

## *Gestión financiera municipal: una propuesta metodológica para su análisis*

*Con el incremento poblacional, la democratización de los procesos electorales locales y la inestabilidad económica del país, la gestión de los gobiernos municipales en México se ha complicado, ya que tiene que dar respuesta a un triple reto: ser más legítimo en lo político, más eficaz en lo social y más eficiente en lo administrativo. Para avanzar en este sentido lo primero que tenemos que conocer es su gestión actual, en donde las finanzas son el eje central; es en este campo en donde se inserta esta propuesta metodológica de análisis de la gestión financiera municipal, a partir de una serie de indicadores de ingresos, gasto y deuda, los cuales deberán ser analizados en un entorno social, económico y político específico, sin embargo su aplicación deberá tomar en cuenta la diversidad del municipio mexicano.*

## *The Financial Municipal Gestion: One Methodological Proposal for its Analysis*

*With the population increasing, the democratization of the local electoral processes and the economic instability of the country, the operation of the municipal governments in Mexico has been complicated, because it has to give an answer to a triple challenge: to be more legitimate in the politic field, more effective in the social field, and more efficient in the administrative field. To advance in this way, first we have to know the actual operation, where finances are the central part; in this field in which we join this methodological proposal of analysis of municipal financial operation, beginning with a set of income, indicators, expenses and debts, which have to be analyzed in a social, economic and politic specific context, however, its studiousness has to know the diversity of the mexican municipal agency.*

# Gestión financiera municipal: una propuesta metodológica para su análisis

JOSÉ SANTOS ZAVALA

Descubridora

## INTRODUCCIÓN

Hacia finales de la década de los noventa, la gestión de los gobiernos municipales en México, como en los demás niveles de gobierno, se ha complejizado, debido principalmente a la reducción de los recursos económicos, al surgimiento de nuevos actores sociales, a la alternancia del poder político y al incremento de las demandas de servicios públicos. Es éste el escenario en el cual el conocimiento del funcionamiento real de la gestión financiera es de gran importancia y relevancia, dado que es en ella en donde se materializan las acciones llevadas a cabo, y por lo tanto también es una abundante fuente de información para el análisis y la reflexión de su problemática.

Al describir e interpretar la estructura y funcionamiento de la gestión financiera municipal nos permitirá evaluar los resultados obtenidos de las estrategias de acción implantadas para dar solución a sus problemas, así como conocer los obstáculos que tuvieron que superar, por lo que se estará en condiciones de reconocer los factores que contribuyan a fortalecer al municipio en los aspectos relacionados con su hacienda pública. Pero, también es necesario considerar los cambios que se han generado en el funcionamiento cotidiano de las finanzas, poniendo énfasis en los factores que los motivaron, ya que es en ellos en donde

---

José Santos Zavala

El Colegio de San Luis A. C. correo electrónico: [jsantos@colsan.colmex.mx](mailto:jsantos@colsan.colmex.mx)

se pueden encontrar los puntos de inflexión que posibiliten un análisis más profundo de la hacienda municipal.

Para un examen de la gestión financiera municipal, es necesario tomar como variables centrales de estudio el ingreso y gasto públicos, de los cuales se pueden derivar indicadores que permitan evaluar su funcionamiento en términos de actividades y/o resultados, así como medir el impacto directo en la vida económica, política y social de la comunidad en la que se encuentra el gobierno municipal que es objeto de estudio.

Para captar la complejidad de la gestión financiera municipal es necesario considerar no sólo los factores internos sino también aquellos que provienen del entorno. Los primeros hacen referencia a aspectos como el marco jurídico y reglamentario de las finanzas municipales, la estructura funcional de la administración municipal, los procesos internos de trabajo, los recursos humanos y materiales y el perfil de los funcionarios. Entre los factores externos más relevantes destacan, la situación económica, la dinámica política y la problemática social.

Es en este contexto, que esta propuesta metodológica pretende establecer los aspectos mínimos que requiere el análisis de las finanzas municipales, la cual se realiza desde una perspectiva de la gestión, sin pretender convertirse en un esquema rígido de acercamiento y evaluación, sino de proporcionar elementos de reflexión en torno a la gestión financiera municipal. Para lograr este propósito el documento se ha dividido en cuatro apartados. En el primero se hace referencia a los conceptos básicos de la actividad financiera municipal, los cuales se convierten en niveles y variables de estudio; en la segunda parte se definen los lineamientos generales para la elaboración de un diagnóstico del contexto de gestión municipal; en la tercera parte se definen los indicadores básicos para el análisis de la estructura de las finanzas municipales; en el cuarto y último apartado se establecen los indicadores que permitirán la evaluación del impacto de las finanzas públicas en la prestación de los servicios públicos del municipio.

## 1. GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

### 1.1 LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO Y SUS ENFOQUES DE ANÁLISIS

El estudio de la gestión financiera del Estado<sup>1</sup> implica el examen de sus finanzas públicas, lo que conlleva a considerar aspectos como: las funciones del Estado; la identificación de los objetivos de sus actividades; montos y criterios de distribución de los recursos financieros;

<sup>1</sup> Para un análisis más profundo del concepto véase: Jacinto Faya Viesca, *Finanzas públicas*, 2a. ed., Porrúa, México, 1986. Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, UNAM, México, 1962.

evolución histórica y efectos del gasto público; origen, montos, comportamiento histórico y efectos del ingreso público; proceso de elaboración e implantación del presupuesto público; marco jurídico al que debe sujetarse la gestión financiera y los procesos de trabajo que se requieren para el cumplimiento de las atribuciones en esta materia. En este sentido el elemento fundamental del análisis de la actividad financiera del Estado será el presupuesto público (ley de ingresos y presupuesto de egresos) y la cuenta pública.

El estudio de la gestión financiera puede ser abordado desde dos enfoques, uno llamado normativo y el otro desde la perspectiva positiva. El primero pone énfasis en él “deber ser” de la actividad financiera, es decir, examina el tipo ideal de la gestión financiera del Estado, evaluando en términos del cumplimiento de su marco jurídico y políticas presupuestales. En el segundo se hace énfasis en el funcionamiento real de la actividad financiera, haciendo referencia a sus fortalezas, debilidades, problemática, insuficiencias y aciertos.

Esta propuesta metodológica busca integrar ambos enfoques, buscando analizar la gestión financiera tal y como se está dando en la realidad, considerando los alcances y limitaciones del marco jurídico y la política presupuestal, tomando como punto de partida la identificación del comportamiento de los indicadores financieros y deduciendo de ellos los factores que determinan el perfil y características particulares de la gestión financiera, todo ello ubicado en el nivel de los ingresos y gastos del gobierno municipal.

## 1.2 DEFINICIÓN DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

La gestión financiera municipal<sup>2</sup> es la actividad constituida por el conjunto de actos, operaciones y tareas que le corresponde ejecutar a la administración municipal en el campo de las finanzas públicas, todo ello en cumplimiento de sus atribuciones. Esto es, todo lo relacionado con la obtención de ingresos, gestión, administración y aplicación de los mismos; en este sentido su estudio hace referencia a la puesta en operación de leyes y reglamentos que determinan la estructura y funcionamiento de la hacienda municipal, a la interpretación de la dinámica de los procesos internos de trabajo y a los aspectos que permiten u obstaculizan una eficiente gestión financiera.

Para tener una visión integral de la gestión financiera municipal es necesario, primero, identificar y definir las funciones del gobierno municipal, la estructura de su hacienda pública, su normatividad y los sistemas de gestión que determinan su funcionamiento; en segundo lugar, calcular los indicadores financieros que permitan detectar el comportamiento de la gestión financiera en un periodo determinado y finalmente el análisis e interpretación de resultados a través de la interrelación de variables, tanto internas y externas, respondiendo

<sup>2</sup> Sobre el tema véase a: INDETEC, *Finanzas públicas locales*, INDETEC, Guadalajara, México, 1990. Raúl Martínez Almázán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, INAP, México, 1988.

preguntas tales como: ¿de qué manera se puede evaluar la gestión financiera?, es decir, es buena, mala o regular. ¿Qué factores internos determinaron los resultados obtenidos?, entre los cuales se encuentran, la reglamentación y distribución de atribuciones, responsabilidades y actividades; combinación de recursos humanos, técnicos, financieros y tecnológicos; perfil de funcionarios y empleados; política financiera y prioridades del gobierno municipal. ¿Qué factores externos influyeron en los resultados obtenidos?, entre los que podemos mencionar, se encuentran, las condiciones económicas, políticas y sociales del país; las políticas de apoyo del gobierno estatal y federal y la cantidad y perfil de las demandas ciudadanas.

### **1.3 ETAPAS PARA UN ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL**

Para el análisis de la gestión financiera en los gobiernos municipales se requiere de dividir el estudio en cuatro etapas, las cuales no necesariamente están separadas entre sí, sino que se interrelacionan de manera compleja, pero que son presentadas de esta manera sólo para fines metodológicos, estas etapas son: 1) selección del caso a estudiar, 2) elaboración del contexto municipal, 3) análisis del marco jurídico y la estructura administrativa y, 4) el cálculo de indicadores financieros e interpretación de los resultados de la gestión financiera.

En la primera etapa, selección del caso a estudiar, el analista de la gestión financiera municipal, debe considerar diversos elementos que le permitan llegar a su objetivo; entre los más importantes podemos mencionar los siguientes: 1) que el municipio muestre elementos de una gestión financiera relevante, los cuales dejen una experiencia que pueda ser divulgada; 2) que el caso sea representativo, de tal manera que permita sacar conclusiones que sean interesantes y aplicables a otros casos similares y, 3) que se tenga acceso a la información que sea necesaria para llevar a cabo el estudio.

En la elaboración del diagnóstico del contexto de la gestión financiera, los aspectos por considerar son diversos, así como también sus fuentes de información: 1) evolución histórica del municipio, 2) ubicación y características geográficas, 3) perfil económico, 4) dinámica política, 5) problemática social y 6) perfil administrativo y de gobierno. Estos puntos serán desarrollados en el segundo apartado de este documento.

También se hace necesario un análisis del marco jurídico y la estructura administrativa, con el objeto de describir los campos de acción de cada uno de los actores de la gestión financiera y caracterizar los procesos de regulación institucional, es decir saber cuáles son las normas, criterios y políticas que orientan las acciones financieras de los gobiernos municipales.

La etapa central del análisis se encuentra en el cálculo de indicadores financieros y en la interpretación de los resultados de la gestión financiera, lo cual tiene como objetivo el realizar un análisis profundo de los resultados de la gestión financiera, así como encontrar los factores que impulsaron y/o obstaculizaron las estrategias financieras.

#### 1.4 MARCO JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD FINANCIERA MUNICIPAL<sup>3</sup>

El marco jurídico de la gestión financiera municipal, para el caso mexicano, está constituido por el conjunto de leyes de carácter federal, estatal y municipal, y sus respectivos reglamentos. Su análisis no necesariamente implica una revisión a fondo de cada ley y reglamento, sino solamente un análisis en términos de su existencia o no, destacando sus aspectos más relevantes, como es la definición de los campos de acción, o bien un estudio comparativo entre un estado y otro, de manera general, y de un municipio a otro en lo particular. Para el caso de México tenemos que el marco jurídico global de la hacienda pública municipal está constituido por las siguientes leyes y reglamentos:

a) De orden federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación y, convenios, declaratorias de coordinación fiscal y colaboración administrativa.

b) De orden estatal: Constitución Política del Estado, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado, Ley de Coordinación Fiscal, Decreto de Distribución de Participaciones, Ley de Obras Públicas, Ley de Deuda Pública, Ley de Catastro y su Reglamento, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y su Reglamento, Código Fiscal Estatal, Convenio de Colaboración Administrativa Estado-Municipios, Código Fiscal Municipal y, Ley de Hacienda Municipal.

c) De orden municipal: Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Reglamentos para cada servicio público y, Cuenta Pública

#### 1.5 ESTRUCTURA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Para el análisis de la gestión financiera municipal, el campo central de estudio es la hacienda pública municipal,<sup>4</sup> poniendo énfasis en su dinámica de trabajo, y utilizando como variables de análisis al ingreso y gasto público, es decir el presupuesto y el sistema administrativo que opera estos aspectos de las finanzas municipales, por lo que es necesario definir algunos conceptos básicos.

##### a) El ingreso público municipal<sup>5</sup>

El ingreso público en el nivel municipal está representado por el conjunto de percepciones, ya sean en efectivo, en especie o bien en servicios. Por lo general los ingresos municipales son

<sup>3</sup> Para un análisis más profundo véase: Hilda Reyes Mota, *Marco jurídico-normativo de la actividad financiera municipal*, Mimeo, CIDE, 1995.

<sup>4</sup> Para un análisis de la estructura de la hacienda pública municipal véase: Indetec, *Introducción a la hacienda pública municipal (Guía básica del Curso)*, 1991, pp. 21-86.

<sup>5</sup> Los conceptos básicos han sido retomados de: Roberto Santillán L. y Aniceto Rosas F., *op. cit.* pp. 71-132; INAP. *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*, Guía técnica no. 3, 2a. ed., INAP, México, 1992.



de carácter monetario y en efectivo. La importancia que tiene el ingreso en la hacienda municipal es de fundamental importancia, ya que ello proporciona el poder adquisitivo, que permite satisfacer la prestación de servicios públicos de su responsabilidad y el mantener en funcionamiento su aparato administrativo.

Los ingresos municipales pueden ser clasificados siguiendo cuatro criterios, que son: el administrativo, el económico, el legal o bien un criterio especial de clasificación. Desde el punto de vista administrativo, el ingreso municipal se divide en: a) ingresos que provienen de la actividad gubernamental y b) los que provienen de las empresas paramunicipales. Dentro de los primeros destacan: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y créditos. Los ingresos de las paramunicipales se refieren a los que provienen de la venta de bienes y servicios que éstas prestan, las aportaciones, las transferencias y los créditos de las mismas.

La clasificación económica divide al ingreso público municipal en, ingreso corriente, ingresos de capital y financiamientos. La clasificación legal se refiere a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, créditos y participaciones. Los impuestos generalmente han sido definidos como “las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio para el contribuyente, en los términos que marquen las leyes”.<sup>6</sup> En México los principales impuestos municipales más comunes son: el impuesto predial; el impuesto sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; impuesto sobre fraccionamiento; impuesto sobre anuncios en la vía pública; impuesto sobre vehículos de propulsión sin motor.

Los derechos son “las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de servicios de carácter administrativos prestados por él”.<sup>7</sup> En el municipio los derechos generalmente provienen de la prestación de los servicios públicos como son: los derivados del agua potable, registro civil, obras públicas, certificaciones, rastro, mercados, panteones, estacionamientos en la vía pública, licencias, servicios de vigilancia.

Los productos se refieren a “los ingresos que percibe el municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales”.<sup>8</sup> Los ingresos que por este concepto perciben los municipios son los derivados de venta de bienes mostrencos (sin propietario conocido); censos, rentas y productos de la venta de bienes propios del municipio; utilidades por inversiones e ingresos de los organismos descentralizados.

<sup>6</sup> Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, op. cit.

<sup>7</sup> *Idem.*, p. 75

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 75.

Los aprovechamientos se pueden definir como “los demás ingresos ordinarios no clasificados en ninguno de los tres primeros grupos”,<sup>9</sup> como serían los derivados de las multas, recargos, reintegros e indemnizaciones por daños a bienes propiedad de los municipios.

Otras fuentes muy importantes de ingreso para la hacienda municipal son las participaciones; las aportaciones de mejoras, el crédito y los subsidios. Las participaciones las podemos definir como los recursos financieros que obtienen los municipios en virtud de una ley federal que grava con un impuesto, propio de una actividad determinada, y establece una participación del rendimiento de dicho gravamen en favor del estado o el municipio.<sup>10</sup> Las contribuciones de mejoras son las que se establecen en la ley a cargo de las personas físicas y/o morales que se beneficien de manera directa por una obra o servicio público.<sup>11</sup> El crédito se refiere a la capacidad de los municipios para contraer deuda, sea con la federación, las entidades federativas, la banca comercial o la banca de desarrollo. Los subsidios son ingresos que perciben los municipios y que provienen del gobierno estatal o federal, sin tener la obligación de restituirlos.

El criterio de clasificación especial, es de gran utilidad si se pretende profundizar en el análisis de la estructura financiera de los municipios, ya que utiliza enfoques como: forma de percepción (ordinarios *vs.* extraordinarios), grado de disponibilidad (virtuales *vs.* efectivos) y considerando su origen (propios *vs.* de terceros).

## b) El gasto público municipal

El gasto público municipal está representado por el monto de recursos monetarios que utiliza el municipio para desempeñar sus atribuciones,<sup>12</sup> sean administrativas, económicas o sociopolíticas.

Para el análisis del gasto público, este generalmente se ha agrupado siguiendo distintos criterios, los más utilizados son: el de carácter general, el funcional, el social y el económico.

La clasificación general del gasto público lo divide en aquéllos que se destinan al mantenimiento de la seguridad y protección social; los dedicados a elevar el nivel de vida de la sociedad, y los que tienen como propósito el mantenimiento del aparato administrativo municipal.

La clasificación funcional utiliza como criterio de división la naturaleza del gasto así, por ejemplo, están los gastos destinados al mantenimiento de la policía municipal; los utilizados

<sup>9</sup> *Idem.*, p. 75.

<sup>10</sup> *Idem.*, p. 76.

<sup>11</sup> BANOBRAS-INAP, *Manual de hacienda municipal*, Colección de Manuales de administración y organización municipal, México, 1988.

<sup>12</sup> Roberto Santillán López y Aniceto Rosas Figueroa, *op. cit.*, p. 45.



en la administración de la justicia, eventos sociales y civiles; gastos administrativos, sociales, de deuda y los que fomentan la actividad económica de la comunidad.

La clasificación social hace referencia a aquellos gastos que benefician a individuos determinados, a grupos de individuos, a grupos en desventaja social o bien que benefician a toda la sociedad.

La clasificación económica divide al gasto en tres grupos: gasto corriente, gasto de inversión y las transferencias.<sup>13</sup> El gasto corriente es aquel que se destina a la adquisición de bienes y servicios de consumo, a la satisfacción de necesidades administrativas, como son sueldos, salarios, adquisición de bienes y servicios, entre otros. El gasto de inversión busca incrementar los activos del municipio, como puede ser obra pública, edificios, maquinaria. Las transferencias son los pagos que los municipios realizan sin recibir ninguna contraprestación directa y específica en compensación al gasto realizado.

### c) El presupuesto municipal

La actividad de planear, programar, controlar y evaluar el ejercicio del gasto es parte de las funciones de la gestión financiera, para la cual su principal instrumento es el presupuesto de egresos, que es el eje central de la gestión municipal.

Desde una perspectiva meramente conceptual, el presupuesto, adopta diferentes acepciones, así por ejemplo, para Santamarina es “un cómputo anticipado de los gastos del Estado”; Roy Leroux lo considera como un “documento en el que se prevén los ingresos y gastos del Estado”; Serra Roja afirma que es “un acto legislativo anual por el cual son previstos y autorizados los ingresos y gastos”; Bielsa los define como el “cálculo legal de los ingresos y gastos del gobierno” y finalmente para Muñoz Amato es un “plan de acción expresado en términos financieros”.<sup>14</sup>

Considerando las definiciones de estos autores, podemos definir al presupuesto municipal como el instrumento legal donde se prevén las acciones del municipio, expresadas en términos financieros. Para el municipio mexicano, hay dos tipos de presupuesto, el presupuesto de egresos que es autorizado por el cabildo y el presupuesto de ingresos, aprobado por los congresos estatales.

Al analizar la evolución, estructura y comportamiento del presupuesto de egresos se puede conocer la naturaleza, los fines y prioridades de los planes y programas de acción municipal, expresados en términos financieros. Esto significa, que el comportamiento y composición del presupuesto va más allá del discurso político, ya que es el instrumento que materializa las decisiones del gobierno municipal.

<sup>13</sup> *Idem.*, p. 55.

<sup>14</sup> Benjamín Retchkiman K., *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977.

#### d) Sistemas de gestión administrativa

En la estructura y funcionamiento de la hacienda pública municipal podemos identificar tres sistemas administrativos, que son: 1) el sistema reglamentario, 2) el sistema decisorio y, 3) el sistema operativo. El primer sistema hace referencia a las normas que regulan las acciones financieras de la administración municipal, las cuales se encuentran definidas en los reglamentos municipales, entre los más importantes encontramos al bando de policía y buen gobierno; el reglamento de servicios públicos; el del funcionamiento del cabildo y el de la estructura administrativa. El sistema decisorio se refiere al proceso que se sigue al interior de la administración municipal para la toma de decisiones, el cual implica considerar la posición de los actores en la estructura funcional. El sistema operativo es la materialización del sistema reglamentario y decisorio, identificándose en éste las actividades cotidianas, tales como la captación del ingreso, el ejercicio del gasto y el control y evaluación de actividades.

## 2. CONTEXTO DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Por lo general toda gestión financiera está en gran parte determinada y orientada por factores externos a la administración municipal, los cuales pueden ser de orden económico, político y/o social. Es por ello que para su análisis, es necesario como primer acercamiento metodológico, describir al municipio que es motivo de análisis, en términos de su evolución histórica, perfil económico, dinámica política y problemática social.<sup>15</sup> Con estos datos, que al cruzarlos con los indicadores obtenidos de la gestión financiera, se podrá realizar una interpretación del comportamiento financiero del municipio en un entorno social específico, explicando las causas locales que influyeron en su estructura, estrategias de acción, problemática y resultados obtenidos.

### 2.1 DESCRIPCIÓN DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Para la realización de la descripción de la evolución histórica del municipio es necesario detectar los acontecimientos más relevantes para el desarrollo de esa comunidad, los cuales, en su conjunto, le han otorgado un perfil que diferencia al municipio de otros del país y permitirá interpretar su particularidad como espacio de convivencia social.

Los acontecimientos que pueden ser abordados en este apartado están relacionados con movimientos políticos que transformaron la dinámica en el ejercicio del poder público; movimientos sociales que reclamaron atención a un problema específico de la comunidad y

<sup>15</sup> Las ideas básicas de este apartado fueron retomadas de: E. Cabrero Mendoza y J. Mejía Lira, *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México. Documento de trabajo*, CIDE, México, 1992, pp. 36-42.

que por diferentes circunstancias requieren atención por parte de la administración municipal o cualquier otra autoridad pública; la construcción de alguna obra pública que le dio otro perfil a su actividad económica o bien cualquier otro acontecimiento sociopolítico que sea de interés general.

La estrategia a seguir para la elaboración del contexto histórico deberá seguir una metodología diversa y flexible, teniendo como principales fuentes de información la investigación bibliográfica, documental y la entrevista directa con personajes destacados en el ámbito del municipio que es motivo de análisis.

## **2.2 PERFIL ECONÓMICO**

Este apartado deberá tener como punto de partida una breve descripción de las características y ubicación geográfica de la localidad y perfil de su población. En el aspecto económico se deberá describir su principal actividad productiva, su nivel de empleo, número y perfil de sus unidades económicas, principales servicios públicos prestados a la comunidad y si es posible el producto interno bruto del municipio.

Esta información es de gran importancia, no sólo por la riqueza de los datos, sino es una de las principales fuentes de reflexión, ya que tiene relación directa sobre los demás problemas que tiene el municipio, sobre todo con aquellos que atañen a los aspectos de infraestructura para el desarrollo, insuficiencias en servicios públicos y capacidad económica de la sociedad local.

El perfil económico del municipio permitirá al momento de analizar la gestión financiera, detectar el grado de presencia fiscal del municipio, es decir qué tanto recurre al financiamiento directo de la ciudadanía; o bien, determinar la potencialidad de fortalecer su estrategia financiera en el renglón de incrementar sus ingresos propios. También este perfil ayuda a evaluar el grado de dependencia que tenga el municipio de las participaciones que otorga la federación a través del nivel estatal de gobierno.

## **2.3 DINÁMICA POLÍTICA**

En el ámbito político se requiere identificar a los principales actores políticos de la comunidad, sus instituciones y sus interrelaciones. Para lograr este propósito es necesario describir a los partidos políticos del municipio, las organizaciones no gubernamentales y los grupos informales que se conforman en el momento que el municipio enfrenta una toma de decisión de carácter político y/o colectivo. Es necesario responder preguntas tales como: ¿cuántos miembros tienen los partidos políticos, organizaciones empresariales, de profesionistas o asociaciones de vecinos?, ¿quiénes son sus dirigentes?, ¿cuál es su perfil?, ¿qué métodos utilizan para buscar el poder político o influir en él?

Otras preguntas a responder en este apartado son: ¿Cuál es el grado de influencia que tienen los actores políticos en la estructura financiera del municipio?, ¿cuáles son las principales demandas que tienen hacia la administración municipal y cómo se han visto reflejadas en la estructura de ingreso y gasto?

Las fuentes de información a las que se puede recurrir para documentar este apartado pueden ser: la entrevista con dirigentes y miembros de los partidos políticos y organizaciones sociales; la consulta de los principales diarios de la localidad, los perfiles políticos que se elaboran desde el gobierno estatal o federal y la bibliografía que aborda la evolución política de los gobiernos locales.

## **2.4 PROBLEMÁTICA SOCIAL**

En el aspecto social se requiere hacer mención de los principales problemas de la comunidad, sobre todo en lo que respecta a salud, vivienda, educación, empleo y servicios públicos; es necesario no sólo mencionar el tipo de problema sino también la magnitud del mismo y sus posibles consecuencias para las políticas públicas del gobierno municipal.

Para adentrarse a la problemática municipal existen diversas alternativas, entre las accesibles se encuentran los datos de INEGI; los perfiles socioeconómicos elaborados en los propios municipios, en dependencias estatales, cámaras industriales o bien los problemas que cotidianamente maneja la prensa, cuando se trata de un municipio que recibe atención de la opinión pública.

Con base en la problemática social se podrán establecer criterios que permitan evaluar la estructura del gasto municipal e interpretar los programas aplicados por el gobierno estatal y/o federal, los cuales, en todo momento, buscan dar respuesta a esta problemática.

## **2.5 PERFIL ADMINISTRATIVO Y DE GOBIERNO**

Con esta información se busca describir la estructura funcional de la organización administrativa del gobierno municipal, con sus respectivas unidades administrativas, campos de acción, funciones y perfil de sus funcionarios. Con ello se está haciendo referencia a los niveles decisorios y la normatividad de sus actividades, distribución del personal y principal problemática que enfrenta en lo que respecta a la coordinación. Un aspecto fundamental es caracterizar el perfil de los funcionarios de primer nivel de la estructura administrativa, para lo cual es útil hacer uso del formato que aparece en el Cuadro No. 1; con ello se podrá establecer la relación entre el perfil de los funcionarios y el tipo de gestión financiera y medir, con ello, el grado de influencia que tiene la formación académica, la experiencia laboral y política.

**Cuadro No. 1  
PERFIL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES**

**I. DATOS GENERALES EN EL ÁMBITO MUNICIPAL:**

Total de trabajadores del municipio (para varios años)  
Número de trabajadores de base y de confianza (para varios años).

**II. DATOS POR FUNCIONARIO MUNICIPAL**

**a) Datos Generales**

Nombre: \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

Antigüedad en el cargo: \_\_\_\_\_

Antigüedad en la administración municipal: \_\_\_\_\_

Antigüedad en el Sector Público: Estatal: \_\_\_\_\_ Federal: \_\_\_\_\_

**b) Itinerario profesional**

Cargo	Institución	Años
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

**c) Cargos de elección popular**

**d) Escolaridad**

	Área	Institución
Primaria	_____	_____
Secundaria	_____	_____
Bachillerato	_____	_____
Técnico	_____	_____
Licenciatura	_____	_____
Especialidad	_____	_____
Maestría	_____	_____
Doctorado	_____	_____
Otros	_____	_____



Otro aspecto relevante, en este apartado, es hacer referencia a la composición del cabildo, quiénes lo integran, de qué partido provienen, cómo se organizan internamente, qué proceso sigue la toma de decisiones, cuáles son los asuntos más comunes y qué tipo de problemas son los más comunes en el ejercicio de sus funciones.

Las fuentes a la que se puede recurrir para documentar este apartado son: la Ley Orgánica del Municipio Libre; los manuales de organización y procedimientos; los reglamentos interiores; la nómina, y las entrevistas con el responsable del manejo administrativo del municipio, los regidores, síndicos y presidente municipal.

### 3. ANÁLISIS DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Una vez que se realizó el diagnóstico sobre el entorno municipal, la siguiente etapa es el cálculo de indicadores financieros, para lo cual es necesario clasificar la información financiera obtenida en ingreso y gasto,<sup>16</sup> la clasificación más útil para el cálculo de los indicadores es la siguiente<sup>17</sup>:

#### A. Ingreso público

##### 1) Ingreso público ordinario

a) Ingreso público ordinario directo (ingresos propios): impuestos, derechos, productos, aprovechamientos.

b) Ingreso público ordinario indirecto: participaciones.

2) Ingreso público extraordinario: subsidios, transferencias, contribuciones de mejoras, deuda.

B. Gasto público: 1) gasto público corriente, 2) gasto público de inversión, 3) gasto público de deuda, 4) transferencias.

### 3.1 CÁLCULO DE INDICADORES FINANCIEROS<sup>18</sup>

Los indicadores de la gestión financiera son el parámetro que permitirán hacer la evaluación, los cuales se pueden clasificar en dos grandes grupos: a) generales y b) específicos. Los

<sup>16</sup> Esa propuesta es retomada de Hugo Pérez González, "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec, Puebla", en José Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés, México, 1994.

<sup>17</sup> El criterio de clasificación ha sido retomado de: BANOBRAS-INAP, *Manual de hacienda pública municipal*, op. cit., pp. 23-30.

<sup>18</sup> Estos indicadores fueron adaptados al gobierno municipal tomando como base a: Hugo Alberto Michel Uribe, y Angilberto Castañeda, "Algunos elementos para evaluar las finanzas públicas de las entidades federativas", en *Revista de INDETEC*, no. 94-95, México, 1995. Hugo Pérez González, "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlatlauquitepec, Puebla", op. cit.



primeros buscan dar una visión global de la gestión financiera, entre los que se pueden utilizar están los siguientes: 1) tasa de crecimiento anual de ingreso y gasto, 2) valor real de ingreso y gasto, 3) ingreso per cápita, 4) gasto per cápita, 5) participación de ingresos en las finanzas estatales 6) participación de gasto municipal en los gastos totales municipales. En los indicadores específicos se consideran: 1) balance financiero, 2) autonomía financiera, 3) autonomía tributaria, 4) ingreso per cápita por impuestos, 5) ingreso per cápita por derechos, 6) capacidad de inversión, 7) gasto per cápita de inversión, 8) indicador por servicio público prestado, 9) indicador de gasto corriente, y 10) indicadores de deuda (Véase Cuadro No. 2).

### **A. Análisis de los indicadores globales de la gestión financiera**

El análisis general de la gestión financiera busca dar un panorama global del comportamiento de las finanzas, sea en un periodo determinado o bien por trienios de gobierno municipal, lo cual requiere del cálculo y análisis de los siguientes indicadores.

#### **1) Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto**

Con el indicador de crecimiento anual se podrá observar la evolución del ingreso y gasto en un periodo de análisis determinado, así como detectar los puntos de inflexión y comparar si las tasas de crecimiento o disminución son iguales para el ingreso y el gasto. La fórmula para el cálculo anual de crecimiento es recomendable aplicarla a cada uno de los rubros que integran el ingreso y el gasto, como es: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, deuda; en gasto: de inversión, corriente y transferencias. En el análisis es recomendable rescatar solamente aquellos rubros que sean significativos y que dejen una experiencia de interés general.

La fórmula propuesta para el cálculo de las tasas anuales de crecimiento es:

$$(Cantidad\ del\ año\ n + 1) - (Cantidad\ del\ año\ n) / (Cantidad\ del\ año\ n)$$

#### **2) Valor real del ingreso y del gasto**

Deflactando la información de los ingresos y egresos municipales se obtiene el valor real, con lo cual se puede estimar el poder adquisitivo de los gastos y el poder de compra de los ingresos. Con ello se mostrará en términos reales la evolución de la estructura financiera y se podrá evaluar el impacto de la inflación en la gestión financiera municipal.

Para obtener el valor real de la estructura financiera se requiere el Índice Nacional de Precios al Consumidor del Banco de México (INPC), calcular el año base y aplicar la siguiente fórmula:

$$(Cantidad\ a\ deflactar / INPC) \times 100$$

**Cuadro No. 2**  
**INDICADORES FINANCIEROS PARA LA EVALUACIÓN DE LA**  
**GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL**

INDICADOR	FÓRMULA
1) Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto	$(\text{Cantidad del año } n + 1) - (\text{Cantidad del año } n) / (\text{Cantidad del año } n)$
2) Valor real del ingreso y del gasto	$\text{Cantidad a deflactar} / \text{INPC} \times 100$
3) Ingreso per cápita municipal a precios constantes	$\text{Monto total de ingresos propios para el año } n / \text{Total de la población para el año } n$
4) Participación de ingresos en las finanzas estatales	$\text{Total del ingreso público del municipio para el año } n / \text{Total de ingresos de los municipios del estado}$
5) Gasto per cápita municipal a precios constantes	$\text{Monto total de gasto municipal para el año } n / \text{Total de población para el año } n$
6) Participación de gasto municipal en los gastos totales municipales	$\text{Monto total de gasto municipal para el año } n / \text{Total de gastos de los municipios del estado}$
7) Balance financiero	$\text{Ingresos totales para el año } n / \text{Gasto total para el año } n$
8) Autonomía financiera	$\text{Total de ingresos propios para el año } n / \text{Total de ingresos para el año } n$
9) Autonomía tributaria	$\text{Total de recursos por impuestos para el año } n / \text{Total de ingresos propios para el año } n$
10) Ingreso per cápita por impuestos	$\text{Monto total de impuestos para el año } n / \text{Total de población para el año } n$
10) Ingreso per cápita por derechos	$\text{Monto total de derechos para el año } n / \text{Total de población para el año } n$
12) Capacidad de inversión a precios constantes	$\text{Total de recursos de inversión para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$
13) Gasto per cápita de inversión	$\text{Monto total de gasto de inversión para el año } n / \text{Total de población para el año } n$
14) Indicador por servicio público prestado	$\text{Total de recursos del servicio X para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$
15) Gasto corriente	$\text{Total del gasto corriente para el año } n / \text{Total del gasto para el año } n$
16) Saldo de deuda	$\text{Saldo neto de deuda para el año } n / \text{Gasto total para el año } n$
17) Carga de deuda	$\text{Total de recursos destinados para el pago de la deuda para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$
18) Carga de intereses	$\text{Total de recursos destinado para el pago de intereses de la deuda para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$
19) Apalancamiento financiero	$\text{Total de endeudamiento total (deuda, intereses y recargos) / del año } n / \text{total de gasto para el año } n$

### 3) Ingreso per cápita municipal a precios constantes

Con este indicador se estará midiendo en términos porcentuales los recursos que obtiene el municipio de la ciudadanía. El indicador requiere que sólo se consideren los ingresos propios y no los que provienen de las participaciones o de deuda. La fórmula a aplicar es:

Monto total de ingresos propios para el año n / Total de población para el año n

### 4) Participación de ingresos en las finanzas estatales

Este indicador muestra la participación porcentual del municipio en el total de ingresos municipales del estado, por lo que se puede deducir su importancia fiscal estatal y su nivel de ubicación en la estructura de los ingresos totales de los municipios en la entidad federativa en donde se realiza el análisis. La fórmula por aplicar es la siguiente:

Monto total del ingreso del municipio para el año n / Total de ingresos de los municipios del estado

### 5) Gasto per cápita municipal a precios constantes

El indicador de gasto per cápita mostrará el total de recursos que el gobierno municipal utiliza en cada habitante, sea en inversión o en servicios públicos. Es recomendable que se utilicen datos a precios constantes, ya que esto nos permitirá hacer comparaciones en términos reales de un año a otro o de un periodo a otro. La fórmula a aplicar es:

Monto total de gasto municipal para el año n / Total de población para el año n

### 6) Participación de gasto municipal en los gastos totales municipales

Este indicador mostrará la participación porcentual del municipio en el total de gastos municipales del estado, lo cual permitirá deducir su capacidad de respuesta presupuestal, en comparación con los demás municipios de esa entidad federativa y su nivel de ubicación en la estructura de los gastos totales de los municipios que integran ese estado. La fórmula a aplicar es la siguiente:

Monto total de gasto municipal para el año n / Total de gastos de los municipios del estado

## **B. Análisis de los indicadores específicos de la gestión financiera**

El análisis específico nos permitirá adentrarnos en los aspectos más concretos de la estructura financiera del gobierno municipal, tales como: el comportamiento de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, deuda, gasto corriente y gasto de inversión; el cálculo de estos indicadores deberá ser con base en datos a precios constantes. En este apartado lo más importante es detectar las variables más relevantes de la estructura de la

hacienda municipal y calcular sus respectivos indicadores, entre otros los que mayor información proporcionarán son:

### 1) Balance financiero

Este indicador mostrará la relación existente entre ingreso y gasto, a través de la cual se podrá evaluar la capacidad que tienen los gobiernos municipales para enfrentar sus compromisos de gasto, y con ello medir si éstos han trabajado en equilibrio, superávit o déficit. La fórmula para obtener el indicador será:

$$\text{Ingresos totales para el año } n / \text{Gasto total para el año } n$$

### 2) Autonomía financiera

Con este indicador se podrá medir el grado de autonomía que tienen los gobiernos municipales con respecto a las fuentes de financiamiento que provienen de los recursos de otros niveles de gobierno o del crédito. La autonomía se medirá por el porcentaje que representan los ingresos propios (impuestos, derechos, productos y aprovechamientos) con respecto a los ingresos totales. La fórmula para calcular este indicador será:

$$\text{Total de ingresos propios para el año } n / \text{Total de ingresos para el año } n$$

### 3) Autonomía tributaria

El indicador de autonomía tributaria incluye sólo los ingresos derivados de los impuestos, por lo que nos mostrará el porcentaje de recursos que se obtienen de la ciudadanía y medirá el grado de presencia fiscal del gobierno municipal. La fórmula para calcularlo será:

$$\text{Total de recursos por impuestos para el año } n / \text{Total de ingresos propios para el año } n$$

### 4) Ingreso per cápita por impuestos

Un dato relevante en la estructura financiera es la combinación del valor real de los recursos obtenidos por impuestos para un año  $n$  y el total de población para ese mismo año, con lo cual se obtiene el porcentaje de los ingresos que provienen de impuestos por cada ciudadano. La fórmula para calcular esta relación es:

$$\text{Monto total de impuestos a precios constantes para el año } n / \text{Total de población para el año } n$$

### 5) Ingreso per cápita por derechos

Este indicador mostrará en términos porcentuales, cuál es el grado de autofinanciamiento de recursos obtenido por servicios prestados por el municipio, como serían: agua potable, recolección de basura, tránsito, mercados, seguridad pública, etcétera, este indicador

demostrará qué tanto el municipio ha recurrido a la actualización de precios y tarifas como estrategia para allegarse de recursos financieros. La fórmula para obtener este indicador es:

$$\text{Monto total de derechos a precios constantes para el año } n / \text{Total de población para el año } n$$

#### 6) Capacidad de inversión a precios constantes

Este indicador nos mostrará el porcentaje del gasto total real destinado a la inversión pública municipal en un año específico o en un periodo determinado. Si es posible este indicador puede ser desglosado tanto como la información lo permita, por ejemplo gasto de inversión en servicios públicos, salud, vivienda, educación, infraestructura para el desarrollo, etcétera. El indicador se obtiene aplicando la siguiente fórmula:

$$\text{Total de recursos de inversión para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$$

#### 7) Gasto per cápita de inversión

El indicador de inversión per cápita mostrará, a precios constantes, el monto de recursos financieros que el municipio destina por habitante, considerándose el gasto de inversión como aquél que se destina al mantenimientos y ampliación de los servicios públicos. Con ello se tendrá la posibilidad de detectar la evolución, si se hace para varios años, de los recursos destinados a la comunidad. La fórmula para calcularlo es:

$$\text{Monto total de gasto de inversión para el año } n / \text{Total de población para el año } n$$

#### 8) Indicador por servicio público prestado

Este indicador es de gran importancia y relevancia, ya que nos permite detectar en términos porcentuales, y con base en información a precios constantes, cuáles han sido las prioridades que los municipios tienen en materia de servicios públicos, tales como: agua potable; drenaje y alcantarillado; alumbrado público; servicio de limpia; mercados; panteones; rastro; seguridad pública, etcétera. Todo ello medido en términos de los recursos financieros aplicados a cada servicio y comparados con respecto al total del gasto municipal. La fórmula para obtener el indicador es:

$$\text{Total de recursos del servicio } x \text{ para el año } n / \text{Total de gasto para el año } n$$

#### 9) Gasto corriente

Este indicador nos permitirá medir, a precios constantes, el peso del gasto corriente en la estructura financiera del municipio, considerando en ellos, los gastos de nómina, de operación y mantenimiento. La fórmula para obtener este indicador es:

$$\text{Total del gasto corriente para el año } n / \text{Total del gasto para el año } n$$

## 10) Indicadores de deuda

La deuda tradicionalmente ha representado una fuente importante de financiamiento municipal, por lo que analizar cuál es el papel que juega en la estructura y estrategia financiera es de gran importancia. Para lograr este propósito es necesario el cálculo de cuatro indicadores, que son: 1) saldo de deuda; 2) carga de la deuda; 3) carga de intereses y 4) apalancamiento financiero. El primer indicador mostrará el porcentaje que representa el saldo neto de la deuda como proporción del gasto total; el indicador de carga de la deuda, señalará en términos porcentuales el peso de la deuda con relación al gasto total. El indicador de carga de intereses denotará el peso que representan los intereses de la deuda municipal con respecto a su gasto; el de apalancamiento financiero permite calcular el grado de utilización de recursos derivados del crédito para el financiamiento del gasto municipal. Las fórmulas para el cálculo de estos indicadores serán:

1) Saldo de deuda = saldo neto de deuda para el año n / Gasto total para el año n

2) Carga de la deuda = Total de recursos destinado para el pago de la deuda para el año n / Total de gasto para el año n

3) Carga de intereses = Total de recursos destinados para el pago de intereses de la deuda para el año n / Total del gasto para el año n

4) Apalancamiento financiero = Total de endeudamiento total (deuda, intereses y recargos) del año n / Total del gasto para el año n

### 3.2 INTERPRETACIÓN DE LOS ASPECTOS DE CAMBIO QUE IMPULSARON LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

En el análisis de la gestión financiera, otro punto central de la reflexión serán los cambios y puntos de inflexión en la estructura financiera, teniendo como principal interrogante: ¿Cuáles fueron los factores que impulsaron esos cambio? Por lo que es necesario retomar el concepto de innovación<sup>19</sup> y orientar el estudio en aspectos como: 1) nuevos criterios de distribución del sistema de participaciones, 2) la generación de ingresos propios, 3) la gestión de proyectos especiales, 4) la reglamentación de actividades, 5) transformaciones en los procesos internos de trabajo, 6) transparencia en la gestión financiera, 7) participación ciudadana en el financiamiento de obras públicas, y 8) profesionalización de los cuadros administrativos.

Los aspectos de cambio o innovadores que podemos encontrar en el sistema de participaciones, pueden ser un nuevo Sistema de Coordinación Fiscal Estatal, cuya base sea el establecimiento de nuevos criterios para la distribución de las participaciones a los

<sup>19</sup> Enrique Cabrero Mendoza, y David Arellano Gault, "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en CIDE, *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, México, enero-junio, 1993.



municipios, por lo que es necesario describirlos a profundidad y encontrar los logros que se obtuvieron.

En lo que respecta a la generación de recursos propios, se refiere al incremento en la captación de recursos provenientes de los impuestos, derechos, productos o aprovechamientos; las preguntas clave en este nivel de análisis son: ¿cuál fue la estrategia que se implantó para lograr su incremento?, ¿qué objetivos se persiguieron?, ¿cómo se estructuró?, ¿cuáles fueron sus logros?, ¿a qué obstáculos se enfrentó?

La gestión de proyectos especiales está relacionada con la capacidad de negociación del gobierno municipal ante el gobierno federal, estatal u organizaciones de carácter privado o internacional, para llevar a cabo obra pública o la prestación de servicios públicos en el municipio. Las preguntas claves son: ¿De quién fue la iniciativa?, ¿quiénes participaron en el diseño?, ¿cómo se estructuró el proyecto?, ¿qué recursos movilizó?, ¿cuáles fueron sus logros?, ¿cuáles fueron sus insuficiencias?

La reglamentación de actividades es un factor de gran importancia para que los municipios incrementen la captación de sus recursos y los administren de una mejor manera, ya que ésta les permitirá acotar los campos de acción de las unidades administrativas, y distribuir entre ellas las atribuciones de manera más clara y precisa; así como también fijar las obligaciones de la ciudadanía para con el gobierno municipal. En este nivel resulta básico responder a las preguntas: ¿qué reglamentos se actualizaron?, ¿qué reglamentos son implantados por primera vez?, ¿qué aspectos se reglamentaron?, ¿qué logros se obtuvieron?, ¿qué problemas generaron?

Los procesos internos de trabajo son aquellas actividades que se desarrollan de manera cotidiana para dar cumplimiento a las atribuciones de los municipios en materia de finanzas públicas. Encontrar cuáles se han simplificado, cuáles han desaparecido o bien cómo se ha dado una nueva combinación de recursos tecnológicos, humanos, materiales o financieros, representa la manera de explicar los cambios en la estructura financiera municipal. Este nivel de análisis se encuentra dentro del aparato administrativo, por lo que significa el considerar los aspectos internos que impulsaron el éxito o fracaso de las estrategias financieras de los gobiernos municipales.

Cuando las autoridades municipales hacen informes públicos de la gestión financiera, divulgan los estados financieros o incorporan a la ciudadanía en el control y evaluación de los recursos financieros, estamos ante un manejo transparente de las finanzas municipales, por lo cual, considerar este aspecto en el análisis de la gestión financiera es de gran importancia porque da cuenta del grado de interrelación con la ciudadanía.

Otra manera de transformar a la gestión financiera es hacer participar a la ciudadanía en el financiamiento de los servicios públicos o construcción de obra pública, sea ésta de

manera directa o bien con la aportación de mano de obra o materiales; el renglón en el que mejor se refleja la participación ciudadana es el de las contribuciones de mejoras, lo que representa la principal fuente de información para documentar este aspecto de la gestión financiera municipal.

Finalmente, la profesionalización de los cuadros administrativos, puede ser otro factor que contribuya a los cambios o innovaciones en la gestión financiera, por lo cual es importante responder a preguntas como ¿cuál es el perfil profesional de los funcionarios responsables de la hacienda municipal?, ¿qué experiencia laboral y política tienen?, ¿cómo fue su proceso de incorporación a la administración municipal?, ¿qué relación tienen con la gestión financiera?

#### 4. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA GESTIÓN FINANCIERA MUNICIPAL

Los servicios públicos representan el indicador más claro para evaluar el éxito o fracaso de una estrategia financiera, de ahí que el análisis de su impacto es el último nivel de análisis que plantea esta propuesta metodológica, cuyo aspecto central es encontrar la relación entre los indicadores financieros y los servicios públicos que son responsabilidad de municipio. En este análisis se podrá detectar si el comportamiento de los servicios públicos se debe a la estrategia financiera adoptada por el gobierno municipal o responde a otra lógica, como serían los programas especiales de ayuda estatal o federal.

La tarea principal es establecer la relación existente entre los indicadores financieros y los de los servicios públicos, y describir e interpretar a qué se debe la situación encontrada, buscar sus causas y analizar el entorno que les rodea. Los indicadores de servicios públicos<sup>20</sup> que nos puede ayudar a interpretar la relación entre estrategia financiera y gestión de servicios públicos son los siguientes:

- A. Recolección de basura
  1. Toneladas recolectadas
  2. N° de viajes totales
  3. Toneladas recolectadas/Num. de viajes = eficiencia de recolección
  4. Num. de centros de acopio (capacidad potencial)
  5. Capacidad potencial/Usó real = % de utilización
  6. Toneladas de producto reciclado por tipo: a) vidrio, b) papel, c) metales, d) plástico
  7. Ingresos por cuotas de recuperación
  8. Costo por tonelada recolectada

<sup>20</sup> Rodolfo García del Castillo, *Indicadores de servicios públicos municipales*, Mimeo, CIDE, 1995.

9. Subsidios federales y estatales
10. Apoyos especiales
11. Gastos totales/Ingresos totales = eficiencia financiera
12. Gasto corriente/Ingresos totales = eficiencia administrativa

#### B. Alumbrado

1. Lámparas en existencia: a) tipo, b) capacidad
2. Lámparas con funcionamiento deficiente
3. Lámparas en funcionamiento
4. Lámparas reparadas (por mes, año y por zona)
5. Cobertura social prestada (o índice aproximado de cobertura)
6. Gasto-total, mensual y/o anual
7. Subsidio
8. Tipo de cuota con CFE (Monto comparado de pagos)
9. Gasto total/ingreso total = eficiencia financiera
10. Cuotas de recuperación, (monto cobrado)

#### C. Agua potable

1. Tomas totales de agua
2. Tomas con servicio medido de agua
3. Tomas sin servicio medido
4. Porcentaje de incremento con respecto al año anterior
5. Disponibilidad de agua: a) dentro de la vivienda, b) fuera de la vivienda, c) de llave pública
6. Total de cuotas recaudado
7. Total de cuotas + subsidio
8. Costo real para el organismo descentralizado del consumo de agua
9. Gasto corriente
10. Gasto de inversión
11. Índices entre gastos corrientes, de inversión y los ingresos
12. Recaudación potencial — recaudación real

#### D. Mercados y tianguis

1. Num. total de mercados (últimos 4 años)
2. Num. de tianguis (últimos 4 años)
3. Num. de ambulantes (evolución de años)

4. Cuotas, derechos, permisos (ingresos)
5. Gastos de mantenimiento por unidad
6. Gasto administrativo total
7. Gasto administrativo/Total de ingresos
8. Gasto total
9. Gasto total/Total de ingresos
10. Cobertura de beneficiarios estimada

#### E. Rastros

1. Num. total de rastros
2. Num. total de matanzas por especie o tipo de producto
3. Toneladas de producto por tipo
4. Toneladas de producto consumo total de rastro municipal estimado (toneladas)
5. Gastos totales
6. Gastos corrientes/Ingresos totales
7. Gastos de inversión
8. Total de cuotas recaudadas
9. Inversión en los últimos 3 años

### A M A N E R A D E C O N C L U S I Ó N

La realidad municipal mexicana es diversa y compleja, por lo que el acercamiento a este nivel de gobierno requiere de una metodología de análisis flexible, dinámica y adecuada a cada realidad local. Es en este contexto en el que se inserta la presente propuesta metodológica para el análisis de la gestión financiera municipal, la cual no pretende plantear un proceso rígido de investigación de las finanzas municipales, sino una serie de propuestas de niveles de análisis que sirvan para acercarse al quehacer cotidiano de la gestión financiera municipal y cuyos principales limitantes están relacionados con la creatividad del investigador y la voluntad de los funcionarios municipales para dar la información necesaria. ❧

FECHA DE RECEPCIÓN: 22/I/99

FECHA DE ACEPTACIÓN: 15/II/99

## BIBLIOGRAFÍA

- BANOBRAS-INAP. Manual de Hacienda Pública Municipal, Tomo X, Banobras-INAP, México, 1989.
- Cabrero Mendoza E.; Arellano Gault, David. "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica" en: CIDE. *Gestión y política pública*, vol. II, núm. 1, México, enero-junio, 1993.
- Cabrero Mendoza, E.; Mejía Lira, José. *Marco teórico-metodológico para el estudio de políticas descentralizadoras en México*, Documento de trabajo, CIDE, México, 1992.
- Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas públicas*, Porrúa, 2a. ed., México, 1986.
- García del Castillo, R. *Indicadores de servicios públicos municipales*, Mimeo, CIDE, México, 1995.
- Holguín Quñones, Fernando. *Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales*, 2a. ed., UNAM, México, 1979.
- INAP. *Elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos*, Guía técnica no. 4, INAP, México, 1992.
- INAP. *Proyecto de Ley de Ingresos Municipales*, Guía técnica no. 3, 2a. ed., INAP, México, 1992.
- INDETEC. *Federalismo fiscal: Conceptos, principios y teoría*, INDETEC, Guadalajara, México, 1991.
- INDETEC. *Finanzas públicas locales*, INDETEC, Guadalajara, México, 1990.
- INDETEC. *Introducción a la hacienda pública municipal (Guía básica del Curso)*, INDETEC, Guadalajara, México, 1991.
- INDETEC. *La formulación del presupuesto de egresos municipal*, INDETEC, Guadalajara, México, 1990.
- INDETEC. *La formulación del presupuesto de ingresos municipales*, INDETEC, Guadalajara, México, 1986.
- Martínez Almazán, Raúl. *Las finanzas del sistema federal mexicano*, INAP, México, 1988.
- Martínez Péllegri, Sarah. *Propuesta metodológica para el diagnóstico de la situación socioeconómica de estados y municipios*, Documento de trabajo no. 34, División de Administración Pública, CIDE, México, 1995.
- Mejía Lira, José (comp.). *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés, México, 1994.
- Michel Urie, Hugo Alberto y Castañeda, Angilberto. "Algunos elementos para evaluar las finanzas públicas de las entidades federativas", en *Revista de Indetec*, no. 94-95, México, 1995.
- Musgrave A., Richard. *Teoría de la hacienda pública*, Aguilar, Madrid, 1969.

Pérez González Hugo N. *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, Documento de trabajo no. 17, División de Administración Pública, CIDE, México, 1993.

Raya Reyes, Eduardo y García Montaña, Jorge. *Diagnóstico de las finanzas municipales en Baja California 1980-1990*, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, A.C., México, 1991.

Retchkiman K., Benjamín. *Introducción al estudio de la economía pública*, UNAM, México, 1977.

Retchkiman K., Benjamín. *Teoría de las finanzas públicas*, tomo I, UNAM, México, 1987.

Reyes Mota, Hilda. *Marco jurídico-normativo de la actividad financiera municipal*, Mimeo, CIDE, 1995.

Santillán López, Roberto y Rosas Figueroa, Aniceto. *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, UNAM, México, 1962.

Villalobos López, José A. *Finanzas y empresas públicas municipales*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1986.

