por ciento), metropolitanos (8 por ciento) y por último los urbanos medianos (1 por ciento) (gráfica II.16). En cuanto a la afiliación política, 49 por ciento está gobernado por el PRI, 20 por ciento por el PAN, 15 por ciento por el PRD, 8 por ciento no tiene afiliación y el resto de los partidos tiene una participación menor a 2.5 por ciento cada uno.

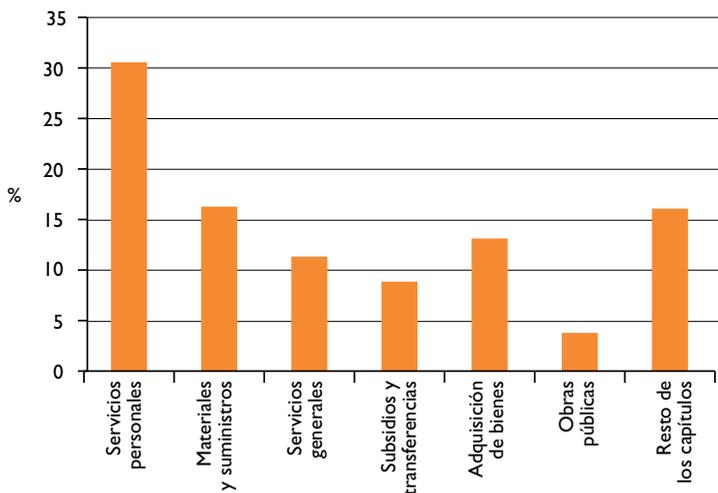
Las gráficas sobre gasto que se presentan a continuación varían en cada uno de los rubros; puesto que el número de municipios que respondieron es variable para cada tema, se trata tan sólo de gráficas ilustrativas.

### GRÁFICA II.16. Municipios que proporcionaron información de finanzas, por tamaño

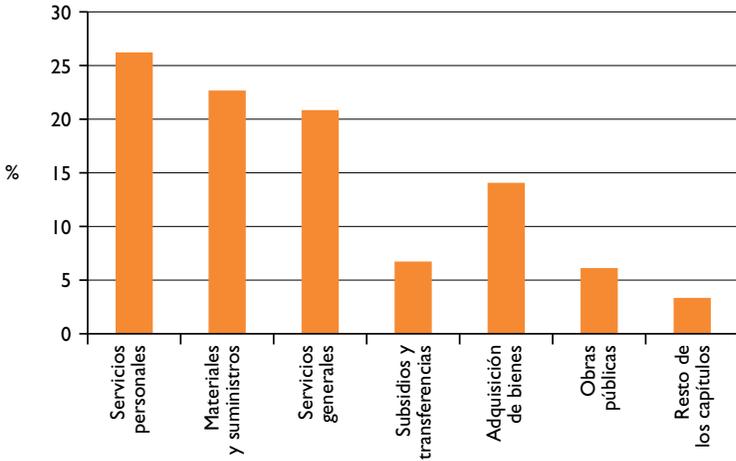


Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

### GRÁFICA II.17. Gasto por rubro en la Secretaría del Ayuntamiento



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

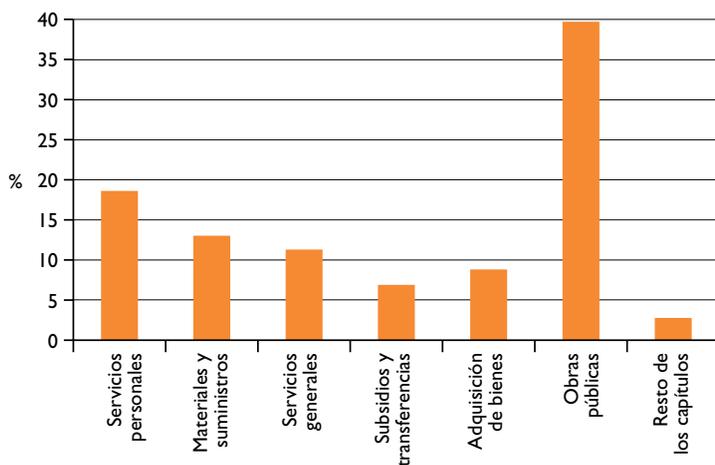
**GRÁFICA II.18. Gasto por rubro en la oficina de servicios públicos**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

En la Secretaría del Ayuntamiento, los rubros servicios personales concentran el gasto (31 por ciento), después materiales y suministros (16 por ciento), y resto de los capítulos (16 por ciento). Por lo que se refiere a la oficina de servicios públicos, los gastos están distribuidos de manera muy similar entre servicios personales (26 por ciento), materiales y suministros (23 por ciento) y servicios generales (21 por ciento) (gráficas II.17 y II.18). En estas dos oficinas el mayor gasto es en servicios personales, es decir, pago de sueldos.

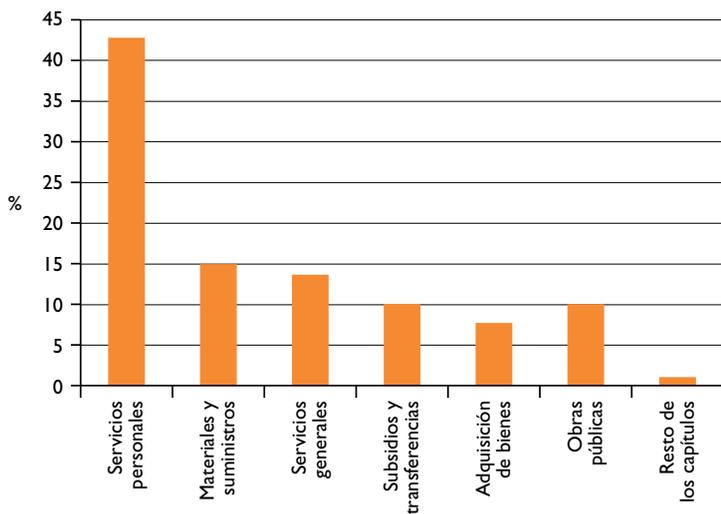
En cuanto a la oficina de obras públicas el gasto se concentra de manera significativa en el rubro del mismo nombre, el cual representa 40 por ciento del total del gasto del municipio. Le siguen servicios personales (18 por ciento), materiales y suministros (13 por ciento), y servicios generales (12 por ciento). En este tipo de oficina las funciones se centran en la construcción, remodelación, ampliación, rediseño y mantenimiento de las redes, edificios, oficinas, vialidades, entre otros, que lo requieran (gráfica II.19). Por su parte, en la oficina de desarrollo urbano predomina el gasto en servicios personales (43 por ciento), le sigue materiales y suministros (15 por ciento), y servicios generales (14 por ciento) (gráfica

**GRÁFICA II.19.** Gasto por rubro en la oficina de obras públicas



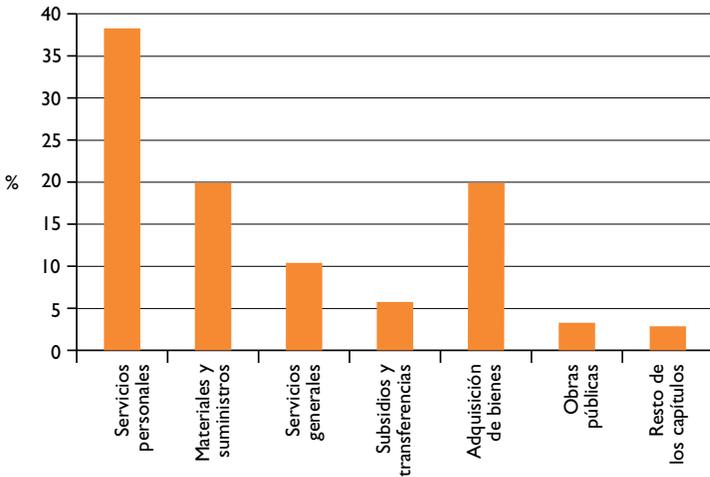
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.20.** Gasto por rubro en la oficina de desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

### GRÁFICA II.21. Gasto por rubro en la oficina de seguridad pública y tránsito



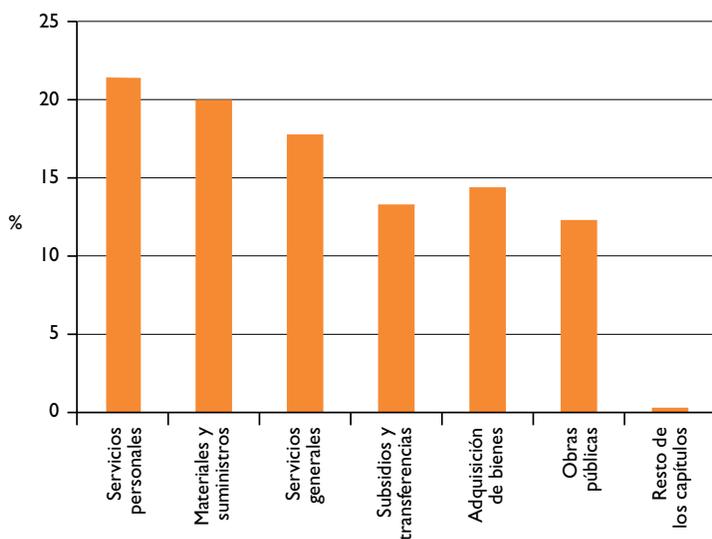
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

II.20). Las principales funciones de esta oficina están orientadas a la planeación del desarrollo urbano, por lo que el pago de sueldos y salarios, representados en los servicios personales, es uno de los rubros con mayor gasto.

En cuanto a la oficina de seguridad pública y tránsito, los gastos se concentran en servicios personales (38 por ciento), en la adquisición de bienes muebles e inmuebles (20 por ciento), y materiales y suministros (20 por ciento) (gráfica II.21). Como se puede ver, las funciones principales de esta oficina recaen en el personal con que se cuenta para brindar el servicio, aunque la compra de equipo también es una de las necesidades más fuertes. En la oficina de agua potable, los gastos son mayores en servicios personales (22 por ciento), materiales y suministros (20 por ciento) y servicios generales (18 por ciento); obras públicas ocupa también una parte importante del gasto (12 por ciento) (gráfica II.22). Los gastos de esta oficina se concentran en el mantenimiento, remodelación y atención a fugas.

Por último, en la oficina de finanzas el gasto se divide en servicios personales (40 por ciento) y adquisición de bienes muebles e

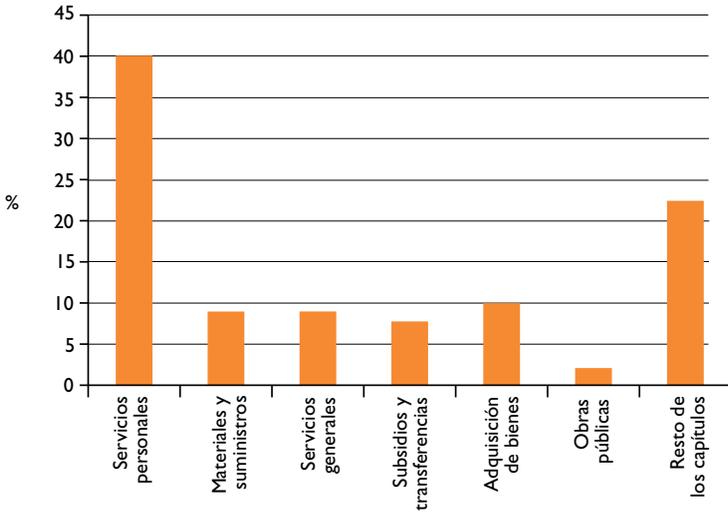
**GRÁFICA II.22. Gasto por rubro en la oficina de agua potable**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

inmuebles (10 por ciento) (gráfica II.23). Al igual que en varias de las oficinas mencionadas, los servicios personales ocupan gran proporción del gasto. Cabe mencionar que el pago de deuda pública también es parte de las erogaciones de esta oficina.

Como se ha podido observar de los datos obtenidos, en general las tendencias de asignación parecerían lógicas en cada oficina, en donde el pago de sueldos es el principal objeto del gasto. Cabe mencionar que, a pesar de que estos datos muestran cierta claridad, no se puede generalizar para el conjunto nacional. La falta de información en este tema del gasto puede dar cuenta de la falta de precisión técnica o contable por no contar con los datos al momento del levantamiento o puede hablar de un manejo opaco por razones de discrecionalidad, puesto que el proceso de armonización contable que se ha iniciado a nivel nacional apenas está en curso. Sin duda se requerirían muchos más datos para un conjunto más extenso de municipios para llegar a conclusiones más sólidas. De cualquier manera esta sección permitió un primer acercamiento a la *caja negra* del gasto municipal.

**GRÁFICA II.23. Gasto por rubro en la oficina de finanzas**

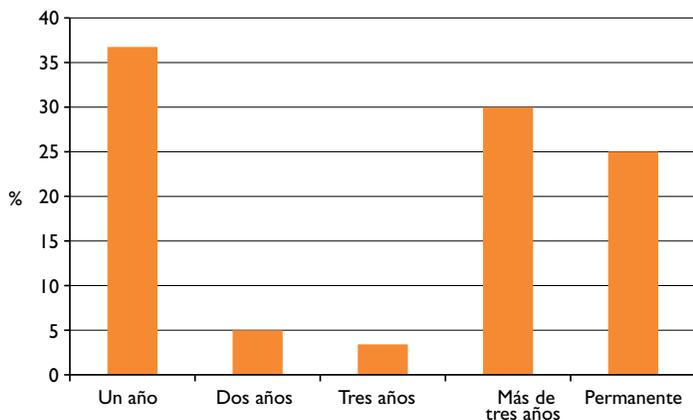
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

### Predial y catastro

El cobro del impuesto predial es uno de los ingresos en teoría más importantes de que disponen los municipios en los diversos países del mundo. En México fue asignado al ámbito municipal a través de las reformas constitucionales al artículo 115 en 1983. Ya se mencionó que el nivel de recaudación predial en nuestro país es alarmantemente bajo en comparación con otros países con el mismo nivel de desarrollo; por ello es muy importante entender las fallas que puede haber en esta función y explicar así la falta de aprovechamiento de un rubro de ingreso que en la mayoría de los gobiernos locales del mundo constituye uno de los principales ingresos fiscales que otorga una importante autonomía en la gestión a este nivel de gobierno.

En México existen al menos dos opciones para recaudar el impuesto predial: la primera es directamente por el municipio y la segunda es a través del gobierno estatal. Los datos de la Encuesta 2009 muestran que en la mayoría de los casos (83 por ciento) es recaudado directamente por el municipio; en 12 por ciento se hace

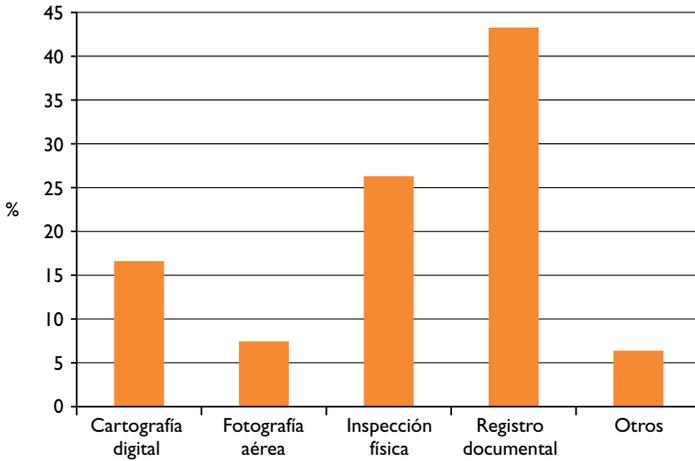
### GRÁFICA II.24. Última actualización de catastro



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

a través de convenio con el estado, y en 5 por ciento se realiza a través de otras opciones. La eficiencia en la recaudación del impuesto predial tiene mucho que ver además con las condiciones en que se encuentra el catastro. Los datos arrojan la información de que 36 por ciento de los municipios tiene un año desde que se realizó la última actualización; 5 por ciento lleva dos años; 3 por ciento, tres años; 30 por ciento, más de tres años, y en 25 por ciento de los municipios es una labor permanente. Por lo tanto, sólo una cuarta parte de los municipios tiene el catastro sistemáticamente actualizado, mientras que el restante 75 por ciento no cuenta con un sistema actualizado con las consecuencias obvias en la baja recaudación (gráfica II.24).

De los municipios que realizaron algún tipo de actualización, el medio que más se utiliza es el registro documental (43 por ciento), la inspección física (26 por ciento), la cartografía digital (17 por ciento), la fotografía aérea (7 por ciento) y otros (6 por ciento). Del tipo de medio utilizado depende la agilidad o facilidad para poder tener actualizado el catastro; sin embargo, como se puede ver, la mayoría de los municipios sigue optando por medios tradicionales que suelen ser lentos, costosos o predisponen a cometer errores en los registros. Se observa una preocupante obsolescencia técnica en este rubro (gráfica II.25).

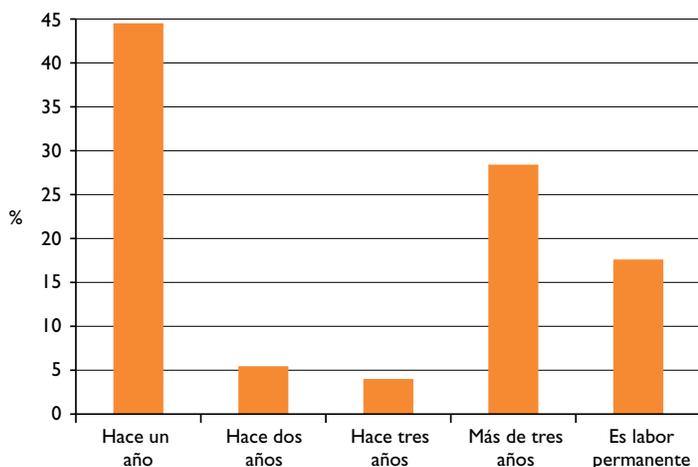
**GRÁFICA II.25. Medio por el que realizó la actualización de catastro**

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

Otro elemento importante en la recaudación del impuesto predial es la actualización de los valores catastrales, ya que también es un indicador de la eficiencia en los gobiernos municipales del país. En este sentido, 44 por ciento de los municipios realizó la última actualización hace un año; 6 por ciento, hace dos años; 4 por ciento, hace tres años; 28 por ciento hace más de tres años, y en 18 por ciento de los municipios es una labor permanente. Estos datos muestran, al igual que en la actualización de los datos catastrales, que sólo un mínimo de municipios (18 por ciento) tiene al corriente los valores catastrales, mientras que 82 por ciento funciona con valores no actualizados, lo cual dificulta la recaudación y reduce los montos de recursos recaudados para su hacienda (gráfica II.26).

Con los datos anteriormente presentados queda claro el porqué de la ineficacia en el cobro del impuesto predial para buena parte de los municipios del país. Rezagos administrativos, descuidos reglamentarios, sistemas obsoletos, falta de recursos humanos, financieros y técnicos para operar adecuadamente el predial y los sistemas catastrales. Se confirma la evidencia en el sentido de la urgente necesidad de apoyar de manera decidida por parte de los otros niveles de gobierno (federal y estatal), la modernización de los sistemas de recaudación predial y catastro.

## GRÁFICA II.26. Última actualización de los valores catastrales



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

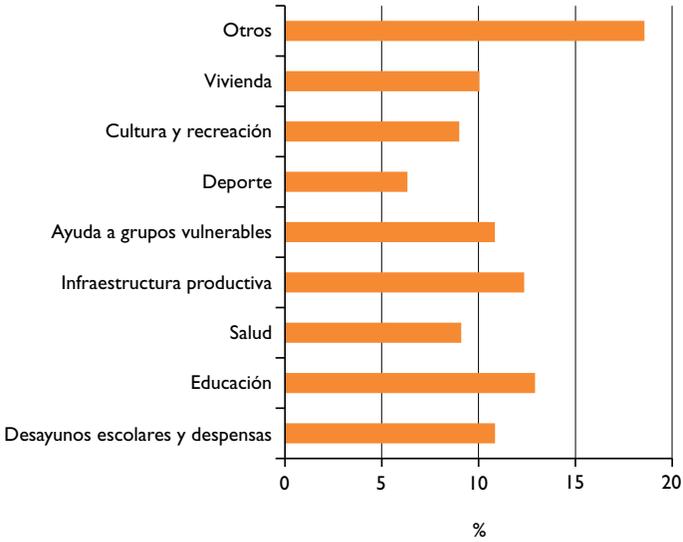
### Aportaciones y fondos municipales

En 2009, el presupuesto de desarrollo social que obtienen los municipios a través del ramo 33 se distribuye de la siguiente manera: 13 por ciento en educación; 12 por ciento en infraestructura productiva; 11 por ciento en desayunos escolares y despensas; 11 por ciento en ayuda a grupos vulnerables; 10 por ciento en vivienda; en salud 9 por ciento; en cultura y recreación 9 por ciento y en otros rubros un 19 por ciento (gráfica II.27). Así, en promedio, los municipios destinan una parte muy importante de estos recursos a educación e infraestructura productiva.

Por lo que se refiere al presupuesto destinado a servicios públicos, éste se aplicó en el siguiente orden de acuerdo con la mayor proporción utilizada: seguridad pública (17 por ciento), alumbrado público (16 por ciento), agua potable (15 por ciento), calles (15 por ciento), limpia (9 por ciento), mercados (4 por ciento), rastros (4 por ciento), panteones (3 por ciento) y otros servicios un 17 por ciento (gráfica II.28).

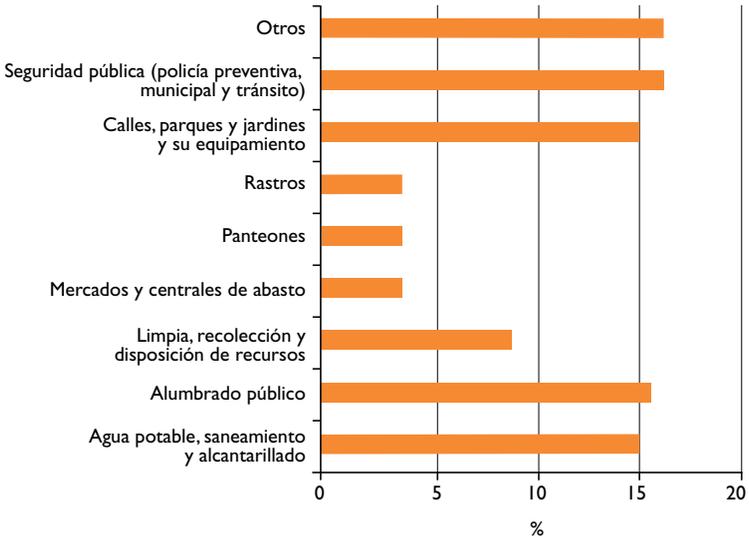
Respecto al Fondo de Infraestructura Social Municipal, los municipios manifestaron que 46 por ciento lo destinan a la cabecera municipal, mientras que 54 por ciento lo canalizan al resto del

**GRÁFICA II.27. Distribución del gasto en desarrollo social**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.28. Distribución del gasto en servicios públicos**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

municipio. En promedio, financian 5 por ciento del gasto de infraestructura con este fondo. De acuerdo con datos de las encuestas 2000 y 2002, la distribución de este fondo entre la cabecera municipal y el resto de los municipios fue de 48 y 52 por ciento, respectivamente, en 2000, y de 49 y 51 por ciento en 2002. De esta manera, la distribución del fondo ha sido similar a lo largo de los años con una ligera mayor proporción hacia el resto del municipio en el último año y menor en la cabecera.

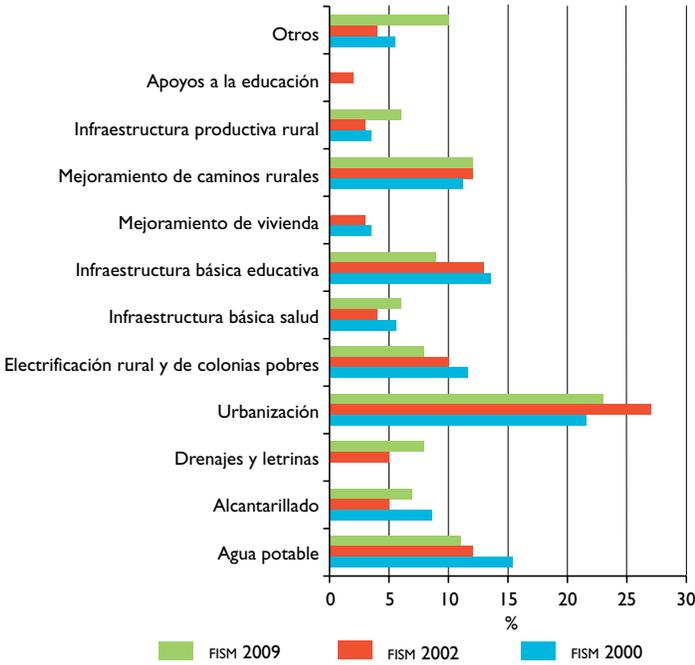
En 2009, su distribución entre los diversos rubros es como sigue: 23 por ciento para urbanización municipal; mejoramiento de caminos rurales, 12 por ciento; agua potable, 11 por ciento; infraestructura básica educativa, 9 por ciento; electrificación rural y de colonias pobres, 8 por ciento; drenajes y letrinas, 8 por ciento; alcantarillado, 7 por ciento; infraestructura productiva rural, 6 por ciento; infraestructura básica de salud, 6 por ciento, y otros rubros, 10 por ciento (gráfica II.29).

Si se compara la distribución del FISM de 2009 con los datos de las encuestas de 2000 y 2002, se puede observar que también en las dos anteriores predomina el gasto en urbanización. El orden de los rubros subsiguientes ha cambiado, ya que en 2000 fueron agua potable e infraestructura básica educativa, al igual que en 2002; mientras que en 2009 se le asignó una mayor proporción al mejoramiento de caminos rurales y fue menor para agua potable e infraestructura educativa.

En 2009, específicamente el gasto en urbanización se divide como sigue: 25 por ciento a calles, caminos y accesos viales; 14 por ciento a empedrado y adoquinamiento de calles; alumbrado público, 9 por ciento; guarniciones, 8 por ciento; equipamiento urbano, 8 por ciento; plazas cívicas y jardines, 7 por ciento; puentes peatonales, 6 por ciento; estudios y proyectos, 5 por ciento; equipo para personas con capacidades diferentes, 3 por ciento, y otros rubros, 13 por ciento (gráfica II.30).

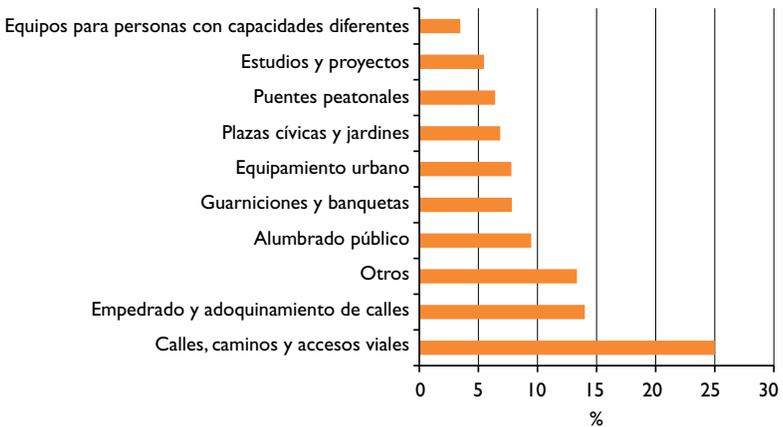
Por lo que se refiere al Fondo de Fortalecimiento Municipal (Fortamun), en 2009 el presupuesto se destina a seguridad pública (33 por ciento), a gasto social (26 por ciento), deuda pública (16 por ciento) y otros rubros (25 por ciento) (gráfica II.31). En la encuesta de 2002, este fondo contenía más rubros, por lo que el

**GRÁFICA II.29.** Distribución del presupuesto del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)



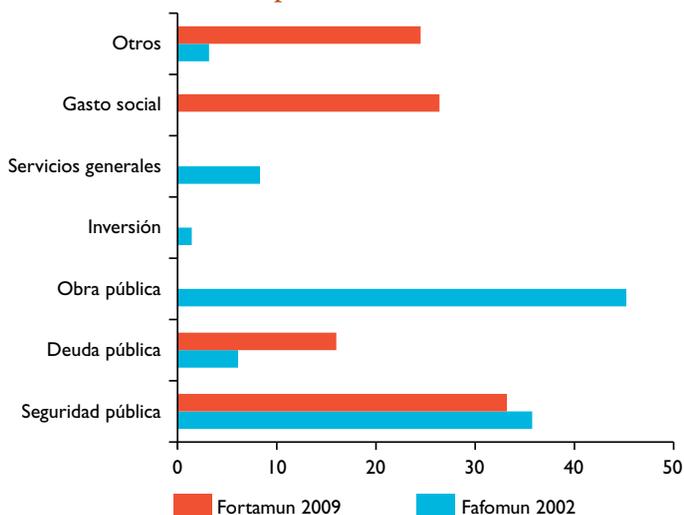
Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

**GRÁFICA II.30.** Distribución del presupuesto para urbanización



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

### GRÁFICA 11.31. Distribución del presupuesto del Fondo de Fortalecimiento Municipal (Fortamun)



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta 2009.

gasto se distribuyó de la siguiente manera: seguridad pública 36 por ciento; obra pública 45 por ciento; servicios generales 8 por ciento; deuda pública 6 por ciento; inversión 1 por ciento, y otros rubros 3 por ciento. Al comparar ambas encuestas se observa que coincide el mayor gasto en el rubro de seguridad pública y aumenta el de deuda pública y otros rubros.

En cuanto a los principales problemas financieros que mencionan los municipios, están la falta de capacitación, los límites para generar ingresos propios, la entrega tardía de recursos, el pago de compromisos financieros anteriores, la dificultad para el cobro de impuestos municipales y la falta de nuevas fuentes de ingresos que pudieran transferir el gobierno estatal y federal.

### Retos y perspectivas de los gobiernos municipales en materia de finanzas

Después de haber analizado algunos datos sobre la estructura de las finanzas municipales en el país, así como la Encuesta 2009 en el tema de finanzas, los resultados confirman importantes diferencias

urbano-rurales y rezagos significativos en la mayor parte de los municipios del país. No cabe duda que aún queda mucho camino por recorrer para contar con las condiciones básicas para el desarrollo adecuado de la actividad financiera municipal.

El perfil de los funcionarios muestra que el puesto de encargado de finanzas requiere una formación académica mínima indispensable. Se confirma con los datos de la Encuesta 2009 que cuanto menor es el nivel de urbanización de los municipios, el nivel de preparación de los responsables de las áreas financieras es más bajo. Cuando se analiza el último empleo de los encargados de esta oficina se observa que en la mayoría de los casos los funcionarios provienen de trabajos independientes, negocios propios o del sector privado. Es menos frecuente la experiencia en el sector público y todavía más baja en la propia administración municipal, aunque en municipios urbanos, y particularmente metropolitanos, aparece con una frecuencia un poco mayor. Es claro que se requiere un esfuerzo sostenido para mejorar los niveles de formación profesional y experiencia de los responsables de las áreas financieras, quizás es en este tipo de posiciones en las que más habría que mejorar en el corto plazo los perfiles de los funcionarios mediante sistemas de servicio profesional o certificación de funcionarios, se trata de un área crítica en la cual la improvisación tiene altos costos.

En cuanto al trabajo en cabildo, las comisiones sobre finanzas representan un pequeño porcentaje en relación con el total de las comisiones en los municipios. La mayoría de los municipios tiene entre una y diez iniciativas presentadas a cabildo sobre el tema, de las cuales casi 70 por ciento se discute y se aprueba, y 50 por ciento culmina con un programa de trabajo. Si bien el cabildo y el gobierno municipal, en general están muy relacionados con la oficina de finanzas, ésta funciona más como distribuidora y administradora de recursos, que como generadora de iniciativas. También aquí las diferencias entre municipios urbanos y rurales resaltan, debido a que cuanto mayor es el tamaño del municipio, tanto mayor es la cantidad de iniciativas y programas; sin duda, las oficinas de finanzas tienen un mejor nivel de desarrollo en municipios urbanos, aunque aún en estos casos no necesariamente tienen el nivel de desarrollo deseable.

En lo relativo a la composición del gasto, la información que proporcionó el grupo de poco menos de doscientos municipios no permite hacer generalizaciones sobre todo el país ni mucho menos, más bien sirve para ejemplificar el funcionamiento y el manejo del gasto de algunas de las oficinas. En los casos analizados se observa una relación lógica entre la responsabilidad de la oficina y la distribución del gasto, aunque con dificultades para entender algunos de los rubros en su complejidad interna. Claramente es una información insuficiente que poco nos permite concluir.

Por su parte, los datos sobre predial y catastro muestran serias deficiencias. La mayoría de los municipios del país trabaja sobre registros y valores catastrales no actualizados, lo cual es un indicador del atraso en los sistemas para captar la información, se observa además una falta de capacitación del personal, en la mayoría de los municipios se carece de recursos técnicos para realizar mejores prácticas, y este estado de la cuestión genera una problemática que recae en un bajo cobro del impuesto predial con sus consecuencias evidentes sobre los bajos ingresos propios de los municipios.

Finalmente, los fondos municipales forman una parte cada vez más importante del presupuesto de los municipios, si bien la encuesta no proporciona datos precisos sobre el peso o los montos en el presupuesto total municipal, sí muestra la distribución de gasto que se lleva a cabo dentro de cada rubro. De acuerdo con el tipo de fondo se privilegia: educación, infraestructura productiva, y mantenimiento y construcción de calles. También resalta que, al menos en dos de los fondos, la seguridad pública ocupa la mayor concentración del gasto.

Los problemas financieros más apremiantes que se identifican en los municipios con la Encuesta 2009 coinciden con los que se han venido arrastrando desde décadas atrás y que se relacionan con las débiles capacidades institucionales y administrativas. Si bien la Encuesta da a conocer que existe una cierta formación académica para este puesto, esta condición se limita más a las áreas urbanas y denota problemas severos en las áreas rurales. Además, no sólo es necesaria la formación de las personas que manejan el área, sino también que cuenten con los recursos necesarios para realizar sus actividades, con la tecnología que les permita tener orden y actua-

lidad en los datos y con los recursos económicos suficientes para sustentar todas las actividades que se requieren en el manejo de una hacienda municipal.

Como se advirtió al inicio del capítulo, la transferencia de recursos hacia los municipios requiere estar acompañada de las condiciones materiales, técnicas e institucionales para su manejo. Sin duda, como se refleja en los datos de la Encuesta 2009, existen municipios en el país que están preparados para realizar esta tarea, no obstante las carencias y la precariedad de condiciones que todavía persisten en gran parte de los municipios del país, especialmente en las áreas rurales y también en un número muy importante de municipios urbanos.

La dependencia de recursos provenientes de los niveles estatal y municipal es otro de los datos que siguen marcando a las administraciones municipales. Por un lado, muchos de los municipios identifican la falta de mayor distribución de recursos desde otros niveles de gobierno como uno de sus principales problemas; sin embargo, esto no significa que estén preparados para recibirlos o que ésta sea la solución a todos sus problemas.

El mayor reto que tienen los gobiernos locales es sin duda fortalecer sus capacidades institucionales. La innovación y el aprovechamiento de ventajas territoriales, como lo ha mostrado el Premio Gobierno y Gestión Local del CIDE<sup>2</sup> en sus diez años de acumulación de experiencias, constituyen un proceso que se presenta en el ámbito nacional, pero es claro que si no se modifican las condiciones legales, institucionales, administrativas y fiscales la realidad de los municipios mexicanos no cambiará de manera significativa. Lo que es un hecho es que el tiempo transcurre, los municipios siguen siendo eslabones débiles del federalismo mexicano, y así el sistema federal en su conjunto continuará irremediablemente debilitándose en el futuro próximo; la debilidad financiera y fiscal estructural de los municipios es una muestra de ello.

<sup>2</sup> Un análisis de experiencias innovadoras de gestión municipal en México presentadas al premio Gobierno y Gestión Local del CIDE pueden revisarse en: [www.premiomunicipal.org.mx](http://www.premiomunicipal.org.mx).

## Bibliografía

- Barraca, S. 2005. "Devolution and the Deepening of Democracy: Explaining Outcomes of Municipal Reform in Mexico", en *Journal of Latin American Studies*, vol. 37, núm. 1, febrero, pp. 1-28.
- Beltrán, U. y S. Portilla. 1986. "El proyecto de descentralización del gobierno mexicano (1983-1984)", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*. México: El Colegio de México.
- Bird, R. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization", en *National Tax Journal*, vol. 46, núm. 2, junio, pp. 207-227.
- Cabrero, E. 1996a. "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Retos y experiencias", en *Nueva Sociedad*, núm. 142, marzo-abril, pp. 72-95.
- \_\_\_\_\_. 1996b. *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Las políticas descentralizadoras en México: logros y desencantos (1983-1993)*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México ¿un obstáculo para la descentralización fiscal?", en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, pp. 753-784.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Los retos institucionales de la descentralización fiscal en América Latina", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 4, febrero, pp. 1-19.
- Conapo (Consejo Nacional de Población). 2005. "Índice de marginación urbana". México: Consejo Nacional de Población.
- Guillén, T. 1996. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- Goldfrank, B. 2007. "The Politics of Deepening Democracy. Decentralization, Party Institutionalization, and Participation", en *Comparative Politics*, vol. 39, núm. 2, enero, pp. 147-168.
- Hernández, F. 1997. "Federalismo fiscal en México, ¿cómo vamos?", Documento de trabajo de la División de Economía, DTE-85. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 1999-2009. *Fi-*

- nanzas estatales y municipales de México*. Ediciones de 1999 a 2009. México: INEGI.
- IMF (International Monetary Fund). 2002. *Government Finance Statistics Yearbook*, IMF.
- Massolo, A. 1991. *Descentralización y reforma municipal: ¿fracaso anunciado o sorpresas inesperadas?* México: El Colegio de México.
- Musgrave, R. y P. Musgrave. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. Blacklick: McGraw-Hill.
- Oates, W. 1993. *Fiscal Federalism*. Aldershot: Gregg Revivals.
- Prud'homme, R. 1995. "The Dangers of Decentralization", en *The World Bank Research Observer*, vol. 10, núm. 2, agosto.
- Rodríguez, V. 1997. *Decentralization in Mexico: From Reforma Municipal to Solidaridad to Nuevo Federalismo*. Boulder: Westview Press.
- Sour, L. 2004. "El sistema de transferencias federales en México ¿premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?", en *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, pp. 733-751.
- Stein, E. 1998. "Which Type of Intergovernmental Transfers Should Countries Adopt?", en *The Latin American Economic Policies*, Washington: BID.
- Tanzi, V. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomics Aspects", en M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington: Banco Mundial.
- Tiebout, C. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", en *Journal of Political Economy*, vol. 64, octubre.
- Ziccardi, A. 1995. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Miguel Ángel Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.

## Anexo

### Preguntas de la Encuesta 2009 utilizadas en este capítulo

P. 1. ¿Cuál es la afiliación política del presidente municipal?

N = 2 389

P. 5. De acuerdo con la cantidad de comisiones que registró en la respuesta a la pregunta anterior, complete los datos que se solicitan en la siguiente tabla, de acuerdo con el tema o asunto al que corresponden, así como los datos y actividades generales de las mismas, tomando en consideración las notas que se incluyen en la parte inferior.

Se tomaron en cuenta las respuestas para el tema 12, tesorería o finanzas.

N para comisiones = 536

N para iniciativas presentadas = 378

N para iniciativas discutidas = 380

N para iniciativas aprobadas = 385

N para programas de trabajo = 473

P. 8. De acuerdo con el total de instituciones que tiene la administración pública municipal por función (ver respuesta a la pregunta 7), anote los datos que se piden por cada uno de sus titulares.

Se tomaron en cuenta las respuestas para el tema 13, tesorería o finanzas u homóloga.

N sexo = 2 310

N edad = 2 145

N último grado de estudios = 2 219

N años de estudio = 2 168

N institución = 2 190

N último empleo = 2 190

N afiliación política = 2 212

P. 11. De acuerdo con el total de instituciones que tiene la administración pública por función (ver respuesta a la pregunta 7), anote el porcentaje de egresos por cada uno de los siguientes rubros respecto al total de egresos del ejercicio 2008.

Se tomaron en cuenta las respuestas para el tema 13, tesorería o finanzas u homóloga.

N = 209

P. 86. ¿Cómo se distribuyó porcentualmente entre los siguientes rubros?  
N = 2066

P. 88. ¿Cómo se distribuyó porcentualmente entre los siguientes rubros?  
N = 2061

P. 91. ¿Cómo se realiza el cobro del impuesto predial?  
N = 2390

P. 92. ¿Cuándo se realizó la última actualización de catastro?  
N = 2390

P. 93. ¿A través de qué medio se realizó la última actualización de catastro?  
N = 2390

P. 94. ¿Cuándo se realizó la última actualización de los valores catastrales?  
N = 2390

P. 96. En 2008, ¿cómo se distribuyó porcentualmente el gasto del FISM en el municipio?  
N = 2224

P. 100. ¿Cuál fue la distribución porcentual del gasto total del FISM (fondo III, ramo 33) según el tipo de obra realizada en 2008?  
N = 2172

P. 102. ¿Cuál fue la distribución porcentual del gasto total en inversión municipal en 2008 de acuerdo con los siguientes rubros?  
N = 2111

P. 106. De acuerdo con la respuesta a la pregunta anterior, anote la distribución del gasto total del Fortamun, fondo IV, ramo 33 en el municipio en 2008, en los siguientes rubros.  
N = 2173

P. 110. De los siguientes temas, seleccione tres que considere sean los principales problemas financieros del municipio para atender, de acuerdo con el catálogo de problemas.  
N = 2390

### **Pregunta de la Encuesta 2000 utilizada en este capítulo**

P. 82. ¿Cuál fue la distribución porcentual del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) según el tipo de obra realizada en 1999?

### **Preguntas de la Encuesta 2002 utilizadas en este capítulo**

P. 28. ¿Cuál fue la distribución porcentual del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fafomun) según la modalidad del gasto en 2001?

P. 29. ¿Cuál fue la distribución porcentual del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) según el tipo de obra realizada en 2001?

Enrique Cabrero y David Arellano (coordinadores)

# Los gobiernos municipales a debate

Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009



Primera edición, 2011

Dr. Enrique Cabrero Mendoza  
DIRECTOR GENERAL

Dr. David Arellano Gault  
SECRETARIO ACADÉMICO

Dr. Sergio López Ayllón  
SECRETARIO GENERAL

Dr. Guillermo Cejudo Ramírez  
DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

Biblioteca del CIDE – Registro catalogado

Los gobiernos municipales a debate : un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009 / Enrique Cabrero Mendoza y David Arellano Gault, coordinadores – México, D.F. : Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011.

1a ed.

524 p. : 23 cm. – (Colección Coyuntura y ensayo)

Gobierno y administración pública municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada / David Arellano Gault, Enrique Cabrero Mendoza, María José Montiel Cuatlayol e Israel Aguilar Márquez – Finanzas municipales en México: los problemas a superar y los dilemas a enfrentar / Enrique Cabrero Mendoza e Isela Orihuela Jurado – Servicios públicos en los gobiernos locales: un análisis a través de las encuestas municipales / Rodolfo García del Castillo y Pavel Gómez Granados – Los retos en materia de seguridad pública para la gestión municipal en México / Miguel Quintana Navarrete, Xiao Recio Blanco y Juan Salgado Ibarra – Transparencia gubernamental / Alejandra Ríos Cázares – Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado / Ana Díaz Aldret y Ángeles Ortiz Espinoza – Tecnologías de información y comunicación en las administraciones públicas municipales de México / J. Ramón Gil-García y María Gabriela Martínez Tiburcio – ¿Qué agenda para el fortalecimiento de la institución municipal? / David Arellano Gault y Enrique Cabrero Mendoza

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-7843-12-2

I. Municipal government – Mexico  
I. Cabrero Mendoza, Enrique. II. Arellano Gault, David

JS2109.G635 2011

---

Fotografía de portada: Carlos Alvarado Bremer

D. R. © 2011, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.  
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
www.cide.edu publicaciones@cide.edu

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México – *Printed in Mexico*