

DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL Y FINANZAS PÚBLICAS LOCALES

Autores: Dr. Hilario Barcelata-Chávez y Dr. Juan Ruiz-Ramírez
Facultad de Economía, Universidad Veracruzana.
Xalapa, Ver., México
hbarcel@hotmail.com
jruizuv@gmail.com

Resumen

Este trabajo tiene como propósito analizar la pobreza municipal y la desigualdad económica en México, tanto a nivel personal como en el ámbito de los municipios y medir la magnitud del problema, la relación que guarda con los montos de recursos públicos municipales y la capacidad de las administraciones locales, para manejarlos adecuadamente.

Este análisis confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar la expansión productiva y el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico, por sí mismo, no es suficiente para propiciar desarrollo social, por lo que se concluye que la acción del Estado es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo económico mediante el incremento de los recursos públicos destinados a dicho fin.

Para realizar este estudio se elaboró una categorización de los municipios con una metodología que identifica cuatro clases, de acuerdo a su situación de progreso o atraso: círculo virtuoso, círculo vicioso, sesgo al crecimiento y sesgo al desarrollo. Los indicadores financieros de los municipios agrupados en estas categorías de análisis dan una idea clara de la influencia de las finanzas públicas en el crecimiento y desarrollo económico, pues según se ha podido observar, la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable.

Con el mismo propósito de análisis, se ha elaborado otra categorización a partir del monto del PIB municipal para identificar el desigual reparto de la riqueza y su relación con la magnitud de los recursos públicos y la eficiencia con que se da el manejo financiero.

Para acercarse a la medición de la eficiencia de la administración pública municipal, aunque de manera indirecta, se ha estudiado la disponibilidad de los reglamentos municipales que les corresponde elaborar y aplicar a los ayuntamientos. Estos son instrumentos legales útiles y necesarios para el desarrollo económico local. Lo que se ha encontrado es que existe una enorme carencia de normas municipales, y esta carencia tiene un impacto negativo en el desarrollo de los municipios, ya que sin estos reglamentos, muchos ayuntamientos son incapaces de impulsar el crecimiento económico, mejorar el bienestar social y crear condiciones adecuadas para el desarrollo.

Palabras clave: Desarrollo económico, Finanzas Públicas, Pobreza, Desarrollo local.

Introducción

La pobreza, la desigualdad económica y la concentración de la riqueza, tanto a nivel personal como en el ámbito municipal, son algunos de los problemas más graves del país. En este trabajo se presenta un análisis para observar cómo se da este fenómeno, identificando su magnitud y la relación que existe entre la situación de atraso que viven la mayoría de los municipios del país, los recursos públicos con que cuentan y su capacidad para manejarlos adecuadamente.

En este análisis se confirma la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar el bienestar social y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, lo cual conduce a concluir que la acción del Estado, es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo económico local.

Algunas consideraciones teóricas.

El planteamiento teórico desarrollado por Ranis y Stewart (2002 y 2007) identifica la estrecha relación entre el crecimiento económico (CE) y el desarrollo humano (DH) y reconoce que estas variables se condicionan y complementan una a la otra, constituyendo procesos en los que se retroalimentan y se refuerzan mutuamente a nivel municipal. Este vínculo genera como resultado dos grandes encadenamientos en los que el CE provee los recursos para permitir mejoras sustanciales en el DH, para luego éste último constituirse en un medio a través del cual se crean las condiciones para impulsar el primero. El crecimiento va acompañado de desempeños distintos en el DH, porque está sujeto a un conjunto de factores sociales, políticos e institucionales que determinan la forma en que se asignan los recursos públicos y privados y se distribuye el ingreso. De este modo el impacto del crecimiento será mayor sobre el DH si los recursos adicionales que genera el crecimiento, mejoran las finanzas públicas, de manera que existan más recursos públicos para aplicarlos en programas que tengan un impacto en aspectos sociales, mediante el gasto en formación de capital humano. Y que además, se distribuyan de manera más igualitaria a nivel social.

Existe evidencia a nivel internacional (Ranis, Stewart y Ramírez, 2000:200-202) que muestra que un alto CE ha mejorado rápidamente los indicadores de DE y viceversa, pero también se observa que el bajo crecimiento tiende a generar fuertes rezagos en su DH y estos rezagos a su vez, generan estancamiento económico. Esto se debe a que el CE impulsa la expansión de la base material necesaria para la satisfacción de las necesidades humanas (como las de salud y educación) lo cual eleva la productividad de las personas; pero su ausencia limita la inversión privada y pública en esos rubros (gasto en DH) lo que reduce el potencial de acumulación de recursos productivos. Esto comprueba que el CE y el DH se refuerzan mutuamente, ya sea en un sentido positivo cuando aparece un “Círculo Virtuoso” (reforzamiento positivo), ya sea cuando aparece un “Círculo Vicioso” (reforzamiento negativo). Puede resultar también que un mismo ritmo de CE se traduzca en distintos potenciales de DH, por lo que existen regiones con un “Sesgo hacia el CE”, donde el nivel de DH es pobre a pesar de los logros en materia económica. Y también se han observado situaciones de “Sesgo hacia el DH” donde los logros en bienestar son superiores a los alcanzados en materia de crecimiento (Ranis y Stewart, 2007: 33-36) En este sentido es fundamental identificar los detalles de las conexiones entre estas variables a nivel municipal, ya que ambos aspectos constituyen el sustento primordial de la elaboración de las políticas públicas que permiten activar un proceso de desarrollo económico local, en el cual son vitales, tanto la acción del Estado mediante políticas públicas que lo alienten, como la magnitud de los recursos públicos disponibles y la eficiencia con que se manejen.

Los círculos de pobreza y riqueza municipal

Para analizar el fenómeno de la pobreza y la desigualdad municipal, he seguido el planteamiento teórico de Ranis y Stewart a partir del cual he elaborado una categorización de los municipios del país, con una metodología que considera el valor del Producto Interno Bruto per cápita (PIBMpc) de cada municipio, como medida del crecimiento económico y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Municipal, como medida del bienestar municipal, comparando cada uno de estos indicadores

con el valor promedio nacional. Con este propósito, se hace el cálculo de las brechas de los valores municipales observados a nivel municipal, con respecto a la media nacional de cada variable. Así la brecha en el PIB municipal se calcula de la siguiente manera:

$$BPIBMpci = PIBMpcpromedio - PIBMpci$$

donde

$BPIBMpci$ = Brecha del PIBMpc del municipio i.

$PIBMpcpn$ = PIB municipal por habitante promedio nacional.

Y:

$$PIBMpcpn = n \sum PIBMpci / 2438$$

donde

$$BIPMpci = \frac{PIBMi}{POBmi}$$

Siendo:

$PIBMpci$ = PIBM por habitante en el municipio i.

$PIBMi$ = PIB total del municipio i.

$POBmi$ = Población total del municipio i.

Del mismo modo se procede para el cálculo de la Brecha del Índice de desarrollo humano,

$$BIDHMi = IDHMi - IDHmpi$$

donde

$BIDH$ = Brecha de desarrollo humano del municipio i.

$IDHMi$ = Índice de desarrollo humano del municipio i

$IDHmpn$ = Índice de desarrollo humano promedio nacional.

De aquí resultan cuatro categorías de municipios caracterizados por un determinado nivel de riqueza personal y un particular nivel de bienestar, referido de modo específico a sus condiciones de educación y salud.

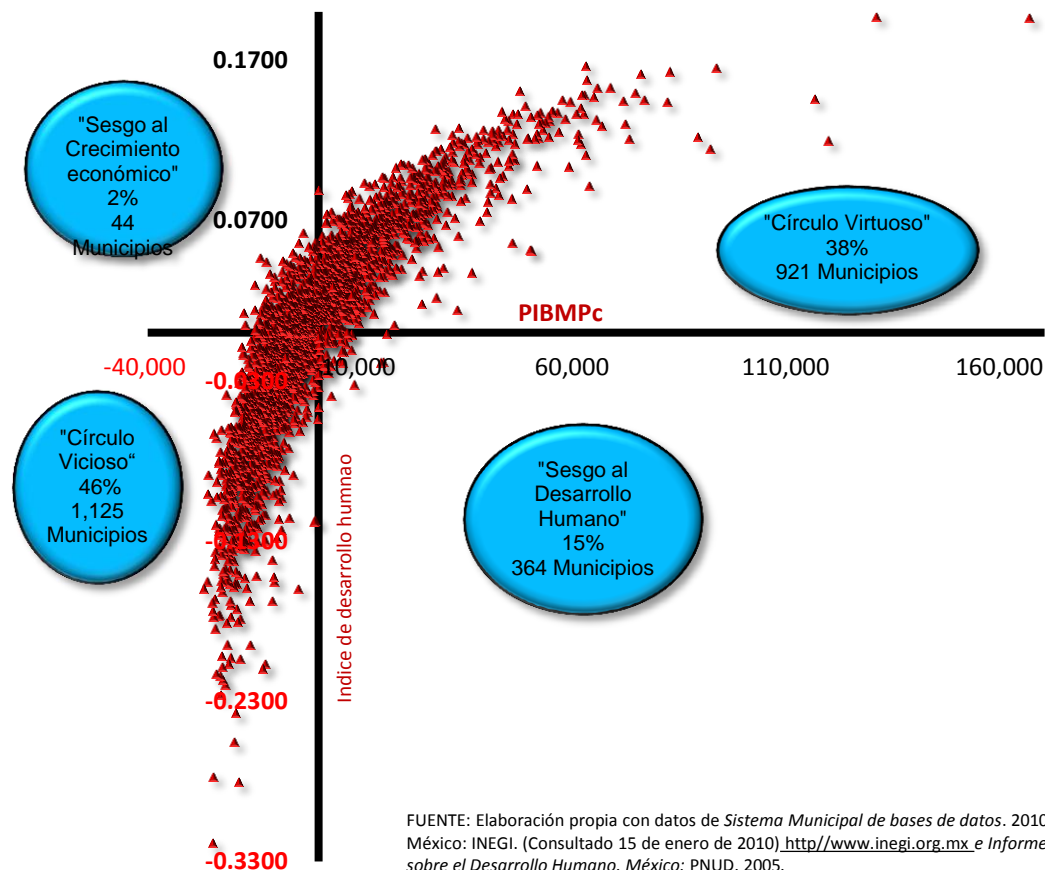
La primera categoría de municipios se denomina "Círculo Virtuoso". Ahí se localizaron aquellos municipios cuyo indicador de PIBpc y su IDH se encuentran por arriba de la media nacional, respectivamente. En estos municipios hay un reforzamiento positivo entre ambas variables, por lo que el incremento de una propicia el ascenso de la otra y viceversa. Aquí se ubican 921 municipios (37% del total), en los cuales se concentra 90% del PIB y el 77% de la población nacional.

La segunda categoría, denominada "Círculo Vicioso de pobreza" concentra a los municipios cuyos de PIBpc e IDH se ubican por debajo de la media nacional. En estos municipios existe un reforzamiento negativo entre ambas variables, de modo que el escaso o nulo desempeño de una, provoca el estancamiento de la otra y viceversa. Esto convierte a la relación existente en un proceso perverso que deteriora las bases económicas y sociales de la población e impide que existan elementos que provean de capacidad para generar endógenamente un proceso de desarrollo, que permita superar la situación de atraso y marginación en que viven las personas. En otras palabras, los municipios que se encuentran en estas condiciones, son incapaces de superar por sí mismos su atraso generalizado. Se trata de un conjunto de 1,125 los municipios (el 46% del total) los cuales apenas alcanzan a contribuir con 3.3% del PIB y contienen a 11.4% de la población total.

Una tercera categoría es la de los municipios con "Sesgo hacia el Crecimiento Económico" donde el IDH es menor a la media nacional, pero el PIBpc está por encima. En estos municipios, el crecimiento económico tiene un dinamismo similar al de los municipios en Círculo Virtuoso, sin embargo, no es suficiente para impulsar el desarrollo humano, el cual es similar al de los municipios en Círculo Vicioso. Esto significa que el nivel de bienestar es pobre en comparación a lo que se ha alcanzado en materia económica. Aquí se ubican 44 municipios (2% del total) con apenas 0.5% del PIB, y 0.9% de la población total.

El cuarto grupo es de los municipios con "Sesgo hacia el Desarrollo humano" donde el IDH es mayor a la media nacional, pero el PIBpc es menor. En este caso, el nivel de bienestar social alcanzado por la población es similar al de los municipios en Círculo Virtuoso, pero este logro no es suficiente para impulsar el crecimiento económico, el cual es similar al de los municipios en Círculo Vicioso. Aquí se localizan 364 municipios (15% del total) que contribuyen con el 3.3% del PIB y el 6.3% de la población total.

GRÁFICA 1. MÉXICO. CÍRCULOS VICIOSOS DE POBREZA. MUNICIPAL 2005



Gasto público y círculos de pobreza.

Para profundizar el análisis de este agrupamiento y poder observar el modo en que la situación de cada grupo se relaciona con su disponibilidad de recursos públicos y el manejo que de ellos hace, se requiere ahora observar la magnitud y comportamiento de un conjunto de datos relativos a las finanzas públicas municipales. Lamentablemente no se dispone de información sobre finanzas públicas para todos los municipios incluidos en esta primera medición. Es el caso de 604 municipios los cuales pertenecen primordialmente a 4 estados: 532 de Oaxaca, 19 de Puebla, 12 de Chiapas y 10 de Jalisco. Esta carencia de datos resulta relevante porque el hecho de que no haya información disponible puede entenderse como resultado de un manejo inadecuado de sus finanzas públicas, que conduce a que no entreguen sus cuentas públicas o que éstas no hayan sido aprobadas por las legislaturas de su estado. Por esa razón Inegi no incluye sus datos financieros. Es relevante el hecho de que estos municipios pertenezcan al grupo de Círculo Vicioso, y que se ubiquen en estados que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza, lo cual permite corroborar parcialmente, que los municipios pobres tienen problemas financieros que gran magnitud, aspecto que, muy probablemente es la causa de su pobreza.

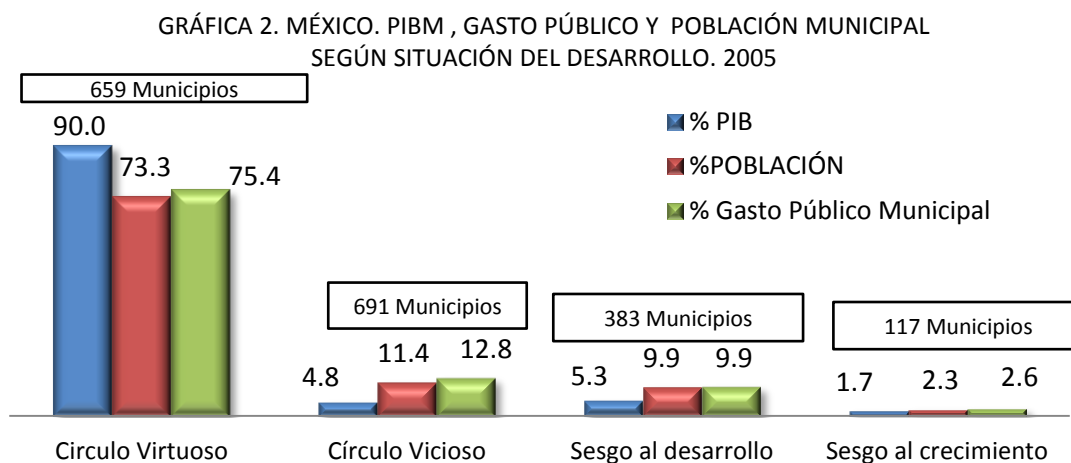
Con el fin de realizar las mediciones que se propone este trabajo, he recalculado los indicadores de desarrollo utilizando únicamente 1,850 municipios para los cuales si está disponible su información

financiera, es decir, he eliminado los 604 mencionados antes para los cuales no hay información. En esta nueva medición se recalcula el promedio de las variables involucradas, por lo que los grupos se modifican ligeramente, salvo en el caso del Círculo Vicioso donde la proporción de municipios se reduce del 46% al 37% del total.

Con estos nuevos datos se ubican en el primer grupo de Círculo Virtuoso 659 municipios, en los cuales se concentra 90% del PIB nacional, 75% del gasto público ejercido por los municipios y 73% de la población nacional.

El grupo de los municipios en Círculo Vicioso de pobreza es ahora un conjunto de 691 municipios, los cuales apenas contribuyen con 4.8% del PIB nacional, ejercen el 13.8% del gasto público municipal y contienen a 11.4% de la población total. En el grupo de Sesgo hacia el Crecimiento Económico se ubican 117 municipios con apenas 1.7% del PIB, 2.6% del gasto público y 2.3% de la población total. Y en el grupo de los municipios con "Sesgo hacia el Desarrollo humano" hay 383 municipios con el 5% del PIB, 10% de la población y 10% del gasto público total.

Como se alcanza a observar, los municipios más ricos concentran la mayor cantidad de la producción nacional y de los recursos públicos, mientras que los más pobres contribuyen muy poco en materia económica y tienen una disponibilidad financiera muy limitada. Las causas que explican la situación de estos municipios, está relacionada la dotación de factores de la producción como la calidad de la tierra, el equipamiento e infraestructura y el capital humano. Y magnitud y calidad de éstos depende, en buena medida, de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran.



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sistema Municipal de bases de datos. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx> e Informe sobre el Desarrollo Humano. México: PNUD. 2005.

Finanzas públicas. Pobreza y riqueza municipal

Para ofrecer una explicación de las causas que determinan las desigualdades económicas y sociales existentes en los municipios del país, es necesario realizar un análisis de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran, considerando que esto es un factor que determina las posibilidades de desarrollo a nivel local, por su impacto en la calidad del equipamiento urbano y rural, la magnitud de la infraestructura física y las capacidades del capital humano. Además, porque todo ello impacta en el aprovechamiento de la dotación original de los factores de la producción e influye en la competitividad de cada región. Este análisis considera la agrupación de los municipios en los cuatro niveles de desarrollo antes mencionados.

Los indicadores financieros de estos grupos de municipios dan una idea clara de la influencia de las finanzas públicas en el crecimiento y desarrollo económico. En primer lugar se mide el "Índice de autonomía financiera" que expresa la proporción del gasto público que los municipios cubren con ingresos propios y se calcula de la siguiente manera:

$$IAFi = \left(\frac{IPi}{GTi} \right) 100$$

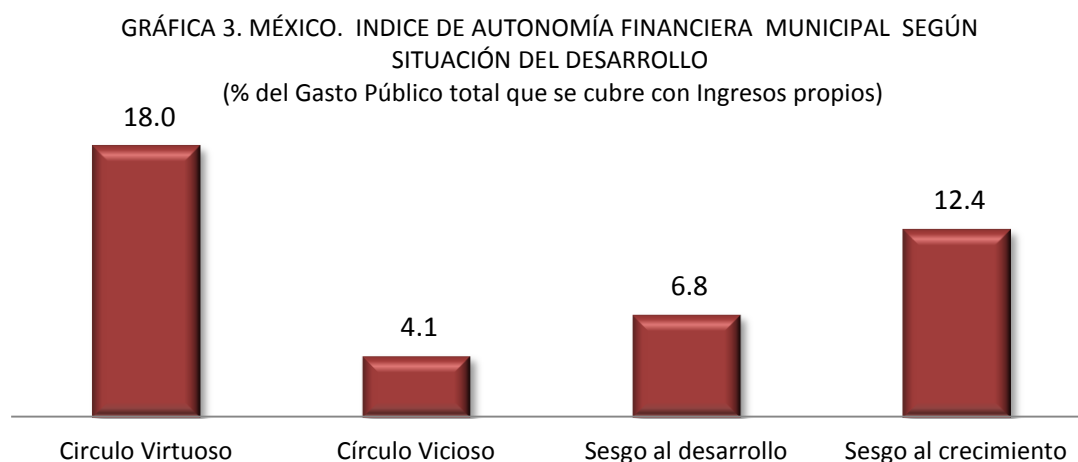
Donde

IAF_i = Autonomía financiera del municipio i

IP_i = Ingresos propios del municipio i.

GT_i = Gasto público total del municipio i.

Al realizar la medición, destaca que los municipios en Círculo Virtuoso cuentan con una mayor capacidad para cubrir su gasto con ingresos propios, ya que su índice es de 18%. En cambio puede observarse que este mismo indicador es sumamente bajo para el grupo de municipios en Círculo Vicioso, tan sólo de 4.1%. De aquí puede deducirse que la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable, aunque es muy posible que esta influencia sea mayor en el primero que en el segundo, pues los municipios con Sesgo al Crecimiento tienen una autonomía de 12.4%, en tanto que en los de Sesgo al Desarrollo es de 6.8%. De lo anterior, puede afirmarse que a mayor autonomía mayores son las posibilidades de obtener crecimiento y desarrollo humano, y que cuando los efectos son de menor magnitud, la influencia es mayor en el crecimiento económico, que al progreso social.



FUENTE: Elaboración propia con datos de *Sistema Municipal de bases de datos*. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx> e *Informe sobre el Desarrollo Humano. México*: PNUD. 2005.

Esta misma situación se repite en el caso del "Índice de autonomía para financiar gasto operativo" el cual expresa el poder de los ingresos propios para cubrir el gasto corriente, es decir, el gasto que sirve para operar las oficinas gubernamentales y que cubre, entre otros, sueldos, salarios, servicios generales, etc.

Este indicador se calcula así:

$$IAFGOi = \left(\frac{IPi}{GCi} \right) 100$$

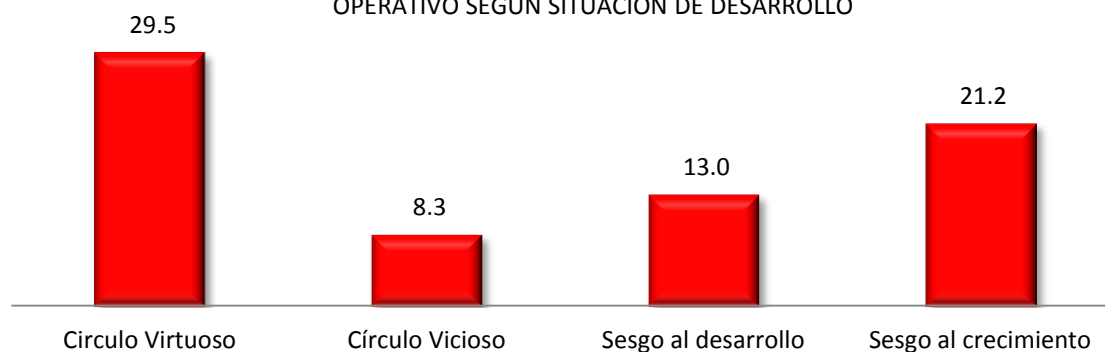
Donde IAFGO_i = Índice de autonomía para financiar gasto operativo del municipio i.

IP_i = Ingresos propios del municipio i.

GC_i = Gasto corriente del municipio i.

En este caso, los municipios en Círculo Virtuoso tiene un indicador de 29.5%, en tanto que los del Círculo Vicioso sólo alcanza un 8.3%. Asimismo los de Sesgo al Desarrollo tienen un 13% y los de Sesgo al Crecimiento un 21.2%. Nuevamente se observa como los ingresos propios permiten un mayor crecimiento y desarrollo, con una notoria mayor influencia en el crecimiento.

GRÁFICA 4. MÉXICO. INDICE PROMEDIO DE AUTONOMIA PARA FINANCIAR GASTO OPERATIVO SEGÚN SITUACIÓN DE DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con datos de *Sistema Municipal de bases de datos*. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx> e *Informe sobre el Desarrollo Humano. México*: PNUD. 2005.

Según se ve, la magnitud de los ingresos propios está relacionada positivamente con la mayor capacidad financiera de los municipios de manera que aquellos que tienen una mayor recaudación se encuentran en mejor situación. Tal es el caso de los municipios en *Círculo Virtuoso*, los cuales tienen un "Índice de eficiencia recaudatoria local" del 0.59%. Este indicador expresa el valor de los ingresos propios totales como proporción del PIB municipal.

$$IERMi = \left(\frac{IT_i}{PIBM_i} \right) 100$$

Donde

$IERM_i$ = Índice de eficiencia recaudatoria local del municipio i .

IT_i = Ingresos públicos totales del municipio i .

$PIBM_i$ = Producto Interno Bruto municipal del municipio i .

Para los municipios en *Círculo Vicioso* el valor es de sólo 0.33%. Y para de *Sesgo al Crecimiento* es de 0.70%. Este último valor llama la atención ya que es más alto que en el grupo de *Círculo Virtuoso*, lo cual confirma que el mayor poder recaudatorio local se relaciona positivamente con el crecimiento y la mejor situación económica, tanto en el sentido de que una mayor recaudación ejerce efectos sobre la actividad económica, como de que esa actividad incrementada genera mayor recaudación.

Asimismo, puede observarse que de modo específico los municipios en mejor situación cobran mejor sus impuestos. Esta capacidad recaudatoria puede medirse con el "Índice de eficiencia tributaria" que expresa el valor de los impuestos propios recaudados como proporción del PIB municipal.

$$IETMi = \left(\frac{II_i}{PIBM_i} \right) 100$$

Donde

$IETM_i$ = Índice de eficiencia tributaria local del municipio i .

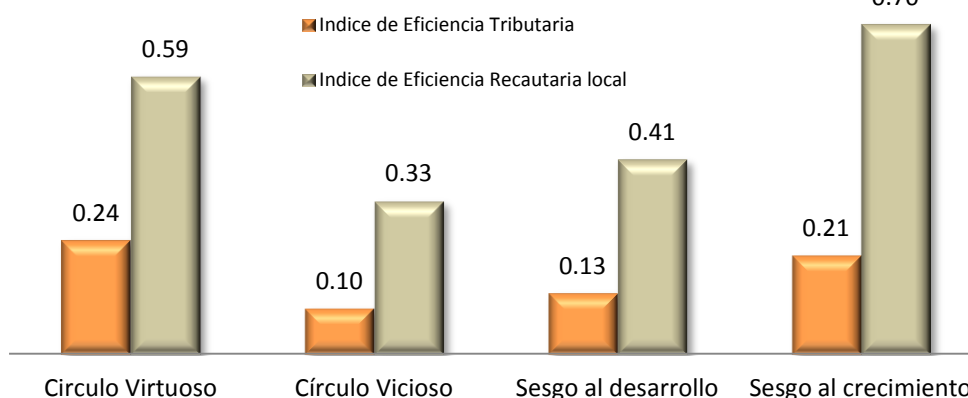
II_i = Ingresos por impuestos locales del municipio i .

$PIBM_i$ = Producto Interno Bruto municipal del municipio i .

Este indicador es de 0.24% para los municipios en *Círculo Virtuoso* y del 0.10 para los de *Círculo Vicioso*. Para los de *Sesgo al Desarrollo* es de 0.13, en tanto que para los de *Sesgo al Crecimiento* es de 0.21%.

Como es de esperarse, los municipios en mejor situación tienen una mayor eficiencia tributaria, así como aquellos que se ubican en *Sesgo al Crecimiento*, en tanto que la más baja eficiencia es propia de aquellos que se encuentran en *Círculo Vicioso* y en *Sesgo al desarrollo*.

GRÁFICA 5. MÉXICO. INDICES DE EFICIENCIA RECAUDATORIA Y TRIBUTARIA MUNICIPAL SEGÚN SITUACIÓN DE DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sistema Municipal de bases de datos. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx> e Informe sobre el Desarrollo Humano, México: ONU, 2005

También es importante estudiar como se relaciona el progreso de los municipios con la magnitud del gasto público que ejercen sus gobiernos y el modo en que realizan dicho ejercicio. A partir de este análisis se puede observar un fenómeno interesante relativo al hecho de que los municipios que se encuentran en peor situación, son también aquellos que disponen relativamente de más recursos públicos.

Para observar este aspecto, he calculado el "Índice de gasto público municipal" que mide la magnitud del gasto de los municipios como proporción del PIB municipal. Su cálculo es como sigue:

$$IGTM_i = \left(\frac{GTM_i}{PIBM_i} \right) 100$$

Donde:

$IGTM_i$ = Índice de gasto público total del municipio i .

GTM_i = Gasto público total del municipio i .

$PIBM_i$ = Producto Interno Bruto municipal del municipio i .

Podría pensarse que los municipios en peor circunstancia son los que tienen un valor menor en este indicador, pero no es así, los municipios en Círculo Vicioso tienen un valor de 8.4%, en cambio en los del Círculo Virtuoso es de sólo 3.7%. Es decir el gasto municipal como proporción de la riqueza local es mayor para los municipios más pobres, lo cual conduce a pensar que su situación de atraso está asociada a un uso inadecuado de los recursos públicos, en tanto que el gasto municipal parece ser mucho más rentable en los municipios más desarrollados.

También he obtenido el Índice de gasto de inversión que mide el tamaño del gasto de capital como proporción del PIB municipal. El gasto de inversión se integra con la suma de la inversión financiera, el gasto en obras públicas y acciones sociales y los egresos por adquisiciones de bienes muebles e inmuebles. Este tipo de gasto indica la magnitud de la inversión que realiza un municipio en la creación o compra de activos fijos.

Su cálculo es como sigue:

$$IGIM_i = \left(\frac{GIM_i}{PIBM_i} \right) 100$$

Donde:

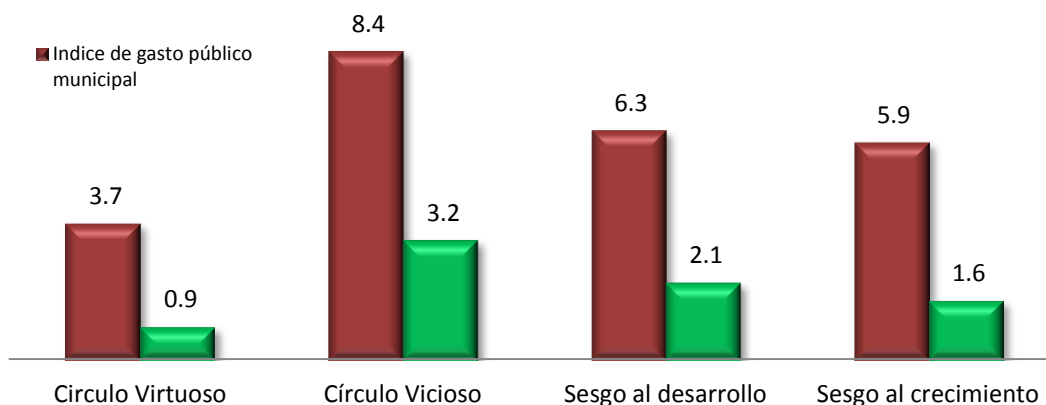
$IGIM_i$ = Índice de gasto de inversión del municipio i .

GIM_i = Gasto de inversión del municipio i .

$PIBM_i$ = Producto Interno Bruto municipal del municipio i .

Considerando que este tipo de gasto es el que tiene mayor capacidad para potenciar el crecimiento y el desarrollo, se esperaría nuevamente que los valores más bajos se encontraran en los municipios de mejor situación, pero no es así. Los municipios en Círculo Vicioso muestran un valor de 3.2%, en tanto que para los del Círculo Virtuoso de 0.9%. De hecho los municipios con mayor capacidad de inversión son precisamente los que se encuentran en Círculo Vicioso.

GRÁFICA 6. MÉXICO. INDICE DE GASTO PÚBLICO MUNICIPAL E INDICE DE GASTO DE INVERSIÓN SEGÚN SITUACIÓN DE DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sistema Municipal de bases de datos. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx/temas/Informe-sobre-el-Desarrollo-Humano-México-2005>

Asimismo, al calcular el "Índice de inversión total" que expresa la magnitud del gasto de inversión física y gasto social (inversión financiera, el gasto en obras públicas y acciones sociales y los egresos por adquisiciones de bienes muebles e inmuebles) que realiza el municipio como proporción del gasto total, se observa que los municipios en Círculo Vicioso se encuentran en mejor situación ya que el valor de este indicador es de 36.5%, en tanto que en los de Círculo Virtuoso es de 25.4%.

$$IITMi = \left(\frac{GIMi}{GTMi} \right) 100$$

Donde:

$IITM_i$ = Índice de gasto de inversión total del municipio i .

GIM_i = Gasto de inversión total del municipio i .

GTM_i = Gasto total del municipio i .

Lo mismo pasa con el Índice de inversión social que permite conocer cuánto del gasto total se destina a gasto en desarrollo humano y bienestar.

Este indicador se calcula así:

$$IGSMi = \left(\frac{GOPSMi}{GTMi} \right) 100$$

Donde:

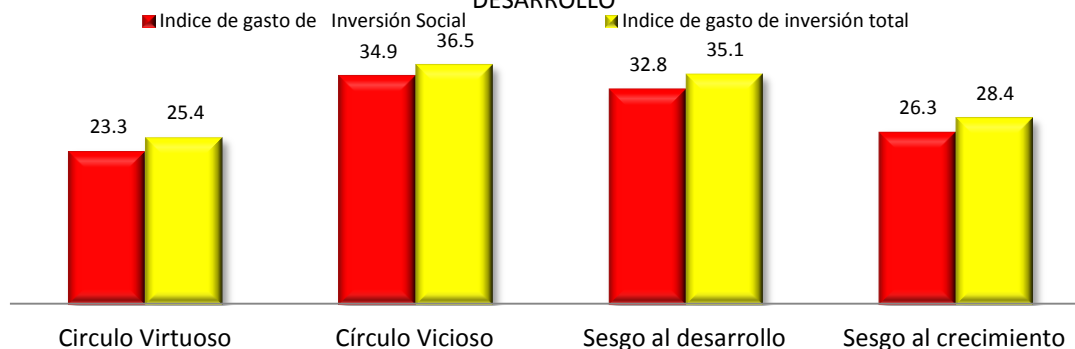
$IGOPSM_i$ = Índice de gasto en obras públicas y acciones sociales del municipio i .

$GOPSM_i$ = Gasto en obras públicas y acciones sociales del municipio i .

GTM_i = Gasto total del municipio i .

Nuevamente los municipios del Círculo Vicioso están en mejores condiciones financieras ya que el valor es de 34.9% y en los del Círculo Virtuoso es de sólo 23.3%. Lo anterior significa que aun teniendo mayor disponibilidad de recursos para inversión en términos relativos, los municipios pobres se mantienen en esa situación. Es decir, gastar más no garantiza crecimiento y desarrollo. Y esto tiene que ver con la eficiencia de la administración pública municipal y la capacidad de las burocracias locales que es muy cuestionable, sobre todo, en los municipios medianos y pequeños.

GRÁFICA 7. MÉXICO. INDICES DE INVERSIÓN MUNICIPAL SEGÚN SITUACIÓN DE DESARROLLO



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sistema Municipal de bases de datos. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx>
Informe sobre el Desarrollo Humano. México: PNUD. 2005.

Desigualdad en la distribución de la riqueza municipal y finanzas locales

Para continuar con el estudio de la desigual distribución de la riqueza a nivel regional entre municipios, he elaborado una categorización diferente a la presentada antes, con el propósito de observar la desigualdad económica entre municipios e identificar el modo en que esta variable se relaciona con otras de carácter financiero.

El ordenamiento de los municipios lo realizo exclusivamente a partir del valor de la riqueza de cada municipio, medida por el Producto Interno Bruto Municipal (PIBM) de cada uno. Resultan cinco categorías, derivándose igual número de grupos de municipios. Al primer grupo lo he denominado "Muy ricos" y está compuesto por 25 municipios, cuyo PIBM promedio anual es de 80 mil millones de pesos (pesos de 2005) y en conjunto concentran 38% de la riqueza nacional, con sólo 26% de la población.

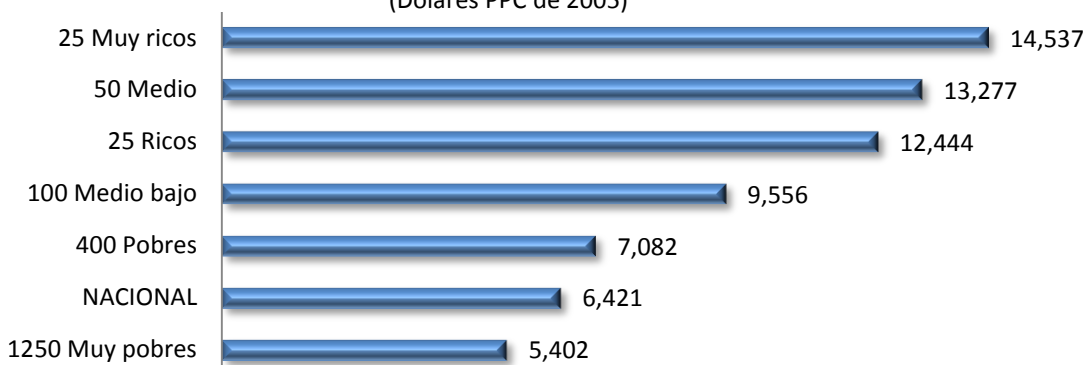
Le sigue el grupo de los "Ricos" cuyo PIBM promedio anual es de 33,200 millones de pesos. Y ahí ya se nota una gran desigualdad con respecto al anterior grupo pues el valor de la riqueza de estos es de menos de la mitad que los del primero. Este grupo concentra 15.8% del PIB nacional y contiene 12.8% de la población del país. El tercer grupo es de riqueza "Media", ahí se ubican 50 municipios con un PIBM promedio de 16,590 millones de pesos; es decir, más desigualdad, pues este valor equivale a la mitad de la riqueza del grupo anterior y es menos de un cuarto del valor del primer grupo. En conjunto estos municipios concentran 15.8% del PIB y 12.6% de la población nacional. Lo anterior significa que en estos tres grupos compuestos por 100 municipios, se concentra 70% de la riqueza que se produce el país, la cual se reparte entre 50% de la población que habita en esos municipios. Hay que destacar que la proporción de riqueza que les corresponde es mayor que la su población.

Los tres siguientes grupos viven una realidad muy distinta caracterizada por la pobreza. En el cuarto grupo al que he denominado "Medio bajo" se ubican 100 municipios cuyo PIBM promedio anual es de sólo 6 mil millones de pesos, menos de la mitad que el grupo anterior y 13 veces menor que el grupo de los Muy ricos. Este grupo produce 11.5% del PIB nacional y contiene a 12.3% de la población total del país. Le sigue el grupo de "Pobres" donde se localizan 400 municipios cuyo PIBM es de sólo 1,800 millones de pesos anuales, les corresponde en conjunto 14% de la riqueza nacional y concentran 20% de la población. Finalmente está el grupo de los "Muy pobres" donde se encuentran 1,250 municipios los cuales tiene un PIBM promedio de sólo 346 millones de pesos. A este grupo le corresponde sólo 8.2% de la riqueza nacional, pero contiene a 16% de la población total. Estos tres grupos suman un total de 1,750 municipios en los cuales, según se ve, la proporción de la riqueza que les corresponde es menor que la población que contienen. Es decir, poca riqueza mucha población, es una fórmula de pobreza.

Otra variable que muestra la desigualdad es el PIBM per cápita (PIBMpc) medido en dólares. Se puede observar que el grupo de "Muy ricos" tiene un valor de 14,537 dólares (PPC de 2005) anuales por persona, seguido por el grupo de riqueza "Media" con 13,277 y el de "Ricos" con 12,444 dólares. Luego se ubica el grupo "Medio bajo" con 9,556. Los "Pobres" tienen un PIBMpc de 7,082

y en los "Muy pobres" esta variable apenas es de 5,402, casi tres veces menos que el grupo de los "Muy ricos".

GRÁFICA 8. MÉXICO. PIB PER CAPITA POR GRUPOS DE MUNICIPIOS.
(Dólares PPC de 2005)



FUENTE: Elaboración propia con datos de Sistema Municipal de bases de datos. 2010. México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010)

Este desigual reparto de la riqueza se explica por múltiples factores, uno de los cuales lo constituye el gasto público de los municipios y la efectividad con la que se ejerce cabo.

Pobreza y finanzas municipales

Efectivamente, la profunda concentración de la riqueza y la desigualdad económica que se observa en el ámbito de las regiones en México, está relacionada con los montos y el manejo de las finanzas públicas. En el agrupamiento municipal que he presentado antes se observa que el primer grupo de municipios "Muy ricos" está compuesto por 25 municipios, los cuales concentran el 26% del total del gasto público municipal (GPM) que realizan los municipios en conjunto y concentran 27% de la población nacional. Con un GPM promedio por municipio de 1,518 millones de pesos (mdp). Le sigue el grupo de los "Ricos" con 12.7% del GPM y 12.8% de la población. Aquí el gasto promedio es de 705 mdp. En tercer lugar están los municipios de riqueza "Media" con 27.4% del total de las erogaciones y sólo 12.6% de la población, siendo su gasto promedio de 371 mdp. Esto significa que 67% del total de los recursos públicos municipales a nivel nacional se concentra en sólo 100 municipios, en los cuales se localiza 51% de la población del país.

En el otro extremo están tres grupos de municipios en peores condiciones. El grupo de riqueza "Media Baja" con 100 municipios concentra 11.9% del gasto total y tiene un gasto promedio de 165 mdp. Le sigue el grupo de "Pobres" que son 400 municipios con 19.2% del gasto y un gasto promedio por municipio de 66 mdp. En último lugar, el grupo de "Muy Pobres" con 1,250 municipios, los cuales ejercen 18.9% del GPM total, con un gasto promedio de sólo 21 mdp. Estos tres últimos grupos suman en conjunto 1,750 municipios que contienen 51% de la población y ejercen el 50% del gasto total.

Es importante recordar que aunque los municipios más ricos tienen más recursos para gastar, también es cierto que tienen más población que atender. Por ello, con el fin de dimensionar la capacidad de los ayuntamientos para atender a la población, he calculado el gasto público municipal per cápita (GPMpc) con el fin de identificar cuantos pesos en promedio se destinan para atender a cada habitante de cada municipio. Se puede ver que el grupo de los "Muy pobres" es el que más recursos públicos gasta por persona: un monto de 2,224 pesos anuales. En cambio los municipios de los grupos "Ricos" y "Muy Ricos" tienen un GPMpc de 1,645 y 1,529 pesos per cápita.

De igual modo he calculado el valor de las Aportaciones Federales per cápita (AFpc) que son los recursos que cada municipio recibe de la federación e incorpora a su gasto para programas que deben contribuir a reducir la pobreza. Aquí se observa que el grupo de "Muy Pobres" son los que más AFpc destinan para el combate a la pobreza: 1,076 pesos. Lo mismo sucede con el grupo de "Pobres" cuyas AFpc son de 587 pesos. En cambio los "Muy Ricos" y "Ricos" gastan montos de AFpc considerablemente más bajos, de 296 y 329 pesos por persona, respectivamente.

Lo anterior significa que los municipios más pobres gastan más recursos públicos por persona que los ricos, lo cual parece razonable, porque debido a su situación de pobreza reciben proporcionalmente más recursos del fondo de Aportaciones Federales, ya que el método de reparto de los fondos de Aportaciones municipales se basa en criterios de pobreza. Por esto, también se esperaría que a lo largo del tiempo la situación de pobreza de estos municipios fuera cambiando, aunque los resultados no expresan un avance en su desarrollo. En cambio los municipios más ricos destinan montos de gasto público por persona menores, a pesar de lo cual sus resultados en términos de desarrollo son mejores.

Lo anterior puede llevar a dos diferentes conclusiones: La primera es que el gasto público municipal no ejerce ningún efecto en el desarrollo. La segunda es que debería tener influencia, pero ésta depende del modo en que se administran los recursos y la manera en que se deciden las asignaciones de gasto intramunicipal y por ello, en los municipios más ricos, se obtienen mejores resultados con menos recursos, mientras que en los municipios pobres (con más gasto por persona) los resultados dejan mucho que desear, a pesar del monto de los recursos. Y muy probablemente esto sea consecuencia de la menor eficiencia administrativa y una más inadecuada asignación de los recursos.

Reglamentación municipal y desarrollo económico

Una forma de acercarse a la medición de la eficiencia de la administración pública municipal, aunque de manera indirecta, es a través del análisis de la disponibilidad de los reglamentos municipales que les corresponde elaborar y aplicar. Estos son instrumentos legales útiles y necesarios para el desarrollo económico local porque permiten que la autoridad más cercana a la sociedad pueda promover y regular adecuadamente la actividad productiva del municipio, garantizar la seguridad de las personas y de su patrimonio e impulsar el desarrollo urbano y mejorar el cobro de contribuciones.

Con el fin de realizar el análisis que permita identificar la situación que se vive en el país, he agrupado 26 reglamentos municipales en 5 grupos de acuerdo a los asuntos públicos que regula cada uno de ellos y con base en esta agrupación, he procedido a señalar el porcentaje de municipios que cuenta con esa reglamentación vigente.

- a) El primer grupo de reglamentos, por su importancia es el relativo a las normas para la "Administración Municipal" que regulan el funcionamiento interno de los ayuntamientos y que sirven para mejorar la eficiencia del gobierno municipal. Se trata de los siguientes nueve reglamentos: "Reglamento interior del ayuntamiento", que sólo lo tiene 51% de los municipios del país; el "Reglamento de Administración pública municipal", que sólo aparece en 35% de los gobiernos municipales; el de "Servicios públicos de limpia y sanidad", que sólo lo tiene 34%; el de "Cementerios", 32%; el de "Obra pública municipal" 28%, el de "Transparencia" 27% el de "Alumbrado público", 24%, el de "Planeación" y el de "Archivo municipal" en 23% cada uno y el de "Recursos humanos, materiales y financieros" 19%.

La existencia de estos reglamentos está relacionada con el cobro de un conjunto de derechos que pueden nutrir de manera importante la recaudación de ingresos públicos y su ausencia tiene un impacto negativo sobre la eficiencia recaudatoria. Es el caso de los siguientes derechos: "derechos por servicios de panteones", "derechos por servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos", "derechos por servicios prestados por la tesorería", "derechos por los servicios del registro civil" y las "contribuciones por mejoras".

- b) El segundo grupo de reglamentos es el referido al ordenamiento urbano y el medio ambiente. Estos influyen en el manejo fiscal del ayuntamiento y en los resultados financieros que obtenga ya que entre ellos se encuentran aquellos que le permiten mejorar su recaudación de diversos impuestos locales relativos a la propiedad inmobiliaria. Aquí se ubican 5 reglamentos. En primer lugar el de "Catastro Municipal" que tiene el propósito de integrar y organizar el funcionamiento del Catastro y determinar las obligaciones que en materia inmobiliaria tienen los propietarios o poseedores de los bienes. Este reglamento es

importante porque permite identificar la propiedad patrimonial y hacer eficiente el cobro del Impuesto Predial, la contribución adicional sobre ingresos municipales que se deriva del primero, el Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles y los Derechos por limpieza de predios no edificados. Estas son de las contribuciones más importantes que tienen los municipios, sin embargo, sólo 27% de los municipios cuentan con esta norma.

También se encuentra aquí el "Reglamento de Zonificación y uso de suelo" que tiene como propósito instrumentar las políticas de zonificación y densidad para el desarrollo urbano y regular los usos del suelo. Sólo 21% de los municipios cuentan con él. De igual modo está el "Reglamento de Fraccionamientos y municipalización" que regula las actividades relativas a fraccionamientos, condominios y conjuntos urbanos en el territorio del municipio cuya existencia impacta la eficiencia en el cobro del Impuesto sobre fraccionamientos, que se recauda por la venta de lotes urbanos, 18% de los gobiernos municipales lo tiene. También está el Reglamento de Ecología y protección al ambiente y el de Ordenamiento ecológico. El primero aparece en 33% de los municipios y el segundo en sólo 21%. La existencia de estos reglamentos influye sobre la capacidad recaudatoria de los municipios porque está relacionada con los siguientes impuestos y derechos locales: el Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles, el Impuesto sobre fraccionamientos, los Derechos por limpieza de predios no edificados, los Derechos por la prestación de servicios de supervisión técnica, y Derechos sobre la explotación de bancos de material.

- c) El tercer grupo de reglamentos fundamentales para el desarrollo local es aquel que regula y fomenta la actividad económica. En este se agrupan 7 reglamentos: El "Reglamento de Mercados y comercios", que sólo es posible encontrarlo en 42% de los municipios y que es importante por sí mismo y porque, entre otras cosas, es requisito indispensable para que los ayuntamientos puedan solicitar créditos a Banobras para realizar obras de
- d) construcción de mercados y centrales de abasto. También se ubica en este grupo el "Reglamento de Espectáculos y diversiones públicas" que se puede encontrar en sólo el 35% de los municipios, el de Expendio de bebidas alcohólicas en 50%; el de "Rastro municipal", en apenas 25%; el de "Expendio de carnes y aves" en 20%; el de "Actividades Industriales y de prestación de servicios privados", 15% y el "Reglamento de la Construcción" en sólo 25% de los ayuntamientos. La existencia de estos reglamentos impacta la posibilidad de una adecuada recaudación de los siguientes impuestos y derechos: Impuesto sobre espectáculos públicos, Derechos por registro y refrendo anual de toda actividad económica, los Derechos a establecimientos cuyo giro sea la enajenación de bebidas alcohólicas realizada total o parcialmente al público en general, los Derechos por anuncios comerciales y publicidad, los Derechos por servicios de rastro o lugares autorizados, los Derechos por obras materiales y los Derechos por ocupación de inmuebles del dominio público.
- e) El cuarto grupo es el de los reglamentos relativos a la "Seguridad y Vialidad", compuesto por 3 reglamentos. Aquí se encuentra el único ordenamiento legal que está presente en la mayoría de los municipios que es el "Bando de Policía y buen gobierno" que lo tiene 73% de los municipios del país. Lo grave es que en contraparte, 27% de ellos (662 municipios) no cuentan con este ordenamiento normativo, a pesar de que se trata del principal instrumento jurídico que pueden expedir los ayuntamientos y que los faculta para normar el orden público, la seguridad de la población, el derecho de propiedad, el ejercicio del comercio y del trabajo, la salud y el medio ambiente. También se ubica en este grupo el "Reglamento de Seguridad Pública", cuyo propósito es organizar el sistema de seguridad pública municipal. Sólo 45% de los municipios cuentan con él. De igual modo aparece el de "Tránsito, vialidad y transporte" que sólo lo tienen 33% de los municipios.
- f) Por último está el grupo de reglamentos relativos a la "Protección civil y la integración social", que es un aspecto bastante importante porque los fenómenos naturales a los cuales se enfrenta el país año con año, exigen establecer medidas que permitan evitar los daños. En este ámbito y relativos hay 6 reglamentos siendo el más importante de ellos el "Reglamento

del "Protección civil" que tiene como fin prevenir, proteger y auxiliar a las personas, su patrimonio y su entorno, ante la posibilidad de un desastre producido por causas de origen natural o humano. Este reglamento sólo aparece en 37% de los municipios. Otro reglamento importante es el de "Salud Pública" que regula la prestación de los servicios de salud a la población municipal. En este caso sólo 27% de los municipios tienen esa normatividad.

De igual modo se agrupa aquí el "Reglamento de bomberos" que sólo aparece en 12% de los municipios; el de "Participación ciudadana" en 24%; el de "Justicia Cívica municipal" en 20% y el de "Integración social de personas con discapacidad" en 14% de los municipios.

Según se ve la carencia de normas municipales es enorme y sin duda tiene un impacto negativo en el desarrollo de los municipios del estado ya que sin estos reglamentos, muchos ayuntamientos son incapaces de impulsar el crecimiento económico, mejorar el bienestar social y crear condiciones adecuadas para el desarrollo.

Conclusiones

En este trabajo se ha puesto de relieve la profunda desigualdad económica y social entre los municipios del país y se ha identificado la relación que existe entre el atraso económico que viven la mayoría de ellos, los recursos públicos con que cuentan y su capacidad para manejarlos adecuadamente. En este sentido, se ha confirmado la importancia de la disponibilidad de los recursos públicos para impulsar la expansión productiva y el bienestar social, y el hecho de que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para propiciar desarrollo social, por lo que se concluye que la acción del Estado es indispensable para impulsar el proceso de desarrollo económico mediante el incremento de los recursos públicos destinados a dicho fin.

Para realizar este análisis se elaboró una categorización de los municipios con una metodología que identifica cuatro categorías de acuerdo a su situación de progreso o atraso: círculo virtuoso, círculo vicioso, sesgo al crecimiento y sesgo al desarrollo.

Los indicadores financieros de los municipios agrupados en estas categorías de análisis dan una idea clara de la influencia de las finanzas públicas en el crecimiento y desarrollo económico, pues según se ha podido observar, la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable. De igual modo se corrobora que la mayor autonomía financiera municipal, genera mayores posibilidades de obtener crecimiento y desarrollo humano, toda vez que el mayor poder recaudatorio local está vinculado con la dinámica económica; no sólo porque la expansión de la actividad productiva genera mayor recaudación, sino también porque la mayor disponibilidad de recursos fiscales, permite impulsar el crecimiento económico, incluso en aquellos casos en que existe rezago social.

Otro aspecto destacable, es el que los municipios que se encuentran en peor situación, son aquellos que disponen relativamente de más recursos públicos, ya que se ha observado que el gasto municipal como proporción de la riqueza local es mayor para los municipios más pobres, lo cual conduce a pensar que su situación de atraso está asociada a un uso inadecuado de la hacienda pública.

De igual modo se ha identificado que el gasto municipal es mucho más rentable en los municipios más desarrollados. Esto se deriva del cálculo de la magnitud del gasto de inversión, el de inversión total y el de inversión social, cada uno como proporción del PIB municipal. Este tipo de gasto indica la magnitud de la inversión que realiza un municipio en la creación o compra de activos fijos y para mejorar el desarrollo humano y bienestar. Considerando que es el tipo de gasto que tiene mayor capacidad para potenciar el crecimiento y el desarrollo, se esperaría que los valores más bajos se encontraran en los municipios de mejor situación, pero no es así, por el contrario, se ha encontrado que los municipios con mayor capacidad de inversión son precisamente los que se encuentran en peor situación. Es decir, gastar más no garantiza crecimiento y desarrollo. Y esto tiene que ver con la eficiencia de la administración pública municipal y la capacidad de las burocracias locales que es muy cuestionable, sobre todo, en los municipios medianos y pequeños.

También se ha elaborado otra categorización a partir del monto del PIB municipal para identificar el desigual reparto de la riqueza y su relación con la magnitud de los recursos públicos y la eficiencia con que se da el manejo financiero. Esto ha permitido observar que los municipios catalogados como "Muy pobres" son los que tienen una mayor magnitud de recursos públicos por persona, en tanto que en los "Ricos" y "Muy Ricos" este valor es considerablemente menor. Y esto es válido tanto para el caso del gasto total per cápita, como para los fondos federales que se transfieren a los municipios (Participaciones per cápita y Aportaciones per cápita). Lo anterior significa que los municipios más pobres gastan más recursos públicos por persona que los ricos, por lo que se esperaría que a lo largo del tiempo la situación de pobreza de estos municipios fuera cambiando, pero los resultados no expresan un avance en su desarrollo. En cambio los municipios más ricos destinan montos de gasto público por persona menores, a pesar de lo cual sus resultados en términos de desarrollo son mejores.

Lo anterior no debe llevar a la conclusión de que el gasto público municipal no ejerce ningún efecto en el desarrollo, más bien debe conducir a considerar que su influencia depende del modo en que se administran los recursos y la manera en que se deciden las asignaciones de gasto intramunicipal y por ello, en los municipios más ricos, se obtienen mejores resultados con menos recursos, mientras que en los municipios pobres, (con más gasto por persona) los resultados dejan mucho que desear. Y muy probablemente es consecuencia de la menor eficiencia administrativa y una más inadecuada asignación de los recursos.

Para acercarse a la medición de la eficiencia de la administración pública municipal, aunque de manera indirecta, se ha estudiado la disponibilidad de los reglamentos municipales que les corresponde elaborar y aplicar a los ayuntamientos. Estos son instrumentos legales útiles y necesarios para el desarrollo económico local. Lo que se ha encontrado es que existe una enorme carencia de normas municipales, y esta carencia tiene un impacto negativo en el desarrollo de los municipios, ya que sin estos reglamentos, muchos ayuntamientos son incapaces de impulsar el crecimiento económico, mejorar el bienestar social y crear condiciones adecuadas para el desarrollo.

Bibliografía

Informe sobre el Desarrollo Humano. (2005) México: PNUD..

Ranis, G., Stewart, F. (200). Economic growth and human development in Latin America, CEPAL, Diciembre 2002.

Ranis, G., Stewart, F. (2007) Dynamic Links between the Economy and Human Development," p.32-52. en Ocampo, J.C., K. S. Jomo and K. Sarbuland (eds), Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development. Zed Books Ltd. London, UK.

Ranis, G., Stewart, F., y Ramirez, A., (2000) Economic Growth and Human Development. World Development. 28 (2): 198-210.

Sistema Municipal de bases de datos. (2010) México: INEGI. (Consultado 15 de enero de 2010) <http://www.inegi.org.mx>

United Nations Human Development Programme. (2005) The Priority of Human Development. p.37-52. In Hershberg. E., C. Thornton (eds.) The Development Imperative: Toward a People-Centered Approach. Social Science Research Council, 2005.

United Nations Human Development Programme. (2010) Development Reports. Research Papers.