

## **POBREZA MUNICIPAL Y FINANZAS PÚBLICAS LOCALES**

*Hilario Barcelata Chávez<sup>1</sup>*

### **Resumen**

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

Palabras clave: Pobreza, desarrollo, finanzas públicas locales.

### **Summary**

The main purpose of this paper/research is to analyze the municipal poverty and its unequal economy both on a personal level as in a regional one and to measure the magnitude of the problem and the relation between the municipal public budget and the ability to handle it better.

Keywords: Poverty, development, local public finances.

### **Resumo**

A finalidade deste trabalho de pesquisa é analisar a pobreza e a desigualdade econômica municipal, tanto pessoalmente quanto em termos de regiões e medir a magnitude do problema e a relação que tem o orçamento público municipal e a capacidade para gerí-lo adequadamente.

Palavras-chave: Pobreza, desenvolvimento, finanças públicas locais.

### **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.

---

<sup>1</sup> Dr. en Finanzas Públicas. Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana.  
Tel. móvil: 044 288 824 0898. Correo electrónico hbarcel@hotmail.com.

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) 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, 2002) 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 (PIBpc) 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:

$$BPIBMpct = PIBMpcpromedio - PIBMpct$$

donde

$BPIBMpct_i$  = Brecha del PIBMpc del municipio i.

$PIBMpcpn$  = PIB municipal por habitante promedio nacional.

Y:

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

donde

$$BIPMpct = \frac{PIBM_i}{POBM_i}$$

Siendo:

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

$PIBM_i$  = PIB total del municipio i.

$POBM_i$  = Población total del municipio i.

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

$$BIDHM_i = IDHM_i - IDHM_{pn}$$

donde

BIDH = Brecha de desarrollo humano del municipio i.

IDHM<sub>i</sub> = Índice de desarrollo humano del municipio i

IDHM<sub>pn</sub> = 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. agrupan.

En esta categorización se han utilizado únicamente aunque 2,438 municipios, aunque en el país existen 2,454 municipios, pues no está disponible la información que se requiere para las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

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. En esta categoría se ubican 44 municipios (2% del total) con apenas 0.5% del PIB, y 0.9% de la población total.

La cuarta categoría 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.

### **Gasto público y círculos de pobreza.**

Para profundizar el análisis de esta categorización 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 son de Puebla, 12 de Chiapas y 10 de Jalisco. Este dato resulta relevante, ya que la ausencia de información financiera se explica porque el Inegi sólo publica datos de finanzas públicas una vez que las cuentas públicas han sido aprobadas. Entonces se entiende que si la información de estos municipios no está disponible se debe a que no entregaron sus cuentas públicas o éstas no han sido aprobadas por las legislaturas de su estado, lo cual lleva a concluir que existen problemas serios en el manejo de la hacienda pública local en esos ayuntamientos.

Es relevante el hecho de que estos municipios sin información, pertenezcan al grupo de Círculo Vicioso y que se ubiquen en estados que se caracterizan por sus altos niveles de pobreza, porque ello corroboraría parcialmente, que los municipios que tienen problemas financieros de

gran magnitud, son también municipios pobres y que muy probablemente esto es un factor causal 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 ha vuelto a calcular el promedio de las variables involucradas, por lo que algunos municipios cambian de categoría y el número contenido en estas se modifica ligeramente, salvo en el caso del Circulo Vicioso donde la proporción de municipios se reduce del 46% al 37% del total debido a que es en esa categoría donde se eliminaron los municipios sin información.

Con estos nuevos datos, en la categoría de "Círculo Virtuoso" se ubican 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. La categoría 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 la categoría de "Sesgo hacia el Crecimiento Económico" se ubican 117 municipios con sólo 1.7% del PIB, 2.6% del Gasto Público y 2.3% de la población total. Y en la categoría 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 su dotación de factores de la producción como la calidad de la tierra, el equipamiento e infraestructura y su capital humano. Y ello depende, en buena medida, de la cantidad de recursos públicos que tienen sus gobiernos y la manera en que los asignan y los administran.

## **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 influye en el aprovechamiento y la magnitud de la dotación original de los factores de la producción y en la competitividad de cada región. Este análisis considera la categorización 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 el desarrollo humano. En primer lugar se mide el "Índice de Autonomía financiera" (IAF) que expresa la proporción del gasto público que se cubre con ingresos propios y se calcula de la siguiente manera:

$$IAF_i = \left( \frac{IP_i}{GT_i} \right) 100$$

Donde:

IAF<sub>i</sub> = Índice de autonomía financiera del municipio i

IP<sub>i</sub> = Ingresos Propios del municipio i.

GT<sub>i</sub> = 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 del 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, influye más en el mejoramiento económico, que en el progreso social.

Esta misma situación se repite en el caso del "Índice de Autonomía para financiar Gasto Operativo" (IAFGO) 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:

$$IAFGO_i = \left( \frac{IP_i}{GC_i} \right) 100$$

Donde

IAFGO<sub>i</sub> = Índice de Autonomía para financiar Gasto Operativo del municipio i.

IP<sub>i</sub> = Ingresos Propios del municipio i.

GC<sub>i</sub> = 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. 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" (IERM) del 0.59%. Este indicador expresa el valor de los ingresos propios totales como proporción del PIB municipal.

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

Donde

IERM<sub>i</sub> = Índice de Eficiencia Recaudatoria local del municipio i.

IT<sub>i</sub> = Ingresos Públicos Totales del municipio i.

PIBM<sub>i</sub> = Producto Interno Bruto municipal del municipio i.

Para los municipios en Círculo vicioso el valor es de sólo 0.33% y llama la atención que para los municipios en Sesgo al Crecimiento el valor es del 0.70%, esto es, más alto que la primera categoría. Esto significa que el mayor poder recaudatorio local se relaciona positivamente con el crecimiento en dos sentidos: primero porque una mayor recaudación dinamiza la economía local y ejerce efectos positivos sobre la actividad económica. Segundo, porque la mejor



situación económica genera mayor recaudación. También hay que destacar que los municipios en mejor situación cobran mejor sus impuestos. Esta capacidad recaudatoria puede medirse con el "Índice de Eficiencia Tributaria" (IETM) que expresa el valor de los impuestos propios recaudados como proporción del PIB municipal.

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

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%.

Por último hay que destacar que la magnitud del gasto público que ejercen los gobiernos municipales es importante, pero lo es más la manera en la que se realiza dicho ejercicio. Por ello, puede observarse 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" (IGTM) 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 es mucho más rentable en los municipios más desarrollados.

De igual modo he obtenido el "Índice de Gasto de Inversión" (IGIM) que mide el tamaño del gasto de capital como proporción del PIB municipal. El gasto de inversión se integra con la suma de los rubros siguientes: 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 en inversión financiera, obras públicas y acciones sociales y los adquisiciones de bienes muebles e inmuebles 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 altos se encontraran en los municipios de mejor situación, pero no es así. Los municipios en Circulo 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. Asimismo, al calcular el "Índice de Inversión Total" (IITM) que expresa la magnitud del gasto de inversión que realiza el municipio como proporción del gasto total, se observa que los municipios en Circulo Vicioso se encuentran en mejor situación ya que el valor de este indicador es de 36.5%, en tanto que los de Círculo Virtuoso es de 25.4%.

$$IITM_i = \left( \frac{GIM_i}{GTM_i} \right) 100$$

Donde:

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

$GIM_i$  = Gasto en inversión financiera, obras públicas y acciones sociales y los adquisiciones de bienes muebles e inmuebles del municipio i.

$GTM_i$  = Gasto total del municipio i.

Lo mismo pasa con el "Índice de Gasto Social" (IGSM) que permite conocer cuánto del gasto total se destina a gasto en desarrollo humano y bienestar. Este indicador se calcula así:

$$IGSM_i = \left( \frac{GSM_i}{GTM_i} \right) 100$$

Donde:

$IGSM_i$  = Índice de gasto social del municipio i.

$GSM_i$  = 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.

### **Desigual distribución de la riqueza municipal y finanzas municipales**

Con el fin de profundizar el estudio de la desigual distribución de la riqueza entre municipios y de manera más específica este fenómeno e identificar el modo en que este variable se relaciona con otras de carácter financiero, he elaborado una nueva categorización, diferente a la presentada antes, mediante un ordenamiento de los municipios a partir, exclusivamente del valor de la riqueza de cada municipio, medida por su Producto Interno Bruto Municipal (PIBM) de. 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 el 38% de la riqueza nacional, con sólo el 26% de la población.

Le sigue la categoría 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 el 15.8% del PIB nacional y contiene al 12.8% de la población del país. La tercera categoría 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 a menos de un cuarto comparada con la del primer grupo. En conjunto estos municipios concentran el 15.8% del PIB y el 12.6% de la población nacional. Lo anterior significa que en estos tres grupos compuestos por 100 municipios, se concentra el 70% de la riqueza que se produce el país, la cual se reparte entre el 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.

Las tres siguientes categorías viven una realidad muy distinta caracterizados por la pobreza. En la cuarta categoría a la 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 contiene al 12.3% de la población total del país. Le sigue la categoría de "Pobres" donde se localizan 400 municipios cuyo PIBM es de sólo 1,800 millones de pesos anuales, les corresponde en conjunto el 14% de la riqueza nacional y concentran el 20% de la población. Finalmente está la categoría 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 el 8.2% de la riqueza nacional pero contiene al 16% de la población total. Estas tres categorías 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, lo cual es una fórmula segura de pobreza.

Otra variable que muestra la desigualdad es el PIBM per cápita (PIBMpc) medido en dólares. Se puede observar que los "Muy ricos" tiene un valor de 14,537 dólares (PPC de 2005) anuales por persona, seguido por los de riqueza "Media" con 13,277 y el de "Ricos" con 12,444 dólares. Luego se ubican los de riqueza "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".

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.

## **Pobreza y finanzas municipales**

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 la categorización que he presentado antes, se observa que los "Muy ricos" y 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 el 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 el 12.7% del GPM y el 12.8% de la población. Aquí el gasto promedio es de 705 mdp. En tercer lugar están los municipios de riqueza "Media" con el 27.4% del total de las erogaciones y sólo el 12.6% de la población, siendo su gasto promedio de 371 mdp. Esto significa que el 67% del total de los recursos públicos municipales a nivel nacional se concentra en sólo 100 municipios, en los cuales se localiza el 51% de la población del país.

En el otro extremo están tres categorías de municipios en peores condiciones. Los de riqueza "Media Baja" son 100 municipios que concentran el 11.9% del gasto total y tienen un gasto promedio de 165 mdp. Le siguen los "Pobres" que son 400 municipios con 19.2% del gasto total y un gasto promedio por municipio de 66 mdp. En último lugar están los "Muy Pobres" que son 1,250 municipios, los cuales ejercen 18.9% del GPM total, con un gasto promedio de sólo 21 mdp. Estas tres últimas categorías suman en conjunto 1,750 municipios que contienen al 51% de la población y que ejercen el 50% del gasto total.

Es importante recordar que aunque los municipios más ricos tienen más recursos para gastar, también 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) buscando identificar cuantos dinero en promedio se destina para atender a cada habitante de cada municipio. Se puede ver que la categoría de los "Muy pobres" es la que más recursos públicos gasta por persona, un monto de 2,224 pesos anuales. En cambio los municipios de las categorías "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 (Ramo 33). Aquí se observa que la categoría de "Muy

"Pobres" es la que más AFpc destina para el combate a la pobreza, 1,076 pesos por persona. Lo mismo sucede con los "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 los fondos municipales de las Aportaciones Federales se reparte con criterios de pobreza, lo cual incrementa los recursos por persona de estos municipios. 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 menores de gasto público por persona, a pesar de lo cual sus resultados en términos de desarrollo son mejores.

Por lo anterior, podría concluirse que el gasto público municipal no ejerce ningún efecto en el desarrollo, pero no es así, sino 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, pero no así en los municipios pobres, (con más gasto por persona) a pesar del monto de sus 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 corresponde elaborar y aplicar, a los ayuntamientos. Estos reglamentos 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 este 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, considerando que a menor reglamentación, pero manejo financiero y menor desarrollo económico. Aunque hay que aclarar que la información disponible no permite saber de qué municipios se trata, pues estos se presentan agrupados por estado (Inegi, 2009).

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 el 51% de los municipios del país; el "Reglamento de Administración pública municipal", que sólo aparece en el 35% de los gobiernos municipales; el de "Servicios públicos de limpia y sanidad", que sólo lo tiene el 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 el 23% cada uno y el de "Recursos humanos, materiales y financieros" el 19%.

La existencia de estos reglamentos está relacionado con el cobro de un conjunto de derechos que pueden nutrir de manera importante la recaudación de ingresos públicas 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".

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 y la contribución adicional sobre ingresos municipales que de él se deriva, 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 cobra por la venta de los lotes. Sólo 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 los derechos sobre la explotación de bancos de material.

El tercer grupo de reglamentos es fundamental para el desarrollo local ya 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 aprovechar los recursos que ofrece Banobras mediante financiamientos, para realizar obras de 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, los derechos por ocupación de inmuebles del dominio público.

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 él a pesar de que se trata del principal instrumento jurídico que pueden expedir los ayuntamientos y que éste 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 tiene el 33% de los municipios.

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 el 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 el 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 y 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 el crecimiento económico 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 considera el valor del Producto Interno Bruto per cápita (PIBpc) de cada municipio, como medida del crecimiento económico y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Municipal, como medida del bienestar municipal y se comparó cada uno de estos indicadores con el valor promedio del país para calcular las "brechas" de los valores municipales observados en cada municipio y con ello ubicar a cada uno en alguna de las cuatro categorías que identifican 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. En este sentido se ha podido observar que la mayor disponibilidad de ingresos propios influye sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera considerable, y que la mayor autonomía financiera municipal genera mayores posibilidades de obtener crecimiento y desarrollo humano, dado que el mayor poder recaudatorio local se relaciona positivamente con el crecimiento. En este sentido se ha observado que cuando los efectos son de menor magnitud, la influencia relativa es mayor en lo económico que en el progreso social. También se ha observado que los municipios en mejor situación cobran mejor sus impuestos.

Vale la pena destacar un fenómeno interesante relativo al hecho de que los municipios que se encuentran en peor situación, son aquellos que disponen relativamente de más recursos públicos, pues 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 los recursos públicos. 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 el bienestar. Considerando que este tipo de gasto es el 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 muestran una mayor disponibilidad relativa de este tipo de gasto, mientras que los de mejor situación su indicador este indicador es menor. 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, la cual 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 las 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, lo cual no se ha traducido en 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 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) no es así

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.

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 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. Lo que se ha encontrado es que en el país existe una enorme carencia de normas municipales, porque la autoridad local no cuenta con un mínimo de reglas jurídicas. Y esta carencia 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.

## **Bibliografía**

**Inegi**, (2011) *Sistema Municipal de bases de datos*. (En línea) México. Disponible en <http://sc.inegi.org.mx/sistemas/cobdem/contenido-arbol.jsp?rf=false>. (Accesado el 12 de abril de 2011)

**Inegi**. (2009) *Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal*. México.

**Inegi**. (2009) *Resultados de la Encuesta nacional de gobierno, seguridad pública y justicia municipal 2009*. México.

**Ranis, G., Stewart, F., Ramirez, A.**, (2000) "Economic Growth and Human Development". *World Development* Vol. 28, No. 2, Great Britain, Pág 198 y sig.

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

**Ranis, G., y Stewart, F.**, (2005) "The Priority of Human Development", en Hershberg, C., Thornton, C. (eds), *The Development Imperative: Toward a People-Centered Approach*, Social Science Research Council. pp.37-52.

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

1er Congreso Iberoamericano sobre Desarrollo Regional  
17° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional, AMECIDER  
Ciudad de México, Septiembre 2012

**Ranis, G., y Stewart, F.**, (2010) *Success and Failure in Human Development, 1970-2007*.

United Nations Development Programme Human Development Reports, Research Paper.