

Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998)*

Enrique Cabrero Mendoza**

Isela Orihuela Jurado***

En este documento se presenta un examen de la evolución de las finanzas municipales en México en el periodo 1978-1998. El estudio se centra en el análisis de ingresos y egresos y en el seguimiento de indicadores de gestión financiera que pueden ser de utilidad como referencia para el examen de casos municipales particulares, concretamente para el estudio de las finanzas urbanas. Para llevar a cabo esta investigación se construyó una base financiera propia que permitiera diferenciar claramente el comportamiento financiero por tipos de municipios, lo cual no se había logrado en otros trabajos debido a la forma en que se presenta la documentación oficial. Se concluye de este estudio que si bien es clara la expansión de recursos en los municipios urbanos, este proceso ha evolucionado de diferente forma según el tipo de ciudad de que se trate. Las grandes ciudades mejoran su estructura financiera y fortalecen sus haciendas, mientras que ocurre lo contrario en las pequeñas ciudades y sobre todo en los municipios rurales, que se rezagan cada vez más.

Palabras clave: gestión financiera, esfuerzo fiscal municipal, desequilibrio fiscal, finanzas urbanas, reforma fiscal municipal, ingreso/gasto municipal.

Fecha de recepción: 12 de septiembre de 2000.

Fecha de aceptación: 1 de junio de 2001.

Introducción

Las finanzas de las ciudades constituyen un tema que cada vez es más relevante estudiar y discutir en el escenario mexicano, pese a que el sistema federal fiscal ha sido poco proclive a la descentralización. De hecho, visto desde diversos ángulos el sistema federal fiscal está altamente centralizado en comparación con los de otros países federales con un similar desarrollo.¹ Sin embargo, desde hace ya varios años las cosas tienden

* Los autores agradecen los comentarios de la comisión dictaminadora de la revista, que les permitieron mejorar este artículo.

** Investigador del CIDE en México. Correo electrónico: cabrero@cide.mx

*** Realiza estudios de doctorado en la Universidad de Birmingham en Inglaterra. Correo electrónico: ieoj@yahoo.com

¹ Para 1995 por ejemplo, la parte del gasto público total que se decidía autónomamente desde el nivel local de gobierno para países federales como Alemania, era de 16%; para Estados Unidos de 21%; para Brasil de 18%; mientras que para México era de 4 por ciento.

a cambiar. Por una parte, el gobierno federal ha ampliado las funciones de los gobiernos subnacionales, y si bien esto no ha implicado que necesariamente les conceda mayores atribuciones fiscales, ha significado al menos un patrón de crecimiento en las transferencias del ámbito federal a los subnacionales. Por otra parte, los gobiernos subnacionales –particularmente los municipales de tipo urbano– han venido modificando su comportamiento en materia fiscal y desplegando una mayor capacidad emprendedora y de fortalecimiento relativo de sus haciendas locales.

A lo largo de las últimas dos décadas las tendencias han sido cambiantes. En una primera fase (1978-1983) se observa una autosuficiencia precaria de los municipios ante la ausencia en algunos de esos años de un sistema de coordinación fiscal nacional. En una segunda fase (1984-1988), a partir de las reformas constitucionales que dieron al municipio potestad sobre el tributo de la propiedad raíz, los ingresos propios (directos) –sobre todo de los municipios urbanos– se incrementaron. Sin embargo es hasta la siguiente fase (1989-1994) que se observa una verdadera capacidad de aprovechamiento real de estas potestades y un nuevo comportamiento fiscal orientado a la generación de mayores ingresos vía impuestos y vía el cobro de bienes y servicios (derechos). Finalmente, en la última fase estudiada (1995-1998) se observa una aparente regresión en el sano comportamiento observado en años anteriores; parecería que como efecto de la crisis económica de 1995 los municipios urbanos repliegan su estrategia fiscal expansiva de captación de mayores recursos propios y de hecho con la aparición de nuevas transferencias (ramo 26 y luego 33) se inhibe la búsqueda de ingresos directos vía un mayor esfuerzo fiscal.

En este documento se presenta un análisis de dichos periodos tanto en las tendencias nacionales como por tipos de municipios de acuerdo con el tamaño de su población. Para ello hemos conformado tres grupos de municipios urbanos: 1) *municipios urbanos grandes*, los cuales tienen una población superior a un millón de habitantes o se encuentran en zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes; 2) *municipios urbanos medios*, los cuales concentran entre cien mil y un millón de habitantes, y 3) *municipios urbanos pequeños*, cuya población es inferior a cien mil habitantes y superior a quince mil. Además se incluye como referencia el caso de municipios rurales que cuentan con una población inferior a quince mil habitantes.² A partir de esta

² La clasificación de municipios urbanos sólo incluye a aquellos que contaban con más de 15 000 habitantes en 1990 y que, además, se encontraban entre los que maneja

tipología se pretende contrastar tendencias y comportamientos en las estructuras financieras de los municipios mexicanos.

En una primera sección se exploran las tendencias generales y por grupos de municipios, particularmente en lo que se refiere al ingreso y con especial atención en el comportamiento de los ingresos derivados del impuesto predial, rubro importante en las ciudades. En una segunda sección se analiza el gasto municipal poniendo particular énfasis en la evolución del gasto corriente y del gasto de inversión. En un tercer apartado se lleva a cabo un análisis comparativo por tipos de municipio a partir de algunos indicadores financieros. Por último se argumenta sobre los principales puntos de la agenda que en materia de finanzas locales, particularmente en el caso de las ciudades, se requiere discutir en México, país en que si bien se debe acelerar la descentralización fiscal, convendrá simultáneamente –debido a la heterogeneidad municipal– diferenciarse el ritmo de dicha aceleración.

La expansión de los ingresos municipales y la concentración de los mismos en las grandes ciudades

Es clara una tendencia incremental del ingreso municipal en el periodo analizado. Si bien en 1995 se presenta una caída importante debida a la crisis económica, en la mayor parte de los años se observa un crecimiento en precios constantes, y aun tomando en cuenta el ingreso municipal per cápita (gráfica 1), éste se duplica a lo largo de las dos décadas de análisis. La composición del ingreso municipal³ muestra una mayor proporción de ingresos propios (directos) de 1978 a 1981; en 1982 se iguala dicha proporción con las participaciones federales para luego mantenerse rezagados los ingresos propios en el resto del periodo (gráfica 2). Es decir, aun con el traspaso de la po-

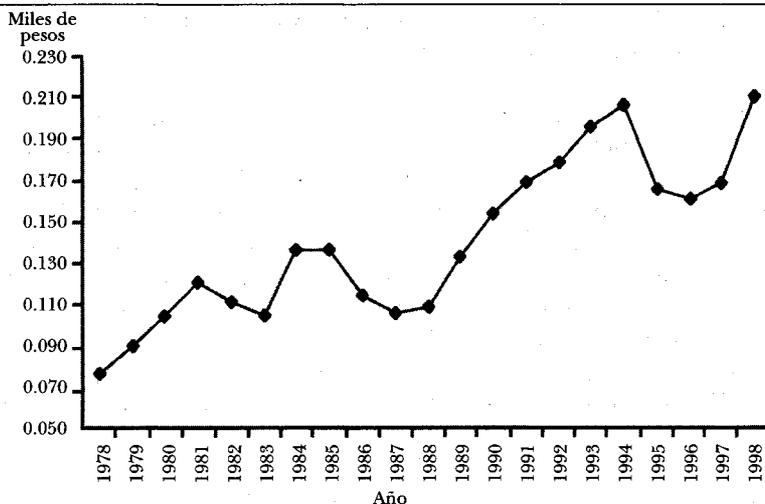
el INEGI en su publicación de *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* para todos los años que comprende el periodo de 1978-1998. Es pertinente aclarar que se utilizó la población municipal y no la de las localidades urbanas (por ejemplo las cabeceras municipales) por cuestión de disponibilidad de información financiera, dado que sólo hay datos financieros disponibles por municipio. Se asume que el tamaño de la población del municipio está relacionado con el grado de urbanización. Esta limitación en el análisis era inevitable.

³ Sobre las definiciones de los diferentes rubros de la hacienda municipal véase el anexo 1, donde se presenta una definición conceptual de los mismos.

testad del impuesto raíz a la esfera municipal, el rubro de participaciones federales fue el que creció a un mayor ritmo. Llama la atención que a partir de 1994 las curvas tienden a separarse drásticamente mostrando una caída mantenida en los montos de ingresos propios (directos) en precios constantes. Este comportamiento parece ser un resultado tanto de la crisis económica como de la aparición de nuevas transferencias del ámbito federal al municipal a partir de 1995 (ramo 26 y luego ramo 33), aspecto que al parecer estaría desincentivando el esfuerzo fiscal por ampliar la captación de recursos propios que se había generado entre los años 1989 y 1994.⁴

Sobre la evolución del rubro de impuestos dentro del total de ingresos, se observa una primera tendencia creciente de dicho rubro

GRÁFICA 1
Ingreso per cápita municipal a nivel nacional, 1978-1998
(miles de pesos, 1994=100)

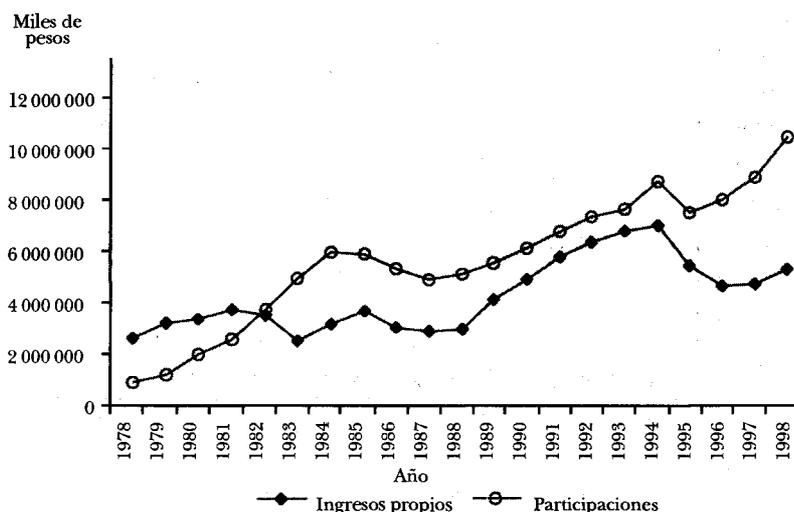


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

⁴ Respecto a este tipo de comportamientos ante situaciones de desequilibrio vertical y horizontal, véase: Musgrave y Musgrave (1984), Bird (1992), Shah y Qureshi (1994), y Guiugale y Webb (2000), entre otros.

GRÁFICA 2

Ingresos directos propios y participaciones federales del municipio a nivel nacional, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)

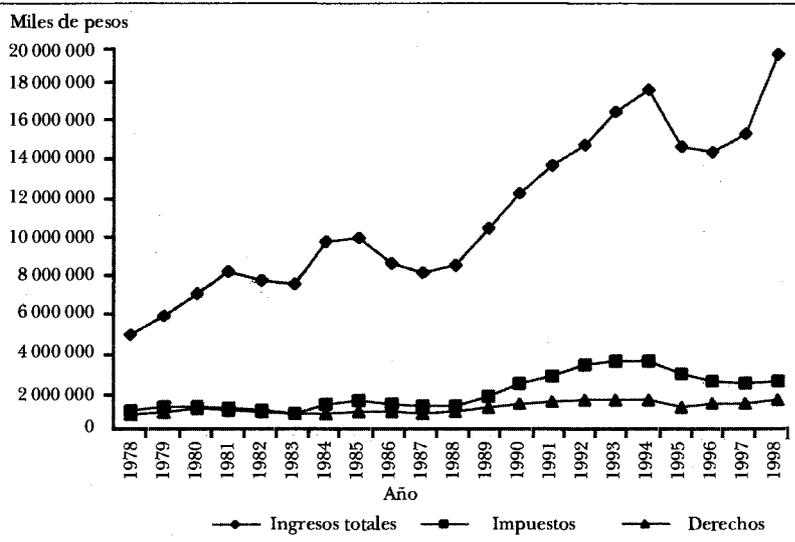


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

aun cuando se corrobora el retroceso que se hace evidente desde 1994; lo mismo sucede aunque con un peso menor con el rubro de derechos (gráfica 3). Al desagregar los impuestos para un mayor detalle, se observa (gráfica 4) un crecimiento importante del impuesto predial en dicha composición desde 1984 —a partir de las reformas—, que llega a significar para 1996 más de cuatro veces lo que representa el impuesto de traslado de dominio, y casi tres veces lo que representa el impuesto al comercio. Es evidente, por tanto, el mayor dinamismo del impuesto predial en relación con otros impuestos locales, aun cuando México sigue siendo un país con baja recaudación predial si se compara con otras realidades nacionales.⁵

⁵ En países con similar nivel de desarrollo como Argentina, la recaudación del impuesto predial como proporción del PIB para 1996 fue de 1.41%; para Chile llega a 1.4%, para México alcanza tan sólo 0.2% (con base en datos del FMI y del INEGI).

GRÁFICA 3
Evolución de impuestos y derechos al interior de los ingresos totales
municipales a nivel nacional, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

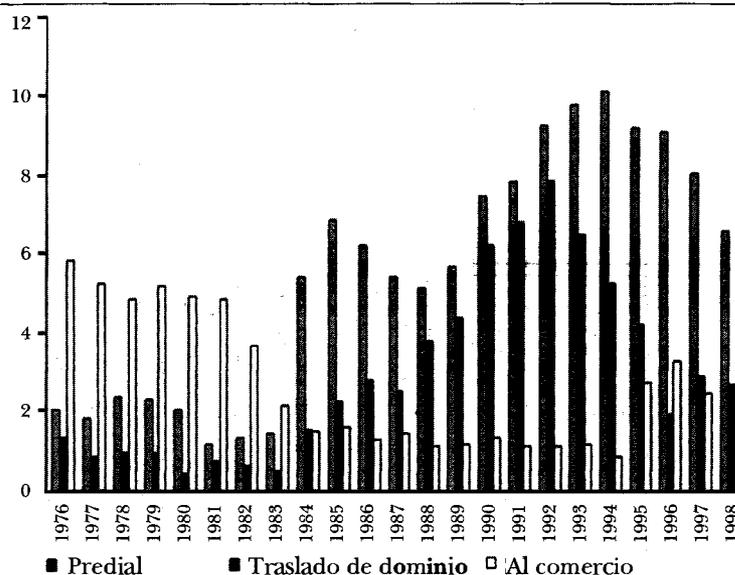
Sin embargo esta tendencia debe diferenciarse en el conjunto nacional. Según datos del Censo Municipal⁶ sólo en 28% de los municipios del país se cuenta con un reglamento de catastro, normatividad necesaria para el cobro y actualización del impuesto predial. Además sólo 21% de los municipios lleva a cabo estudios en materia tributaria. Igualmente, en encuestas a funcionarios municipales,⁷ en 72% de los municipios se reconoce haber recaudado menos de la mitad de lo presupuestado, 27% recaudó entre 50 y 85% de lo previsto, y menos de 1% logró recaudar entre 86 y 100% de lo previsto.

Si bien no se dispone de los datos de recaudación por cada municipio del conjunto nacional, sí se conoce el total de recaudación del impuesto predial por cada estado. Al respecto se observan claras diferencias de lo que ésta significa en cada entidad federativa. De 1978 a 1987 en estados como Veracruz, Estado de México, Guanajuato, Coahuila y

⁶ Datos organizados y trabajados a partir del Censo Municipal 1995, Cedemun-INEGI.

⁷ Nos referimos a la encuesta que se presenta en García del Castillo (1999).

GRÁFICA 4
Evolución porcentual de los impuestos respecto al total de ingresos
municipales a nivel nacional, 1976-1998

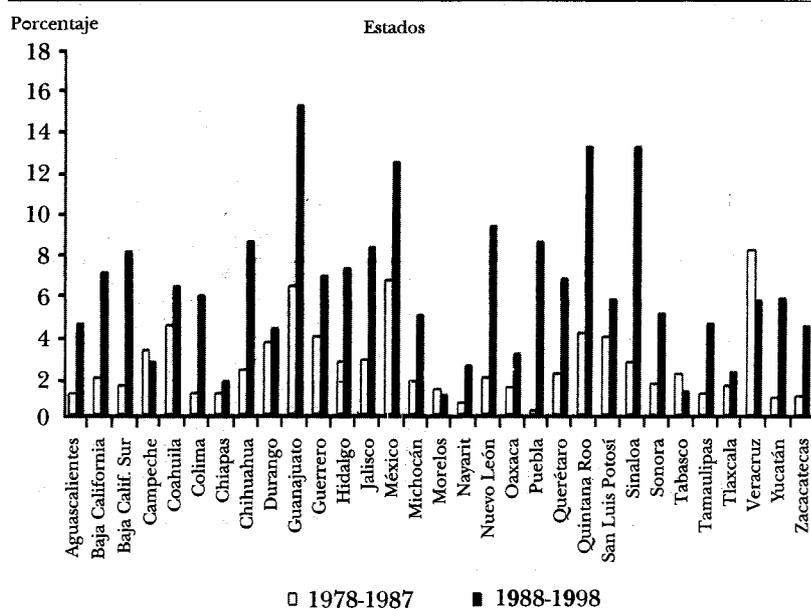


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

San Luis Potosí, el peso del predial significó entre 4.2 y 9.1% del total de ingresos municipales de dichos estados; en contraste, para esos años en estados como Nayarit, Yucatán y Puebla el peso del impuesto predial osciló entre 0.2 y 0.6% del total de ingresos municipales (gráfica 5).

Se observa además un ritmo diferente en la evolución del peso del predial por entidad. En general, la mayor parte de los estados muestra un crecimiento en el total de ingresos municipales, aunque destacan los casos de Guanajuato, donde en la última década el predial ha llegado a 16% de los ingresos, o el caso del Estado de México en que alcanza un peso de 13%, al igual que Quintana Roo y Sinaloa. Llama en contraste la atención el caso de estados como Veracruz en el que en la última década el peso del predial fue de sólo 6%, aunque en algunos años llegó a significar hasta 9% (gráfica 5).

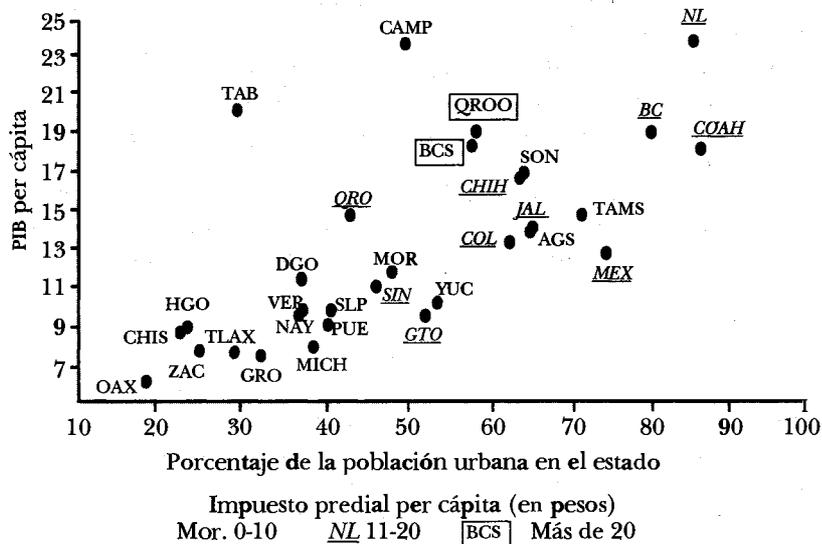
GRÁFICA 5
Porcentaje promedio de impuesto predial respecto al total de ingresos
de los municipios de México, por estado, 1978-1987 y 1988-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Sin embargo es evidente que el peso del predial está siempre en función de la proporción de población urbana de cada estado, así como del desarrollo económico del mismo. Para tomar en cuenta estos factores se llevó a cabo un análisis considerando tres variables: *a)* el PIB per cápita estatal, *b)* el impuesto predial per cápita recaudado, y *c)* la proporción de la población urbana estatal. Como resultado de este análisis se observa que en términos generales los estados que presentan simultáneamente un PIB per cápita alto y una población urbana superior a 50% también tienen una recaudación predial per cápita alta. Esto puede constatarse en estados como Nuevo León, Baja California y Coahuila. En contraste, estados como Oaxaca, Chiapas y Zacatecas, donde el PIB y la población urbana son bajos, se mantiene una recaudación predial por habitante también baja. Los casos que salen de la tendencia natural son Tamaulipas y Sonora, estados que dadas sus condiciones deberían tener mayor recaudación

GRÁFICA 6
Relación entre el impuesto predial per cápita, el PIB estatal per cápita
y la proporción de la población urbana por entidad, 1980-1995



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI y Conapo.

per cápita; y en contraste a éstos se encuentran Querétaro, Sinaloa y Guanajuato, como estados que han logrado una sobresaliente recaudación predial por habitante dadas sus condiciones. Por último Quintana Roo y Baja California Sur debido a su baja densidad poblacional muestran una muy alta recaudación per cápita. De igual forma Campeche y Tabasco, gracias a los ingresos por el petróleo muestran un alto PIB per cápita que no corresponde a su nivel de urbanización (gráfica 6).

La información hasta ahora revisada muestra el comportamiento de las finanzas locales a partir de datos agregados del conjunto nacional (2 426 municipios); sin embargo, para entender las particularidades de las finanzas en las ciudades se requiere realizar un análisis diferenciado por tipos de municipios. Además, la gran di-

versidad de municipios que hay en México, sus radicales diferencias en términos de tamaño,⁸ riqueza,⁹ y naturaleza,¹⁰ hacen poco útil un análisis agregado.

En este sentido, como primera distinción es necesario analizar por separado un conjunto de municipios urbanos, los 184 más grandes del país.¹¹ En cuanto a los ingresos se observa que este conjunto municipal creció a un ritmo mayor que el nacional, es decir, mientras más crecían los ingresos municipales, más se concentraban los ingresos en el conjunto urbano y se desplazaba al conjunto rural. Los ingresos municipales per cápita del conjunto urbano crecieron 207% en el periodo, mientras que los del rural aumentaron 126% (gráfica 7). Otra distinción clara en este sentido es el peso de los ingresos propios (directos) en el total de ingresos municipales, el cual significó 48% en promedio para el conjunto de municipios urbanos en contraste con 21% para los rurales (gráficas 8 y 9).

Si bien la distinción entre el conjunto urbano y el rural es útil dado que permite establecer grandes contrastes, es necesario igualmente profundizar en el análisis del conjunto urbano, dado que en su interior se presentan también diferencias considerables. Particularmente en lo relacionado con las finanzas municipales, son útiles los matices y precisiones sobre los elementos internos de las ciudades.

En otros trabajos,¹² hemos planteado detalladamente que la estructura financiera y los retos que se enfrentan en esta materia son muy diferentes en grado y complejidad para una pequeña ciudad que

⁸ En 4.2 % de los municipios se concentra 50% de la población nacional, y su nivel de concentración varía desde más de 1.2 millones de habitantes en municipios como Guadalajara, Jalisco y Ecatepec, Estado de México hasta menos de 200 habitantes en municipios como Santa Magdalena Jicotitlán y Santiago Tepetlapa en Oaxaca.

⁹ De los municipios del país 7.5% concentra 64% del ingreso municipal nacional (con base en datos del INEGI para 1995).

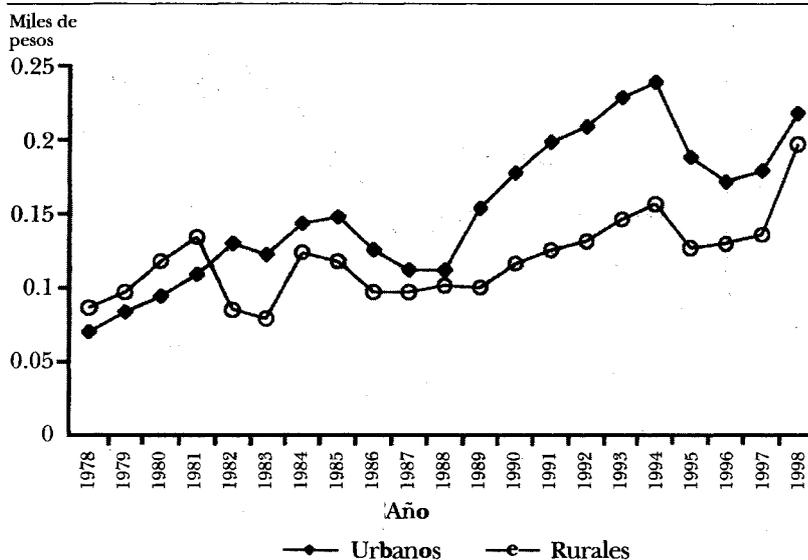
¹⁰ Del total de municipios del país 3.8% es metropolitano, 7.6% urbano y 88.6% semi-urbano o rural (con base en datos del INEGI para 1995).

¹¹ Como se mencionó anteriormente, los datos detallados sobre el conjunto de municipios urbanos del país aparecen en los cuadernos de *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México* publicados por INEGI para los años respectivos. A partir de ellos se construyó la base de datos de referencia para el análisis, eliminando aquellos municipios que no aparecen en el conjunto de publicaciones INEGI para las dos décadas del estudio. Se trata entonces de los 184 municipios más grandes del país, mas no del total de municipios urbanos; los faltantes son municipios urbanos pequeños de los que INEGI no presenta datos en detalle.

¹² Véase Cabrero, 1996.

GRÁFICA 7

Ingreso municipal per cápita en los municipios urbanos y rurales de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)

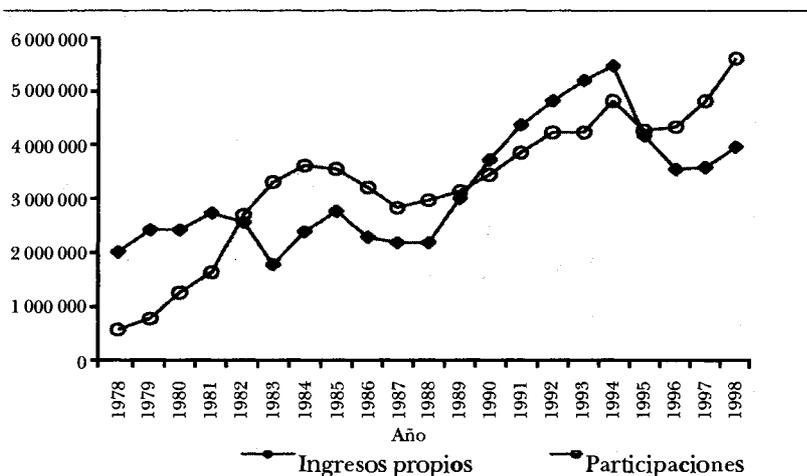


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

comienza su crecimiento —el cual frecuentemente será caótico y desequilibrado, además desordenado desde el punto de vista financiero—, y para una ciudad media en expansión acelerada, cuyo reto es lograr una rápida captación de recursos en plazos cortos; o los que enfrenta una ciudad grande que entra en una fase de estabilización del crecimiento y cuenta con mayores posibilidades de financiamiento. Si bien no se trata de un ciclo inevitable, es claro que en cada etapa de desarrollo y conforme al tamaño de la ciudad, se resienten presiones financieras diferentes y se requiere emplear estrategias financieras diversas.

Ya se mencionó al inicio del documento que para elaborar este análisis, partiendo de un total de 184 municipios hemos conformado tres grupos urbanos: 40 *municipios urbanos grandes*, cada uno de los cuales concentra una población superior a un millón de habitantes o forma parte de zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes; 119 *municipios urbanos medios* que concentran entre 100 000 y un

GRÁFICA 8
Ingresos propios y participaciones en los municipios urbanos de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



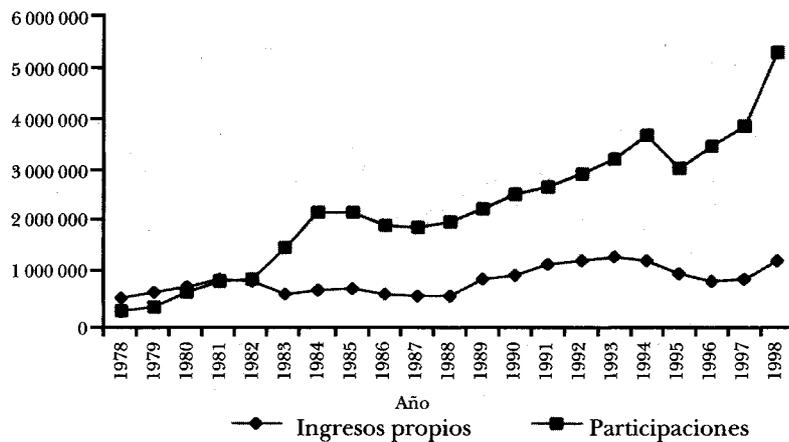
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

millón de habitantes; y 25 *municipios urbanos pequeños*, cada uno de los cuales tiene menos de 100 000 habitantes y más de 15 000.¹³

Por lo que se refiere a los municipios urbanos grandes, se observa que sus ingresos siguen un comportamiento cíclico: una primera etapa (1978-1982) en que los ingresos propios (directos) superan a las participaciones; una segunda (1983-1987) en que las participaciones están por arriba, y una tercera etapa (1988-1997) en que los ingresos propios vuelven a superar a las participaciones debido a que logran un mayor ritmo de crecimiento, si bien al final de esta etapa tienden a igualarse ante la caída posterior a 1995. Este comportamiento es di-

¹³ La clasificación de los municipios urbanos grandes incluye aquellos que cuentan con una población que rebasa un millón de habitantes y aquellos que pertenecen a una zona metropolitana que integra más de un millón de habitantes. Esto debido a que financieramente las presiones y el comportamiento tienden a ser similares entre los municipios que se integran en zonas metropolitanas en expansión. Por lo que se refiere al grupo de municipios urbanos pequeños, como se había mencionado, sólo constituyen una muestra del total debido a la carencia de información del INEGI para poder tratar a todo este conjunto.

GRÁFICA 9
Ingresos propios y participaciones en los municipios rurales de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

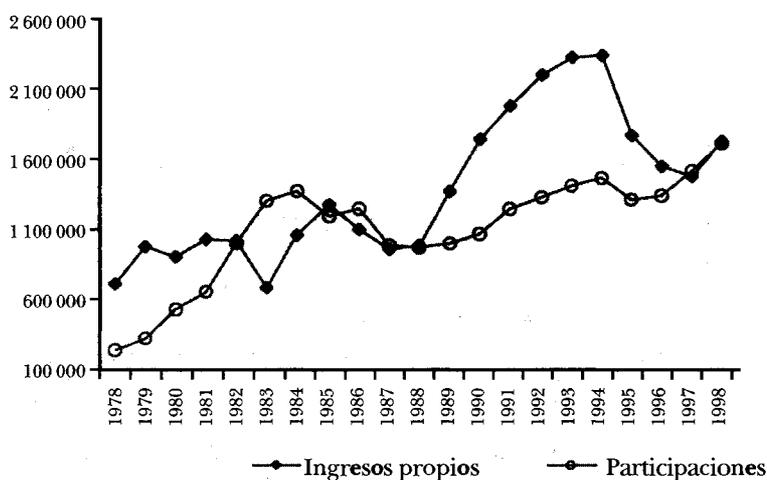
ferente para el caso de las ciudades medias, donde después de 1982 los ingresos propios no llegan a superar el peso de las participaciones, caso similar al de las ciudades pequeñas (gráficas 10, 11, y 12).

A partir del análisis anterior se puede concluir que si bien los ingresos municipales han mostrado un crecimiento consistente, éste ha sido más dinámico en el caso de los municipios urbanos que han logrado un componente de ingresos propios muy significativo, con los consecuentes espacios de autonomía de gestión que esto genera. Particularmente los municipios urbanos más grandes, han podido aprovechar mayormente a lo largo del periodo este apalancamiento en recursos propios.

La expansión del gasto municipal y los costos crecientes del aparato administrativo

De igual forma, por el lado del gasto municipal se observa una expansión en el periodo analizado. Al interior del gasto municipal se advierte

GRÁFICA 10
Ingresos propios y participaciones en municipios grandes de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



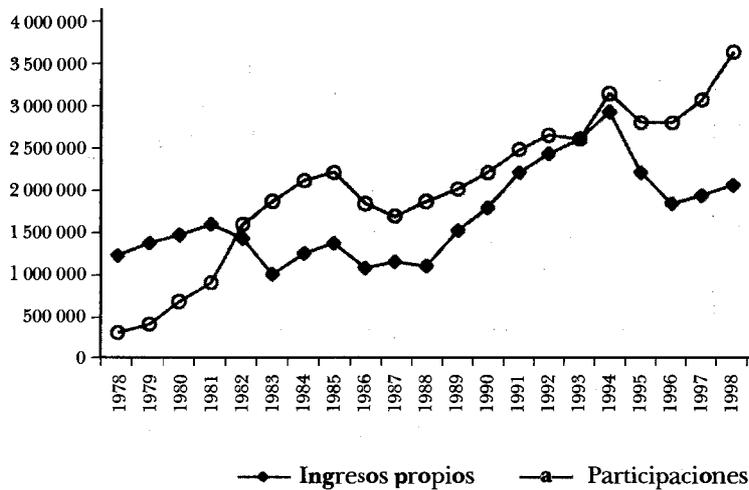
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

un desplazamiento en obras públicas y fomento (gasto de inversión) en favor del componente administrativo (gasto corriente). De hecho, a partir de 1989 las curvas de ambos tipos tienden a separarse cada vez más, y al final del periodo el gasto corriente llega a significar más de tres veces el monto del gasto de inversión (gráfica 13).

Este comportamiento es difícil de interpretar: por una parte es explicable la expansión del gasto administrativo debido a que los municipios necesitan mejorar las condiciones salariales de los empleados y funcionarios municipales, que suelen estar muy rezagadas, o requieren contratar más personal en áreas que muestran muy bajos niveles de atención a la ciudadanía (por ejemplo seguridad pública); o es indispensable dar un mejor mantenimiento a la infraestructura de prestación de servicios públicos (mantenimiento de red de agua potable, vialidades, etcétera).

Sin embargo, por otra parte este comportamiento también puede estar significando una expansión irracional de las estructuras administrativas y burocráticas. Este fenómeno se observó claramente en las administraciones nacionales cuando se presentó la expansión del

GRÁFICA 11
Ingresos propios y participaciones en municipios urbanos
medios de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



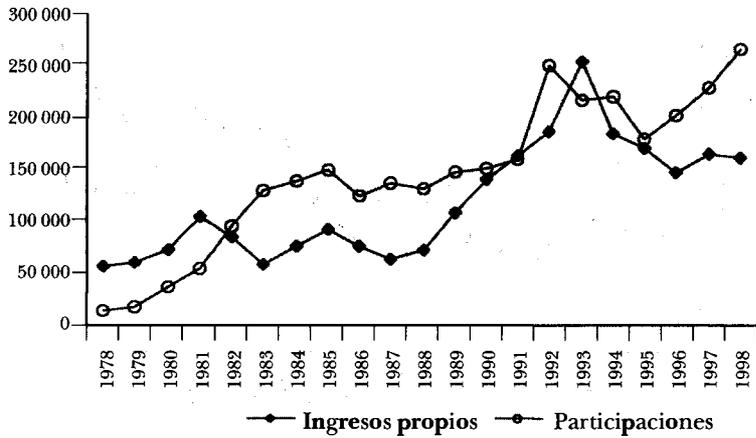
Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

gasto público en la década de los setenta. Un dato revelador en este sentido es el hecho de que sólo dos terceras partes de los estados del país cuentan con una legislación local sobre el presupuesto, la contabilidad y el gasto público que obligaría –al menos en la forma– a conservar un orden en el manejo de las finanzas municipales. Por otra parte, al examinar la información del Censo Municipal de 1995 se detectó que sólo 46% de los municipios del país llevaba a cabo una actividad sistemática de control de gasto o supervisiones y auditorías financieras.

Es probable por tanto que ante la expansión del gasto municipal se estén dando ciertas tendencias a la ineficiencia en el mismo; desafortunadamente no se tienen datos desagregados para explorar con mayor detalle este tipo de hipótesis.¹⁴ Por ahora sólo se puede afirmar

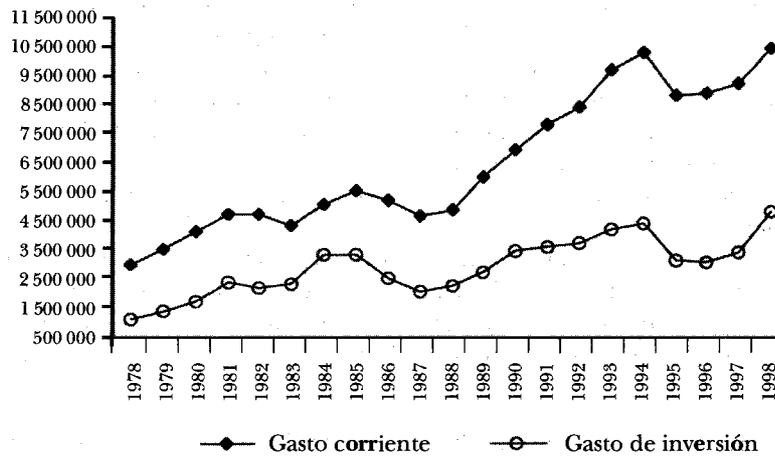
¹⁴ Al respecto se presenta una discusión más amplia en Cabrero, 1995, por otra parte en Cabrero, 1996, se presentan algunos casos municipales en detalle para observar este fenómeno con mayor claridad.

GRÁFICA 12
Ingresos propios y participaciones en municipios urbanos pequeños de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



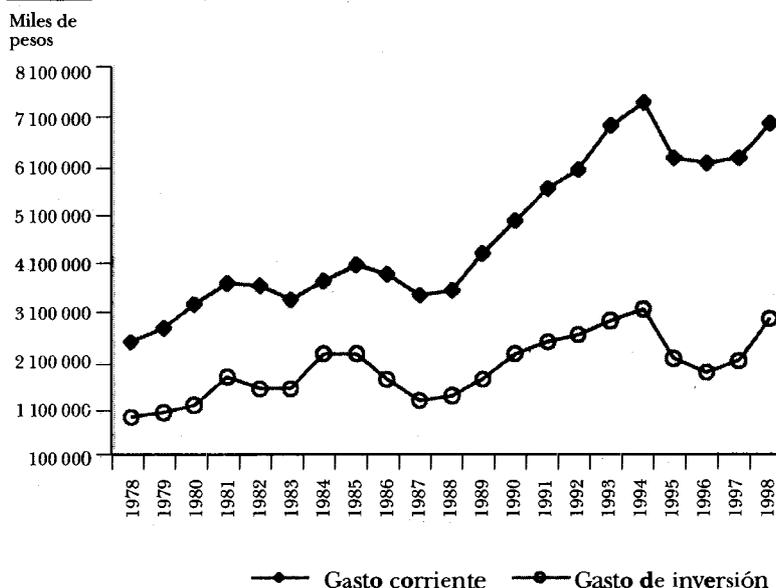
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

GRÁFICA 13
Composición del gasto de los municipios de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

GRÁFICA 14
Composición del gasto en los municipios urbanos
de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)

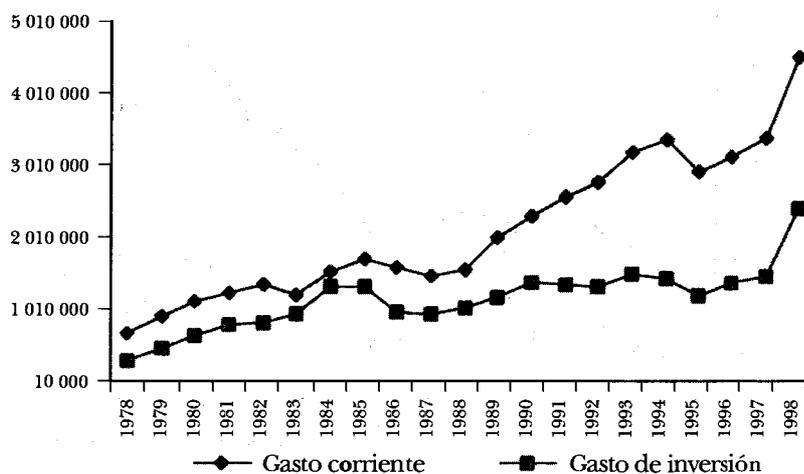


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

que una estructura de gasto altamente cargada del lado del gasto corriente hace más dependiente al municipio respecto a otros niveles de gobierno en las decisiones de inversión pública. Por el contrario, una estructura más equilibrada muestra un esfuerzo por racionalizar el gasto administrativo y deriva en una mayor autonomía para emprender proyectos de inversión local.¹⁵ Siguiendo esta idea se podría interpretar que la evolución que muestra la composición de los egresos municipales no es del todo apropiada, ya que está generando desequilibrios en la estructura del gasto y restringiendo la autonomía municipal en materia de inversión. Es cierto que la caída en los recur-

¹⁵ Una reflexión más detallada sobre las estructuras de gasto y sus implicaciones en términos de la eficiencia del mismo, se lleva a cabo en un estudio sobre haciendas estatales: Cabrero y Carrera, 2000.

GRÁFICA 15
Composición del gasto en los municipios rurales
de México, 1978-1998 (miles de pesos, 1994=100)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de INEGI.

Los recursos para inversión se deben en parte a la disponibilidad de más recursos de este tipo vía las transferencias por el ramo 26 (que posteriormente será el ramo 33), pero aun así es indudable que los municipios estarían perdiendo autonomía de gestión.

En lo que se refiere al análisis del gasto municipal se observa un comportamiento muy similar tanto en el conjunto municipal urbano como en el rural (gráficas 14 y 15). La diferencia consiste en que las curvas de gasto corriente y de inversión tienden a separarse desde el inicio del periodo en el caso urbano, mientras que en el rural este comportamiento se da con menor intensidad. Al final del periodo el gasto corriente casi triplica al gasto de inversión en el caso rural, mientras que en el urbano significa cuatro veces el gasto de inversión. Por otra parte las diferencias en el interior del conjunto de municipios urbanos tampoco son significativas; las ciudades grandes al final del periodo tienen cuatro pesos de gasto corriente por cada peso en gasto de inversión, las ciudades medias una relación de tres a uno y por último las ciudades pequeñas tienen una relación de cinco a uno.

Los indicadores financieros por tipo de municipio. Hacia un *benchmarking*¹⁶ municipal

Un análisis más claro de las tendencias de la hacienda municipal y de los diferentes comportamientos en la gestión financiera local, se puede derivar del examen de algunos indicadores financieros que nos dan información sobre los niveles de esfuerzo fiscal, de autonomía financiera, de eficiencia en el gasto municipal y de endeudamiento. Los indicadores referidos son:

— *Capacidad financiera*. Este indicador muestra la relación entre los ingresos propios (directos) y el gasto corriente. Es decir, la capacidad de cada municipio para cubrir el gasto administrativo con recursos derivados de su propia recaudación. Los ingresos propios están compuestos por los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. A mayor capacidad financiera mayor autosuficiencia y equilibrio en la estructura de gasto, es decir, una hacienda municipal más sana.

— *Dependencia financiera*. Indica la relación entre las participaciones federales y el gasto total. Un mayor índice de dependencia financiera es señal de una menor autonomía de la hacienda municipal. Tiende a relacionarse inversamente con el indicador anterior.

— *Inversión municipal*. Presenta el porcentaje de gasto dedicado a la inversión pública. Muestra el peso porcentual de este rubro en el total de los egresos.

— *Inversión municipal per cápita*. Expone la relación entre el gasto de inversión y la población total; es útil para comparar el esfuerzo de inversión entre municipios.

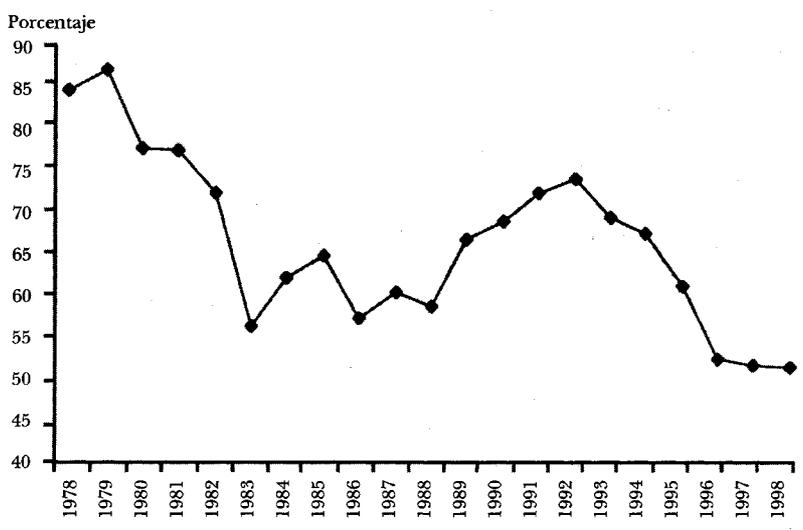
— *Gasto e ingreso per cápita*. Estos indicadores muestran la relación entre el ingreso o el gasto público y el total de la población.

— *Apalancamiento financiero*. Se refiere al peso de la contratación de deuda en el total de ingresos.

Se observa una alarmante caída del indicador de capacidad financiera a lo largo del periodo, es decir, el nivel municipal de gobierno, pese al incremento de los ingresos y del margen de gasto, cada vez es menos capaz de cubrir con sus ingresos propios los compromisos de gasto administrativo, lo cual agudiza los desequilibrios verticales en este nivel de gobierno, dado que su capacidad financiera disminuye casi a la mitad en el periodo (gráfica 16). La cada vez mayor *dependen-*

¹⁶ La noción *benchmarking* que se utiliza en gestión pública se refiere a un método de comparación de indicadores de desempeño entre gobiernos.

GRÁFICA 16
Índice de capacidad financiera en los municipios de México, 1978-1998

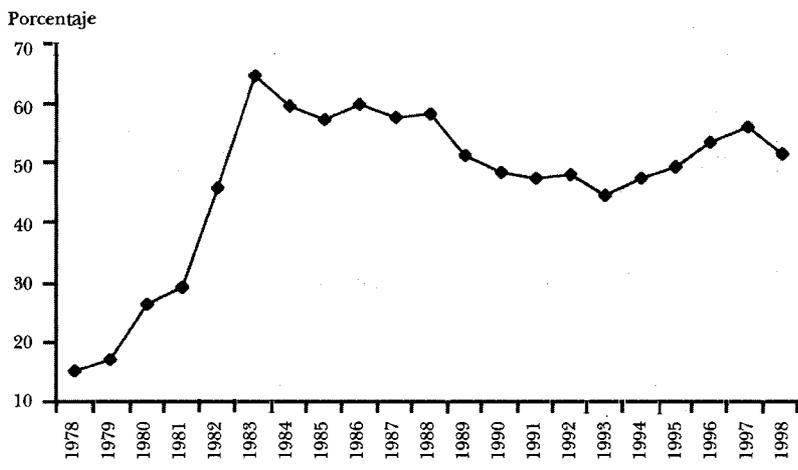


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

cia financiera, que se triplica en el periodo está directamente relacionada con ello (gráfica 17).

Estas tendencias muestran diferencias significativas por tipo de municipio. Los municipios urbanos ven disminuida su capacidad financiera en 24 puntos porcentuales en el periodo, mientras que en los municipios rurales esta disminución llega a 60 puntos. Consecuente con ello, el índice de dependencia financiera crece 25 puntos porcentuales para el conjunto urbano, mientras que para los municipios rurales este indicador crece 50 puntos porcentuales (gráficas 18 y 19). Esta observación hace evidente el grave deterioro de las capacidades de gestión financiera autónoma en el caso de los municipios rurales; los urbanos, si bien muestran un deterioro en su situación, mantienen un menor desequilibrio relativo. En el interior de los municipios urbanos las ciudades grandes pierden menos capacidad financiera (9 puntos porcentuales) e incrementan en menor proporción su dependencia (16 puntos). Las ciudades medias pierden 34 puntos en su capacidad financiera y ven incrementada su dependen-

GRÁFICA 17
Índice de dependencia financiera en los municipios de México, 1978-1998



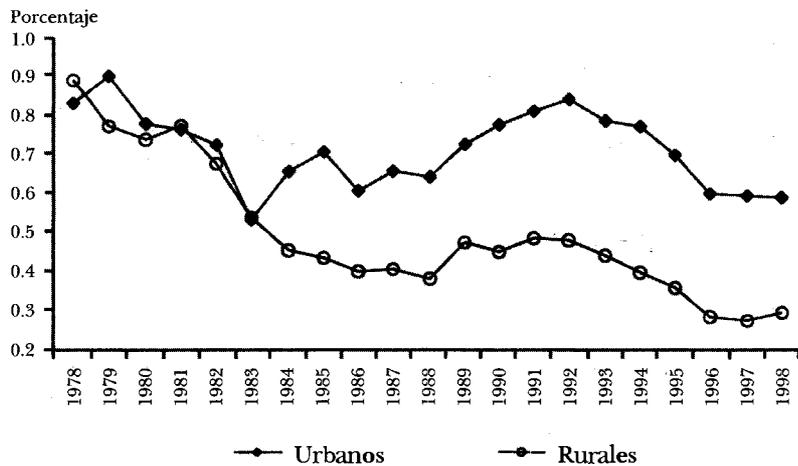
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

cia en 31 puntos porcentuales. Finalmente las ciudades pequeñas pierden 25 puntos en su capacidad financiera y ven incrementada su dependencia en 25 puntos.

Por lo que se refiere al *apalancamiento financiero*, el conjunto de municipios del país observa una tendencia decreciente hasta 1982, cuando se reduce el peso de la deuda de 8 a 3% en el total de los egresos. Posteriormente se presenta un periodo de cierta estabilidad hasta 1992, ya que la deuda de los municipios se mantiene entre 3 y 4%; sin embargo, para 1993 vuelve a incrementarse hasta representar un poco más de 6% en 1995. Al analizar la información por tipo de municipio, se puede observar que tanto para los urbanos como para los rurales la deuda se mantiene entre 3 y 4% de 1989 a 1992.¹⁷ No obstante, en 1994 los urbanos comienzan a incrementar su deuda en mayor medida hasta que llega a representar 7% de los egresos (gráfica 20). Finalmente, aunque para 1996 ambos reducen su porcentaje, los rurales lo disminuyen en mayor proporción, tendencia que sigue presente en 1998.

¹⁷ Los datos sobre deuda municipal se encuentran agregados por estado para todo el periodo. El detalle por municipio sólo está disponible a partir de 1989.

GRÁFICA 18
Índice de capacidad financiera en los municipios urbanos y rurales de México, 1978-1998

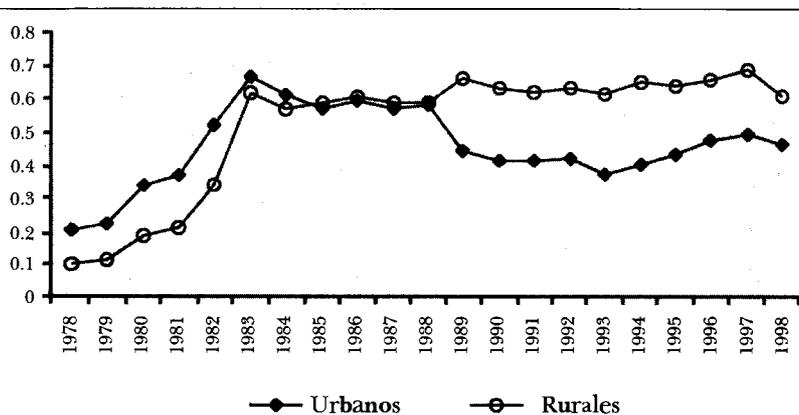


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

En relación con el *índice de inversión municipal*, en el conjunto nacional se observa que dicha proporción es prácticamente igual al inicio del periodo (22%) que al final del mismo (21%), sin embargo su evolución es muy cambiante —en 1984 representó 34%—. En el caso del conjunto urbano este indicador perdió 14 puntos porcentuales, pasando de 34 a 22%, mientras que en el conjunto rural por el contrario, ganó 15 puntos al pasar de 9 a 25% (gráfica 21). Es evidente que la expansión en materia de gasto corriente en detrimento del gasto de inversión es un comportamiento que se observa fundamentalmente en municipios urbanos; de hecho los más grandes tienen mayor presión del gasto corriente. Así, las ciudades grandes pasan de 40 a 20% del peso del gasto de inversión; las ciudades medias pasan de 31 a 20%, y finalmente las ciudades pequeñas pasan de 30 a 17% en el periodo.

El índice anterior se debe matizar con el análisis de la *inversión municipal per cápita*. En el ámbito nacional pese a la caída del gasto de inversión en el total del gasto municipal, se observa un crecimiento

GRÁFICA 19
Índice de dependencia financiera en los municipios
urbanos y rurales de México, 1978-1998

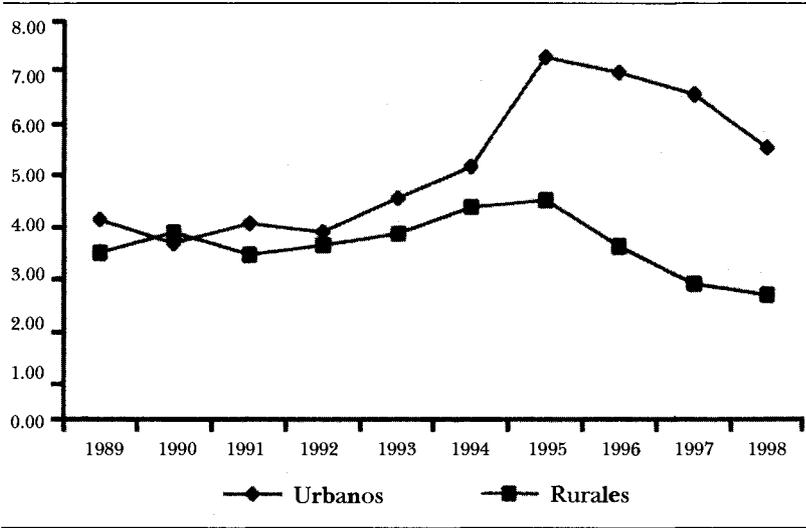


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

de este indicador, el cual se duplica en precios constantes, pues pasa de 17 pesos por habitante a 35; su evolución presenta una accidentada trayectoria, y para 1994 llega a 49 pesos por habitante. En el conjunto municipal urbano pasa de 24 a 46 pesos, mientras que en el rural va de 8 a 45 pesos por habitante, de ahí que tiendan a igualarse ambos conjuntos (gráfica 22). Dentro de los municipios urbanos fue en las grandes ciudades –con gran densidad poblacional– donde obviamente el crecimiento fue menor, al pasar de 20 a 26 pesos, mientras que en las ciudades medias aumentó de 29 a 44 pesos, y en ciudades pequeñas de 21 a 44 pesos por habitante.

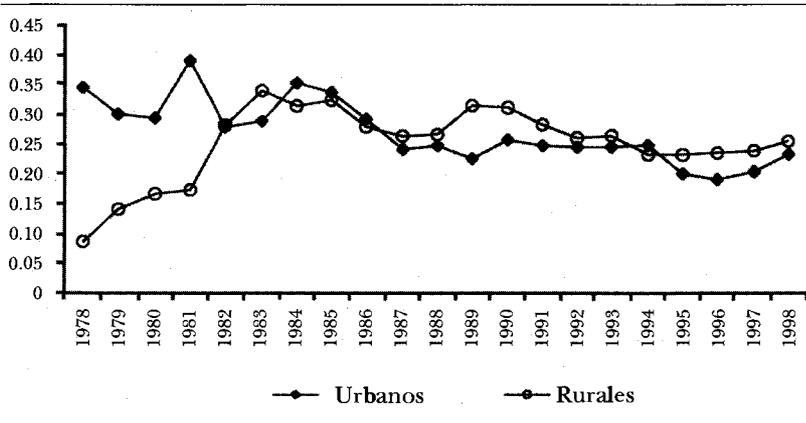
En cuanto a los *índices de ingreso y gasto per cápita*, en el ámbito nacional se observa una mejoría en el periodo al pasar de 78 pesos por habitante en 1978 a 166 pesos para 1997, aun cuando en 1994 estos indicadores llegaron a 204 pesos por habitante y a 209 en 1998. En los municipios urbanos la evolución de los ingresos por habitante pasó de 71 pesos a 179 al final del periodo; también en 1994 llegó al nivel más alto, que fue de 238 pesos por habitante. Dentro del conjunto municipal urbano las ciudades pequeñas mostraron un mayor dinamismo al pasar de 68 a 322 pesos, con un incremento de 373%; en las ciudades medias este indicador pasó de 94 a 257 (incremento

GRÁFICA 20
Nivel de apalancamiento financiero de los municipios
urbanos y rurales de México, 1989-1998



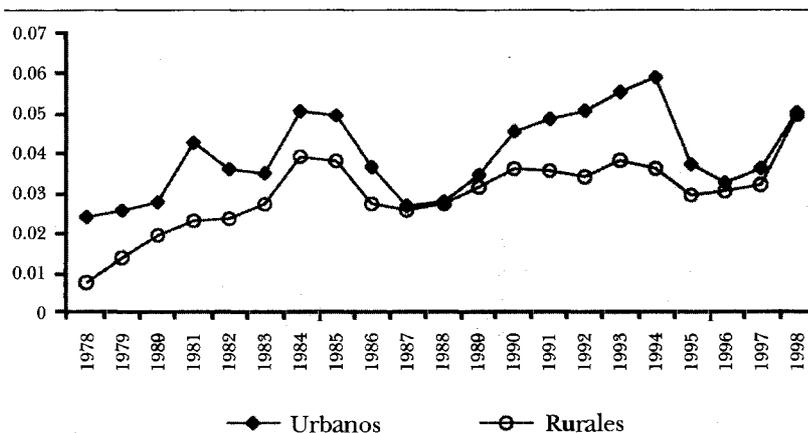
Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

GRÁFICA 21
Índice de inversión pública en los municipios
urbanos y rurales de México, 1978-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

GRÁFICA 22
Índice de inversión pública per cápita en los municipios
urbanos y rurales de México, 1978-1998

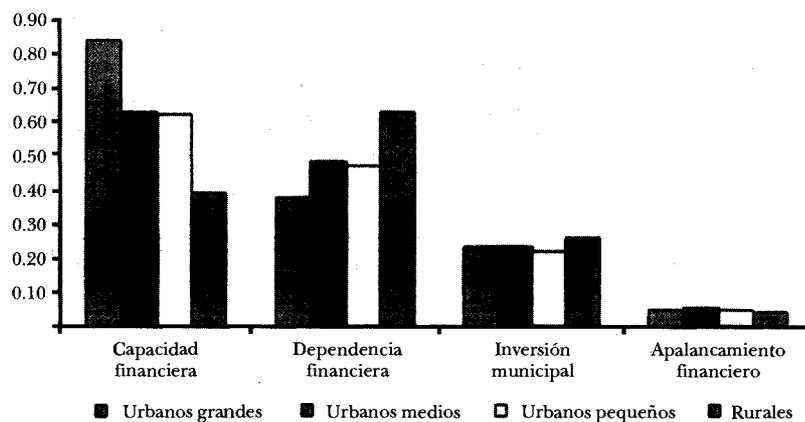


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

de 173%); y en el caso de las ciudades grandes pasó de 51 pesos a 168 (incremento de 229%). Por último, en el conjunto rural la evolución de los ingresos por habitante fue menos dinámica, pues de 87 pesos llegó a 227, lo cual significó un incremento de 161%, con el menor crecimiento de todos los grupos municipales. Por lo que se refiere al índice de gasto per cápita el comportamiento es muy similar.

En el cuadro 1 se muestra un resumen comparativo de los indicadores financieros promedio tanto para el conjunto nacional como para los diversos grupos municipales seleccionados durante el periodo analizado. En dicho cuadro se puede observar claramente que los indicadores financieros en los municipios urbanos tienen un mejor comportamiento en comparación con los rurales; incluso es preocupante observar que dichas distancias tienden a hacerse más grandes. Si se analizan los indicadores promedio sólo para los últimos diez años del periodo (cuadro 2 y gráfica 23), se observa una mayor separación en dichos indicadores: los municipios rurales agudizan su dependencia y disminuyen su autonomía financiera respecto a otros niveles de gobierno (menor capacidad financiera y mayor dependencia). En otras palabras, queda claro que el panorama municipal es altamente

GRÁFICA 23
Algunos indicadores financieros promedio en municipios urbanos y rurales de México, 1988-1998



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

heterogéneo en México, e incluso en el ámbito financiero dichas diferencias tienden a ampliarse todavía más, con el consecuente incremento del rezago de los municipios rurales.

Los nuevos retos en la agenda de las finanzas en los municipios urbanos

A lo largo de este análisis surgen evidencias importantes que deben ser tomadas en cuenta para el diseño futuro de reformas fiscales y municipales:

— Aunque los ingresos municipales han crecido en términos reales en las últimas dos décadas, esta expansión ha venido acompañada por una mayor concentración de recursos en los municipios urbanos. Si bien el nivel de ingreso municipal por habitante se ha recuperado en los municipios rurales —muy probablemente debido a la migración poblacional del campo a la ciudad— la tasa de crecimiento de dicho

CUADRO 1
Indicadores promedio de la gestión financiera en municipios
urbanos y rurales de México, 1978-1998

| <i>Indicador</i> | <i>Nacional</i> | <i>Urbanos</i> | | | |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| | | <i>Grandes</i> | <i>Medianos</i> | <i>Pequeños</i> | <i>Rurales</i> |
| Capacidad financiera | 0.65 | 0.79 | 0.66 | 0.64 | 0.50 |
| Dependencia financiera | 0.47 | 0.41 | 0.48 | 0.48 | 0.52 |
| Inversión municipal | 0.26 | 0.27 | 0.27 | 0.26 | 0.25 |
| Ingreso municipal per cápita | 0.140 | 0.121 | 0.184 | 0.207 | 0.121 |
| Gasto municipal per cápita | 0.140 | 0.123 | 0.189 | 0.211 | 0.116 |
| Inversión municipal per cápita | 0.036 | 0.031 | 0.047 | 0.051 | 0.030 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

CUADRO 2
Indicadores promedio de la gestión financiera en municipios
urbanos y rurales de México, 1988-1998

| <i>Indicador</i> | <i>Nacional</i> | <i>Urbanos</i> | | | |
|--------------------------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| | | <i>Grandes</i> | <i>Medianos</i> | <i>Pequeños</i> | <i>Rurales</i> |
| Capacidad financiera | 0.61 | 0.84 | 0.63 | 0.62 | 0.39 |
| Dependencia financiera | 0.50 | 0.38 | 0.48 | 0.47 | 0.63 |
| Inversión municipal | 0.24 | 0.23 | 0.23 | 0.22 | 0.26 |
| Ingreso municipal per cápita | 0.167 | 0.148 | 0.224 | 0.270 | 0.136 |
| Gasto municipal per cápita | 0.167 | 0.147 | 0.224 | 0.270 | 0.137 |
| Inversión municipal per cápita | 0.040 | 0.035 | 0.051 | 0.058 | 0.035 |
| Apalancamiento financiero | 0.045 | 0.044 | 0.052 | 0.046 | 0.039 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

ingreso sigue siendo mayor en los urbanos, tendencia que propicia los crecientes desequilibrios entre ambos conjuntos municipales.

— La expansión de los ingresos suele ser resultado de un crecimiento significativo del monto de las participaciones federales, sin embargo en los municipios urbanos también se debe a una creciente capacidad de captación de ingresos propios (directos). Esta tendencia es mayor en las ciudades grandes, aunque a partir de 1994 pareciera desactivarse este sano comportamiento fiscal local debido a la crisis de 1995 y muy posiblemente también debido a la expansión del rubro de transferencias federales vía ramo 26, que posteriormente

pasará al ramo 33, y que parecen estar inhibiendo el esfuerzo fiscal local.

— Este último dato es preocupante, porque permite suponer que los comportamientos fiscales saludables que se observaron entre 1989 y 1994 no llegaron a consolidar una verdadera “cultura de responsabilidad fiscal” en el ámbito local. No cabe duda de que la crisis económica de 1995 deterioró profundamente las iniciativas en este sentido. Sin embargo, además de lo anterior puede pensarse que la intensificación de la competencia política local ha inhibido también este comportamiento por la acción de las críticas y ataques de los partidos de oposición a cualquier decisión que tome el partido que esté gobernando relacionada con el aumento de precios y tarifas de servicios, o con la ampliación de la base gravable en impuestos locales. Será necesario profundizar el análisis de estos aspectos en estudios posteriores dado que se requiere más información para llevar a cabo una interpretación más precisa, pero aparentemente el argumento de “no ampliar el esfuerzo fiscal” está muy presente en la competencia entre partidos políticos e inhibe los esfuerzos en este sentido. Al parecer el “populismo fiscal”¹⁸ hace acto de presencia.

— Es indudable que la expansión del gasto municipal ha ampliado la capacidad de acción de los gobiernos locales, aunque a la vez ha hecho más compleja la gestión financiera, lo cual se traduce en gran parte de la realidad municipal nacional en una mayor presión sobre el gasto corriente. Si bien en este aspecto tampoco se puede adoptar una conclusión definitiva con la información disponible, hay indicios de que los aparatos administrativos locales pueden estar creciendo a un ritmo excesivo y la falta de capacidades administrativas municipales puede estar generando descuidos en la asignación del gasto. Éste es un riesgo particularmente presente en los municipios urbanos.

— Por otra parte, de continuar la tendencia al desplazamiento del gasto de inversión por el gasto corriente, la ya de por sí frágil autonomía municipal se reducirá todavía más ante una estructura de gasto desequilibrada que fortalecerá la dependencia municipal en materia de obras públicas. A partir de 1998, con la aparición de nuevas transferencias del ramo 33, es probable que estas tendencias estén cambiando y se incremente la dependencia federal. Desafortunada-

¹⁸ Respecto a las tendencias al “populismo fiscal” véase Clark, 1994.

mente todavía no se cuenta con la información de los años más recientes para profundizar este análisis.

— Del examen de los indicadores financieros se desprende que las grandes ciudades tienen frente a sí cada vez más oportunidades, además van mejorando poco a poco sus sistemas de gestión y fortaleciendo su autonomía. Las ciudades medias y pequeñas, si bien dependen de otros niveles de gobierno y sus sistemas de gestión son menos eficientes, cuentan con cada vez mayores oportunidades de mejorar sus haciendas ante los flujos de recursos en expansión. Por último, los municipios rurales, pese a recibir hoy más recursos que antes, ven incrementada su dependencia de los recursos federales y los estatales y su ya de por sí precaria autonomía de gestión es más frágil aún, además de que los rezagos en materia administrativa les provocan crecientes desequilibrios en relación con los municipios urbanos.

Ante estas evidencias parecería necesario dar un giro a las estrategias de reforma del sistema de finanzas municipales:

1) Es evidente que la estrategia de aplicar “reformas uniformes” al conjunto municipal nacional es —y será cada vez más— inoperante e ineficaz. El desarrollo municipal llegó desde hace varios años a un punto del que no puede avanzar valiéndose de una visión agregada del conjunto; es preciso *diversificar las reformas municipales* de acuerdo con las realidades diferentes, así como *diferenciar los mecanismos y orientaciones de política* considerando que existen varios tipos de municipios. No es lo mismo un municipio metropolitano que uno rural.

2) El conjunto municipal urbano, por su parte, debe asumir más responsabilidades en materia tributaria, requiere contar con mayores espacios de autonomía financiera, necesita apoyos para consolidar una infraestructura administrativa moderna, le hace falta la flexibilidad jurídica indispensable para promover la concesión de servicios públicos, debe valerse de mecanismos que promuevan la coinversión público-privada en infraestructura municipal, y contar con las atribuciones que hagan posible la emisión de bonos y otras opciones de financiamiento alternativo; asimismo procurar la ampliación de sus estrategias metropolitanas de asociación con ciudades colindantes. Además, en el interior del conjunto urbano será necesario diferenciar los casos de las ciudades grandes, medias y pequeñas. Para el primer subconjunto las acciones mencionadas corresponden a la agenda inmediata de reformas; para las ciudades medias algunas de estas

reformas deberán ser dosificadas, dependiendo del nivel de desarrollo institucional y administrativo de cada una. En cuanto a las ciudades pequeñas, varias reformas deberán esperar todavía un tiempo, sin embargo los apoyos y estrategias de modernización que hoy se apliquen deberán irse orientando en ese sentido.¹⁹

3) Por lo que se refiere al conjunto municipal rural, la agenda de reformas es diferente. La mayor parte de estos municipios requiere apoyos estatales y federales más que mayores responsabilidades tributarias, lo cual, dado el nivel de desarrollo local, sería todavía poco viable. Sin embargo los apoyos provenientes de otros niveles de gobierno deben ser focalizados y destinados a fortalecer áreas específicas, ya se trate de recursos para infraestructura, para optimizar los sistemas administrativos básicos, para capacitación, o para mejorar los sistemas de servicios públicos, entre otros posibles apoyos. El focalizar los apoyos generará una mayor disciplina en el uso de éstos, lo que al menos en una fase inicial parece necesario. Igualmente se requiere aplicar reformas que faciliten la asociación entre municipios pequeños con el objeto de generar economías de escala en la prestación de algunos servicios. Es evidente que en el interior de los municipios rurales cada gobierno estatal deberá promover a ritmos diferenciados las reformas y los apoyos dependiendo de la diversidad de situaciones en el conjunto municipal rural.

4) Es necesario por tanto reconocer jurídicamente la diversidad municipal, dado que sólo de esta manera se podrá fortalecer el nivel local de gobierno y avanzar hacia una mayor descentralización fiscal. Las reformas generales municipales hasta ahora emprendidas ya han mostrado sus límites. Cada nueva reforma de este tipo que se aplique será irrelevante en sus resultados o, lo que es más grave, favorecerá a un conjunto municipal en detrimento de otro.

5) Entre las reformas pendientes que sí son válidas para el conjunto municipal nacional destaca la ampliación de periodos de gobierno o la posibilidad de reelección inmediata al menos por otro periodo. De igual forma se debe tener presente que sin un nivel adecuado de profesionalización y estabilidad de los funcionarios municipales, cualquier experiencia exitosa en la gestión financiera municipal será efímera; se requiere promover sistemas de servicio de carrera de carácter local y canalizar inteligentemente una cantidad

¹⁹ Un desarrollo más detallado de dichas propuestas se presenta en Cabrero, 2000.

importante de recursos para la capacitación del personal, lo cual es particularmente urgente en las áreas financieras de la administración municipal.²⁰

²⁰ Respecto a la agenda de reformas municipales, véanse los *Cuadernos de Debate de la Agenda para la Reforma Municipal en México* editados por el CIDE (2000), así como en la dirección de internet: <http://www.municipio.org.mx>

ANEXO 1

Definición de rubros para ingresos y egresos públicos

| <i>Ingresos</i> | |
|-----------------------------|--|
| <i>Rubro</i> | <i>Definición</i> |
| Ingresos | Percepciones monetarias de que dispone el municipio para cumplir con sus funciones. |
| Impuestos | Contribuciones que pagan las personas físicas y morales previstas en la ley. |
| Participaciones | Porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios. |
| Derechos | Pagos por servicios. |
| Productos | Pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales. |
| Aprovechamientos | Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones. |
| Deuda pública | Ingresos provenientes de la contratación de créditos. |
| Por cuenta de terceros | Sobre la propiedad raíz, industria y comercio. |
| Disponibilidades | Cantidades de dinero que no fueron gastadas el año anterior. |
| Contribución de mejoras | Pagos por la obtención de algún beneficio. |
| Transferencias | Recursos de programas estatales y federales previamente determinados. |
| Ingresos propios o directos | Los que se obtienen directamente de la comunidad: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. |
| Ingresos ordinarios | Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportación de mejoras y participaciones. |
| <i>Egresos</i> | |
| <i>Rubro</i> | <i>Definición</i> |
| Egresos | Total de erogaciones del municipio. |
| Gastos administrativos | Erogaciones que cubren necesidades administrativas (gasto corriente). |
| Obras públicas y fomento | Gastos en obras o adquisición de equipo para mejorar la administración (gasto de inversión). |
| Transferencias | Cubren gastos originados por terceras personas o por el pago de intereses de deuda. |
| Deuda pública | Pago de créditos obtenidos. |
| Disponibilidades | Cantidades de dinero que no fueron erogadas. |
| Por cuenta de terceros | Entregas de dinero proveniente de convenios o leyes a terceras personas. |

Fuente: Elaboración propia con base en definiciones utilizadas por el INEGI.

ANEXO 2
Estructura porcentual promedio de ingresos y egresos de los municipios urbanos y rurales de México, 1978-1998

| Rubro | Urbanos | | | Rurales |
|--------------------------|---------|----------|----------|---------|
| | Grandes | Medianos | Pequeños | |
| Ingresos | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Impuestos | 21.31 | 16.81 | 14.91 | 6.87 |
| Participaciones | 40.56 | 48.42 | 48.27 | 54.61 |
| Derechos | 11.66 | 7.42 | 7.78 | 3.70 |
| Productos | 6.57 | 5.01 | 5.08 | 3.44 |
| Aprovechamientos | 11.65 | 10.71 | 11.64 | 6.54 |
| Deuda pública | 3.58 | 4.42 | 5.04 | 7.12 |
| Por cuenta de terceros | 1.17 | 3.94 | 2.73 | 1.34 |
| Disponibilidades | 1.69 | 1.38 | 1.49 | 1.80 |
| Contribución de mejoras | 0.26 | 0.15 | 0.46 | 0.12 |
| Transferencias | 1.20 | 1.17 | 1.43 | 2.65 |
| Otros ingresos | 0.34 | 0.55 | 1.18 | 0.75 |
| Egresos | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Gastos administrativos | 62.89 | 60.22 | 61.99 | 48.93 |
| Obras públicas y fomento | 25.23 | 24.68 | 23.44 | 25.87 |
| Transferencias | 5.57 | 5.56 | 5.49 | 6.69 |
| Deuda pública | 2.92 | 3.60 | 3.35 | 6.97 |
| Disponibilidades | 3.03 | 2.50 | 3.32 | 8.67 |
| Por cuenta de terceros | 0.37 | 3.45 | 2.41 | 2.86 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

ANEXO 3
Estructura porcentual promedio de ingresos y egresos de los municipios urbanos y rurales de México, 1988-1998

| Rubro | Urbanos | | | Rurales |
|--------------------------|---------|----------|----------|---------|
| | Grandes | Medianos | Pequeños | |
| Ingresos | 100.00 | 100.00 | 100.00 | 100.00 |
| Impuestos | 24.68 | 17.56 | 16.27 | 7.53 |
| Participaciones | 37.22 | 47.16 | 46.03 | 62.91 |
| Derechos | 11.56 | 6.55 | 7.39 | 3.98 |
| Productos | 5.56 | 3.76 | 4.13 | 2.94 |
| Aprovechamientos | 8.83 | 8.46 | 9.57 | 5.79 |
| Deuda pública | 5.27 | 6.29 | 6.78 | 5.44 |
| Por cuenta de terceros | 1.72 | 5.60 | 3.68 | 2.10 |
| Disponibilidades | 2.49 | 1.97 | 2.00 | 2.81 |
| Contribución de mejoras | 0.38 | 0.21 | 0.61 | 0.19 |
| Transferencias | 1.77 | 1.67 | 1.93 | 4.15 |
| Otros ingresos | 0.51 | 0.78 | 1.59 | 1.17 |
| Egresos | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Gastos administrativos | 60.63 | 57.71 | 60.08 | 53.05 |
| Obras públicas y fomento | 23.33 | 22.69 | 21.51 | 25.60 |
| Transferencias | 6.54 | 5.78 | 6.05 | 8.31 |
| Deuda pública | 4.39 | 5.20 | 4.56 | 3.88 |
| Disponibilidades | 4.56 | 3.28 | 4.51 | 6.73 |
| Por cuenta de terceros | 0.55 | 5.00 | 3.28 | 2.43 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Bibliografía

- Bird, Richard (1992), *Tax Policy and Economic Development*, Washington, The John Hopkins University Press.
- Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Porrúa/CIDE.
- (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Porrúa/CIDE.
- (2000), "Hacia una agenda de reformas administrativas en municipios mexicanos", documento de trabajo, México, CIDE (Agenda para la Reforma Municipal).
- y Ady Carrera (2000), *Fiscal Decentralization and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case*, México, DTAP/CIDE.
- Cedemun-INEGI (1995), *Censo municipal, 1995*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- CIDE (2000), *Cuadernos de debate de la agenda para la reforma municipal en México*, México, en <http://www.municipio.org.mx>
- Clark, T. (1994), *Urban Innovation*, California, Sage Publications.
- García del Castillo, Rodolfo (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, México, Porrúa/CIDE.
- (1995), "Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas", documento de trabajo, México, CIDE (DTAP, 32).
- Guiugale, M. y S. Webb (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico*, Washington, World Bank.
- FMI (1998), *Government Finance Statistics Yearbook*, Washington, Fondo Monetario Internacional.
- INEGI (1995), *Conteo nacional de población, 1995. Resumen general y por estados*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1997a), *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (1997b), *El ingreso y el gasto público en México*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (varios años), *Finanzas públicas estatales y municipales de México*, ediciones de 1978 a 1997, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- (varios años), *Censo general de población y vivienda. Resumen general y por estados, 1970, 1980 y 1990*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- Musgrave, Richard y P. Musgrave (1984), *Public Finance in Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Segob-Cedemun (1997), *Los municipios de México. Información para el desarrollo*, México, Secretaría de Gobernación.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo (comps.) (1998), *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México.
- Shah, Anwar y Z. Qureshi (1994), "Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia", documento de trabajo núm. 239, Washington, World Bank.