

FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE LAS FINANZAS MUNICIPALES EN MEXICO PARA EL MANEJO AMBIENTAL URBANO

Segundo Producto



El presente trabajo fue elaborado por:

Ricardo Ernesto Ochoa Rodríguez, Consultor

Y por encargo de la:

Cooperación Alemana al Desarrollo,

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

En el marco de la cooperación Bilateral entre México y Alemania

©Todos los derechos reservados pertenecen a la GIZ. Toda reproducción parcial o total de este documento deberá tener la previa autorización de GIZ.

Índice

| | | |
|------|--|----|
| I. | Resumen Ejecutivo..... | 4 |
| II. | Capítulo 4: Canales de Financiamiento a nivel municipal para la gestión ambiental urbana..... | 9 |
| | 1. Introducción..... | 9 |
| | 2. Canales de Financiamiento..... | 9 |
| | 2.1 Financiamiento vía ingresos municipales..... | 9 |
| | 2.1.1 Ingresos Ordinarios..... | 10 |
| | 2.1.2 Ingresos Extraordinarios..... | 12 |
| | 2.2 Financiamiento vía programas Federales..... | 12 |
| | 2.2.1 Proceso de gestión para acceder a los programas federales... | 14 |
| | 2.2.1.1 Identificación de necesidades..... | 14 |
| | 2.2.1.2 Elaboración del proyecto..... | 15 |
| | 2.2.1.3 Instrumentación del programa..... | 16 |
| | 2.2.1.4 Cierre del ejercicio..... | 16 |
| | 2.2.2 Programas Federales vinculados a gestión ambiental urbana.. | 17 |
| | 2.3 Financiamiento vía deuda..... | 19 |
| | 2.3.1 Banca comercial..... | 22 |
| | 2.3.2 Banca de Desarrollo..... | 23 |
| | 2.4 Asociaciones Público-Privadas..... | 26 |
| | 2.5 Otros canales de financiamiento municipal..... | 27 |
| III. | Capítulo 5: Análisis de los ingresos actuales de los municipios y recomendaciones para incrementarlos..... | 29 |
| | 1. Introducción..... | 29 |
| | 2. Evolución de los ingresos municipales 2000-2016..... | 29 |
| | 3. Evolución de la estructura de los ingresos municipales 2000-2016..... | 35 |
| | 4. Evolución del gasto municipal 2000-2016..... | 37 |
| | 5. Estructura del gasto municipal..... | 37 |
| | 6. Ingresos y gastos municipales para municipios entre 100 mil y 1 millón de habitantes..... | 38 |
| | 7. Recomendaciones para fortalecer las finanzas municipales para la gestión ambiental urbana..... | 58 |
| IV. | Anexo..... | 62 |
| V. | Bibliografía de referencia..... | 67 |

I. RESUMEN EJECUTIVO

Sectores de la sociedad preocupados e interesados en la preservación del medio ambiente, identifican a las administraciones municipales como uno de los actores con un potencial importante para realizar acciones que contribuyan con ese propósito mediante actividades relacionadas con la gestión ambiental urbana. De la diferencia entre sus expectativas, lo que deberían hacer, el contraste con la realidad y lo que hacen, surgen cuestionamientos para tratar de comprender mejor el papel y alcance de la administración municipal. Uno de ellos se refiere al tema de la naturaleza de las responsabilidades asignadas a los municipios y los recursos financieros de que disponen para cumplirlas. Al respecto, **en el primer producto se mostró que las responsabilidades de los municipios asignadas por el marco legal que los rige definitivamente sí pueden considerarse parte del concepto gestión ambiental urbana.** Sin embargo, la gestión urbana realizada desde una perspectiva ambiental, sin siquiera pretender que se haga en un marco de mejores prácticas, sino sólo que tome en cuenta buenas prácticas y que sea explícitamente considerada, es un esfuerzo en proceso de generalización y que poco a poco empieza a mostrar resultados positivos. Este esfuerzo se muestra en el fortalecimiento de las instituciones, en su concepción más amplia, que se observa en esta materia: marco legal federal, estatal y municipal (emisión de leyes de protección del medio ambiente y de desarrollo urbano); estructuras de gobiernos municipales (comisiones de agua, de medio ambiente, basura); estructura institucional (creación de institutos municipales de planeación), etc.

Otro cuestionamiento constante es el relativo a la cantidad de recursos financieros con que cuentan los municipios para desempeñar sus funciones. Hay opiniones que sostienen que los recursos financieros de los municipios son insuficientes, que sus fuentes (canales) de financiamiento son limitadas y que tienen poca capacidad para decidir sobre el destino de sus ingresos. Lo anterior debido al alto grado de centralización de la recaudación tributaria y del diseño para el ejercicio del gasto público (etiquetación del gasto). **También surgen cuestionamientos sobre las capacidades profesionales de las administraciones municipales y sobre la calidad del gasto municipal.**

En materia de canales de financiamiento municipal, uno de los pilares se deriva del pacto fiscal establecido entre la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, que se plasma en la Ley de Coordinación Fiscal. Esta Ley establece los ingresos municipales que se distribuyen vía las Participaciones (Ramo 28) y las Aportaciones (Ramo 33) financiados por la recaudación tributaria de la Federación. Existe también el canal de financiamiento proveniente de la recaudación tributaria de los propios municipios, así como el financiamiento proveniente de la contratación de deuda. Todos los anteriores son los canales de financiamiento municipal tradicionales; el municipio tiene capacidad de incidir sobre las cantidades que recibe sólo en los casos de su recaudación propia y, hasta cierto punto, del endeudamiento. **Los ingresos que se obtienen de las Participaciones, de la recaudación tributaria propia y del endeudamiento, entran a la bolsa general de ingresos municipales y pueden destinarse al concepto de gasto que determine el municipio sin que necesariamente se destinen a la gestión ambiental urbana.** Los ingresos de las Aportaciones tienen destinos determinados por la Federación (recursos etiquetados), algunos vinculados con la gestión ambiental urbana. Estos canales se complementan con Programas Federales que se ponen a disposición de los municipios, varios de ellos dirigidos a proyectos

asociados a gestión ambiental urbana. Más recientemente, como resultado de la búsqueda de esquemas alternativos para realizar actividades tradicionalmente hechas por el sector público, así como por el desarrollo de los mercados financieros, han surgido nuevos esquemas de financiamiento y productos financieros que complementan a los canales tradicionales. En este caso se encuentran las Asociaciones Público-Privadas (APP) como esquema y el capital de riesgo y los bonos de carbono como productos. Estos canales estarían más vinculados a proyectos complejos de gestión ambiental urbana. Por último, algunas instituciones y organizaciones pueden otorgar donaciones. Este es un canal muy marginal por lo escaso de los recursos y los requisitos a cumplir para accederlos.

La primera parte de este trabajo presenta los canales de financiamiento disponibles para la gestión ambiental urbana municipal. Todos ellos son más o menos conocidos. Desafortunadamente no se encontró algún canal que pudiera servir de panacea. La presentación de los canales de financiamiento municipales para gestión ambiental urbana se vincula con la segunda parte de este trabajo que versa sobre los ingresos municipales para esa materia y cómo incrementarlos.

En esta segunda parte se muestra que **en la última década y media (2000-2016) los municipios han tenido creciente disponibilidad de ingresos. Los ingresos municipales totales han crecido a tasas superiores a las de la economía (6% contra 2.9%)**. Las Participaciones, las Aportaciones, la recaudación tributaria propia (particularmente el impuesto predial), el endeudamiento, todos ellos han crecido más rápido que la economía. Esto no significa que los municipios cuenten con recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones. Sólo indica que tanto a nivel federal como local se han hecho importantes esfuerzos para dotarlos de mayores recursos. Por otra parte, surge la pregunta de si esta tendencia es sostenible en términos de la base tributaria; de la capacidad recaudatoria federal, estatal y municipal y de las capacidades municipales existentes para administrar cantidades crecientes de ingresos.

La evolución de la estructura de los ingresos municipales muestra una mayor dependencia de las transferencias federales en detrimento de la recaudación propia, lo que puede ser un síntoma de que los municipios se encuentran cómodos percibiendo recursos federales y, hasta cierto punto, endeudándose, evitando así asumir el costo político que implica incrementar la recaudación propia. Un claro ejemplo de ello es el endeudamiento como alternativa al aumento de los impuestos. Como antes se mencionó, la recaudación del impuesto predial ha crecido de forma significativa posiblemente por la baja base de partida que permitió obtener resultados que estaban al alcance de la mano a bajo costo político. No obstante, **México está muy rezagado en relación con los demás países de la OCDE y de otros países de América Latina y del Caribe en recaudación del impuesto predial como proporción del PIB.** En las circunstancias actuales, donde los resultados fáciles y a bajo costo político son mucho más escasos, **incrementar la recaudación del predial para acercarnos a los estándares internacionales significa asumir un costo político cada vez mayor. Como alternativa los municipios se endeudan, aunque el endeudamiento también pueda tener un costo político,** bajo el siguiente razonamiento: la actual administración obtiene mayores ingresos asumiendo el costo político del endeudamiento que es menor al del aumento de impuestos, mientras que la futura administración tendrá que dar servicio a la deuda (amortizarla y pagar intereses) para lo que tendrá que aumentar los impuestos, con el costo político asociado, o utilizando recursos que de otra manera podrían destinarse a proyectos en beneficio de la población, también con un costo político. La

recientemente aprobada reelección municipal puede cambiar en algo esta perspectiva.

El costo político puede ser el factor detrás de las caídas registradas en la recaudación del predial en los últimos años, que junto con la caída en el endeudamiento (probablemente originado por situaciones de mercado y más estrictas regulaciones) y en las Aportaciones, explican el estancamiento de los ingresos totales en los últimos tres años. **Una observación final en materia de ingresos es el hecho de que la mayor parte de los ingresos municipales es de libre disposición, por lo que el argumento de que los municipios tienen poca decisión sobre el destino del gasto es debatible.**

El análisis de los ingresos municipales debe completarse forzosamente con el análisis del gasto. De poco sirve contar con mayores ingresos si se destinan a actividades que distan de las responsabilidades centrales del municipio y que derivan en escasos beneficios para sus pobladores. Así, la estructura de gasto municipal muestra que **los municipios destinan la mayor parte de sus ingresos al gasto corriente. El gasto en inversión no ha llegado a representar ni una cuarta parte del gasto total.** A lo largo del periodo analizado (2000-2016) **la proporción del gasto destinado a servicios personales y materiales y suministros ha crecido significativamente (ocho puntos porcentuales), mientras que el gasto en inversión ha disminuido en poco más de un punto porcentual.**

Tomando simplemente los niveles de inversión, sin entrar a temas de calidad mediante evaluaciones costo-beneficio, junto con los niveles de gasto en nómina o materiales, **podría sugerirse que las prioridades municipales están invertidas.** Además, el gasto en inversión puede realizarse en actividades tan variadas entre todos los municipios que difícilmente pueden identificarse los rubros de inversión municipal prioritarios.

Cabe hacer una mención particular para **los municipios de entre 100 mil y un millón de habitantes**, que son el motivo del presente trabajo. En materia de ingresos, muestran un aspecto positivo dado que generan más ingresos locales en proporción a sus ingresos totales en comparación al resto de los municipios, por lo que proporcionalmente dependen menos de las transferencias federales. Sin embargo, registran aspectos negativos en materia de gasto, debido a que **destinan una proporción significativamente menor de su gasto total a la inversión en comparación del resto de los municipios.** Adicionalmente, no es posible identificar la calidad del gasto en inversión en relación a la perspectiva ambiental, debido a que se desconocen los estándares de prácticas ambientales aplicados por los municipios.

Cómo incrementar sus ingresos es algo que, del análisis realizado, se infiere que los municipios saben hacer y lo han hecho: los ingresos municipales han crecido. Sin embargo, también puede inferirse que algunas de las fórmulas aplicadas para aumentarlos se han agotado: el predial y el endeudamiento han caído en los últimos años. Es muy probable que los municipios conozcan las razones detrás de este agotamiento por lo que es muy aventurado pretender encontrar una recomendación que sirva de panacea. También debe tenerse presente que, dadas las fuentes de ingresos, los municipios tienen poca injerencia, prácticamente nula, sobre las fuentes de las que reciben la mayor parte de sus ingresos: Participaciones y Aportaciones. Igualmente, **es importante reiterar que salvo las Aportaciones y aquellos otros ingresos etiquetados, los ingresos son de libre disposición, por lo que los ingresos incrementales que obtengan pueden o no ser canalizados a gestión ambiental urbana.**

El fortalecimiento de las finanzas municipales para fomentar la realización de gestión ambiental urbana necesariamente tiene que verse acompañado del fortalecimiento de la estructura de gobierno y de las capacidades institucionales de los municipios que den una mayor prioridad al desarrollo de la gestión urbana con perspectiva ambiental aplicando buenas y mejores prácticas, con este propósito es importante incorporar en la estructura municipal comisiones o subcomisiones y unidades de gestión ambiental urbana que participen de manera transversal en las funciones y actividades que realizan otras comisiones municipales.

De igual modo, **se requiere fortalecer las capacidades de los recursos humanos del municipio para que las propuestas de análisis de proyectos y actividades incorporen la perspectiva ambiental y adopten buenas y mejores prácticas.** Un tercer elemento es el desarrollo de **estrategias de transparencia y de difusión en las que el municipio divulgue a la comunidad las actividades de gestión ambiental urbana que estén promoviendo y sus beneficios para la población.**

El mayor potencial para incrementar los ingresos disponibles para destinarlos a gestión ambiental urbana municipal es mediante la racionalización del gasto. Los recursos que se liberen pueden dirigirse a ese propósito. Una mayor eficiencia operativa de la administración municipal que se traduzca en menor gasto corriente, menor nómina y servicios generales y materiales y suministros, pueden generar ahorros para fortalecer la gestión ambiental urbana. Incluso, el gasto de inversión puede también reorientarse a proyectos más claramente ubicados en ese ámbito, y junto con **una mejor evaluación e incorporación de estándares ambientales, tener un impacto mayor.**

Aumentar la eficiencia, racionalizar y reorientar el gasto, realizar evaluaciones costo-beneficio de las inversiones, aun en las de gestión ambiental urbana, seguir mejores prácticas en esta materia, pueden hacer más viable la aplicación de políticas encaminadas a incrementar la recaudación local municipal.

Los municipios cuentan con una gama de potestades tributarias que no explotan en su totalidad. En ocasiones se debe a que los recursos que destinan a labores de fiscalización son insuficientes y merman su capacidad de hacer cumplir a los contribuyentes con sus obligaciones fiscales. La proliferación de la economía informal es un fenómeno evidente en los municipios. Fortalecer sus capacidades de fiscalización mediante tecnología, incentivos y recursos humanos mejor capacitados es un camino a seguir.

Aumentar la recaudación del predial, el cobro del servicio de agua, así como el del servicio por la gestión de residuos, fortalece la generación de ingresos locales, así como las Aportaciones vinculadas a Fondos con fórmulas de distribución que consideren estos dos criterios. Podrían establecerse mecanismos más eficientes y que faciliten los pagos de predial, de agua y de residuos tanto en las cabeceras municipales como en las comunidades. Sobre todo, para estas últimas, para quienes el costo de transacción para realizar el pago es alto (desplazarse a la cabecera municipal tiene un alto costo directo y de oportunidad). La actualización del universo de contribuyentes, de la base impositiva, de los catastros municipales, de las tarifas y cuotas, son medidas que pueden implementarse.

Mantener un proceso continuo de actualización de la agenda fiscal municipal (valores fiscales, catastro municipal, padrón de contribuyentes, tasas, tarifas, cuotas, etc.) puede complementarse con el mayor uso de tecnología que facilite el cobro y pago de los

impuestos locales y disminuya el costo de transacción para su realización, así como con esquemas de incentivos, descuentos y multas, para fomentar el pago oportuno.

Realizar acciones que contribuyan a generar ahorros que puedan dedicarse a gestión ambiental urbana, así como acciones que permitan tener acceso a recursos incrementales para ese propósito. Tal es el caso de la colaboración entre municipios para proyectos intermunicipales; el establecimiento de convenios de coordinación entre municipios y la federación para garantizar la deuda municipal; el financiamiento de la banca de desarrollo; acceder a programas federales, desarrollar esquemas APP, fortalecer los ingresos municipales.

Capítulo 4

Canales de financiamiento a nivel municipal para la gestión ambiental urbana

1. Introducción

A efecto de desarrollar las actividades que tienen encomendadas, las administraciones municipales deben tener claridad en cómo pueden financiarlas. La transformación de una idea en un proyecto depende en gran medida de que se cuenten con los medios para realizarla. Los municipios pueden contar con fuentes de financiamiento consolidadas en las que pueden confiar con un grado de certeza razonable para emprender proyectos. En otras ocasiones, pueden existir fuentes de financiamiento excepcionales, de características muy puntuales, como las donaciones, los bonos verdes y el capital de riesgo, sobre las cuales no sería recomendable basar la realización de un proyecto. En este apartado se abordan las fuentes de ingreso disponibles para los municipios para que realicen actividades de gestión ambiental urbana. Al respecto, conviene hacer dos precisiones iniciales: En primer lugar, de acuerdo con el análisis que se hizo del marco jurídico normativo de los objetivos, políticas, atribuciones, organización y procedimientos para la planeación de la gestión ambiental urbana municipal, **se concluye que las funciones y servicios públicos bajo la responsabilidad de los municipios corresponden claramente a la administración urbana. No obstante, lo que no es explícito es que esas responsabilidades tengan que realizarse desde una perspectiva ambiental, aun cuando gradualmente la gestión urbana y la gestión ambiental cada vez más se van interrelacionando en la política de desarrollo municipal.**

En segundo lugar, es importante precisar que el concepto *canales o fuentes de financiamiento* se entiende como cualquier medio de provisión de recursos financieros que pueden destinarse a la realización de alguna actividad o proyecto. Con esta acepción, el concepto implica todos los rubros de ingresos municipales, ordinarios y extraordinarios (los que incluyen endeudamiento y donaciones), así como medios complementarios como pueden ser ciertos programas federales e inversionistas proveedores de capital de riesgo y deuda para Asociaciones Público-Privadas.

2. Canales de financiamiento

Los ingresos municipales, particularmente los ordinarios, son el principal canal de financiamiento de la gestión ambiental urbana de los municipios. Este canal se complementa con financiamiento vía endeudamiento, que puede tomar la forma de préstamos de instituciones financieras y la emisión de bonos entre otros, así como con financiamiento proveniente de programas federales. Otros canales de financiamiento municipal son los esquemas de Asociación Público-Privadas, mediante los que puede accederse tanto a deuda como a capital de riesgo, y las donaciones.

2.1 Financiamiento vía ingresos municipales.

Haciendo una recapitulación del análisis sobre el marco legal y normativo de las fuentes de ingresos municipales, estos ingresos se clasifican de la manera siguiente:

2.1.1 Ingresos Ordinarios:

i. **Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos** aplicados directamente por las potestades tributarias de los municipios. En esta categoría resalta el impuesto predial por su relevancia y quizás por ser el de mayor conocimiento entre la población. Los ingresos recaudados por estos conceptos forman parte de la definición de la categoría Ingresos Locales. Estos recursos son de libre disposición por parte del municipio.

Los impuestos son la forma propia en que los municipios generan ingresos de acuerdo con la actividad económica que se genera en su demarcación y su imposición no está vinculada a la contraprestación de algún servicio por parte del municipio. Los impuestos que pueden recaudar los municipios son los siguientes:

- Impuesto Predial.
- Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles y Transmisión de Dominio.
- Impuesto para el Fomento Deportivo y Educacional.
- Impuesto para el Fomento Turístico, Desarrollo Integral de la Familia y Promoción de la Cultura.
- Impuesto sobre Asistencia a Juegos Permitidos y Espectáculos Públicos.
- Impuesto para el Mantenimiento y Conservación de las Vías Públicas.
- Impuesto por Alumbrado Público.
- Impuesto de Plusvalía.

Los derechos son los pagos que percibe el municipio a cambio de la prestación de un servicio de carácter administrativo. Los principales derechos que pueden cobrar los municipios son:

- Por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas.
- Por servicios que preste el Registro Civil.
- Impuesto de radicación, revalidación, permisos y rezagos.
- Por licencias de construcción reparación o restauración de fincas.
- Por propaganda, promociones comerciales.
- Por abastecimiento de agua potable y drenaje.
- Por servicio de alumbrado público.
- Por servicio de recolección de basura.
- Por servicio de rastro.
- Por ocupación de la vía pública y servicio de mercado.
- Por servicio de panteones.

Lo productos son ingresos derivados del aprovechamiento de bienes no sujetos a régimen de dominio público. Entre los que destacan:

- Venta o arrendamiento de los bienes municipales
- Derivado de bosques municipales
- Enajenación de bienes muebles

- Rendimientos o ingresos derivados de las actividades de organismos descentralizados y empresas de participación municipal cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.

Los aprovechamientos son todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no quedan comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos y productos. Entre los aprovechamientos principales se encuentran:

- Multas
- Donativos
- Recargos
- Las indemnizaciones por daños a bienes municipales
- Los reintegros.

ii. **Participaciones Ramo 28**, corresponde a transferencias vía fondos establecidos que realiza la Federación a las Entidades Federativas bajo criterios de contribución económica y recaudatorios ponderados por población. Algunos de los fondos establecidos para las transferencias de las participaciones incorporan criterios y fórmulas de distribución que tienen como propósito incentivar el fortalecimiento de las finanzas locales, tanto de las Entidades Federativas como de los municipios, otorgando mayores participaciones a aquellas Entidades Federativas que incrementen la recaudación de ingresos locales mediante el aumento de la recaudación del impuesto predial, del cobro de derechos de agua y de residuos. Las Entidades Federativas a su vez lo distribuyen a los municipios de acuerdo con lo que establezcan los Congresos Legislativos locales. La Ley de Coordinación Fiscal establece que el monto de las participaciones que las Entidades Federativas distribuyan a los municipios debe ser al menos el 20% del monto de participaciones correspondiente a la Entidad Federativa. Las participaciones son de libre disposición por parte del municipio, incluso pueden ser afectadas para garantizar endeudamiento municipal autorizado por las legislaturas locales. Los fondos que componen las participaciones federales son los siguientes:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación de Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136% de la Recaudación Federal Participable.

iii. **Aportaciones Ramo 33**, corresponde a transferencias que realiza la Federación a las Entidades Federativas. Uno de sus propósitos principales es combatir el rezago en materia de bienestar social. Las transferencias se hacen a través de ciertos fondos establecidos que contienen criterios y fórmulas para determinar los montos a transferir y que enfatizan el carácter redistributivo de las aportaciones. Entre los elementos de los criterios y fórmulas de distribución se encuentran el índice de pobreza y el número de habitantes de las Entidades Federativas y de los municipios. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales no son de libre disposición, están etiquetadas para utilizarse exclusivamente para los fines específicos de cada fondo que

integra el Ramo 33. Dicha Ley también establece que las aportaciones pueden ser afectadas para garantizar deuda contraída por los municipios con la autorización de sus legislaturas locales y que los empréstitos contraídos sólo podrán destinarse a obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien a la población en condiciones de pobreza extrema. Las Aportaciones Federales incluyen ocho fondos cuyo nombre estipula el concepto general para el que se deben utilizar dichos recursos:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

2.1.2 Ingresos Extraordinarios:

- Endeudamiento**, corresponde a los empréstitos contraídos, directa o indirectamente (los que se contraen por parte de empresas municipales, como las empresas de agua), con instituciones financieras o con personas. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, del 27 de abril de 2016, tiene importantes implicaciones en la gestión financiera-presupuestal municipal, incluyendo restricciones a la capacidad de endeudamiento de los municipios.
- Contribuciones Especiales**, corresponden a ingresos eventuales, no recurrentes, provenientes de contribuciones aplicadas a obras específicas. El caso más ilustrativo son las contribuciones por mejoras. Los recursos recaudados en este rubro forman parte de los Ingresos Locales.

En resumen, los Ingresos Totales del municipio son los Ingresos Ordinarios más los Ingresos Extraordinarios. Los Ingresos Locales son los Ingresos por Impuestos, derechos, productos y aprovechamientos recaudados bajo las potestades tributarias de los propios municipios, más las contribuciones especiales. Los ingresos municipales de libre disposición son los Ingresos Totales menos las Aportaciones del Ramo 33. Es muy usual el concepto de ingresos propios municipales para referirse a los ingresos recaudados por el propio municipio y tiende a creerse que éstos son los únicos de los que el municipio puede disponer libremente. No obstante, se considera más preciso referirse a los primeros como Ingresos Locales y, como acaba de señalarse, los ingresos de libre disposición son los ingresos totales con excepción de los correspondientes a las aportaciones del Ramo 33.

2.2 Financiamiento vía Programas Federales

De manera adicional y complementaria a las fuentes de ingresos ordinarios y extraordinarios, los gobiernos municipales pueden acceder a programas que el

gobierno federal ha establecido para mejorar las condiciones de vida de la población. Los programas federales han sido diseñados para contribuir al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, buscan fomentar el desarrollo de actividades económicas o sociales de interés general por lo que representan una oportunidad adicional para que los municipios estén en posibilidad de atender las demandas sociales a través del desarrollo de proyectos locales.

Los apoyos que proporcionan los programas federales están orientados a necesidades de orden social, económicos, ambientales, de ordenamiento territorial e infraestructura urbana como redes de agua potable, drenaje y alcantarillado, manejo y disposición de residuos, transporte, pavimentación, puentes vehiculares, rastros, entre otros, por otro lado la infraestructura social es aquella destinada a la creación, desarrollo y equipamiento de espacios deportivos, recreativos, culturales, escuelas, de salud y de vivienda. Algunos de los programas federales están destinados a infraestructura no convencional con la que se busca combatir necesidades de regiones específicas con necesidades particulares como captadores de agua, potabilización y reciclaje de agua pluvial.

Para acceder a los recursos relacionados a cada uno de los programas federales, los gobiernos municipales deben llevar a cabo un proceso de gestión específico establecido en las reglas de operación de cada programa federal que por lo general incluye la elaboración y presentación de un proyecto ejecutivo en los términos que la dependencia federal establezca. Los recursos de los programas federales se transfieren en forma de subsidios y no requieren ser reintegrados a la Federación. De manera adicional existen programas específicos en forma de créditos en los que se establece de manera explícita el tipo de crédito proporcionado, las condiciones, plazos y tasas de interés aplicables. Los programas federales se rigen por reglas de operación que se actualizan anualmente y se publican en el Diario Oficial de la Federación¹. Los recursos que se obtienen de estos programas deben necesariamente ejercerse en su totalidad el año en que son obtenidos. Los programas federales se pueden clasificar de la siguiente manera:

- I. Directos. La persona que resulta beneficiaria recibe el apoyo de forma directa por parte de la dependencia o entidad federal. En estos casos la gestión la realiza directamente el posible beneficiario ante la dependencia. Para estos programas no se requiere formalizar convenio de colaboración entre gobiernos y tampoco se requieren recursos complementarios.
- II. Indirectos. El beneficio es otorgado por la Federación a un intermediario, que podría ser el gobierno municipal o estatal, para la realización de una obra de impacto regional o colectivo que tiene como resultado indirecto un beneficio para la comunidad. Estos programas están enfocados a la construcción, rehabilitación o equipamiento de obras de infraestructura básica como electrificación, agua potable, drenaje alcantarillado, caminos, pavimentación, acciones de vivienda y servicios en la vivienda. Para acceder a los recursos

¹ El Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED) actualiza cada año su catálogo de programas federales.

asociados a este tipo de programas es necesario que las autoridades municipales gestionen los recursos, previa formalización de un convenio de colaboración entre los gobiernos municipal, estatal y federal para la transferencia de recursos entre ellos.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, cada uno de los programas federales deberá contar con reglas de operación en las que se establecerán las disposiciones normativas que definen los objetivos y alcance de los programas, los apoyos que proporcionan, el tipo de beneficiarios, la forma en la que se gestionarán los recursos y, en su caso, los trámites y requisitos adicionales que sea necesario cumplir. Las reglas de operación deberán considerar como mínimo lo siguiente:

- Definir a la población objetivo.
- Definir los montos máximos de apoyo por beneficiario.
- Establecer los mecanismos de distribución, operación y administración que facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.
- Incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación;
- Considerar fuentes alternativas de ingreso.
- Coordinación entre dependencias y entidades para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos.
- Reportar trimestralmente.

Una vez elaboradas las reglas de operación y obtenido el dictamen favorable por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, éstas deberán ser publicadas antes del 31 de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior al que el programa federal estará en funcionamiento.

2.2.1 Proceso de gestión para acceder a los programas federales.

El primer paso para acceder a los recursos de los programas federales es identificar las necesidades del municipio y acreditar su vinculación con lo establecido en el programa federal al que se pretende acceder. Dicha vinculación debe quedar claramente establecida mediante un diagnóstico adecuado, completo y oportuno que deberá coincidir con los objetivos del programa federal al que se desea acceder. Para que se tenga acceso a los recursos asociados al programa federal se deberá cumplir con lo establecido en sus lineamientos o reglas de operación. A continuación, se resumen cada una de las cuatro etapas que de manera general deberán implementarse.

2.2.1.1 Identificación de Necesidades.

El proceso para identificar las necesidades de la comunidad se compone de tres etapas:

- **Identificación del problema.** Resulta necesario analizar la situación actual del municipio para identificar sus condiciones y establecer de manera específica la

necesidad de la población o área de enfoque que se beneficiará del programa federal, así como identificar la causa-efecto de los problemas principales.

- **Identificación de la información.** Las estadísticas oficiales constituyen la fuente de información primaria respecto a la situación actual del municipio. En las distintas bases de datos de instituciones es posible encontrar información relacionada con elementos de valoración tales como densidad de población y uso de suelo, indicadores de exclusión social, indicadores de pobreza en sus distintas dimensiones, mediciones de acceso a servicios básicos de educación, salud, vivienda, entre otros.
- **Identificación de programas federales destinados a atender necesidades específicas.** La identificación de necesidades se convierte en una herramienta para definir la problemática existente en la comunidad, así como el planteamiento de una solución eficiente, que permita identificar el o los programas federales orientados a atender la necesidad previamente establecida. Para ello, resulta necesario revisar sus reglas de operación y asegurarse de que el objetivo, cobertura, población objetivo y tipos y características de apoyos coincidan con las necesidades previamente identificadas.

2.2.1.2 Elaboración del proyecto

El proceso de gestión de programas federales requiere la presentación de una solicitud a la dependencia federal respectiva, así como de un proyecto ejecutivo elaborado por las autoridades municipales con el apoyo de organizaciones sociales y la comunidad local. En el caso de proyectos con requerimientos técnicos que sobrepasen las capacidades técnicas de los Ayuntamientos, el municipio podrá contar con recursos del propio programa federal para la elaboración de proyectos ejecutivos. En términos generales, el proyecto ejecutivo consiste en un plan de trabajo orientado a alcanzar un objetivo específico y resolver el problema identificado previamente. El proyecto deberá describir de manera estructurada las actividades y requerimientos materiales, humanos y financieros necesarios para la resolver la problemática identificada.

El proyecto deberá incluir planos, dibujos, esquemas y especificaciones técnicas que describan adecuadamente las obras que se proyectan. Para el caso de obras de infraestructura, el proyecto ejecutivo resulta necesario pues describe la totalidad de las acciones que comprenden la entrega de la obra de infraestructura proyectada. El proyecto ejecutivo deberá tener la siguiente estructura:

- **Título:** Nombre del proyecto, expresando de forma simple el contenido.
- **Antecedentes:** Debe manifestar el dónde, cómo y porqué se origina la necesidad.
- **Justificación:** Presenta elementos del diagnóstico, explica la pertinencia del proyecto para la generación de bienestar en la población, con base en la alineación al Programa de Desarrollo Municipal.
- **Objetivo General:** define los propósitos de mayor alcance, ya sea estatales o nacionales que enmarcan el núcleo o materia del proyecto.

- Objetivo Específico: Son aquéllos de alcance inmediato.
- Beneficiarios: Es el grupo que presenta la realidad negativa que se pretende atender.
- Componentes: Especifica los bienes o productos entregables a los beneficiarios.
- Actividades: Es la determinación de tareas a realizar para la generación de los bienes o productos entregables, los cuales se relacionan con la disponibilidad de:
 - Recursos financieros: Cuánto cuesta, de cuánto dispongo, quiénes y con cuánto me pueden apoyar.
 - Recursos humanos: Quiénes lo van a hacer.
 - Recursos materiales: Con qué lo van a hacer.
- Cronograma: Determinación de los tiempos en que deben realizarse las actividades.
- Evaluación y seguimiento: Permite la medición del éxito o fracaso del proyecto, mediante lo cual se valora el nivel de cumplimiento de objetivos, la aplicación de los recursos en los resultados.
- Comprobación: Son las evidencias y pruebas materiales, como gráficos, videos, facturas, reportes, bitácoras, entre otros.
- Presupuesto: comprende el costo total del proyecto a realizar, especificado por precios unitarios según las distintas actividades con base en un calendario de ejecución.
- Anexos: Documentos requeridos para la gestión de un programa en específico, disponibles para su consulta.

En síntesis, el proyecto deberá estar justificado con información histórica de la problemática que se pretende atender, así como la situación actual. Se debe incluir también la exposición de motivos para la determinación de los potenciales beneficiarios y la metodología con la cual se realizó el análisis y la alineación específica del proyecto con el objetivo del programa federal respectivo y los objetivos y líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo y del Plan Estatal de Desarrollo. El proyecto deberá incluir un calendario de actividades relacionadas a la ejecución del proyecto que incluya cada una de las actividades que lo componen en congruencia con la calendarización de ministración de recursos establecida por la Secretaría de Hacienda.

2.2.1.3 Instrumentación del programa

Una vez que se cuenta con el proyecto ejecutivo se debe presentar a la dependencia federal que opera el programa para su revisión técnica y normativa de acuerdo a lo establecido en las reglas de operación y, en su caso, la celebración del instrumento jurídico de coordinación en el que se especifica los apoyos y montos que aportará cada orden de gobierno, así como la participación que tendrá cada uno para la posterior transferencia de los recursos para iniciar la ejecución de la obra.

Una vez iniciada la ejecución del proyecto, el municipio tiene la obligación de llevar a cabo la supervisión técnica de las obras. Esto consiste en verificar el apego de las obras ejecutadas como parte del proyecto con el proyecto mismo y las normas de calidad específicas aplicables, así como su ejecución conforme al calendario previamente establecido. De manera adicional, el municipio deberá participar también en el sistema de reporte de avances que el programa federal tenga considerado para tal efecto.

2.2.1.4 Cierre del ejercicio

Una vez finalizado el proyecto la autoridad municipal responsable deberá elaborar el acta de entrega recepción y/o de certificación de acciones con lo que se hará constar la entrega de la obra y/o acciones y se da por asentado el cierre del programa y el cierre contable de los recursos asignados. Además del acta, también deberá entregarse toda la documentación comprobatoria de las obras realizadas.

2.2.2 Programas Federales vinculados a Gestión Ambiental Urbana.

A continuación, se describen algunos de los principales programas federales a los que los municipios pueden acudir para obtener recursos para realizar acciones en materia de gestión ambiental urbana.

Secretaría de Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano:

- **Programa de Infraestructura.** Tiene el objetivo de apoyar la construcción de obras de infraestructura básica, complementaria y equipamiento; Apoyar la ejecución de proyectos, para el rescate de espacios públicos en deterioro, abandono o inseguridad; Impulsar obras de mejora física, rehabilitación de áreas comunes; Apoyar la realización de obras, acciones y servicios orientados a mejorar los hogares con carencias por calidad y espacios en la vivienda, así como acceso a servicios básicos, y fomentar el desarrollo de los Núcleos Agrarios y las localidades inmersas en ellos, por medio de obras de infraestructura básica, complementaria, y equipamiento urbano. El monto máximo de apoyo federal estará determinado por el tipo de intervención y de espacio público.
- **Programa de Prevención de Riesgos.** Este programa busca contribuir a incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas, mediante el apoyo para la elaboración de programas de planeación y la realización de acciones de prevención y mitigación de riesgos. Para lograr su objetivo este programa comprende tres componentes: 1) Elaboración de Programas de Ordenamiento Territorial, estudios de viabilidad y de costo beneficio para la reubicación de la población en zonas de riesgo y estudios integrales y específicos derivados de un programa de ordenamiento territorial; 2) Elaboración o actualización de atlas de riesgos, mapas de riesgo, resiliencia, estudios geológicos e hidrológicos y la elaboración y/o actualización de reglamentos de construcción, y 3) Realización de obras hidráulicas, geológicas y ecológicas, con fines preventivos o de mitigación. Cada uno de los componentes tiene establecidos un monto máximo de recursos que el Gobierno Federal aportará, así como el porcentaje de recursos que el gobierno local deberá aportar.
- **Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.** Este programa tiene como objetivo otorgar apoyos para los hogares poseedores de lotes ubicados en asentamientos humanos irregulares en los polígonos de actuación, con el objeto de regularizar la propiedad de dichos lotes y tener acceso a los

servicios básicos. Este programa otorgará un máximo de diez mil pesos por predio a regularizar y en caso de existir un excedente deberá ser cubierto por la instancia ejecutora.

- **Programa de Consolidación de Reservas Urbanas.** Este programa tiene como objetivo contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes. Otorga subsidio para la adquisición de suelo intraurbano destinado a la edificación de nuevos desarrollos de vivienda social vertical que incrementen la densidad de vivienda por hectárea. Está diseñado para apoyar de manera específica a la población con ingresos equivalentes de hasta cinco Unidades de Medida actualizada mensual, que habiten en ciudades de cincuenta mil o más habitantes, que disponga de vivienda y que cuente con un sistema de financiamiento o un ahorro previo con el que pueda complementar el apoyo para la adquisición de suelo intraurbano para el desarrollo de vivienda multifamiliar vertical y reconversión de inmuebles para uso habitacional.
- **Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.** Este programa busca contribuir a promover el ordenamiento y la planeación mediante el fortalecimiento de los Registros Públicos de la Propiedad y los Catastros, a fin de que sean instituciones que garanticen la certeza jurídica de los derechos reales sobre los bienes inmuebles. Los beneficiarios de este programa son las instituciones de las Entidades Federativas y de los Municipios que atienden las funciones del Registro Público de la Propiedad y/o del Catastro quienes podrán acceder a un subsidio equivalente hasta del 60% del monto total del proyecto y el porcentaje restante será aportado por la instancia ejecutora.
- **Programa de Apoyo a la Vivienda.** Este programa tiene por objetivo contribuir a fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo con estándares de calidad óptimos, mediante el otorgamiento de subsidios federales para acciones de vivienda a nivel nacional en localidades urbanas y rurales, preferentemente en municipios de alto y muy alto rezago social. Busca beneficiar a los hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia cuantitativa o de calidad de espacios de vivienda.
- **Programa de Acceso a Soluciones de Financiamiento.** EL programa busca ampliar el acceso al financiamiento de la población de bajos ingresos para soluciones habitacionales en un entorno de crecimiento urbano ordenado y sustentable al representar una alternativa para que la población de bajos ingresos se encuentre en condiciones de complementar su capacidad de pago y logre acceder a una solución habitacional digna y sustentable. De acuerdo con sus reglas de operación, los subsidios de orden federal se aplicarán en forma directa para: 1. Adquisición de vivienda, nueva o usada; 2. Ampliación y/o mejoramiento de vivienda; 3. Adquisición de lote con servicios, y 4. Autoproducción de vivienda.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

- **Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Tratamiento.** Este programa tiene como Unidad Responsable de su Ejecución a la Comisión Nacional del Agua, busca disminuir la falta de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, factores relacionados con la pobreza, a través de fortalecer e incrementar la cobertura de estos servicios en las entidades federativas, mediante el apoyo a las instancias estatales y municipales responsables de la prestación de los servicios. Las reglas de operación del programa establecen que los beneficiarios deberán ser los organismos operadores de los municipios y las entidades federativas que tengan necesidades de fortalecer o incrementar los servicios de agua potable y alcantarillado que cumplan con lo establecido en las mismas reglas de operación.

Existen también programas implementados a través de Banobras, mismos que se presentarán en la sección Financiamiento vía deuda de Banca de Desarrollo.

2.3 Financiamiento vía Deuda.

El endeudamiento forma parte de los ingresos extraordinarios municipales. Previo a comentar las fuentes de financiamiento disponibles para los municipios es muy relevante presentar de manera sucinta la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, que establece el marco regulatorio que rige el endeudamiento municipal. Esta Ley impone restricciones a los niveles de endeudamiento municipal. A continuación, se presentan algunas de sus implicaciones más relevantes.

Para medir y evaluar el nivel y capacidad de endeudamiento de cada municipio, la Ley establece tres indicadores:

- i) Sostenibilidad de la deuda, se establece mediante la relación de la deuda total sobre los ingresos totales de libre disposición, definidos en la misma Ley como los ingresos locales más las participaciones, más los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, más los recursos que no estén previamente etiquetados. Mientras más elevado sea el indicador, nivel de apalancamiento, menos sostenible es el nivel de la deuda.
- ii) Capacidad de pago y servicio de la deuda, se establece como la relación de las amortizaciones y pago de interés y otros pagos vinculados a la deuda sobre los ingresos de libre disposición. Mientras menor sea el indicador, mayor es la capacidad de pago, y
- iii) Capacidad de corto plazo (liquidez), se establece como las obligaciones de corto plazo y con proveedores sobre los ingresos totales. Mientras mayor sea el indicador menor es la capacidad de corto plazo.

Con base a estos indicadores se clasifican los municipios de acuerdo con su capacidad de endeudamiento:

- i) Endeudamiento estable. Podrá tomar endeudamiento neto (endeudamiento total adicional menos amortizaciones) hasta por el equivalente al 15% de los ingresos de libre disposición.
- ii) Endeudamiento en observación. Podrá tomar endeudamiento neto hasta por el equivalente al 5% de los ingresos de libre disposición.
- iii) Endeudamiento elevado. No tendrá endeudamiento neto.

Adicionalmente, para la contratación de deuda de largo plazo (periodo de amortización superior a 12 meses) y de cantidades mayores o iguales a 10 millones de Unidades de Inversión (6.015786 al 26 de marzo de 2018)², la contratación deberá hacerse mediante un proceso competitivo, con ofertas que puedan ser comparadas de al menos cinco instituciones financieras. Así mismo, la Ley prohíbe la contratación de deuda externa por parte de las Entidades Federativas y de los municipios.

Por otra parte, la Ley establece que el Gobierno Federal podrá garantizar la deuda de las Entidades Federativas y de los municipios. Para ello, es necesario que el Municipio suscriba un convenio con la Federación (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), en el que se incluyan reglas de disciplina financiera y restricciones de endeudamiento para el municipio con el propósito de mejorar sus finanzas. El hecho de que la Federación garantice la deuda del municipio implica que, si por cualquier motivo, el municipio incumple sus obligaciones (no paga al acreedor los intereses devengados o las amortizaciones de capital en las fechas establecidas), el acreedor puede solicitar a la Federación el pago de las obligaciones incumplidas por el municipio. La ventaja para el municipio de que la Federación garantice su deuda es que el riesgo de incumplimiento de la obligación contraída (riesgo de crédito) que asume el acreedor es el riesgo que corresponde al gobierno federal, que por definición siempre será menor al riesgo de crédito del municipio. El menor riesgo de crédito asumido por el acreedor se traducirá en una menor tasa de interés de la deuda del municipio.

El riesgo de crédito es medido y monitoreado por las agencias calificadoras como Moody's, Standard and Poors, Fitch, entre otras. Cada una de estas agencias tiene su propia tabla y nomenclatura de calificaciones de crédito como se muestra en el cuadro 1.

² <https://www.Sat.gob.mx>

| Cuadro 1 | | | |
|---|-------------------|-----------------------|-------------------|
| Valoración | Moody's | Fitch | S&P |
| Emisores u obligaciones con la expectativa más baja de riesgo de incumplimiento en relación con todos los demás emisores u obligaciones en el mismo país. | Aaa | AAA (mex) | mxAAA |
| Expectativas de muy bajo riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país | Aa2 | AA (mex) | mxAA |
| Expectativas de bajo riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país. Cambios en las condiciones económicas pueden afectar la capacidad de pago oportuno | A2 | A (mex) | mxA |
| Moderado riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país. Cambios en las circunstancias o condiciones económicas son más probables que afecten la capacidad de pago oportuno | Baa2 | BBB (mex) | mxBBB |
| Elevado riesgo de incumplimiento en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país. Dentro del contexto del país, el pago es hasta cierto punto incierto | Ba2 | BB (mex) | mxBB |
| Riesgo de incumplimiento significativamente elevado en relación con otros emisores u obligaciones en el mismo país. Los compromisos financieros se están cumpliendo, pero subsiste un limitado margen de seguridad y la capacidad de pago oportuno continuo | B2 | B (mex) | mxB |
| El incumplimiento es una posibilidad real. La capacidad para cumplir con los compromisos financieros depende exclusivamente de condiciones económicas y de negocio favorables y estables | Caa1 | CCC (mex) | mxCCC |
| Indican que el incumplimiento de alguna índole parece probable. | Caa3 e inferiores | CC (mex) e inferiores | mxCC e inferiores |

Elaboración propia con información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Con propósitos ilustrativos se presenta la siguiente tabla comparativa de calificaciones crediticias de algunos municipios con la del Gobierno Federal en escala nacional:

Tabla 1
Comparativo de calificaciones crediticias

| | Moody's | S&P | Fitch |
|------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Gobierno Federal | AAA | AAA | AAA |
| Monterrey | A2 | AA- | AA- |
| San Pedro Garza Garcia | Aa2 | | AA+ |
| Hermosillo | | A | A |
| Puebla | | AA | AA |
| Culiacán | Baa3 | | BB+ |
| Cozumel, QR | | | BB+ |
| Carmen, Campeche | | | BB |
| Leon | | AA | |
| Celaya | | | AA |

Como puede apreciarse, la mejor calificación de crédito la tiene el Gobierno Federal. La garantía federal a la deuda municipal brindaría una mejora que puede ser significativa con el consecuente ahorro al municipio debido a una menor tasa de interés.

Como parte de los canales de financiamiento municipal vía endeudamiento, se encuentran al menos 3 alternativas: i) contratación de deuda con la banca comercial, ii) contratación de deuda con la banca de desarrollo, y iii) contratación de deuda con personas (emisiones bursátiles o emisiones de otro tipo de bonos). Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, el saldo de la deuda municipal por tipo de acreedor al 31 de junio de 2017 se dividía de la siguiente manera: 50.1% proviene de la banca comercial; 42.9% de la banca de desarrollo; 3% de emisiones bursátiles y 3.9% de otras fuentes como fideicomisos³.

El presentar el marco legal que rige el endeudamiento municipal se considera de suma importancia en la medida que los municipios deberán ceñirse a lo que dicho marco establece en su intención de contratar deuda con cualquiera de las tres alternativas señaladas.

2.3.1 Banca comercial.

En general, la banca comercial no cuenta con programas específicos de financiamiento para proyectos de gestión urbana ambiental. Los recursos crediticios que los municipios obtienen por este medio pueden destinarlos al financiamiento de proyectos que sean de su interés.

Es importante resaltar que el financiamiento de la banca comercial se rige por las disposiciones de la Ley de Disciplina Financiera mencionadas con anterioridad, por lo que los montos de endeudamiento neto de cada municipio dependerán de la situación de sus indicadores de calidad y sostenibilidad de deuda, mientras que el costo del crédito (tasas de interés y otras comisiones) las determinará el banco acreedor en

³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Segundo Trimestre de 2017, septiembre 12, 2017. CEPF/026/2017

función de la calificación crediticia de cada municipio. La obtención del préstamo está sujeta a los procesos de concurso para asegurar los mejores términos y condiciones. Es importante tener presente la posibilidad de que la Federación (SHCP) otorgue la garantía a la deuda municipal, mediante la suscripción del convenio correspondiente, para que el financiamiento se obtenga en mejores condiciones.

En la medida en que los créditos otorgados por la banca comercial a los municipios están garantizados por participaciones federales futuras, los municipios son un mejor sujeto de crédito que muchos otros deudores por lo que generalmente los créditos se les pueden autorizar con relativa rapidez. Adicionalmente, los créditos de la banca comercial pueden utilizarse de manera más flexible para el financiamiento de actividades de interés municipal, a diferencia del financiamiento que puede obtenerse de los programas federales y del crédito de la banca de desarrollo que tienen destinos prácticamente etiquetados. La desventaja para el municipio es que el costo financiero de los créditos de la Banca comercial es generalmente superior al de los créditos de la banca de desarrollo y ciertamente al de los Programas Federales (tienen un costo financiero cero).

Por último, es relevante hacer mención que la banca comercial ofrece productos financieros a la iniciativa privada para implementar programas dirigidos a lograr una mayor eficiencia energética de la planta productiva. Asimismo, las entidades financieras se han movido a adherirse a los Principios de Ecuador para el financiamiento de proyectos de mayor envergadura por lo que se empieza a ver cómo los conceptos de sustentabilidad y manejo del medio ambiente permean en las instituciones financieras.

2.3.2 Banca de Desarrollo

Las instituciones de la Banca de Desarrollo, Nacional Financiera (Nafin), Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), Financiera Nacional para el Desarrollo (FND), Banco nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) cuentan con distintos programas para el financiamiento de proyectos sustentables y ambientales. Por ejemplo, Nafin y Bancomext cuentan con programas de crédito para financiar proyectos de energías renovables y de eficiencia energética; la SHF cuenta con programas para apoyar el desarrollo de vivienda verde, etc. Estos programas están dirigidos principalmente al sector privado, empresas e intermediarios financieros.

Banobras es la Banca de Desarrollo que tiene como misión específica el financiamiento a Estados y Municipios.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).

- **Programas de Crédito Banobras.** El Banco ha diseñado una serie de instrumentos financieros que tienen como objetivo que los gobiernos estatales y municipales puedan obtener créditos destinados a facilitar su infraestructura social básica y de servicios públicos. Esto puede complementar de manera efectiva los programas federales que requieren una aportación complementaria a las aportaciones de orden federal. Actualmente BANOBRAS ofrece cuatro

productos financieros especialmente diseñados para atender las necesidades de gobiernos estatales y municipales:

- i. Crédito Tradicional. Se ajusta a las necesidades de financiamiento de los solicitantes con el fin de apoyar la construcción de obras de infraestructura y la dotación de servicios públicos que mejoren los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población. La fuente de pago y/o garantías pueden ser los ingresos propios y/o participaciones federales;
- ii. Crédito en Cuenta Corriente. Con esta línea de crédito el municipio contará con recursos que podrá utilizar cuando lo determine conveniente con lo que podría hacer frente a atrasos en la recaudación de ingresos propios o en las participaciones federales;
- iii. Reestructuras y/o Refinanciamiento. Producto que busca mejorar las condiciones contractuales de los pasivos financieros de los solicitantes con los que se haya financiado obra pública productiva que se les permitirá disminuir cargas financieras, ampliar la capacidad de endeudamiento y brindar liquidez para la realización de nuevas obras e inversiones productivas, y
- iv. Crédito BANOBRAS-FAIS. Este producto permite a los gobiernos locales adelantar hasta el 25% de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social con lo que se agiliza la inversión en rubros como agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización, electrificación rural y de colonias pobres, etc.

- **Programa Nacional de Eficiencia Energética para el Alumbrado Público Municipal.** Este proyecto está orientado a reducir el consumo de energía eléctrica en el alumbrado público municipal al sustituir luminarias poco eficientes de forma que se genere una reducción en el consumo de energía eléctrica. Otorga subsidios hasta por el 15% de la inversión total realizada por la ejecución del proyecto de alumbrado público municipal autorizado, o hasta 10 millones de pesos, sujeto a la disponibilidad de recursos y a que el proyecto cumpla con los requisitos.
- **Banco de Proyectos Municipales.** Este programa tiene como objetivo apoyar a los gobiernos municipales a identificar y priorizar una cartera de proyectos que atienda las necesidades de la población y a identificar fuentes alternativas de financiamiento para su ejecución a través de asistencia técnica durante los primeros seis meses de la administración. El programa prevé los siguientes apoyos:
 - i. Elaboración de diagnósticos de Infraestructura Sectorial, para al menos uno y hasta tres de los siguientes sectores; i) Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; ii) Vialidades Urbanas y Rurales; iii) Electrificación; iv) Espacios Públicos; v) Infraestructura de Salud; vi) Infraestructura Educativa, y vii) Recolección y Disposición Final de Residuos Sólidos;
 - ii. Identificación y priorización de una cartera de proyectos de inversión a partir de los diagnósticos elaborados;
 - iii. Identificación de fuentes alternativas de financiamiento, incluyendo programas federales, estatales o de otra índole que contribuyan a la ejecución de la cartera de proyectos de inversión, y

- iv. Carpeta informativa y presentación ejecutiva con el resumen de los resultados obtenidos.
- **Programa de Modernización Catastral.** El objetivo del programa es fortalecer los ingresos propios municipales, al incrementar la recaudación del impuesto predial, mediante la actualización del padrón de contribuyentes y el aumento de la eficiencia administrativa. El programa comprende las siguientes etapas:
 1. Elaboración de un diagnóstico catastral, un plan de acción y un proyecto ejecutivo.
 2. Ejecución del proyecto de modernización catastral y su supervisión.
 3. Emisión de dictamen técnico de cumplimiento, el cual considera los siguientes entregables: actualización del padrón catastral y base cartográfica; vinculación de la información gráfica y tabular; desarrollo de un Sistema de Gestión Catastral y mantenimiento cartográfico; desarrollo de un Sistema de Información Geográfica Municipal; remodelación y equipamiento del área de catastro, y capacitación de personal.
 - **Programa de Modernización de las Áreas Comerciales de los Organismos Operadores de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.** Tiene como objetivo fortalecer los ingresos propios de los organismos operadores de agua a través de incrementar la recaudación de los derechos por consumo. Sus beneficiarios potenciales son los organismos paraestatales y paramunicipales operadores de agua y comprende tres etapas: 1) Elaboración de un diagnóstico, un plan de acción y un proyecto ejecutivo; 2) Ejecución de las acciones del proyecto de modernización del área comercial y de supervisión, y 3) Emisión de dictamen técnico de cumplimiento.
 - **Programa de Capacitación.** Este programa busca fortalecer las habilidades y capacidades técnicas de los funcionarios municipales en aspectos de gestión, planeación y finanzas mediante cuatro talleres presenciales para el personal responsable de la tesorería, planeación, obras públicas y administración.
 - **Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua.** Tiene como objetivo consolidar e impulsar la autosuficiencia financiera de los Organismos Operadores a fin de mejorar la cobertura y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, promoviendo la participación de capital privado y el cuidado del medio ambiente. Los proyectos que se ejecuten como parte de este programa deben estar relacionados con potabilización, desalación, abastecimiento de agua en bloque, así como estudios relacionados con evaluaciones socioeconómicas, ingenierías básicas, diagnósticos y planeación integral, así como asesorías estratégicas.
 - **Programa de Residuos Sólidos Municipales.** El programa busca la identificación y promoción de proyectos de residuos sólidos, incorporando la participación del sector privado en la prestación de los servicios para disminuir el costo que eroga el municipio por los servicios del manejo integral de los Residuos Sólidos, y a su vez mejorar la calidad del servicio. Los apoyos asociados al programa deberán ser

destinados a la realización de estudios y proyectos relacionados con el manejo de residuos sólidos urbanos.

- **Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).** Sin que sea propiamente un programa, Banobras administra el FONADIN, que es el vehículo de coordinación del Gobierno Federal para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo. Cuenta con un amplio menú de instrumentos financieros entre los que se encuentran: aportaciones y subvenciones (recursos no reembolsables), garantías, crédito subordinado y capital de riesgo. Su apoyo está destinado a proyectos públicos que fomenten la participación del sector privado.

2.4 Asociaciones Público-Privadas (APP)

La provisión de bienes y servicios públicos puede hacerse mediante múltiples modalidades. En un extremo, puede encontrarse la provisión hecha enteramente por el sector público. En el otro extremo, se encuentra la provisión hecha totalmente por el sector privado. La provisión de servicios de salud y de educación son ejemplos claros que pueden ubicarse en ambos extremos. En la provisión de estos dos servicios, el sector público puede encargarse totalmente de diseñar, construir, operar, mantener y financiar tanto los hospitales como las escuelas. Del mismo modo, el sector privado puede asumir totalmente la responsabilidad de realizar las actividades mencionadas. Entre los extremos existe un amplio espectro de formas en las que el sector público y el sector privado pueden asociarse para que el primero cumpla con las responsabilidades que por ley tiene asignadas. Dependiendo de la forma que tome esta asociación el esquema de asociación público-privado tendrá hacia alguno de los extremos.

La naturaleza de la asociación pública-privada implica la participación del sector privado en una o varias (incluso la totalidad) actividades del proceso para proveer bienes y/o servicios responsabilidad del sector público.

En México, los primeros antecedentes de las asociaciones público-privadas se remontan a principios y mediados de la década de 1990 con los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto (PIDIREGAS) y los programas de concesiones carreteras. Posteriormente surgieron los Programas de Aprovechamiento de Activos Carreteros y los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) hasta llegar a las Asociaciones Público-Privadas (APP).

El marco jurídico actualmente vigente para las APP es el resultado de la evolución de las diferentes leyes, reglamentos, normas y otras disposiciones que se establecieron en el pasado para promover y normar la vinculación del sector público y del sector privado para el provisionamiento de bienes y/o servicios responsabilidad del primero. Actualmente, dicho marco consiste básicamente en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, de carácter federal y su Reglamento y de diversas leyes y otras disposiciones de carácter local emitidas por los órganos legislativos de varias entidades federativas.

El esquema de APP puede considerarse como una vía de financiamiento alternativo para los municipios. Mediante este esquema el municipio puede entrar en un contrato de largo plazo con una empresa privada para que esta diseñe, construya, opere,

mantenga y financie, por ejemplo, el sistema de agua potable municipal. En este caso, la empresa privada se encargaría de obtener los fondos necesarios para la realización del proyecto (capital, deuda, etc.). El municipio pagaría a la empresa privada las cantidades acordadas para esta provisión de servicios por un tiempo igualmente acordado. En esta modalidad, la realización de todas las actividades corresponde a la empresa privada. Otra modalidad sería aquella en la que el municipio decida encargar a la empresa privada la realización de solo algunas de las actividades y que el propio municipio se encargue de realizar las demás. El esquema de APP permite al municipio no incurrir de manera inmediata en el gasto total que supone la realización del proyecto, para lo cual tendría que contar con los ingresos suficientes para realizarlo y en caso necesario complementarlos mediante la contratación de deuda. Con el esquema de APP, el gasto municipal puede diferirse en el tiempo lo que libera al municipio de presiones presupuestales y de la necesidad de asumir deuda si fuera el caso.

Los proyectos que se realizan a través de esquemas APP deben generar ingresos de fuentes internas que sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras adquiridas. La generación de ingresos depende básicamente de las tarifas que se aplican a los usuarios. Las modalidades que puede tomar el esquema APP dependen de la mayor o menor participación del sector privado. Entre las principales modalidades se encuentran: i) contratos de operación y mantenimiento o de administración; ii) contratos de arrendamiento (construir, operar y transferir); iii) concesiones; iv) esquemas diseñar, construir, operar y financiar; y v) asociaciones de riesgo compartido y empresas mixtas. Estas 5 modalidades se presentan en un orden de menor a mayor participación del sector privado.

Los esquemas APP son complejos de diseñar, estructurar, administrar y monitorear. Asignar las responsabilidades entre el municipio y la empresa privada, los riesgos a ser asumidos por cada uno de ellos, las penas por incumplimiento y/o rompimiento de contrato y las causales de terminación anticipada del mismo, son solo algunos de los principales elementos que determinan la complejidad del esquema.

2.5 Otros canales de financiamiento municipal

Además del financiamiento de la banca comercial y del sistema de la banca de desarrollo nacional, cabe mencionar el caso particular del Banco de Desarrollo de América del Norte:

Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN). El BANDAN es un caso especial de canal de financiamiento municipal. Surgido como resultado de los acuerdos paralelos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, provee financiamiento y asistencia técnica para el desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura que contribuyan a la protección y preservación del medio ambiente en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos. Para el caso de México los proyectos deben estar localizados dentro de 300 kilómetros al sur de la frontera. Entre el tipo de proyectos que puede financiar se encuentran proyectos de energía limpia, tratamiento de agua, manejo de residuos, abastecimiento de agua, calidad del aire, eficiencia energética y manejo de residuos industriales y peligrosos.

Por otra parte, existen otros medios de financiamiento que por su naturaleza y/o complejidad son más escasos o de mayor dificultad para accederlos y que, por lo mismo, podrían considerarse como fuentes marginales. Este es el caso de las donaciones, el capital de riesgo y los bonos verdes, entre otros.

Donaciones. Existen instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF por sus siglas en inglés), El Fondo Verde para el Clima, el Fondo Multilateral de Inversiones (administrado por el BID) que cuentan con recursos para otorgar donaciones para apoyar proyectos de preservación ambiental, mitigación de cambio climático, etc. Estos recursos son sumamente escasos y están vinculados a proyectos específicos que cumplan con los requisitos establecidos por cada institución. Considerando el carácter no reembolsable de estos recursos (son recursos “gratis”), podría pensarse que la demanda por ellos es ilimitada. Sin embargo, dado lo limitado de la oferta (justamente por ser gratis son recursos muy escasos), la demanda se regula mediante los requisitos que se solicitan a los proyectos y por los complejos procesos que deben seguirse para acceder los recursos. Dada esta complejidad y el tiempo de duración de la administración municipal, podría ser el caso que el gestionar alguna donación consuma un tiempo considerable del calendario de la administración municipal. Por ello, de pretender acceder a este tipo de financiamiento, es necesario que se haga una planeación y gestión de largo plazo. Difícilmente podría desarrollarse un proyecto solamente con base en donaciones, por lo que esta fuente puede ser considerada como marginal en los programas de inversión municipal.

Bonos Verdes. Como parte de los instrumentos de mercado para mitigar el cambio climático han surgido los llamados bonos verdes. Este instrumento está asociado a los proyectos que resultan en una reducción de la emisión de bióxido de carbono (CO₂) comparada con la emisión que resultaría de proyectos alternativos. La reducción de emisiones se cuantifica a lo largo de la vida del proyecto y se le da un valor de mercado (existen cotizaciones para la tonelada de carbono). Los bonos se venden a inversionistas que los pagan una vez verificada la reducción de emisiones. El diseño de los bonos verdes es complejo y costoso por lo que también se considera como una fuente marginal de financiamiento para los municipios.

Fondos de capital de riesgo. Existen instituciones que invierten capital en determinados proyectos, con lo que complementan el componente de deuda de su estructura financiera. La Corporación Mexicana de Inversiones de Capital (CMIC) o Fondo de Fondos, invierte capital propio o de otros inversionistas en proyectos de infraestructura o de energía. Generalmente, por el tipo de proyectos o por su escala es difícil que se considere como una alternativa viable de financiamiento a los municipios.

Capítulo 5

Análisis de los ingresos actuales de los municipios y recomendaciones para incrementarlos

1. Introducción

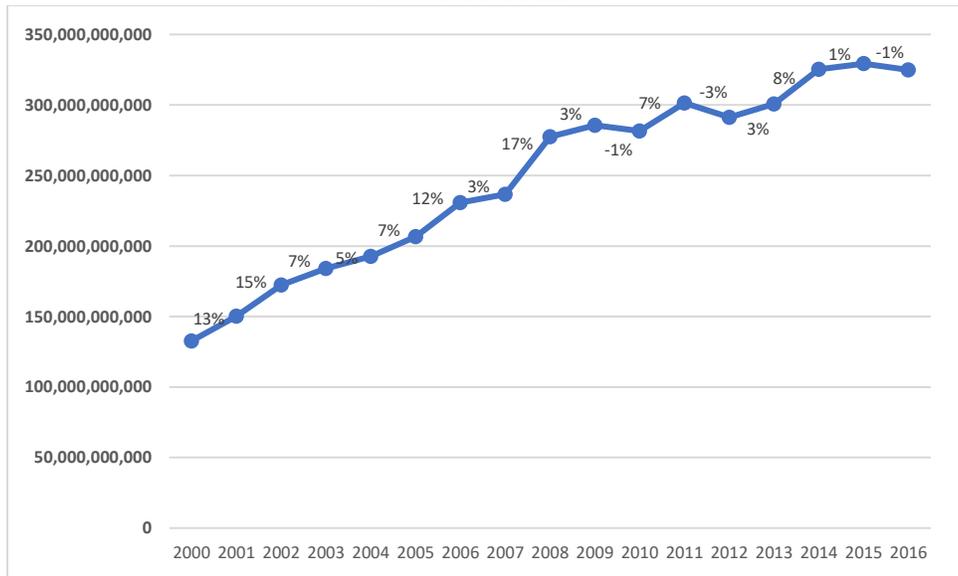
Existe una opinión más o menos generalizada de que los recursos con los que cuentan las administraciones municipales son insuficientes para atender las responsabilidades que tienen asignadas y que la captación que hacen directamente es sumamente baja, por lo que dependen en gran medida de recursos federales que prácticamente están etiquetados para fines específicos, por lo que los grados de libertad de los municipios para decidir sobre los proyectos a desarrollar es sumamente reducido. Para contrastar esta opinión, en este apartado se presenta la evolución y estructura de los ingresos municipales en el periodo 2000-2016. Se muestra también el comportamiento de los gastos municipales y su estructura para el mismo periodo. Además, con el propósito de focalizar la atención en la situación de los municipios objetivo del presente trabajo, se hace un análisis de ingresos y egresos para municipios agrupados por tamaño de población en pequeños, medianos y grandes. Cabe señalar que todas las cifras se presentan en términos reales. A menos que se indique de otra forma, todas las estimaciones son propias basadas en fuentes oficiales. Se concluye presentando recomendaciones para fortalecer las finanzas municipales, particularmente para incrementar sus ingresos.

2. Evolución de los ingresos municipales 2000-2016

Ingresos totales. Los **ingresos totales municipales aumentaron un 6% en promedio anual** durante el periodo 2000-2016 en términos reales. Crecieron de una cantidad inicial de \$ 132,729 millones de pesos a \$324,814 millones. Aun cuando se observan años en los que los ingresos municipales han caído, la tendencia es de un crecimiento sostenido a una **tasa muy superior a la registrada por la economía mexicana** (el doble que el crecimiento del PIB) en el mismo periodo⁴. Es importante notar que los ingresos totales municipales se mantienen sin cambio en los últimos tres años del periodo. No obstante, **en lo general, los municipios han tenido cada vez más recursos a su disposición.**

⁴ 2.9% promedio anual, estimación propia con información del INEGI.

Gráfica 1
Ingresos Municipales Totales
Pesos constantes



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Participaciones Federales. Las Participaciones Federales pertenecen al Ramo 28. Son recursos federales que se entregan a las entidades federativas y sus municipios con el fin de compensarles su aportación a la economía del país. Una característica relevante de estos recursos es su libre disposición para la autoridad municipal.

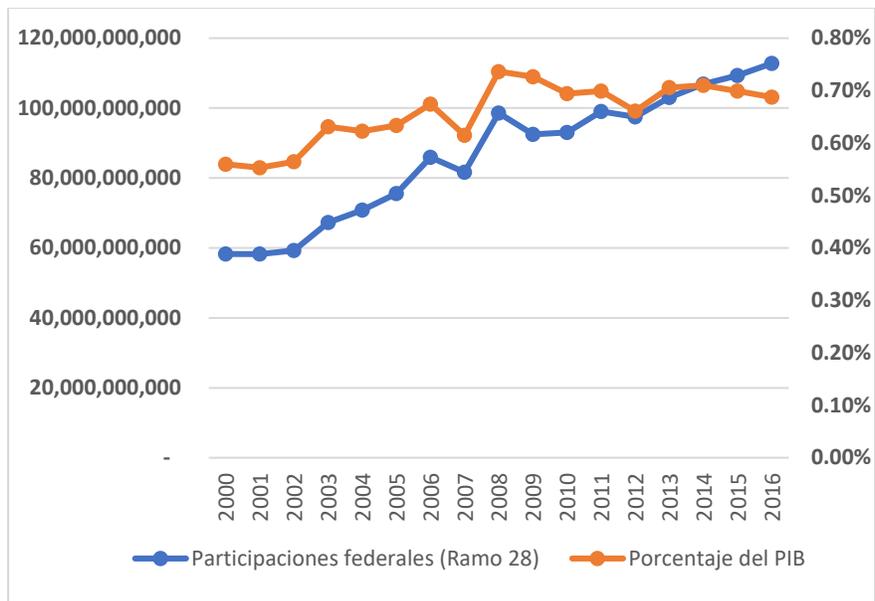
Las Participaciones Federales están compuestas por diversos fondos y cada uno de ellos tiene una fórmula de repartición. Estas fórmulas toman en cuenta variables distintas como el tamaño de la población en la entidad o municipio, el crecimiento del PIB estatal, el crecimiento de la recaudación de impuestos y derechos locales con respecto a los años anteriores, así como el crecimiento de los impuestos locales con respecto a lo que recaudan de la misma forma los demás estados y municipios. Los fondos que componen las participaciones federales son los siguientes:

- Fondo General de Participaciones
- Fondo de Fomento Municipal
- Fondo de Fiscalización
- Fondo de Compensación
- Fondo de Extracción de Hidrocarburos
- Fondo de Compensación de Impuesto sobre Automóviles Nuevos
- El 0.136% de la Recaudación Federal Participable.

En el mismo período las **participaciones del Ramo 28** a los municipios han aumentado 94% en términos reales pasando de \$ 58,230 millones de pesos a \$112,779 millones, lo que significa una tasa de crecimiento anual promedio de 4.3 por ciento. Es de destacar que en los últimos tres años las participaciones federales del Ramo 28 han caído como proporción del PIB, lo cual significa únicamente que las transferencias por

participaciones han tenido una dinámica inferior al crecimiento del conjunto de la economía.

Gráfica 2
Total de Participaciones Ramo 28 a Municipios



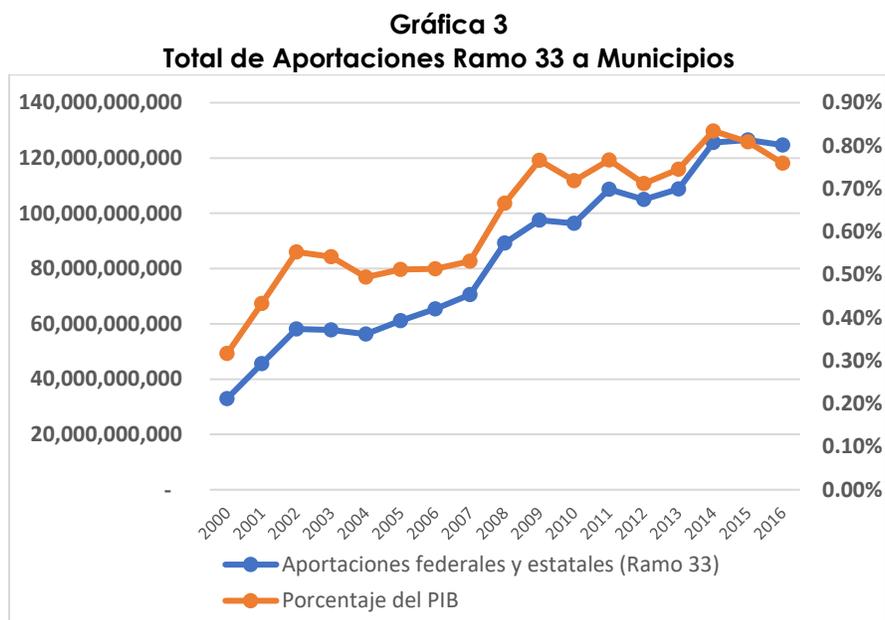
*Elaboración propia con información de INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Aportaciones Federales. Son recursos transferidos por la Federación y los gobiernos Estatales hacia los municipios. Las Aportaciones son parte del gasto programable, forman parte del Ramo 33. Estos recursos están etiquetados, por lo que deben usarse para cumplir las diferentes funciones de los gobiernos municipales como servicios de educación, salud y combate a la pobreza. Ésta es una gran diferencia con las Participaciones Federales. Las Aportaciones se reparten con el objetivo de subsidiar los ingresos de aquellos estados y municipios que tienen mayores niveles de pobreza. Por esta razón, la Federación es mucho más estricta dando monitoreo al gasto estatal de las Aportaciones que con el gasto de las Participaciones Federales.

Las Aportaciones Federales incluyen ocho fondos cuyo nombre estipula el concepto general para el que se deben utilizar dichos recursos:

- Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo.
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal.
- Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de los Adultos.
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

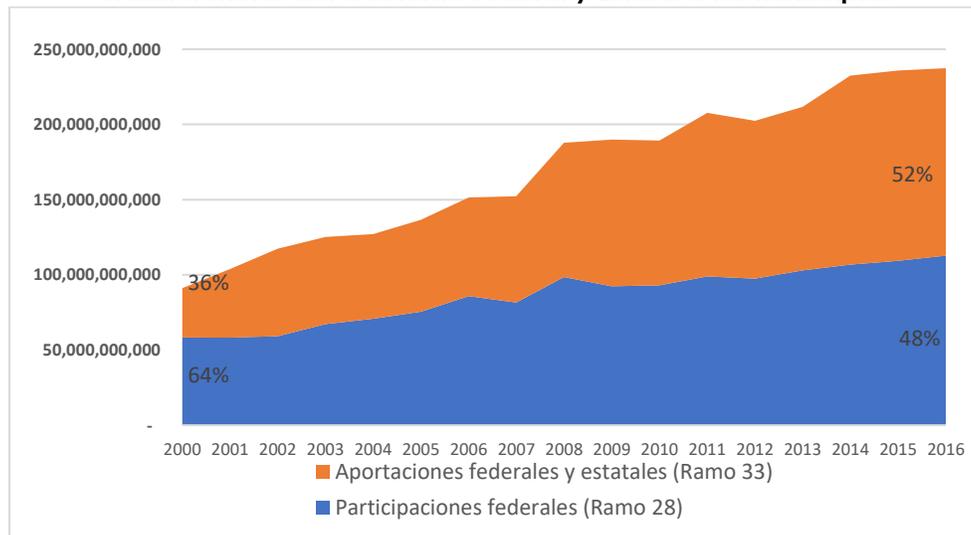
Las **Aportaciones del Ramo 33** a los municipios han aumentado 238 % en términos reales, pasando de \$ 32,970 millones de pesos a \$124,620 millones, lo que significa una tasa de crecimiento promedio anual de 9.27%. Es de notar que el nivel de las aportaciones federales del Ramo 33 se han estancado en los últimos tres años y han caído como proporción del PIB.



*Elaboración propia con información de INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Transferencias Federales y Estatales. Las **transferencias del Gobierno Federal y gobiernos estatales** a los gobiernos municipales aumentaron de \$ 91,211 millones de pesos en 2000 a \$ 237,400 millones de pesos en 2016, lo que equivale a un aumento de 160% en términos reales. Al desagregar las cifras tenemos que las Aportaciones federales (Ramo 33) a los municipios pasaron de representar el 36% de las transferencias totales a representar el 52% mientras que las participaciones federales (Ramo 28) pasaron de representar el 64% de las transferencias totales al 48%. Esta recomposición proporcional de las transferencias federales en la estructura de los ingresos municipales muestra una mayor descentralización del gasto público que se asigna al ejercicio de los municipios, aunque hacia destinos determinados por la federación.

Gráfica 4
Transferencias del Gobierno Federal y Estatal a los Municipios



Elaboración propia con información de INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Impuesto Predial. Por su parte, los ingresos provenientes por la recaudación del **impuesto predial** crecieron 153% en términos reales, lo que significa una tasa promedio anual de 6 por ciento, pasando de \$ 7,324 millones de pesos a \$ 18,557 millones de pesos. **La tasa de crecimiento del impuesto predial es similar a la tasa de crecimiento de los ingresos totales y, del mismo modo, superior a la del crecimiento de la economía.** Esto podría explicarse porque la base de partida es muy baja, lo que no necesariamente garantiza mantener este ritmo de crecimiento, sobre todo cuando se observan caídas en tres de los últimos cuatro años. Es de destacar que aun y con el aumento en la recaudación del impuesto predial, durante el periodo de análisis **la recaudación no alcanzó dos décimas de punto porcentual del PIB. La recaudación máxima se alcanza en 2014 con 0.15% del PIB.**

Con propósitos comparativos, de acuerdo con el IMCO, en el 2014, **el promedio de recaudación de impuesto predial como proporción del PIB para los países de la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ascendió a 1.0 por ciento, mientras que el promedio para América Latina y el Caribe, sin incluir a México) es de 0.43 por ciento**⁵. Ello, manifiesta la necesidad de que los gobiernos municipales realicen un esfuerzo por elevar la eficiencia recaudatoria al tiempo que actualiza el valor catastral de los inmuebles para fortalecer los ingresos asociados a este impuesto.

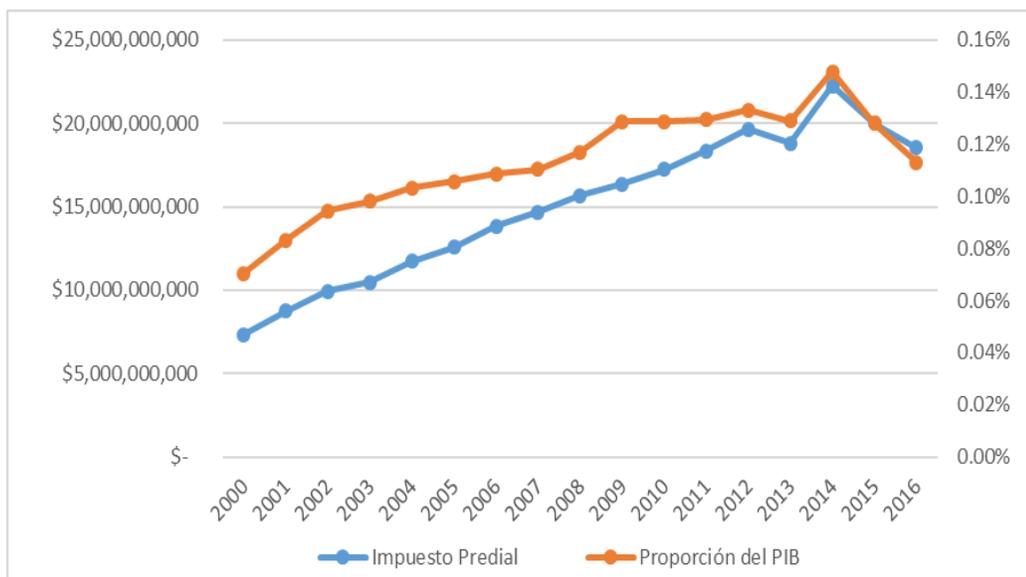
⁵ IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal 2016

Cuadro 2
Recaudación Predial como porcentaje del PIB

| País/Región | Recaudación predial |
|--------------------|----------------------------|
| OCDE | 1.0% |
| América Latina | 2.5% |
| Estados Unidos | 0.4% |
| Colombia | 0.71% |
| Chile | 0.64% |
| Uruguay | 0.55% |
| Brasil | 0.51% |
| Trinidad y Tobago | 0.42% |
| Jamaica | 0.38% |
| Costa Rica | 0.29% |
| Perú | 0.22% |
| Guatemala | 0.18% |
| México | 0.13% |

Fuente IMCO, Índice de Información Presupuestal Municipal 2016

Grafica 5
Impuesto Predial

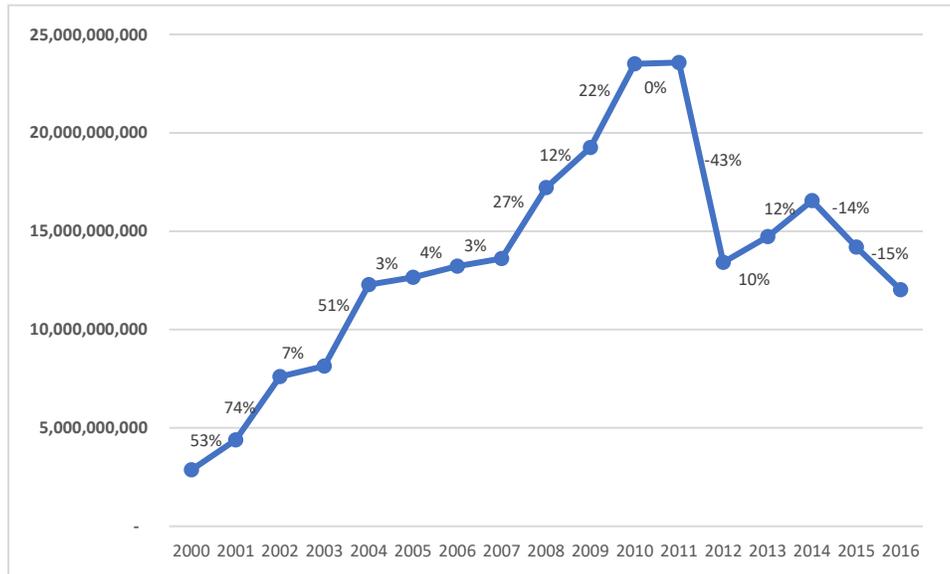


Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Deuda municipal. El **endeudamiento** total de los municipios aumentó de \$2,863 millones de pesos a \$12,020 millones, lo que equivale a un aumento de 320% real, y una tasa promedio anual de 23%. El endeudamiento municipal alcanzó su máximo en el 2011 y a partir de ese ejercicio comenzó una disminución hasta alcanzar el nivel de \$12,020 millones de pesos en el 2016. Es importante destacar que el aumento de la deuda municipal ha tenido su origen en una base relativamente pequeña en comparación con el total de los ingresos municipales. No obstante, dado el alto ritmo de crecimiento,

muy superior al del resto de las fuentes de ingresos, la deuda municipal pasó de representar el 2% de los ingresos municipales al 4 por ciento.

Grafica 6
Endeudamiento municipal



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Conclusiones. Como conclusión general puede decirse que los municipios cuentan con recursos crecientes para atender sus responsabilidades: los ingresos totales municipales han venido creciendo a un ritmo superior al del crecimiento de la economía mexicana. Si bien la mayor parte de los ingresos municipales provienen de transferencias federales, la mayoría de los recursos con que cuentan los municipios son de libre disposición. La recaudación hecha directamente por los municipios, ingresos locales, es una proporción reducida del total, aunque se observa un esfuerzo claro en materia de recaudación del impuesto predial que registra un crecimiento significativo. No obstante, las comparaciones internacionales muestran que aún hay un potencial recaudatorio importante en el impuesto predial. Es de destacar el estancamiento y caída de los ingresos totales que se registra en los últimos tres años, en particular de fuentes como las Aportaciones federales Ramo 33, el impuesto predial y el endeudamiento.

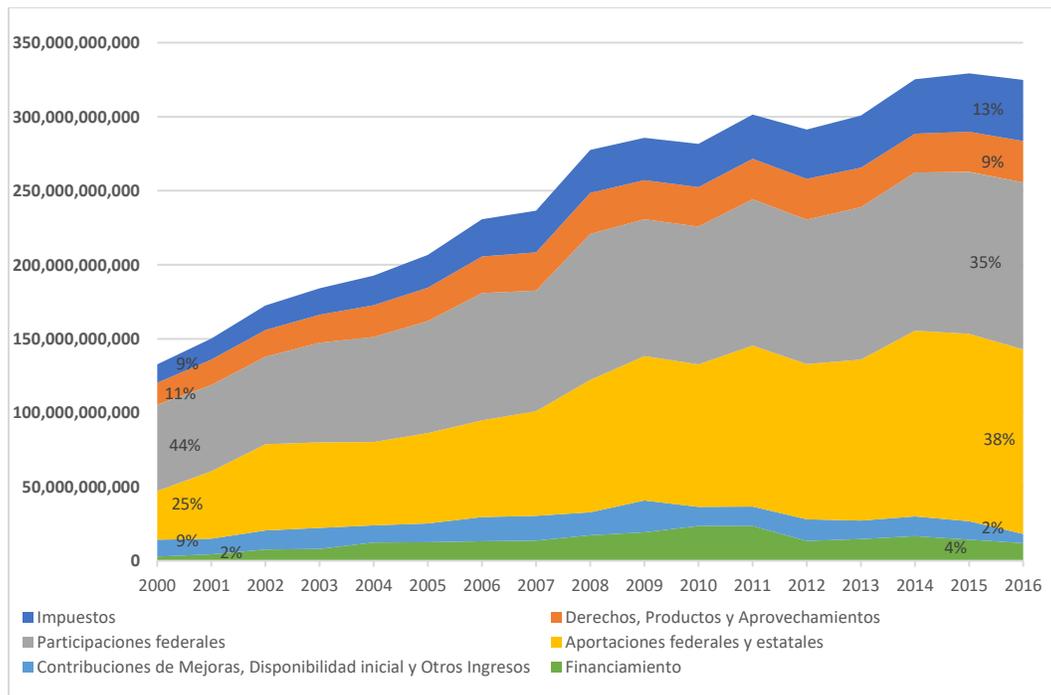
3. Evolución de la estructura de los ingresos municipales 2000-2016

La estructura de ingresos municipales muestra un cambio importante durante el período de análisis. Al inicio del periodo, los ingresos locales (impuestos, derechos productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras y otros, más endeudamiento) representaban el 31% de los ingresos totales, mientras que las transferencias federales y estatales eran el 69%. Para el final del periodo esos porcentajes son 27 y 73 respectivamente. **Esto significa que la participación de los ingresos locales más el endeudamiento en los ingresos totales ha caído poco más del 13%, lo que puede**

interpretarse como que el esfuerzo municipal por generar ingresos ha sido inferior al ritmo de aumento de las transferencias federales. Esta situación puede tener dos implicaciones: por un lado, los municipios se encuentran en una zona de comodidad en la medida en que la federación les nutre de ingresos. Por la otra, que es posible que los municipios estén rebasados en su capacidad para administrar recursos de manera efectiva, por lo que no tienen alicientes para mantener el ritmo de crecimiento de los ingresos locales en niveles similares al de los ingresos por transferencias federales.

Otro cambio relevante en la estructura de ingresos municipales es el hecho de que al principio del periodo el 75% eran de libre disposición (ingresos totales menos Aportaciones Federales), mientras que para el fin del periodo bajaron al 62 por ciento. Un par de observaciones importantes adicionales son el hecho de que **la participación de los ingresos por impuestos crece cerca del 45%** y que **la correspondiente a ingresos por deuda aumenta en 100%, aunque hubo años en que el aumento fue del 300%.**

Gráfica 7
Composición de los Ingresos Municipales



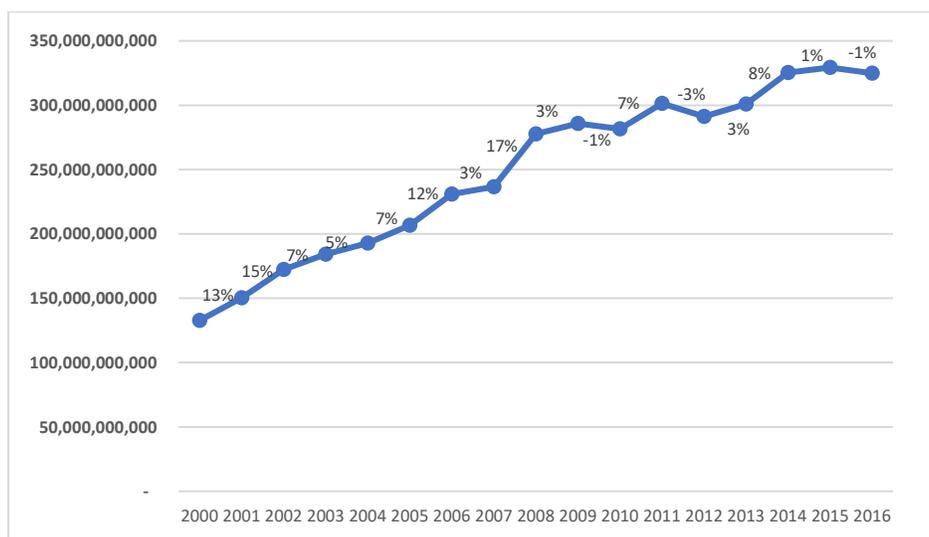
*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Conclusiones. Del análisis anterior puede concluirse que aun cuando en términos absolutos los ingresos locales han aumentado, en términos proporcionales han disminuido su participación en el total de ingresos. En estos términos, los municipios dependen de manera creciente de las transferencias federales y sus recursos de libre disposición disminuyen, aunque aumentan de manera absoluta.

4. Evolución del gasto municipal 2000-2016

Por identidad contable los egresos deben seguir el mismo comportamiento de los ingresos. En caso de existir déficit o superávit en las cuentas municipales las diferencias se cubren por endeudamiento o acumulación de disponibilidades, respectivamente. Los egresos municipales han tenido aumentos de manera constante, pasaron de \$132,729 a \$ 324,814 millones de pesos equivalentes a un aumento de 145% real en el periodo 2000-2016 y a una tasa de crecimiento promedio anual del 6%. Al analizar la evolución del gasto en los rubros Servicios Personales, Inversión Pública y Deuda Pública (servicio de la deuda pública) encontramos que **los servicios de remuneraciones personales** pasaron de \$44,358 a \$112,432 millones de pesos lo que significó un aumento de 179% en términos reales, lo que implica **una tasa de crecimiento promedio anual del 7% (más del doble que el crecimiento de la economía y prácticamente un 20% que la tasa de crecimiento de los ingresos totales municipales)**; mientras que la inversión pública municipal pasó de \$31,027 a \$73,083 millones de pesos, esto representó un aumento del 136% y una tasa de crecimiento promedio anual del 6%. Si bien en términos absolutos el gasto de la deuda parece no ser significativo, es importante destacar que pasó de \$4,280 a \$11,408, lo que implicó un aumento de 167%, y una tasa de crecimiento promedio anual del 8%.

Grafica 8
Egresos Municipales Totales



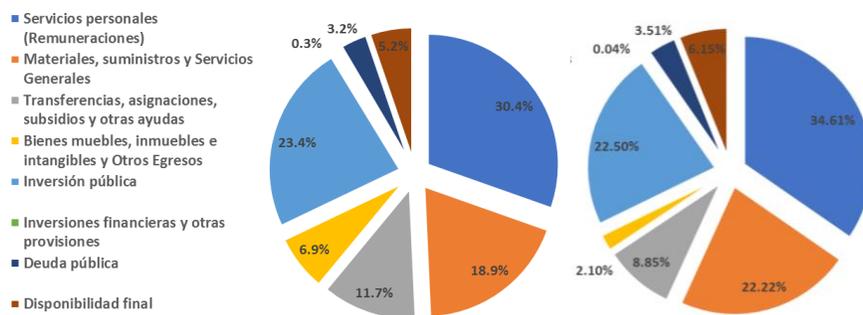
*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

5. Estructura del gasto municipal 2000-2016.

En todo el periodo el gasto municipal muestra una estructura que indica que tradicionalmente **los municipios han priorizado el gasto corriente (particularmente servicios personales y materiales y suministros)** y no necesariamente el gasto en inversión. El primero representa prácticamente la mitad del gasto total a principios del periodo, y **su acelerado crecimiento lo lleva a incrementar 8 puntos porcentuales su participación para llevarlo a casi 57% del total**. En contraste, durante el periodo **el gasto en inversión no alcanza a representar el 25% del gasto total** y, aún más, la situación se

agrava debido a que la inversión cae en un poco más de un punto porcentual. Por el nivel y dinámica del gasto corriente comparado con los de la inversión, sin entrar a evaluar la calidad de esta última, muestran que **los municipios no han priorizado y priorizan cada vez menos el gasto para la realización de obras que les permita cumplir de mejor manera las responsabilidades que tienen asignadas.**

Gráfica 9
Estructura de egresos municipales 2000 vs 2016



*Elaboración propia con información del INEGI

Conclusiones. Del análisis anterior puede concluirse que los municipios están inmersos en un proceso de gasto en el que de manera creciente están invirtiendo sus prioridades al asignar una proporción del gasto cada vez mayor a gasto corriente en detrimento del gasto en inversión.

A fin de que los municipios provean con oportunidad y calidad las responsabilidades que tienen asignadas, es necesario reorientar el gasto municipal para priorizar la inversión pública. De lo contrario, en términos de economía política, la estructura y dinámica de los gastos municipales hacen más complicado el proponer y justificar la implementación de políticas fiscales para incrementar los ingresos locales municipales sin ajustar el gasto. En este marco, el fortalecimiento de las finanzas municipales debe necesariamente basarse tanto en el aumento de los ingresos como en la racionalización y reorientación del gasto.

6. Ingresos y gastos municipales para municipios entre 100,000 mil y 1 millón de habitantes

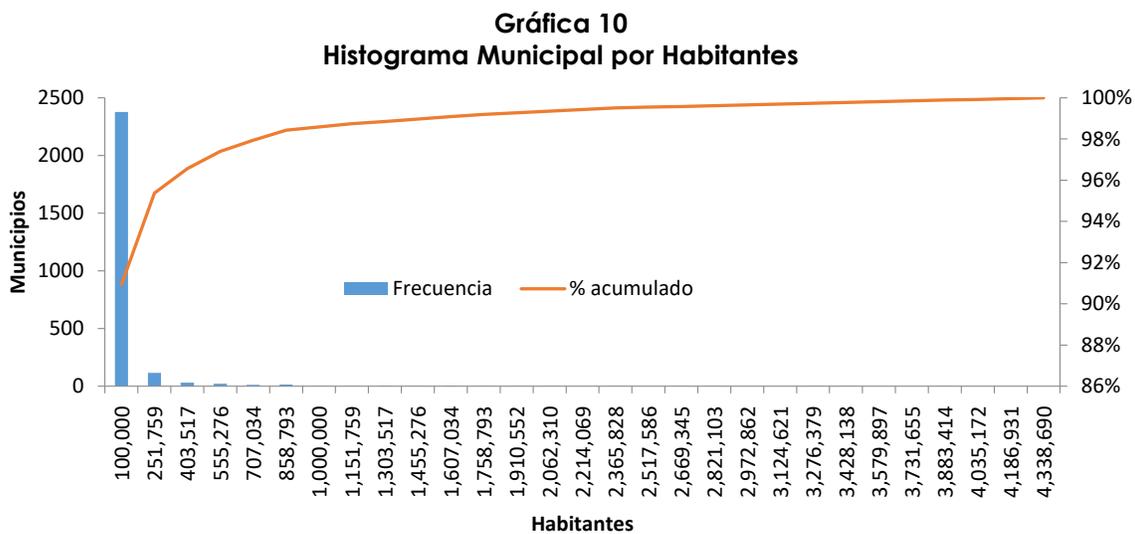
Introducción

Una vez presentada de manera agregada la evolución y estructura de ingresos y egresos para todo el universo de municipios, en esta sección se presenta un análisis de los ingresos y egresos municipales por grupos de municipios. Con base en la distribución⁶ municipal por población se establecen los siguientes tres rangos: 1) los municipios de

⁶ La información poblacional tiene como fuente el censo de población y vivienda 2010

menos de 100 mil habitantes se propone este umbral como el primer corte, 2) el segundo son los municipios entre 100 mil y 1 millón de habitantes y son el objeto del estudio, 3) Finalmente el último corte se propone por encima de 1 millón de habitantes para distinguir las grandes ciudades del resto. El ejercicio es un análisis comparativo entre la situación inicial (2005) y la situación actual (2016) focalizado en los municipios del segundo corte por ser el objeto de estudio. A diferencia de la sección anterior, en esta se toma como año base de comparación el 2005 a fin de tener una visión más clara de la evolución reciente de las finanzas municipales que evite sobredimensiones que pudieran surgir de tomar años previos en el análisis.

Con base en la distribución⁷ municipal por población se identifica que el 91% de los municipios tienen menos de 100 mil habitantes y que los municipios entre 100 mil habitantes y 1 millón son 196.



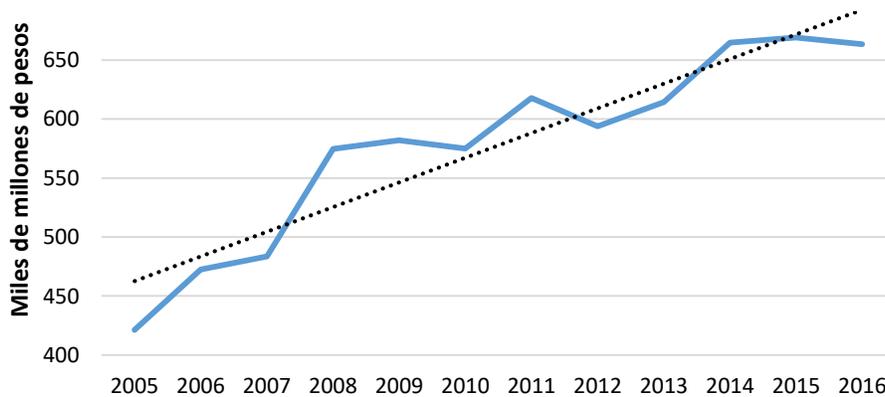
*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Evolución y estructura de los Ingresos Municipales

Los ingresos de los municipios y por ende los gastos, ya que no pueden tener excedentes, han crecido 4% en promedio anual desde 2005 en términos reales. Esto implica una **dinámica de crecimiento por encima del crecimiento de la economía**, tal y como se observa en la gráfica 11. Sin embargo, en los dos últimos años este crecimiento se ha desacelerado y muestra un crecimiento promedio real de 0%.

⁷ La información poblacional tiene como fuente el censo de población y vivienda 2010

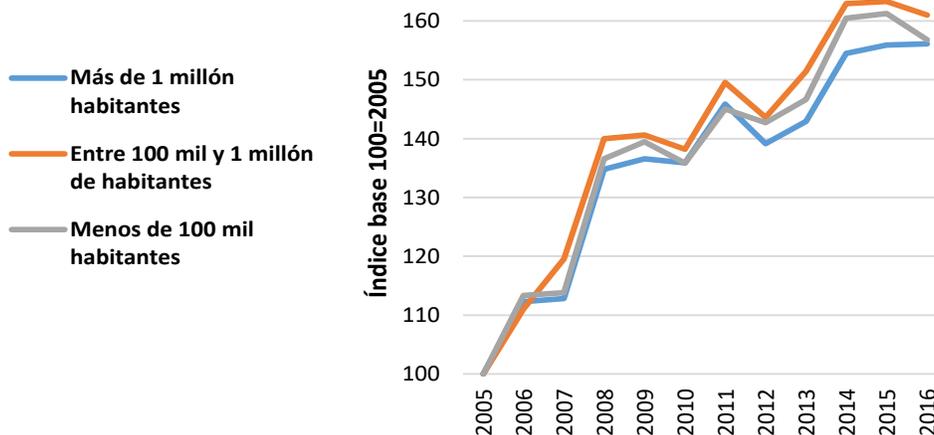
Gráfica 11
Ingresos Reales Municipales



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Con respecto a la evolución de los ingresos municipales por los segmentos seleccionados, no se muestran diferencias significativas entre los 3 segmentos, como se muestra en la gráfica 12. También se observa el estancamiento de los ingresos en los 3 segmentos, principalmente por menores Participaciones Federales a Estados y Municipios en los últimos años.

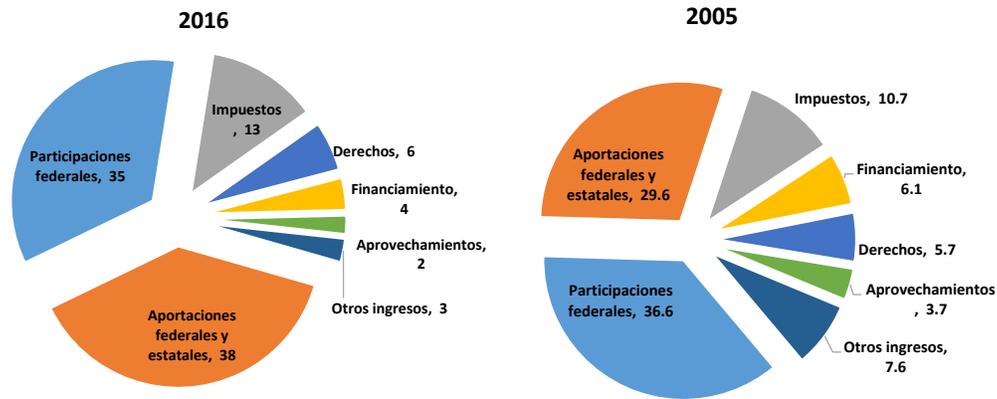
Gráfica 12
Índice Real de Ingresos por Rango de Habitantes



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

La estructura de los ingresos ha cambiado. Muestra una mayor dependencia de las aportaciones federales y estatales. En 2005 representaban el 36.6% de los ingresos totales, mientras que para 2016 aumentaron al 38%. Por su parte, los ingresos locales sin considerar endeudamiento pasaron de 27.7% de los ingresos totales al 24%, lo que muestra que **en años recientes los municipios han perdido capacidad de generar ingresos propios.**

Gráfica 13
Participación de los Ingresos Municipales (%)

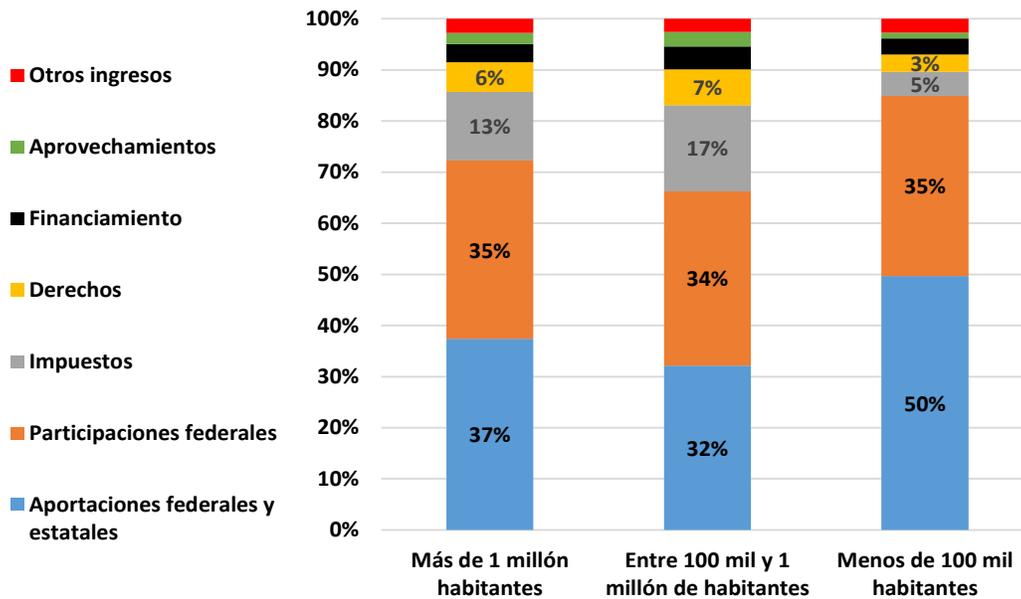


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Al analizar los rangos por población se observa que, (gráfica 14⁸) los municipios con población entre 100 mil habitantes y 1 millón son los que menos dependen de las transferencias federales y estatales con el 66% en 2016. También **son los que generan mayores ingresos locales como proporción de los ingresos totales.**

⁸ Otros Ingresos: Disponibilidad inicial, productos, contribución de mejoras y cuotas y aportaciones de seguridad social

Gráfica 14
Participación de los Ingresos por Rango Poblacional



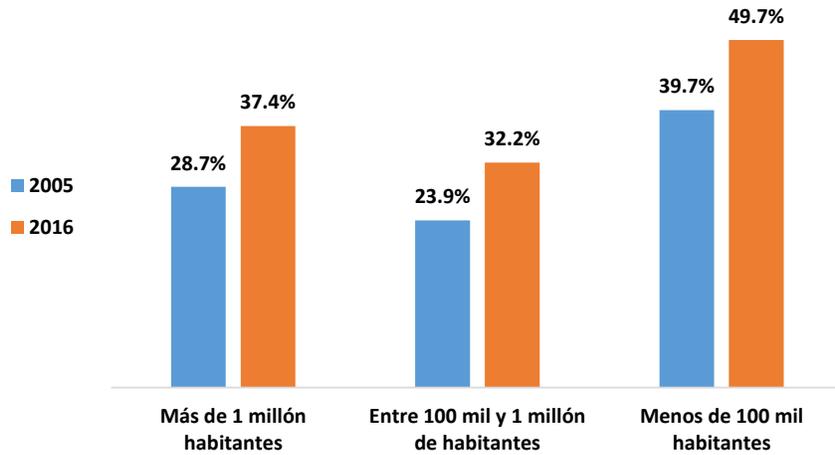
*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

A continuación, se presenta la evolución entre 2005 y 2016 de las categorías por separado:

Aportaciones Federales y Estatales

Las aportaciones federales aumentaron en los tres grupos de municipios. Donde crecieron en mayor proporción fue en los municipios de entre 100,000 y 1 millón de habitantes (34.72%). En los municipios de más de un millón de habitantes fue de 30.31% y de 25% para los municipios de menos de 100,000 habitantes.

Gráfica 15
Aportaciones Federales y Estatales

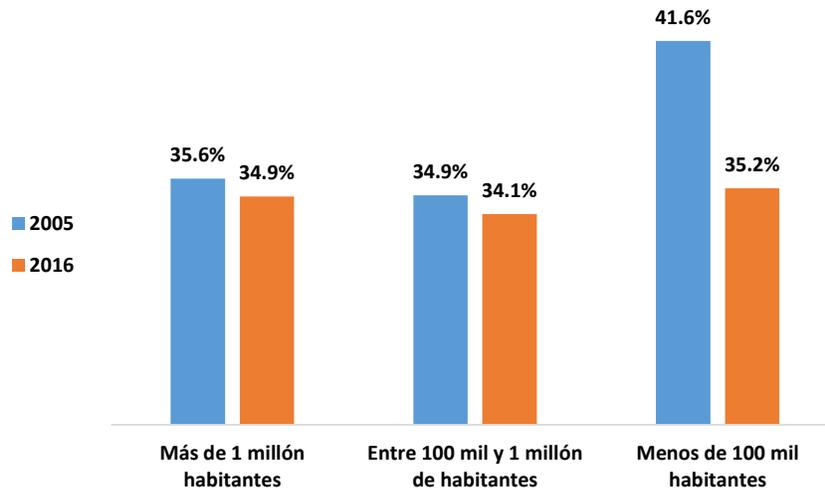


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Participaciones Federales

Las participaciones federales cayeron en los tres grupos de municipios y llama la atención que para los tres grupos terminan representando alrededor del 35% de sus ingresos totales.

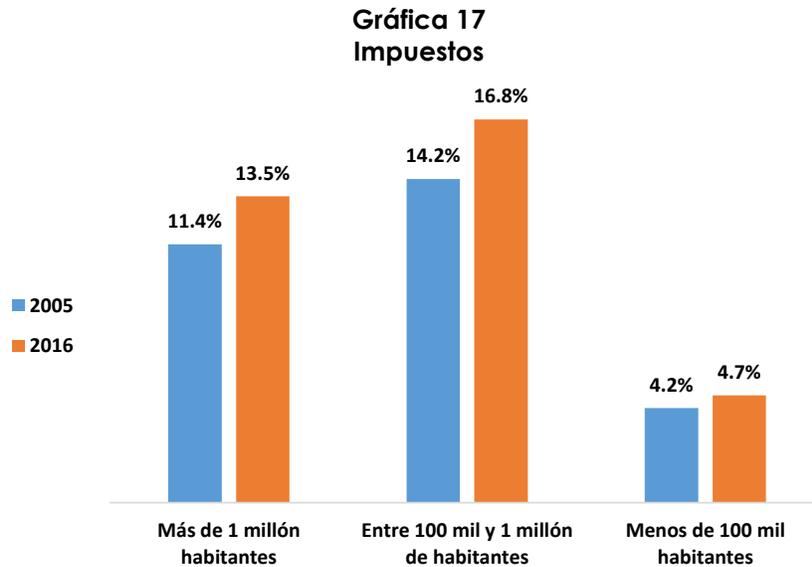
Gráfica 16
Participaciones Federales



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Impuestos

El esfuerzo recaudatorio vía impuestos se nota en los tres grupos de municipios. El incremento proporcional de los impuestos como parte de los ingresos totales de los municipios entre 100,000 y 1 millón de habitantes (18.3%) es similar al de los municipios de más de 1 millón de habitantes (18.4%), lo que puede mostrar una capacidad recaudatoria similar entre los dos grupos de municipios, pero muy superior al de los municipios con menos de 100,000 habitantes (aumento proporcional de 11.9%).

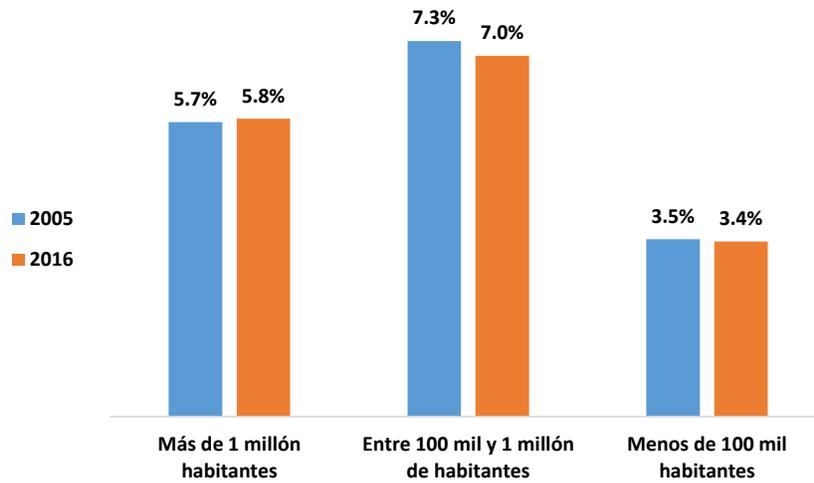


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Derechos

La participación de los ingresos por derechos en los ingresos totales es superior en los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes, aunque para los tres grupos la participación permanece prácticamente sin cambio.

**Gráfica 18
Derechos**

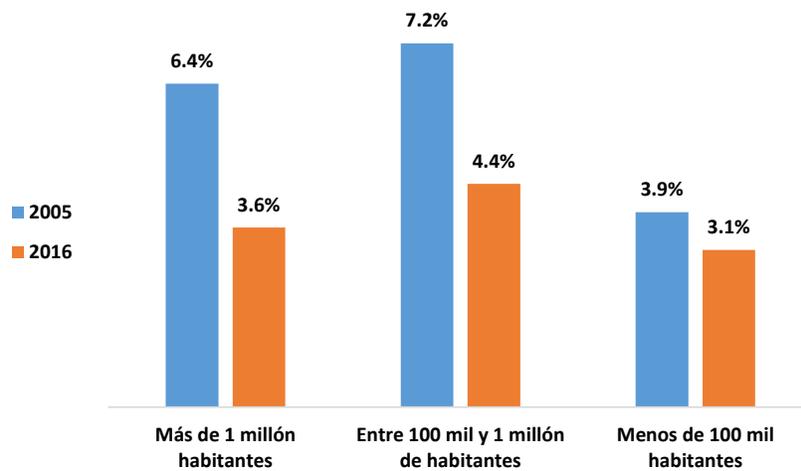


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Financiamiento

La proporción de financiamiento en los ingresos totales municipales muestra una caída significativa en los tres grupos de municipios. Lo que puede originarse por condiciones de mercado, restricciones legislativas al endeudamiento, políticas de endeudamiento autoimpuestas, etc.

**Gráfica 19
Financiamiento**

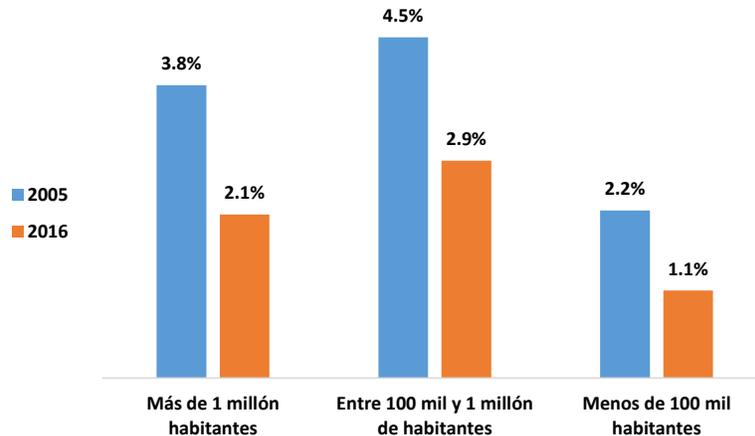


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Aprovechamientos

Del mismo modo la proporción de ingresos por aprovechamientos cae en los tres grupos de municipios y pasan a representar una proporción muy reducida de los ingresos totales. Esta proporción es mayor para los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes.

Gráfica 20
Aprovechamientos

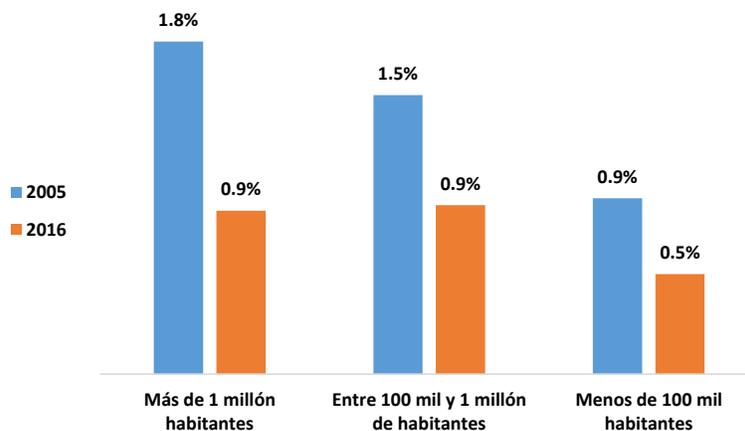


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Productos

Los ingresos por productos también han disminuido en los tres grupos de municipios y pasan a representar una proporción de menos del 1% de los ingresos totales.

Gráfica 21
Productos



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

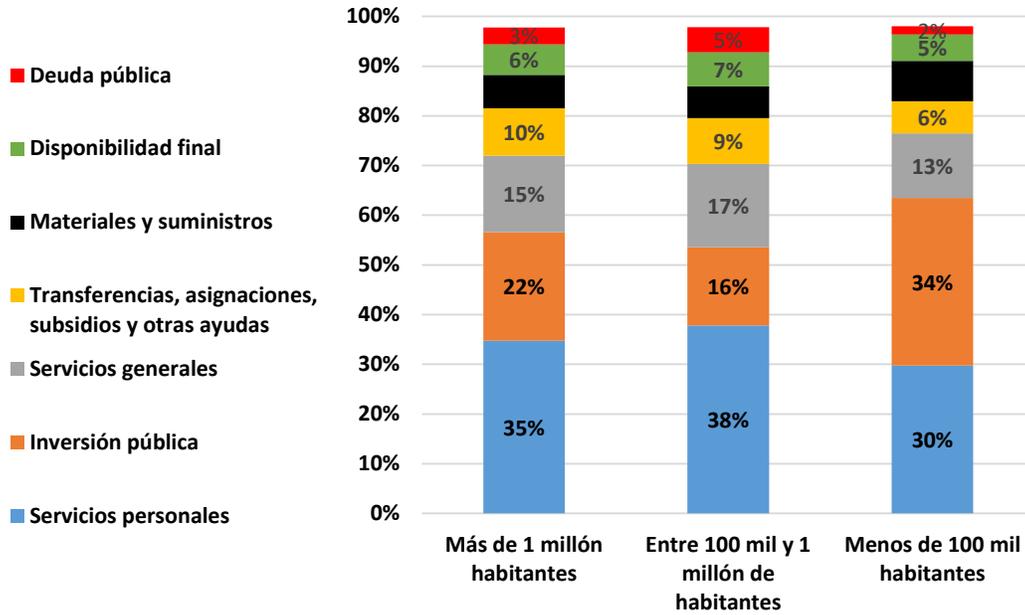
Conclusiones. Para los tres grupos de municipios, las tendencias en materia de ingresos son muy similares. Muestran una capacidad menor para generar ingresos locales con excepción de los impuestos, que junto con una menor proporción de participaciones tiene como contrapartida una mayor dependencia de las aportaciones federales. Probablemente el rasgo distintivo más relevante para los municipios entre 100 mil y 1 millón de habitantes es su capacidad de recaudación de impuestos que le permite ubicarse en condiciones similares, proporcionalmente, a la de los municipios de más de 1 millón de habitantes.

Evolución y estructura de los gastos municipales por rangos de población

Al segmentar los gastos municipales por rangos de población (gráfica⁹ 22), se observa que **los municipios entre 100 mil y 1 millón de habitantes, son los que presentan un menor gasto en inversión como porcentaje de sus gastos totales, representa la mitad del gasto en inversión de los municipios menores a 100 mil habitantes y cerca de un 30% menos que el de los municipios de más de 1 millón de habitantes. Igualmente, son los municipios que presentan un mayor gasto corriente como proporción de su gasto total (55% entre servicios personales y materiales y suministros). También son los que tienen la mayor proporción de gasto no programable (servicio de la deuda).**

⁹ Otros Gastos: Bienes muebles, inmuebles e intangibles, inversiones financieras y otras provisiones

Gráfica 22
Participación de los Gastos por Rango de Población

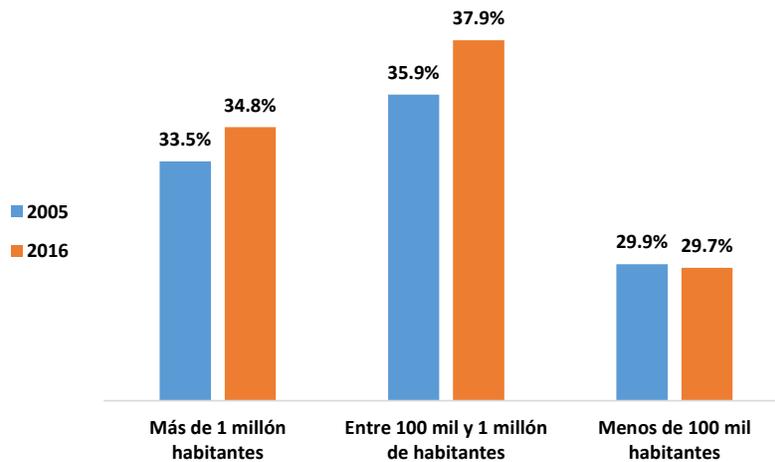


*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Servicios Personales

Los gastos por servicios personales han aumentado 2 puntos porcentuales su participación en el gasto total de los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes (son los que más puntos porcentuales han aumentado).

Gráfica 23
Servicios Personales



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

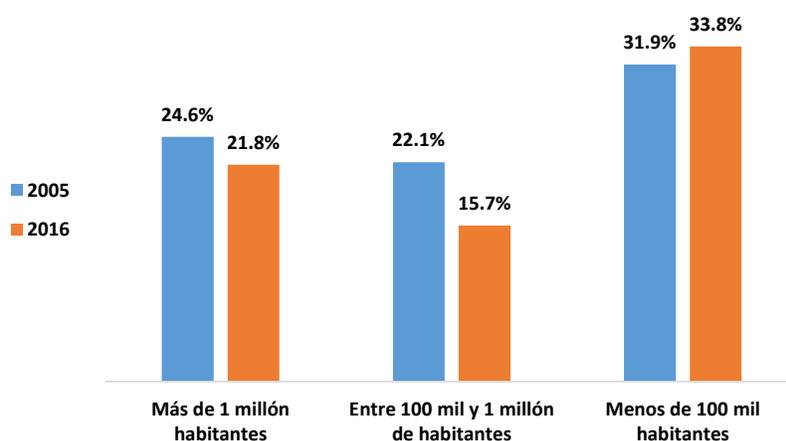
Los servicios personales son los gastos destinados a pagar al personal que labora en la administración municipal en funciones normales. Los cuales se dividen en los siguientes tipos de gasto.

- Remuneraciones a autoridades municipales y personal de carácter permanente. Asignaciones destinadas a cubrir las percepciones correspondientes a las autoridades municipales y al personal de carácter permanente, que presta sus servicios en la administración pública municipal.
- Remuneraciones al personal de carácter transitorio. Asignaciones destinadas a cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de carácter eventual, al servicio de la administración pública municipal. Incluye el pago de compensaciones o retribuciones derivado de la prestación del servicio social.
- Remuneraciones adicionales y especiales. Asignaciones destinadas a cubrir percepciones adicionales y especiales, así como las gratificaciones que se otorgan tanto al personal de carácter permanente como transitorio, que presta sus servicios en la administración pública municipal.
- Erogaciones del gobierno municipal por concepto de seguridad social y seguros. Asignaciones destinadas a cubrir las aportaciones que corresponden al gobierno municipal, por concepto de prestaciones de seguridad social en beneficio del personal a su servicio, incluido el pago complementario de las primas de seguros como son, entre otros, los seguros de vida, de retiro y de gastos médicos mayores de los servidores públicos.
- Pagos por otras prestaciones sociales y económicas. Erogaciones que realizan los organismos y dependencias de la administración pública municipal en beneficio de sus empleados, con el fin de cubrirles prestaciones sociales y económicas.

Inversión Pública

La inversión pública es uno de los factores detonantes de crecimiento y desarrollo económico de una región. Por ello, el gasto en inversión debería ser el rubro más importante en la estructura de gastos. Sin embargo, como se muestra en la gráfica 24 **en los municipios entre 100 mil y 1 millón de habitantes la inversión ha disminuido a través del tiempo. En estos municipios, la caída de la inversión ha sido significativa y es proporcionalmente muy inferior al de los otros dos grupos de municipios y aunque históricamente ha sido inferior al de los otros dos grupos de municipios, actualmente es todavía notoriamente menor.**

Gráfica 24
Inversión Pública



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

La inversión pública puede desglosarse en las siguientes categorías:

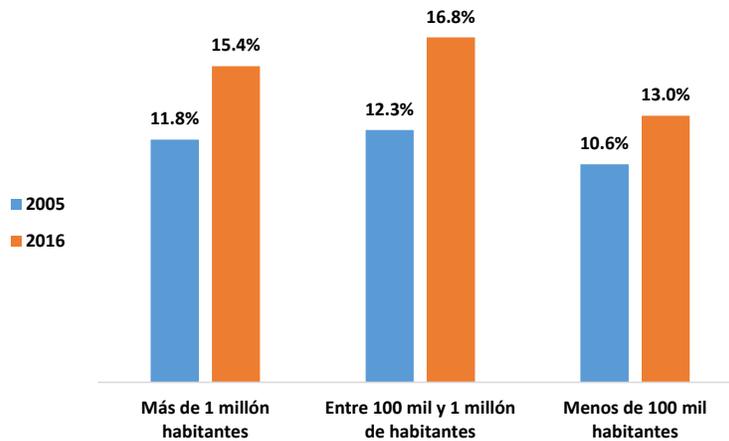
- Obras públicas por contrato. Asignaciones destinadas a cubrir el pago de los contratos celebrados con personas físicas o morales para la construcción, reconstrucción, instalación, modificación, ampliación, adaptación o rehabilitación de la infraestructura física necesaria para la prestación de los servicios públicos a los centros de población del municipio. Incluye los servicios y estudios relacionados con las mismas. Los presupuestos se presentarán a nivel de costo total integral de los diversos tipos de obra pública y servicios relacionados que se contraten.
- Obras públicas por administración. Asignaciones destinadas a cubrir el monto de las erogaciones que realicen directamente los organismos y dependencias de la administración pública municipal, en las construcciones, reconstrucciones, ampliaciones, adaptaciones y mejoras de la infraestructura física necesaria para la prestación de los servicios públicos a los centros de población del municipio, cuando se realicen bajo la modalidad de obra pública por administración

directa, incluidos los estudios de pre inversión. Las partidas específicas de gasto que se requieran corresponderán a las contenidas en los capítulos: Servicios Personales, Materiales y Suministros, Servicios Generales y Bienes Muebles e Inmuebles, de este Clasificador, etiquetadas para obra pública.

Servicios Generales

En todos los casos, la proporción del gasto en servicios generales ha aumentado. **Para los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes, la proporción del gasto en servicios generales es la mayor de los tres grupos.**

Gráfica 25
Servicios Generales



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Los servicios generales son todos los servicios de terceros utilizados para el funcionamiento del municipio.

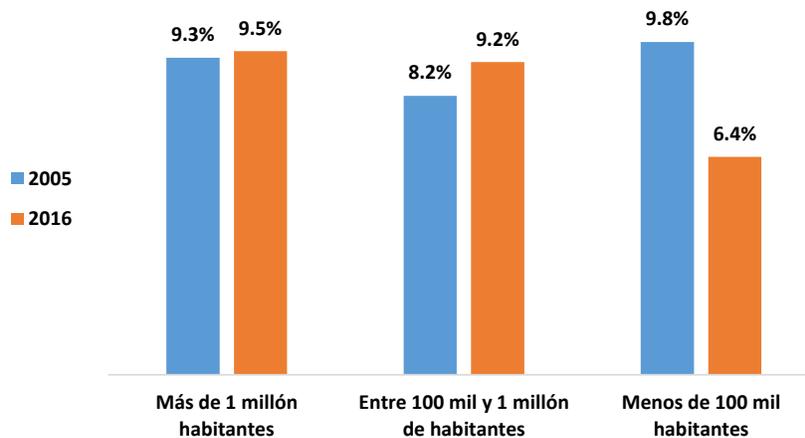
- Servicios básicos. Asignaciones destinadas a la adquisición de servicios básicos, tales como: postal, telegráfico, de telecomunicaciones, telefónico convencional, de telefonía celular, de radiocomunicación, de energía eléctrica, de agua y de conducción de señales analógicas y digitales.
- Servicios de arrendamiento. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos de arrendamiento de edificios, locales, terrenos, maquinaria y equipo, vehículos y otros arrendamientos. Excluye el arrendamiento financiero.
- Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones. Asignaciones destinadas a la contratación de personas físicas y morales para la prestación de servicios de informática; de asesoría, consultoría, capacitación, estudios e investigaciones. Excluye los estudios de preinversión previstos en el capítulo Obras Públicas.

- Servicios comercial y bancario. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de servicios tales como: almacenaje, embalaje y envase; fletes y maniobras; bancarios y financieros; seguros de bienes patrimoniales, y vigilancia, así como el pago de impuestos de importación, exportación y otros impuestos o derechos.
- Servicios de mantenimiento y conservación. Asignaciones destinadas a la contratación de servicios para el mantenimiento y conservación de toda clase de bienes muebles e inmuebles; incluye los deducibles de seguros, así como los servicios de lavandería, limpieza, jardinería, higiene y fumigación. Excluye los gastos por concepto de mantenimiento y rehabilitación de la obra pública a que se refiere el concepto 6100 Obras públicas por contrato.
- Servicios de impresión, publicación, difusión e información. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios relacionados con las actividades de impresión, publicaciones de documentos oficiales y de comunicación social, como son: los gastos para impresiones de papelería y recibos oficiales, formas valoradas, certificados, constancias, convocatorias y bases de licitación; la realización de campañas propagandísticas y de imagen institucional; difusión de servicios públicos y campañas de información, entre otros.
- Servicios oficiales. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos relacionados con la realización de actos, ceremonias y actividades oficiales por la administración pública municipal en el desempeño de sus funciones, incluidos los gastos de viáticos y pasajes, así como la instalación y traslado del personal federal o estatal.
- Perdidas del erario y gastos por concepto de responsabilidades.

Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas

Para el caso de los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes ha subido un punto porcentual que es el mayor aumento de entre los tres grupos de municipios.

Gráfica 26
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Este concepto es muy general y abarca diferentes rubros, de los cuales la mayor parte se da para gasto administrativo de los entes que reciben los recursos:

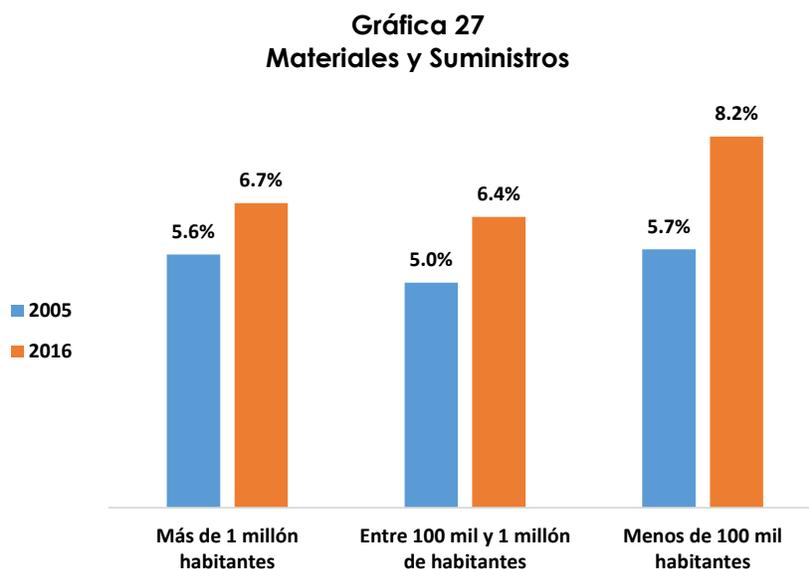
Subsidios. Asignaciones de recursos municipales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, para fomentar el desarrollo de actividades prioritarias de interés general como son, entre otras: proporcionar a los consumidores los bienes y servicios básicos a precios y tarifas por debajo de los de mercado o de los costos de producción, o en forma gratuita; promover la producción, la inversión, la innovación tecnológica o el uso de nueva maquinaria, compensando costos de producción, de distribución u otros costos.

Ayudas sociales, culturales y deportivas. Asignaciones destinadas a cubrir los gastos de ayuda para casos de viudez, orfandad, maternidad, matrimonio, alimentación, transporte y vivienda de personas que por su condición de necesidad o mérito en la sociedad se justifique reciban ayuda social; el traslado de enfermos, heridos y cadáveres; y para apoyar el montaje de espectáculos culturales y la organización de eventos deportivos por parte de los sectores social y privado.

Transferencias. Asignaciones previstas en el presupuesto municipal destinadas a las entidades paramunicipales bajo su coordinación, para sufragar los gastos de operación y de capital, tales como: remuneraciones al personal; construcción y/o conservación de obras; adquisición de todo tipo de bienes; contratación de servicios así como las transferencias para cubrir el déficit de operación, con la finalidad de mantener los niveles de los bienes y servicios que prestan de acuerdo con las actividades que tienen encomendadas por ley. Incluye las transferencias para el pago de intereses, comisiones y gastos, derivados de créditos contratados en moneda nacional o extranjera, y para la amortización de pasivos.

Materiales y suministros

En todos los casos la proporción del gasto en materiales y suministro ha aumentado. No hay algo que distinga el comportamiento de los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes.



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

Son los bienes utilizados por los municipios para su operación. Materiales y útiles de administración y de enseñanza. Asignaciones destinadas a la adquisición de materiales y útiles de oficina; de impresión y reproducción; para el procesamiento en equipos y bienes informáticos, así como de material estadístico, geográfico, y demás materiales de apoyo para la información en oficinas administrativas y en centros de enseñanza municipales. Incluye todo tipo de productos para la limpieza.

Productos alimenticios. Asignaciones destinadas a la adquisición de todo tipo de productos alimenticios. Excluye el gasto de alimentación previsto en la partida

Otras prestaciones, así como los gastos de viáticos y de alimentación previstos en las partidas del concepto Servicios oficiales.

Herramientas, refacciones y accesorios. Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de refacciones, accesorios, herramientas, utensilios, y demás bienes de consumo del mismo género, necesarios para los fines propios de los organismos y dependencias de la administración pública municipal. Incluye los utensilios para el servicio de alimentación.

Materiales y artículos de construcción. Asignaciones destinadas a la adquisición de materiales utilizados en: la construcción, reconstrucción, ampliación, adaptación, mejora, conservación y mantenimiento de bienes muebles e inmuebles.

Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio. Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de materias primas en estado natural, transformadas o semitransformadas, de naturaleza vegetal, animal y mineral, diferentes a las contenidas en las demás partidas de este Clasificador; productos químicos y farmacéuticos, así como toda clase de materiales y suministros médicos y de laboratorio.

Combustibles, lubricantes y aditivos. Asignaciones destinadas a la adquisición de combustibles, lubricantes y aditivos de todo tipo, necesarios para el funcionamiento de vehículos y equipo de transporte, terrestres, aéreos y marítimos, así como de maquinaria y equipo destinados a la realización de las actividades productivas y administrativas en los organismos y dependencias de la administración pública municipal.

Vestuario, blancos, prendas de protección personal y artículos deportivos. Asignaciones destinadas a la adquisición de vestuario y sus accesorios, blancos, artículos deportivos, así como las prendas de protección personal necesarias para cumplir con los programas y propósitos institucionales de los organismos y dependencias de la administración pública municipal.

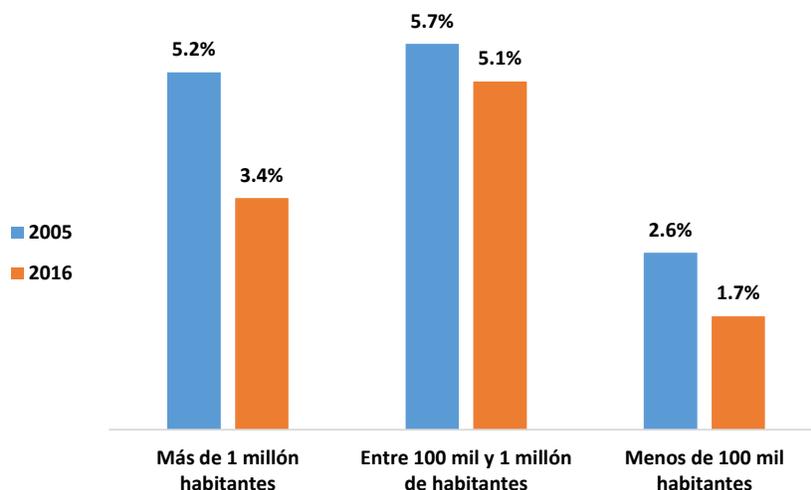
Materiales y suministros para seguridad pública. Asignaciones destinadas a la adquisición de materiales de seguridad pública y sustancias explosivas, necesarios para la realización de las actividades de seguridad pública municipal.

Materiales y mercancías diversas. Asignaciones destinadas a cubrir el costo de los materiales, suministros y mercancías diversas, que las entidades de la administración pública.

Deuda Pública

La proporción del gasto en deuda pública ha disminuido en los tres grupos de municipios, sin embargo, **la menor reducción se registra en los municipios de entre 100 mil y 1 millón de habitantes.**

Gráfica 28
Deuda Pública



*Elaboración propia con datos del INEGI, pesos constantes base diciembre de 2010

La Deuda Pública sólo se puede contraer si existe un desfase en la relación ingreso y gasto, después de haber agotado las posibilidades de obtener recursos de otras fuentes. El endeudamiento se puede obtener mediante empréstitos, o bien a través de la emisión y colocación de bonos y obligaciones de deuda pública.

La Deuda Pública ha disminuido en el tiempo, como se muestra en la gráfica 28, como proporción de los gastos, esto por las limitaciones de los municipios para contraer deuda. Sin embargo, el nivel de deuda se ha mantenido en niveles alrededor de 4% del gasto total.

Amortización de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir el pago del principal, derivado de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el Gobierno Municipal y el Congreso del Estado en su caso, contratados a plazo en instituciones nacionales, privadas y mixtas, de crédito y otros acreditantes, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Intereses de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir el pago de intereses derivados de los diversos créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el Gobierno Municipal y el Congreso del Estado en su caso, contratados a plazo en instituciones nacionales, privadas y mixtas, de crédito y otros acreditantes, pagaderos en el interior del país, en moneda nacional.

Comisiones y gastos de la deuda pública. Asignaciones destinadas a cubrir las comisiones derivadas de la contratación de créditos o financiamientos autorizados o ratificados por el Gobierno Municipal y el Congreso del Estado en su caso.

Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS). Agrupa las asignaciones destinadas a cubrir el gasto devengado pendiente de liquidar al cierre de cada ejercicio fiscal, o pasivo circulante.

Conclusiones del Análisis

- i) Los ingresos municipales totales han crecido a tasas superiores a las de la economía. Esta observación es válida tanto para el total de ingresos como para las principales fuentes particulares de ingresos. No obstante, es de destacar el estancamiento en los ingresos totales registrado en los últimos tres años y particularmente la caída de las aportaciones federales del Ramo 33, del impuesto predial y del endeudamiento.
- ii) Los ingresos por impuesto predial han crecido a una tasa superior a la de la economía, esto puede deberse a que la base sobre la que crecieron inicialmente era baja. No obstante, es de destacar su caída en los últimos tres años. Del mismo modo, es de resaltar que, de acuerdo con comparaciones internacionales, existe un potencial recaudatorio importante.
- iii) Los municipios cuentan con una proporción menor de ingresos locales, lo que tiene como contraparte una mayor dependencia de las transferencias federales, en particular de las Aportaciones federales del Ramo 33.
- iv) Los recursos etiquetados han aumentado en mayor proporción que los recursos de libre disposición. No obstante, la mayor parte de los recursos municipales son de libre disposición.
- v) El gasto en servicios personales ha sido consistentemente superior al 50% del gasto total y ha crecido su participación en el gasto total en detrimento del gasto en inversión.
- vi) Los municipios de entre 100 mil y un millón de habitantes son los que, en proporción de sus ingresos totales, más ingresos obtienen de impuestos, derechos y aprovechamientos que los obtenidos por los otros grupos de municipios. Como contrapartida, dependen proporcionalmente menos de las transferencias federales de los Ramos 28 y 33 lo que les otorga cierta autonomía de gestión.
- vii) Los municipios de entre 100 mil y un millón de habitantes destinan proporcionalmente una cantidad menor de su gasto total a inversión en relación con los otros dos grupos de municipios. Como contrapartida la proporción de su gasto corriente es mayor. La proporción de su gasto de inversión es menos de la mitad que la de los municipios de menos de 100 mil habitantes y casi 30% menos que la de los de más de un millón de habitantes. De lo anterior puede decirse que este grupo de municipios tienen un patrón de gasto que es poco eficiente para el cumplimiento de las responsabilidades que tienen asignadas en la medida que sus prioridades de gasto están invertidas al priorizar el gasto corriente muy por encima del gasto de inversión.
- viii) Además de que el gasto en inversión es relativamente bajo y aun cuando puede estarse destinando a actividades y proyectos relacionados con gestión ambiental urbana, no es posible identificar la calidad del gasto en inversión en relación con la perspectiva ambiental debido a que se desconocen los estándares de prácticas ambientales aplicadas por los municipios.

7. Recomendaciones para fortalecer las finanzas municipales para la gestión ambiental urbana

Como se ha mostrado, **los ingresos totales municipales han crecido** durante los dos periodos analizados (2000-2016 y 2005-2016). **El crecimiento ha sido superior al crecimiento de la economía. Esta evolución implica que el contribuyente ha hecho un esfuerzo superior a la de su generación de ingreso personal** para cumplir con sus obligaciones fiscales, lo que implica sacrificar parte de su consumo o de su ahorro. Esta observación es particularmente aplicable en el caso del impuesto predial que ha tenido una evolución similar al de los ingresos totales. **Si a lo anterior sumamos el hecho de que el gasto municipal puede considerarse hasta cierto punto ineficiente para atender las responsabilidades que los municipios tienen asignadas en la medida en que priorizan el gasto corriente por encima del gasto en inversión, el fortalecimiento de los ingresos municipales necesariamente requiere tanto de una mayor recaudación de ingresos locales, como de una reorientación y racionalización de las prioridades de gasto.**

Por otra parte, es necesario considerar que aun cuando los municipios incrementen sus ingresos mediante mayor recaudación de impuestos y liberen recursos por medidas de racionalización de gasto, **los recursos incrementales disponibles no necesariamente los destinaran a gestión ambiental urbana, por esta razón y con el propósito de aumentar la probabilidad de que los mayores recursos se dirijan al propósito mencionado es necesario fortalecer la estructura de gobierno y las capacidades institucionales de los municipios que den una mayor prioridad al desarrollo de la gestión urbana con perspectiva ambiental aplicando buenas y mejores prácticas.**

Con este propósito, a continuación, se presentan algunas recomendaciones que cubren tanto la parte de las finanzas como de la estructura de gobierno y capacidades institucionales de los municipios.

Fortalecimiento Institucional Municipal. Incorporar en la estructura municipal comisiones o subcomisiones de gestión ambiental urbana que participen de manera transversal en las funciones y actividades que realizan otras comisiones municipales. De igual modo, fortalecer las capacidades de los recursos humanos del municipio para que las propuestas de análisis de proyectos y actividades incorporen la perspectiva ambiental y adopten buenas y mejores prácticas. Otro elemento es el desarrollo de estrategias de difusión en las que el municipio divulgue a la comunidad las actividades de gestión ambiental urbana que estén promoviendo y sus beneficios para la población.

Racionalización del gasto municipal. El mayor potencial para incrementar los ingresos disponibles para destinarlos a gestión ambiental urbana municipal es mediante la racionalización del gasto. Los recursos que se liberen pueden dirigirse a ese propósito. Una mayor eficiencia operativa de la administración municipal que se traduzca en menor gasto corriente, menor nómina y servicios generales y materiales y suministros, pueden generar ahorros para fortalecer la gestión ambiental urbana. Incluso, el gasto de inversión puede también reorientarse a proyectos más claramente ubicados en ese ámbito, y junto con una mejor evaluación e incorporación de estándares ambientales, tener un impacto mayor. Aumentar la eficiencia, racionalizar y reorientar el gasto, como

condición previa pueden hacer más viable la aplicación de políticas encaminadas a incrementar la recaudación local municipal.

Evaluación de las inversiones. El gasto de inversión, además de reducido, no necesariamente es de buena calidad. Los proyectos de alumbrado público municipal consumen un monto importante del gasto. Realizar proyectos de eficiencia energética en este y otros campos similares pueden significar en ahorros considerables para destinar a gestión ambiental urbana. Del mismo modo, mejorar la evaluación de las inversiones puede significar eliminar proyectos que en primera instancia parecen buenas opciones de gestión ambiental urbana pero que fracasan en la práctica, como ejemplo los mercados municipales, que en teoría cuentan con muchos elementos de gestión ambiental urbana y que terminan como “elefantes blancos”.

Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras. Los municipios cuentan con una gama de potestades tributarias que no explotan en su totalidad. En ocasiones se debe a que los recursos que destinan a labores de fiscalización son insuficientes y merman su capacidad de hacer cumplir a los contribuyentes con sus obligaciones fiscales. La proliferación de la economía informal es un fenómeno evidente en los municipios. Fortalecer sus capacidades de fiscalización mediante tecnología, incentivos y recursos humanos mejor capacitados es un camino a seguir. Simultáneamente pueden explorarse otras fuentes de recaudación o la ampliación de las existentes por la prestación de servicios específicos, como puede ser el cobro por recolección de basura, tratamiento de aguas residuales, drenaje, etc.

Establecer mecanismos más eficientes de cobro y pago de impuestos locales. Aumentar la recaudación del predial y el cobro del servicio de agua fortalece la generación de ingresos locales, y pueden incrementar las transferencias de Aportaciones vinculadas a Fondos que consideren el aumento del predial y del cobro de agua como criterios en las fórmulas de distribución. Podrían establecerse mecanismos más eficientes y que faciliten los pagos de predial y de agua tanto en las cabeceras municipales como en las comunidades. Sobre todo, para estas últimas, en las que el costo de transacción para realizar el pago es alto (desplazarse a la cabecera municipal tiene un alto costo directo y de oportunidad). Domiciliar los pagos, establecer métodos electrónicos de cobros y pagos, etc.

Actualización de la agenda fiscal municipal. La actualización del universo de contribuyentes, de la base impositiva, de los catastros municipales, de las tasa, tarifas y cuotas, son medidas que deben estar presentes en la agenda fiscal local. Llevar a cabo programas de actualización de valores y del universo catastral e implementar sistemas para evitar su manipulación, pueden implementarse.

Establecer esquemas de incentivos para el pago de impuestos locales. El establecimiento de descuentos y multas para promover el pago oportuno del predial y del agua, así como vincular la falta de pagos al buró de crédito pueden incentivar de manera efectiva el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.

Establecer esquemas de colaboración entre municipios. La colaboración de los municipios en proyectos de alcance intermunicipal puede disminuir su costo, generar

economías de escala, mejorar su relación costo-beneficio y mejorar la generación y recaudación de impuestos. Proyectos de transporte intermunicipal, alumbrado público, recolección y separación de basura, suministro de agua potable y tratamiento de aguas son algunos de este tipo de proyectos.

Acceder al financiamiento de la banca de desarrollo. Especialmente para proyectos relacionados a la gestión ambiental urbana, los costos financieros competitivos se complementan con experiencia institucional que puede verse como asistencia técnica.

Establecer convenios de coordinación con la Federación. En el marco de la ley de disciplina financiera es conveniente para los municipios establecer convenios de coordinación con el propósito de que la Federación garantice la deuda municipal. De esta forma el costo financiero se reduce y los ahorros pueden dirigirse a gestión ambiental urbana.

Aumentar el acceso a los programas federales. Explotar al máximo la disponibilidad de recursos de los programas federales relacionados con gestión ambiental urbana. Estos recursos son incrementales a los recursos municipales.

Asociaciones Público-Privadas. En especial para proyectos grandes es conveniente analizar este esquema para ejecutar proyectos de gestión ambiental urbana.

Aplicación y seguimiento de mejores prácticas. En la medida en que los municipios sigan mejores prácticas ambientales en la gestión urbana, será posible que tengan acceso a fuentes de financiamiento alternativas que complementen los canales existentes.

Incremento de gasto en inversión en gestión ambiental urbana. Vincular la recaudación de ciertas fuentes de ingreso ordinarias particularmente el impuesto predial a actividades relacionadas con gestión ambiental urbana. Esta misma vinculación podría utilizarse para otras fuentes de ingresos ordinarias, lo mismo que para ahorros proveniente de racionalización del gasto.

Perspectiva de género. Para generar mayor equidad en la población municipal, vincular la gestión ambiental urbana con la perspectiva de género, de forma de aprovechar las sinergias que se forman entre esta perspectiva y la ambiental urbana.

Continuidad de la gestión municipal. Integrar la gestión ambiental urbana como parte de los planes de largo plazo de los municipios a fin de dar continuidad a las acciones municipales y sostenibilidad a las inversiones de tal forma que puedan lograrse los impactos no solo de corto si no de mediano y largo plazos.

Replicabilidad de las inversiones. Para que las inversiones de ciertos municipios puedan convertirse en modelos que puedan ser replicados en otros, es necesario que las inversiones en gestión ambiental urbana se realicen aplicando buenas y mejores prácticas urbanas y ambientales.

Recomendaciones para fortalecer las finanzas municipales para la GAU

1. Fortalecimiento Institucional Municipal
2. Racionalización del gasto municipal
3. Evaluación de las inversiones
4. Fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras
5. Establecer mecanismos más eficientes de cobro y pago de impuestos locales
6. Actualización de la agenda fiscal municipal
7. Establecer esquemas de incentivos para el pago de impuestos locales
8. Establecer esquemas de colaboración entre municipios
9. Acceder al financiamiento de la banca de desarrollo
10. Establecer convenios de coordinación con la Federación
11. Aumentar el acceso a los programas federales
12. Asociaciones Público-Privadas
13. Aplicación y seguimiento de mejores prácticas
14. Incremento de gasto en inversión en gestión ambiental urbana
15. Perspectiva de género
16. Continuidad de la gestión municipal
17. Replicabilidad de las inversiones

ANEXO

1. Obligaciones Financieras Municipales

El estudio Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2017, publicado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)¹⁰, presenta un análisis detallado respecto a los 25 municipios más endeudados al tercer trimestre de 2017, el detalle de los municipios y el saldo total reportado por el (CEFP) se presenta en la Tabla 1.

Tabla 1
Saldo de la deuda subnacional de los 25 municipios más endeudados, al tercer trimestre de 2017 (millones de pesos)

| # | Municipio | Entidad Federativa | Saldo Total |
|----|--------------------------|--------------------|-------------|
| 1 | Tijuana | Baja California | \$ 2,687.80 |
| 2 | Guadalajara | Jalisco | \$ 2,175.00 |
| 3 | Monterrey | Nuevo León | \$ 1,972.70 |
| 4 | Hermosillo | Sonora | \$ 1,839.10 |
| 5 | León | Guanajuato | \$ 1,290.50 |
| 6 | Benito Juárez | Quintana Roo | \$ 1,176.50 |
| 7 | Mexicali | Baja California | \$ 1,061.30 |
| 8 | Zapopan | Jalisco | \$ 1,029.20 |
| 9 | Tonalá | Jalisco | \$ 954.8 |
| 10 | San Nicolás de los Garza | Nuevo León | \$ 881.3 |
| 11 | Nuevo Laredo | Tamaulipas | \$ 873.9 |
| 12 | Culiacán | Sinaloa | \$ 729.5 |
| 13 | Solidaridad | Quintana Roo | \$ 725.4 |
| 14 | Ecatepec de Morelos | México | \$ 661.9 |
| 15 | Guadalupe | Nuevo León | \$ 652.4 |
| 16 | Ensenada | Baja California | \$ 652.1 |
| 17 | San Pedro Tlaquepaque | Jalisco | \$ 617 |
| 18 | Nogales | Sonora | \$ 585.1 |
| 19 | Cajeme | Sonora | \$ 521.2 |
| 20 | Naucalpan de Juárez | México | \$ 489.4 |
| 21 | Acapulco de Juárez | Guerrero | \$ 487.2 |
| 22 | Coatzacoalcos | Veracruz | \$ 470.6 |
| 23 | Puebla | Puebla | \$ 453.4 |
| 24 | San Luis Potosí | San Luis Potosí | \$ 450.6 |
| 25 | Tlalnepantla de Baz | México | \$ 441.4 |

* Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2017

¹⁰ Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2017, Centro de Estudios de Finanzas Públicas, 2017.

El mismo informe del CEFP presenta el nivel de endeudamiento per cápita al ponderar la deuda total con la población de cada uno de los municipios con obligaciones financieras superiores a 100 millones de pesos. Los resultados se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2
Saldo de la deuda subnacional de los 25 municipios más endeudados per cápita, al tercer trimestre de 2017(pesos)

| # | Municipio | Entidad Federativa | Deuda per Cápita |
|----|--------------------------|--------------------|------------------|
| 1 | Solidaridad | Quintana Roo | \$ 3,284.90 |
| 2 | Nogales | Sonora | \$ 2,316.00 |
| 3 | Nuevo Laredo | Tamaulipas | \$ 2,060.60 |
| 4 | Hermosillo | Sonora | \$ 2,054.70 |
| 5 | San Nicolás de los Garza | Nuevo León | \$ 1,933.50 |
| 6 | Tonalá | Jalisco | \$ 1,745.00 |
| 7 | Monterrey | Nuevo León | \$ 1,637.50 |
| 8 | Tijuana | Baja California | \$ 1,515.50 |
| 9 | Guadalajara | Jalisco | \$ 1,429.30 |
| 10 | Benito Juárez | Quintana Roo | \$ 1,423.50 |
| 11 | Coatzacoalcos | Veracruz | \$ 1,415.30 |
| 12 | Ensenada | Baja California | \$ 1,218.00 |
| 13 | Cajeme | Sonora | \$ 1,135.90 |
| 14 | Mexicali | Baja California | \$ 1,008.30 |
| 15 | San Pedro Tlaquepaque | Jalisco | \$ 924.7 |
| 16 | Guadalupe | Nuevo León | \$ 914.1 |
| 17 | León | Guanajuato | \$ 830.7 |
| 18 | Culiacán | Sinaloa | \$ 761.8 |
| 19 | Zapopan | Jalisco | \$ 750.5 |
| 20 | Tlalnepantla de Baz | México | \$ 619.0 |
| 21 | Acapulco de Juárez | Guerrero | \$ 570.7 |
| 22 | San Luis Potosí | San Luis Potosí | \$ 535.9 |
| 23 | Naucalpan de Juárez | México | \$ 533.8 |
| 24 | Ecatepec de Morelos | México | \$ 368.0 |
| 25 | Puebla | Puebla | \$ 272.9 |

* Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2017

Por último, el informe del CEFP analiza el apalancamiento de los municipios al calcular la deuda de cada uno de ellos como porcentaje de sus ingresos totales al tercer trimestre del ejercicio 2017 para los municipios con niveles de deuda superiores a los 100 millones de pesos. Los resultados se muestran en la Tabla 3.

Tabla 3
Saldo de la deuda subnacional de los 25 municipios más endeudados
como porcentaje de los ingresos totales, al tercer trimestre de
2017(porcentaje)

| # | Municipio | Entidad Federativa | Deuda como porcentaje de los Ingresos |
|----|--------------------------|--------------------|---------------------------------------|
| 1 | Tonalá | Jalisco | 93.3% |
| 2 | San Nicolás de los Garza | Nuevo León | 53.5% |
| 3 | Nogales | Sonora | 48.9% |
| 4 | Tijuana | Baja California | 45.6% |
| 5 | Ensenada | Baja California | 43.2% |
| 6 | Hermosillo | Sonora | 42.2% |
| 7 | Coatzacoalcos | Veracruz | 40.5% |
| 8 | Benito Juárez | Quintana Roo | 39.7% |
| 9 | Solidaridad | Quintana Roo | 39.1% |
| 10 | Guadalupe | Nuevo León | 38.2% |
| 11 | San Pedro Tlaquepaque | Jalisco | 38.2% |
| 12 | Monterrey | Nuevo León | 37.7% |
| 13 | Nuevo Laredo | Tamaulipas | 31.9% |
| 14 | Guadalajara | Jalisco | 31.9% |
| 15 | Cajeme | Sonora | 30.6% |
| 16 | León | Guanajuato | 29% |
| 17 | Mexicali | Baja California | 28.4% |
| 18 | Zapopan | Jalisco | 18.8% |
| 19 | San Luis Potosí | San Luis Potosí | 18.5% |
| 20 | Acapulco de Juárez | Guerrero | 18.1% |
| 21 | Culiacán | Sinaloa | 18% |
| 22 | Ecatepec de Morelos | México | 14.9% |
| 23 | Tlalnepantla de Baz | México | 13.8% |
| 24 | Naucalpan de Juárez | México | 12.3% |
| 25 | Puebla | Puebla | 11.1% |

* Obligaciones Financieras de los Municipios de México al Tercer Trimestre de 2017

Con el ejercicio anterior se puede identificar municipios que aparecen en los primeros lugares de apalancamiento con las tres métricas anteriores, tal es el caso de Guadalajara, Monterrey, León, Hermosillo, Solidaridad, Zapopan, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, Acapulco de Juárez, Ecatepec de Morelos y San Luis Potosí.

2. Casos de éxito en la gestión de la deuda municipal.

Algunos de los gobiernos municipales han tomado medidas para mejorar la situación de sus finanzas, con la finalidad de las calificadoras mejoren sus calificaciones y poder

acceder a mejores condiciones de deuda o en su caso renegociar la deuda vigente. A continuación, se presentan algunos de los casos en los que una buena gestión de las finanzas ha tenido como resultado una mejora en la calificación crediticia.

Tampico, Tamaulipas. En marzo de 2017 Fitch Ratings retiró una observación y ratificó la calificación de A(mex) al municipio de Tampico, Tamaulipas y ratificó de Estable su perspectiva crediticia. Esta evaluación se basó en la baja deuda a largo plazo y la importancia económica del municipio para el estado. Para mejorar su calificación el gobierno municipal deberá trabajar en factores como el ahorro interno volátil y limitado, limitada capacidad recaudatoria, alto pasivo circulante y baja liquidez y la ausencia de un sistema formal de pensiones.

Chihuahua, Chihuahua. HR Ratings revisó al alza la calificación del municipio de Chihuahua de HR AA a HR AA+ como resultado de un comportamiento financiero adecuado al mismo tiempo que modificó su perspectiva de Negativa a Estable. El municipio de Chihuahua registró un superávit fiscal de 7.2% de los ingresos totales en el ejercicio 2015, en comparación con el superávit esperado de 1.8 por ciento, al mismo tiempo que los ingresos de libre disposición aumentaron un 10.5%

León, Guanajuato. Standard & Poor's elevó la calificación de riesgo crediticio de largo plazo de mxAA a mxAA+ como resultado de una mejoría en la administración financiera que ha permitido que su posición de liquidez se mantenga adecuada en relación con sus obligaciones financieras, aunado al fortalecimiento de su desempeño presupuestal. La administración municipal implementó prácticas fiscales dirigidas a fortalecer los ingresos propios y la recaudación local y a contener el gasto operativo. Entre las prácticas encaminadas a fortalecer los ingresos destacan una modernización del proceso para actualizar avalúos catastrales para determinar el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles.

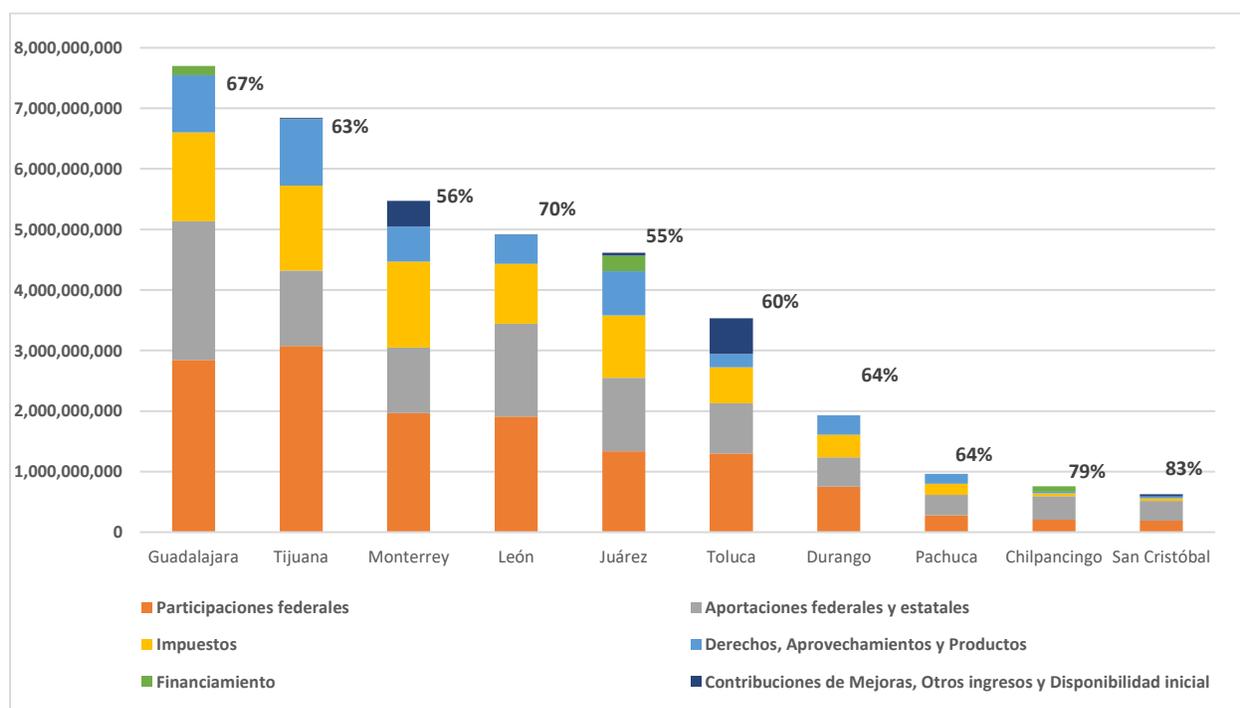
Chiautla, Estado de México. Fitch Ratings subió la calificación de la calidad crediticia del municipio de Chiautla, Estado de México a 'BBB-(mex)' desde 'BB+(mex)' esto como consecuencia de un bajo nivel de endeudamiento a largo plazo, la generación de ahorro interno lo cual se deriva de la contención del gasto y una inversión municipal superior a la media de sus pares de calificación. De acuerdo con el comunicado de Fitch Ratings, la calificación de Chiautla se fundamenta en un adecuado control del gasto, y prácticas administrativas orientadas a mantener orden en las finanzas y la ausencia de contingencias en materia de pensiones y jubilaciones.

Durango, Durango. En diciembre de 2017 Fitch Ratings aumentó la calificación crediticia del municipio de Durango, Durango a 'AA-(mex)' desde 'A+(mex)'. Este aumento en la calificación de se deriva de la generación de ahorro interno consistentemente fuerte, un nivel de endeudamiento bajo y controlado como consecuencia de una política prudencial y a un fortalecimiento continuo en su liquidez. La eficiencia recaudatoria sobresaliente y la ausencia de contingencias relacionadas con el sistema de seguridad social y la gestión del organismo administrador del agua fueron consideradas como las principales fortalezas. La calificación está limitada por la baja proporción de inversión con respecto al gasto total y por el tamaño de la economía, que es comparativamente pequeña en contraste con sus pares en el mismo rango de calificación.

3. Diversidad Municipal y estructura de ingresos

Dado que el universo municipal es muy diverso en sus características socioeconómicas como tamaño de población, ingresos, etc., para ilustrar como esta diversidad se refleja en la estructura de ingresos municipales, a continuación, se presenta la composición de los ingresos municipales totales del ejercicio 2016 de una muestra de diez municipios con diferentes niveles de desarrollo, población, ingresos per cápita, entre otros indicadores. Se puede ver que en todos los casos las aportaciones federales y estatales y las participaciones federales son la principal fuente de ingresos. En algunos municipios llegan a representar un porcentaje considerable del total, como San Cristobal y Chilpancingo con el 83% y el 79%, respectivamente. En municipios como Monterrey y Juárez los ingresos de origen federal representan menos del 56%. Estas diferencias podrían mostrar las mayores capacidades recaudatorias de municipios con mayor desarrollo socioeconómico. No obstante, destaca el hecho de que para los 10 municipios los ingresos federales y estatales representan más de la mitad de sus ingresos totales. El detalle de la composición de los ingresos municipales se presenta en la siguiente Gráfica.

Gráfica 29
Composición de los ingresos municipales de diez municipios seleccionados 2016



*Elaboración propia con información de INEGI.

Bibliografía de referencia

Alcaldes de México, ¿Cómo mejorar la recaudación de Impuestos Municipales?, 2018

Arquitectura del Ramo 23, centro de Análisis de Políticas Públicas, México Evalúa, 2018

Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos, Leyes de APP estatales

Banco Interamericano de Desarrollo, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos, Experiencia mexicana en asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios, 2016

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C. (2017). Informe Anual 2016.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2006). Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). Análisis e Implicaciones de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Criterios que se utilizan para la asignación presupuestal a entidades federativas y municipios en la Ley de Coordinación Fiscal.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2017). Recursos Identificados en los Ramos 28 y 33 por Entidad Federativa Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Las Asociaciones Público-Privadas como Alternativa de financiamiento para las Entidades Federativas, junio 2016

CNBV.gob.mx

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Diario Oficial de la Federación. (2016). Ley Federal de Deuda Pública.

Diario Oficial de la Federación Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2016

Federación Nacional de Municipios de México. (2017). Análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 para Municipios.

Fitchratings.com

IMCO. Índice de Competitividad Urbana 2016

IMCO. Índice de Información Presupuestal Municipal 2016

INEGI. Base de datos municipales

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2016). Catálogo de Programas Federales 2016.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Guía Técnica 4 La Planeación del Desarrollo Municipal.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Guía Técnica 6 Proyecto de Ley de Ingresos Municipales.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2017). Catálogo de Programas Federales para los Municipios 2017.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. 2006. Tomo 4. Finanzas Municipales.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (s.f.). Programas Federales para Municipios.

Moody's.com/mex

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2014). Participaciones Pagadas a Entidades Federativas, enero de 2014.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Marco de Referencia para la Comprensión del Ramo 33

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Conceptos básicos Ramo 28

Sat.gob.mx

StandardandPoors.com/Americas