



# GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL EN MÉXICO: ESTRATEGIAS Y ALTERNATIVAS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO HACENDARIO

*Manuel Díaz Flores,<sup>1</sup> Rubén Macías Acosta,<sup>2</sup> Roberto González Acolt<sup>3</sup>*

## Resumen

En este trabajo se presentan algunas estrategias que se consideran importantes para fortalecer las finanzas públicas municipales y mejorar la asignación de los recursos públicos a programas prioritarios mediante un seguimiento con indicadores de desempeño y evaluación del impacto de sus acciones o intervenciones. La primera estrategia es una revisión de las principales fuentes de ingresos propios de los municipios a partir del comportamiento de las finanzas municipales en México. Destaca el impuesto predial como fuente de ingresos propios, sin embargo es de poca relevancia para municipios pequeños tanto urbanos como rurales. La segunda estrategia es la adopción del enfoque de la administración por resultados que se orienta a medir el impacto que las intervenciones de los gobiernos tienen a través de sus políticas públicas. La tercera estrategia es el mejoramiento del desempeño institucional de los municipios con la finalidad de mejorar sus capacidades administrativas, sus marcos normativos y perfil profesional más capacitado que les permita implementar programas que han resultado complejos, como es el caso de la modernización catastral. El marco conceptual utilizado para hacer el diagnóstico y fundamentar las propuestas está integrado por la Nueva Gestión Pública y la Administración por Resultados orientadas a la planeación y evaluación continua. Los resultados muestran que no todos los municipios tiene el mismo grado de avance o atraso, ya que existe una gran diversidad de problemas que no es posible resolver con estudios generales o de caso, por lo que las políticas públicas orientadas a mejorar el desempeño hacendario municipal deberán adecuarse a esta realidad para tener impactos más relevantes.

**Palabras claves:** autonomía financiera, indicadores de desempeño, mejoramiento institucional

---

<sup>1</sup> Economía, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, México, Av. Universidad 940, Col. Cd. Universitaria. C.P. 20131. <mdiaz.uaa@gmail.com>.

<sup>2</sup> <ruben.ags@hotmail.com>.

<sup>3</sup> <rgonza@corre.uaa.mx>.



## Introducción

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar diversas estrategias que los municipios de México pueden implementar en sus administraciones con la finalidad de fortalecer sus finanzas, buscando mecanismos para incrementar sus ingresos propios y alcanzar una mayor autonomía financiera. Así como hacer un uso adecuado de sus recursos para responder de manera eficaz y eficiente a las demandas de la población en materia de servicios públicos. El problema fundamental es que los municipios en México tienen una recaudación muy baja por lo cual dependen en gran medida de los recursos federales. Algunas preguntas de investigación que pueden ayudar a resolver este problema son las siguientes: ¿Por qué los municipios muestran diferentes desempeños financieros? ¿Qué acciones pueden emprender los municipios para fortalecer sus haciendas? La hipótesis para responder a la primera pregunta señala que las capacidades institucionales y sistemas de gestión en los municipios urbanos y rurales son muy precarias, considerando que la recaudación del impuesto predial, la principal fuente de sus ingresos propios, tiene una alta complejidad técnica y requiere, por tanto, recursos humanos capacitados en dicha materia. La hipótesis para la segunda pregunta de investigación sostiene que las acciones a implementar son aquellas relacionadas con su principal fuente de ingresos que es el impuesto predial. Adicionalmente, debido a la escasez de recursos, los municipios están obligados a realizar un gasto eficiente y medir el impacto de los resultados mediante indicadores diseñados para tal fin, lo cual ocurre excepcionalmente en algunos casos. La justificación del estudio de esta problemática hacendaria municipal es la importancia de fomentar la responsabilidad fiscal de este nivel de gobierno ya que cada vez se hace más grande la brecha entre la recaudación y los recursos que requiere el municipio para cumplir con sus obligaciones frente a la ciudadanía.

El fortalecimiento financiero de las haciendas municipales implica una profunda revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en nuestro país, sobre todo en aquellos aspectos que se refieren al grado de Descentralización Fiscal que es necesario promover para que los municipios puedan ejercer las potestades tributarias que actualmente tienen, así como la búsqueda de mecanismos que les permitan incorporar nuevas fuentes de ingresos. La cooperación y la responsabilidad fiscal son dos elementos fundamentales que deben estar presentes en un sistema



federal conformado por Ayuntamientos con características muy distintas en lo económico, tecnológico, infraestructura administrativa e institucional y del nivel de capacitación de sus recursos humanos. Esta gran diversidad municipal entre los 2,454 Ayuntamientos que existen en el país requiere análisis diferenciados que permitan diseñar estrategias que tomen en cuenta las características particulares de cada grupo de municipios. En este sentido, se enfatizan aquellos trabajos de investigación que parten de esta diferenciación tomando como base precisamente una tipología municipal que facilita el estudio del comportamiento de las finanzas públicas del conjunto de los municipios del país clasificados en rurales, semirurales, urbanos chicos, urbanos medios y metropolitanos. En materia de gestión pública municipal se toma como referencia el modelo orientado a resultados, el cual le permite a la administración municipal desarrollar un sistema para evaluar los efectos de sus principales acciones. Lo anterior facilita una valoración analítica de los resultados de sus políticas, de sus instituciones y de sus programas públicos, ya que este modelo de la administración por resultados establece una secuencia causal entre insumos y resultados y determina la eficiencia y la eficacia de la intervención en el logro de los objetivos propuestos. También, en este contexto, es relevante contrastar el avance que han tenido las administraciones municipales en el mejoramiento de sus capacidades institucionales para desarrollar habilidades y profesionalismo de sus recursos humanos para responder de manera más eficaz y eficiente ante los retos de las crecientes demandas de la población.

## **Revisión de Literatura**

El estudio de la autonomía financiera municipal ha sido un tema de interés en la literatura especializada sobre las finanzas públicas municipales en México. El trabajo pionero de Cabrero (1996) sobre la descentralización fiscal hace un estudio comparativo entre algunos municipios urbanos con características similares y propone una metodología para mejorar la gestión financiera de las administraciones municipales usando indicadores financieros que les permiten medir su desempeño. Por su parte, Sampere (1998) propone que los municipios participen de la recaudación del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas con la finalidad de fortalecer sus ingresos. Del mismo modo, Astudillo (1999) contrasta el total de transferencias con la recaudación de los impuestos federales y concluye que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal no promueve la independencia financiera municipal dados los recursos insuficientes que reciben. Sin embargo, el



fortalecimiento de las finanzas municipales pasa necesariamente por el mejoramiento constante de sus capacidades institucionales y la capacitación de los servidores públicos. Así lo reflejan los resultados de las Encuestas a Presidentes Municipales (INEGI-SEDESOL 2000; INEGI 2009), el análisis sobre la institución municipal en sus diferentes áreas (Arellano, 2011), y, más recientemente, los Censos Nacionales de Gobiernos Municipales y Delegacionales (INEGI, 2016). Respecto de la eficiente asignación del gasto municipal destaca el Presupuesto por Resultados (Pbr) con indicadores de seguimiento en siete áreas: Marco Jurídico, Planeación, Programación, Presupuestación, Ejercicio y Control, Seguimiento, Capacitación. Lo anterior, sumado a la Armonización Contable de los municipios, permite ubicar el desempeño en la gestión en el mapa municipal nacional y en cada entidad federativa.

## Materiales y Métodos

La información utilizada para contestar a las preguntas de investigación y demostrar las hipótesis formuladas al problema planteado son básicamente datos secundarios de encuestas y censos aplicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) sobre las administraciones municipales de México. Estos datos son interpretados y analizados con la ayuda del marco conceptual propuesto por la Nueva Gerencia Pública y la Administración por Resultados que ya se ha aplicado en el ámbito municipal. La incorporación de una tipología municipal contribuye a pasar de las generalizaciones a un análisis más particular, sin llegar a los estudios de caso. A continuación, la descripción de estas herramientas metodológicas.

**Nueva Gerencia Pública (NGP).** Entre los rasgos característicos de este nuevo modelo de gestión pública (Arellano, 2004) destacan elementos como los siguientes:

- Una orientación más marcada hacia los resultados, en términos de la eficiencia, de eficacia y de calidad del servicio.
- La sustitución de formas de organización jerarquizadas y fuertemente centralizadas por una gestión más descentralizada en donde participen los usuarios (clientes).
- La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios susceptible de resultados más eficaces.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios prestados directamente por el sector público fijando objetivos de productividad en un clima de competencia interior.



- El reforzamiento de una visión más estratégica del gobierno central para adaptarse, de manera más flexible, a los cambios externos y dar respuestas más oportunas.

Como se puede constatar, las tendencias de estas transformaciones de la gestión pública, además de enfatizar la eficiencia, eficacia y calidad del servicio al cliente, señalan la necesidad de sustituir el modelo burocrático rígido, centralizado, jerárquico y autoritario de inspiración weberiana por otro de carácter flexible, descentralizado, responsable, coordinado y basado en el trabajo en equipo, aun cuando las administraciones municipales están muy alejadas de estas metas.

**El Modelo de Administración por Resultados.** Se puede señalar que el modelo de administración por resultados (Navarro, 2005) pone el énfasis en los siguientes elementos:

- La evaluación de la eficiencia y eficacia de las intervenciones sociales es una actividad que permite aumentar la productividad del gasto provocando una mejor asignación de recursos, las correcciones necesarias a los programas y proyectos evaluados, lo que finalmente puede dar como resultado un conocimiento mayor sobre la complejidad de los problemas abordados.
- Promueve una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos, lo que repercute de manera positiva en una mejor asignación del gasto, informa la toma de decisiones y promueve la responsabilidad de los empleados públicos.
- Prioriza la contribución o impacto de largo plazo de los recursos que se invierten en las intervenciones con los objetivos de las políticas.
- Toma en consideración la existencia de factores externos no controlados por el gobierno y que pueden tener efectos positivos o negativos, como las crisis económicas, desastres naturales o enfermedades.
- Es complementaria de los métodos de evaluación financiera de la inversión pública basada en el costo beneficio.

**Tipología Municipal.** En el Cuadro 1 se muestra una tipología municipal que facilita el seguimiento de las tendencias de las finanzas públicas en cada tipo de municipios a través de una muestra de 332 municipios, estratificados atendiendo al grupo en donde se ubican y la población que representa cada tipo de municipio respecto del total. Se tomaron como referencia los 2,454 registrados oficialmente en el 2007. La distribución quedó de la siguiente manera:

Cuadro 1. Tipología municipal en México y diseño de muestra representativa para su estudio

Tipo de municipio	Rangos población	No. de municipios	Relación porcentual	Población que representan (%)	Muestra
Metropolitanos	500,000 en adelante	39	1.6	32.6	11
Urbanos medios	100,000-4999,999	142	5.8	29.2	33
Urbanos chicos	15,000-99,999	867	35.3	30.4	212
Semirurales	2,500-14,999	1014	41.3	7.4	60
Rurales	1-2,499	392	16	0.5	16
<b>Total</b>		<b>2,454</b>			<b>332</b>

**Fuente:** Elaboración propia con datos del INEGI (2008) y del INAFED (2007).

Con esta muestra representativa y con validez estadística se hace un monitoreo del desempeño financiero municipal con la finalidad de abordar su problemática de manera más desagregada y no llegar a conclusiones que tratan igual a un municipio metropolitano que a uno rural. La información del Cuadro 1 es relevante para avanzar en el análisis del objeto de estudio ya que, como se puede observar, esta muestra estratificada del universo municipal considerado es un instrumento de suma importancia para abordar las tendencias de los ingresos públicos de cada tipo de municipio; de otra forma, tendríamos que seguir generalizando el análisis.

## Resultados

El Cuadro 2 muestra el comportamiento de la autonomía financiera de los municipios del país, relacionando sus ingresos propios con sus ingresos totales y aplicando la tipología descrita en el apartado anterior. Se observa que existe una correlación muy clara entre el tamaño de los municipios y la proporción de sus ingresos propios; es decir, su autonomía se incrementa en los municipios metropolitanos 62% en su punto más alto en el año 1994, en contraste con los rurales, que llegaron a su máximo nivel de 20% en 1991. Para desagregar todavía más el análisis, se



considera que los ingresos propios se pueden desglosar en sus principales componentes, identificando al impuesto predial como uno de los más relevantes. En el mismo cuadro se puede observar que la máxima recaudación correspondió a los municipios metropolitanos, con un máximo de 21% en 2007, y el mínimo a los municipios semirurales y rurales, con 3.5% de recaudación en 1992 y 1993, respectivamente.

Cuadro 2. Autonomía financiera municipal en México 1989-2008

Tipo de municipio	Porcentaje respecto al ingreso total			
	Ingresos propios		Impuesto predial	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
Metropolitanos	36.4	62.3	10	21
Urbanos medios	26.4	49.1	7.1	13
Urbanos chicos	9.5	28	2.5	7.1
Semirurales	6.1	16.2	1.3	3.5
Rurales	2.9	19.8	0.8	3.5

**Fuente.** Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadísticas Económicas del INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1989-2008.

De manera complementaria a estos resultados, y de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, solamente 367 municipios recaudaron 80% y más del impuesto predial programado para 2014; 963 recaudaron menos de 40%; entre 41 y 80% se ubicaron 995 municipios. En la mayoría de los casos, la autoridad que realizó el cobro del impuesto predial fue el gobierno municipal: 2027 municipios. En convenio con el gobierno del estado, 221; en 175 casos no se cobró el impuesto predial. Respecto a la recuperación de la cartera vencida en el cobro de este impuesto, 1671 escasamente recuperaron 20% de sus adeudos y solamente 377 municipios tienen página electrónica para que los usuarios puedan hacer este pago. De 2442 municipios, solamente 577 tuvieron programas de modernización catastral para actualizar el padrón, actualizar cartografía, sistemas de gestión catastral, equipamiento e infraestructura, adecuación de espacios



físicos o mejoramiento de procesos catastrales. Los datos anteriores correspondientes a Censos más recientes confirman los resultados obtenidos a través de la muestra.

Por lo que se refiere a los indicadores de gestión de acuerdo con la Encuesta INEGI (2009) y Arellano (2011) destaca el déficit sobre todo en municipios rurales y semirurales o mixtos de 50% y 40%, respectivamente, en materia de actualización del catastro, que es la base para incrementar la recaudación del impuesto predial. También, destaca el rezago que tienen los Ayuntamientos metropolitanos en materia de catastro: 32% y 35% en la actualización de los valores catastrales. De acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2016, el personal registrado en las instituciones municipales fue de 1,012,348 de los cuales 468,831 eran de confianza, 344,789 de base, 122,936 eventuales y 21,559 por honorarios. El nivel educativo de los funcionarios se ha mejorado en gran parte de las áreas administrativas, ya que más de la mitad tiene estudios de educación superior; en cambio, en áreas como la seguridad y los servicios públicos, la mayoría tiene educación básica y, un porcentaje mejor, educación media. En los municipios urbanos medios y pequeños, más de 80% tiene solamente primaria, y en los metropolitanos, alrededor de 71%. Lo anterior muestra que existen áreas importantes de los servicios públicos municipales en las que se observa un rezago evidente y, en esas condiciones, difícilmente se podrían implementar sistemas de gestión como los que proponen la Nueva Gerencia Pública, la Administración por resultados en el ámbito municipal y, sobre todo, el Presupuesto con Base en Resultados (Pbr) impulsado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por las entidades federativas en sus propios municipios. Según el informe SHCP 2018, el promedio de avance en la implementación del Pbr a nivel municipal alcanzó escasamente el promedio nacional de 38.9%. Solo diez municipios registraron un avance alto, superior a 70%, y ocho, 60%, que se considera medio. El resto, que es la mayoría, se ubicó debajo de 50%, y las áreas más atendidas fueron el marco jurídico y la planeación, en contraste con la evaluación del gasto público, que no superó 20% de avance, ya que no hubo evidencia de que se involucrara la evaluación en la asignación presupuestal.





## Conclusiones

De acuerdo con la revisión presentada, se puede concluir que el fortalecimiento autónomo de las haciendas públicas de los municipios en México pasa por el incremento de sus ingresos propios, especialmente el impuesto predial, una de sus fuentes de ingresos más relevantes. La tipología presentada muestra que existe diferente desempeño financiero si se trata de municipios metropolitanos, urbanos o rurales, sobre todo en materia de actualización de su catastro, el cobro del impuesto predial y la recuperación de la cartera vencida. Lo anterior se debe en gran medida a las diferencias en sus instituciones, recursos humanos y sistemas administrativos, por lo cual es importante también implementar estrategias diferenciadas para mejorar su desempeño ya que se presentan escenarios muy diversos. Esta tipología evidencia también que son los municipios urbanos y rurales en donde existen más rezagos de capacitación de personal, sistemas normativos y, en general, mecanismos de gestión y presupuestación para un seguimiento riguroso y transparente tanto de la recaudación como en la aplicación de sus recursos a través del manejo de sus programas. Como se puede observar, la problemática de la hacienda municipal es amplia y compleja, por lo se deberá seguir analizando en futuros trabajos tanto aspectos generales, como algunas modificaciones pertinentes al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, como otros más particulares vinculados al buen desempeño de sus potestades tributarias, entre los que destaca el cobro del impuesto predial.

## Referencias

- Arellano G.D.-Cabrero M. E.-Montiel C, & Aguilar M.(2011). Gobierno y Administración Pública Municipal: un panorama de fragilidad institucionalizada. En Cabrero E. & Arellano D. (Coordinadores). *Los gobiernos municipales a Debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (pp 29-116). Mexico, CIDE.
- Arellano G.D. (2004). Nueva Gestión Pública: ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa. En Arellano D. (Coordinador). *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por resultados en América Latina.* (pp. 13-47). Mexico: Miguel A. Porrúa-CIDE.
- Astudillo M. M. (1999). *El federalismo y la coordinación impositiva en México.* México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.



- Cabrero M.E (1996). Los dilemas de la modernización municipal: innovación en la gestión hacendaria municipal. Mexico. Cide-Miguel Angel Porrua.
- Cabrero E. & Orihuela J. I. (2002). Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales (1978-1998). Mexico: Estudios demográficos y urbanos. 17, 175-208. doi <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v17i1.1133>
- Diaz M. & Gonzalez R. (2011). Autonomía financiera de los municipios en México 1989-2008. Global Conference on Business and Finance, San José Costa Rica. 6(2) pp. 798-801 <https://www.theibfr.com/wp-content/uploads/2016/06/ISSN-1941-9589-V6-N2-2011-1.pdf>
- INEGI-SEDESOL-CONAPO (2000). Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social. Mexico.
- INEGI. (2016). Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2015. Modulo 2: Administración Publica Municipal o Delegacional. Sección IV: Catastro Municipal y Cobro Predial. *Panorama censal de los organismos operadores del agua en México*. Recuperado el 3 de Julio 2019, <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2017/default.html#Tabulados>
- Navarro H. (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL/ILPES.
- Sampere J. & Sobarzo H. (1998). *Federalismo fiscal en México*. México: El Colegio de México.
- SHCP (2018). *Informe sobre la situación de la implementación y operación del PBR-SED 2018*. Mexico.