

Enrique Cabrero Mendoza*

Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México

¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?¹

En este documento se exploran algunos casos de gobiernos estatales y se recupera información de censos municipales, a fin de tener una idea más clara de las fortalezas y debilidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales por tipos de estados y municipios. En un primer momento, se recuperan algunos elementos de la discusión en torno al tema de las capacidades administrativas locales. En un segundo momento, se lleva a cabo una exploración en casos de gobiernos estatales. Por último, se analizan datos del conjunto municipal nacional.

Palabras clave: descentralización fiscal; finanzas municipales y estatales; gobiernos municipales.

Institutional Capabilities in Subnational Governments in Mexico.

An Obstacle to Fiscal Decentralization?

In this document, some cases of state governments are explored and information is retrieved from municipal census, in order to have a clearer idea of the institutional and managerial strengths and weaknesses of subnational governments by kinds of states and municipalities. First, some elements of discussion around the local managerial capabilities are recovered. Second, an exploration of state government cases is carried out. And finally, data from the national municipal set are analyzed.

Keywords: fiscal decentralization; state and municipal finances; municipal government.

* Enrique Cabrero Mendoza es director del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Correo electrónico: enrique.cabrero@cide.edu. El autor agradece el apoyo de Mauricio López en el análisis de datos y preparación de gráficos.

¹ Artículo recibido el 24 de junio de 2003 y aceptado el 11 de febrero de 2004.

INTRODUCCIÓN

Es claro que la discusión en torno a la descentralización fiscal no sólo debe plantearse en términos económico-financieros. En algún momento es inevitable cruzar el tema con el análisis de las capacidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales. Los beneficios o problemas que genere la descentralización fiscal dependerán, en buena medida, de estas condiciones gubernamentales locales.

Al respecto, en el caso mexicano las posiciones tienden a polarizarse. Por una parte, hay quien sostiene que los gobiernos subnacionales deben tener urgentemente los mayores recursos posibles, ya que de ello dependería la construcción de un nuevo sistema federal e incluso la gobernabilidad nacional. Desde esta perspectiva, la transición política que vive el país reclama urgentemente nuevos equilibrios intergubernamentales y esto sólo se logrará acelerando la descentralización fiscal. Por otra parte, hay quien sostiene que la descentralización fiscal hacia los gobiernos subnacionales debe esperar, ya que éstos no tienen todavía las condiciones institucionales y administrativas requeridas para asumir mayores compromisos. Desde nuestro punto de vista, ambas posiciones extremas fallan al asumir que la realidad de los gobiernos subnacionales es única y uniforme. Ni todos los gobiernos estatales y municipales del país están preparados para recibir una descentralización rápida de recursos, ni todos se encuentran en una situación de rezago y fragilidad institucional. Cada vez más se debe incorporar al análisis la distinción de la realidad estatal y municipal nacional y se deben precisar los matices por áreas de la acción pública local.

Sobre este panorama, desgraciadamente hay muy pocos estudios para el caso mexicano; además, los datos disponibles son insuficientes. En este documento se exploran algunos casos de gobiernos estatales y se recupera información de censos municipales, a fin de tener una idea más clara de las fortalezas y debilidades institucionales y administrativas de los gobiernos subnacionales por tipos de estados y municipios. En un primer momento, se recuperan algunos elementos de la discusión en torno al tema de las capacidades administrativas locales. En un segundo momento, se lleva a cabo una exploración en casos de gobiernos estatales. Por último, se analizan datos del conjunto municipal nacional.

EL ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES
EN GOBIERNOS SUBNACIONALES²

Diversos factores tienen relación con la construcción de capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. Uno de ellos, como lo plantea Shah (1997), es el *intercambio horizontal de información*, el cual puede ser un factor importante a través, por ejemplo, de las comisiones fiscales intergubernamentales o de las asociaciones de gobiernos locales. En dichos espacios se puede generar una dinámica de intercambio de experiencias que generan “aprendizajes cruzados” (Cabrero, 1996 y 2002) o, incluso, imitación de procesos de reforma que, en diversos ámbitos de política pública, han sido identificados como procesos de “isomorfismo institucional” (Powell y Dimaggio, 1989). En este sentido, Freinkman y Yossifov (1998) observan, por ejemplo, que en Rusia las regiones vecinas suelen tener marcos presupuestales y políticas fiscales similares. Hay evidencia suficiente de que el intercambio horizontal de información puede generar procesos multiplicados de fortalecimiento institucional ante la observación de las “mejores prácticas” (Tolbert y Zucker, 1983).

Otro factor de fortalecimiento institucional es la *intensidad democrática en la acción pública local*. Varios estudios sustentan este planteamiento; por ejemplo, en un índice de buena gobernanza, usando una muestra de 80 países desarrollados y en vías de desarrollo, Huther y Shah (1998) confirman que la participación ciudadana y la responsabilidad del sector público van tomadas de la mano, la presión por una rendición de cuentas por parte de la sociedad crea, indudablemente, un ambiente propicio para el fortalecimiento institucional local. Al respecto, es amplia la bibliografía que sostiene la relación directa entre nivel de democratización y propensión al desarrollo de instituciones locales más sólidas.

El *marco regulatorio de las instituciones presupuestales* puede hacer también una diferencia importante entre avances y retrocesos en un proceso de descentralización fiscal. Alesina *et al.* (1999), por ejemplo, observan que, en América Latina, las instituciones presupuestarias³ tienen un importante efecto en el déficit primario;

² Esta sección sintetiza un análisis desarrollado en mayor detalle en Cabrero y Carrera (2001).

³ Las instituciones presupuestarias definidas como “todas las reglas y regulaciones según las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados” (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1999).

la evidencia sugiere que su existencia alienta la disciplina fiscal, es decir, déficit menores. Por su parte, Stein, Talvi y Grisanti (1998), al hablar de instituciones presupuestarias, consideran tres componentes: *a)* marco regulador que impone límites en el déficit; *b)* reglas que determinan la elaboración del presupuesto por el ejecutivo, la discusión en el Congreso y su ejecución; *c)* procedimientos y prácticas asociadas con la transparencia del proceso presupuestario.

De acuerdo con Shah (1997), los países de la región de América Latina no han prestado atención suficiente al fortalecimiento de la capacidad institucional en el marco presupuestal. En este sentido, es necesario reconocer la dificultad de que los gobiernos subnacionales puedan desarrollar instituciones presupuestarias al mismo ritmo que se avanza en la descentralización; en general, este problema es difícil de resolver en la implementación de la descentralización fiscal. En términos generales, los gobiernos nacionales avanzan en la descentralización fiscal sin considerar cuáles son las condiciones en las que se encuentran sus gobiernos subnacionales y, peor aún, sin implementar ninguna política consistente y sistemática para fortalecer sus capacidades administrativas y de gestión (Campbell, Peterson y Brakarz, 1991).

En América Latina también es común observar que los gobiernos subnacionales difícilmente producen estados financieros a tiempo y, si son producidos, su distribución se limita al gobierno central. Las deficiencias en las cuentas financieras y en sus informes hacen difícil evaluar el cumplimiento gubernamental. Los ciudadanos, con frecuencia, no tienen acceso a la información financiera de sus jurisdicciones y, por tanto, son incapaces de evaluarlas y comparar su desempeño con otras comunidades. Además, es común que no existan bases de datos que proporcionen información financiera acerca del desempeño de los niveles subnacionales y, en consecuencia, este desempeño no puede ser revisado sistemáticamente para proporcionar ya sea penalidades o gratificaciones (véanse Winkler, 1994; y Hernández Trillo, 1997).

Otro factor institucional determinante parece ser las *estructuras organizativas emergentes* que surgen en los gobiernos subnacionales con el propósito de atender nuevas responsabilidades de política pública. En ciertos casos, el acondicionamiento administrativo del gobierno subnacional da lugar a nuevos diseños organi-

zacionales, tramos de control más claros y eficientes, redimensionamiento de departamentos, una mayor orientación a resultados y la adopción de sistemas de planeación y control presupuestal modernos y con incorporación de tecnologías de información que facilitan las nuevas tareas. En ocasiones, por el contrario, los gobiernos subnacionales reciben nuevas funciones y recursos y los procesan a través de la estructura y los sistemas tradicionalmente utilizados, lo cual a menudo genera un congestionamiento administrativo y niveles de ineficiencia en la operación cotidiana. Este fenómeno ha sido estudiado para el caso mexicano en áreas de política pública como la educativa, la de salud y la de programas de desarrollo regional, y se han observado diferencias grandes en el diseño organizacional por entidad federativa y, por consiguiente, diferentes niveles de desempeño y distintos resultados de las políticas (Cabrero *et al.*, 1997).

Finalmente, cabe mencionar el *perfil profesional de los funcionarios* como otro factor determinante de las capacidades institucionales en gobiernos subnacionales. De manera particular, este aspecto es importante para el caso mexicano, caso en el que, al no existir un servicio civil de carrera, los diferenciales en capacidades profesionales y formación educativa pueden llegar a ser muy grandes entre gobiernos del mismo nivel e, incluso, entre dependencias dentro de cada administración estatal o municipal.⁴ Nuevamente en México, para los sectores de educación, salud y desarrollo regional, se han observado diferentes niveles de desempeño subnacional, debido, en parte, a diferenciales en el perfil profesional de los funcionarios locales (Cabrero *et al.*, 1997).

Si bien existen otros factores institucionales que podrían ser tomados en cuenta, los mencionados al parecer dan una buena idea de las fortalezas y debilidades institucionales de un gobierno subnacional. En las siguientes secciones exploraremos estos cinco aspectos para el caso de gobiernos estatales y municipales del país.

⁴ Cabe mencionar que, recientemente (abril de 2003), fue aprobada por el Congreso la Ley de Profesionalización del Servicio Público Federal, la cual, sin duda, tendrá efectos sobre la legislación estatal y municipal en la materia.

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES
EN GOBIERNOS ESTATALES: UNA CARRERA A VELOCIDADES DIFERENTES

EL INTERCAMBIO HORIZONTAL DE EXPERIENCIAS EN EL NIVEL ESTATAL

El caso mexicano, al venir de una tradición altamente centralizada y en la cual los gobiernos estatales se subordinaban sistemáticamente al nivel federal, generó una muy débil comunicación horizontal en relación con el intercambio de experiencias de gobierno. Más bien, los gobiernos estatales incorporaban los modelos técnicos y estructuras administrativas que sugería o imponía el gobierno federal. La estandarización de modelos hechos a “imagen y semejanza del centro federal” caracterizó buena parte del siglo anterior.

Por su lado, el nivel federal de gobierno encontró comodidad en mantener capacidades institucionales subdesarrolladas en los niveles estatales, ya que esto permitía una sumisión automática, una coordinación más fácil, una falta de creatividad de administraciones estatales y una mayor dependencia y subordinación hacia el nivel federal. Se trata de un escenario en el que, por una parte, no había en las estructuras administrativas del gobierno federal incentivo alguno para promover un desarrollo institucional más allá de las necesarias capacidades administrativas para llevar a cabo correctamente las tareas encomendadas por el centro. Por otra parte, los gobiernos subnacionales no tenían incentivos de fortalecimiento institucional más allá de lo necesario para responder a los mandatos del centro federal.

Ante la evolución del sistema político mexicano, las cosas han cambiado poco a poco; sin embargo, el intercambio horizontal entre administraciones estatales sigue siendo más la excepción que la regla. En la actualidad, todavía los espacios de intercambio son reducidos y siempre convocados por el centro, tal es el caso de las Reuniones de Funcionarios Fiscales y de algunas áreas de política como el caso de salud con el Consejo Nacional de Salud.

La excepción más reciente a este comportamiento ha sido la Conago (Confederación Nacional de Gobernadores), la cual, más que un espacio de intercambio de experiencias, hasta ahora ha sido más bien una agrupación de gobernadores de oposición que exigen más transferencias fiscales del centro. Sin embargo, pese a este

surgimiento accidentado, es posible que este espacio incluya pronto la totalidad de los gobernadores y que, poco a poco, amplíe la agenda a un intercambio más sistemático y fructífero de experiencias y se convierta también en una mesa de acuerdos para el fortalecimiento institucional de las administraciones estatales. Al menos, ésta sería la evolución deseable.

Es claro que el intercambio horizontal de experiencias todavía es muy débil en México, sobre todo en el espacio de los gobiernos estatales.

LA INTENSIDAD DEMOCRÁTICA DE LA ACCIÓN PÚBLICA EN EL NIVEL ESTATAL

Los cambios democráticos que se han venido construyendo en México desde la última década indudablemente han modificado el nivel de presión al que se ven sometidos los gobiernos estatales por la rendición de cuentas y la transparencia de la información pública. Además, las situaciones de “gobiernos divididos” que han ocurrido en muchos estados del país, con ejecutivos de un color político cohabitando con congresos de mayoría diferente, también han impulsado un cambio profundo. No obstante, si bien las condiciones cambian y las reformas a las constituciones estatales se hacen poco a poco, todavía hay una gran capacidad de los gobiernos estatales para manejar discrecionalmente la información y para generar opacidad sobre muchos procesos de decisión y asignación presupuestal. Además, en muchos casos las reformas han sido aprobadas, pero su reglamentación todavía no se hace y las prácticas gubernamentales siguen siendo las mismas.

Se trata, en este sentido, de un proceso que tomará tiempo. Por el momento, no es claro todavía un cambio significativo en los mecanismos de rendición de cuentas y, por consiguiente, todavía el fortalecimiento institucional es muy desigual entre estados. En términos generales, los informes de recursos públicos están poco desarrollados. Como ha señalado Hernández Trillo (1997), hay pocos gobiernos estatales que estén interesados en hacer públicos sus registros financieros; según una encuesta que este autor aplica sobre los informes de los congresos estatales acerca de los expedientes financieros de estados y municipios, solamente en 85% de los estados la información se dividía en informes específicos de ingreso y gasto. Únicamente en 54% de los estados, esta información fue publicada en el diario

oficial, y en apenas 8% de los estados los informes se publicaban en los periódicos locales.

En otro estudio sobre tres casos estatales analizados en detalle (Cabrero y Carrera, 2001), sólo en un estado se observó que desde hacía algunos años los informes de ingreso y de gasto se publicaban en los periódicos locales y, más recientemente, en dicho estado se estaba haciendo un esfuerzo por proporcionar más detalles en esos informes y promover discusiones públicas con grupos de empresarios y otros actores. En los otros casos estudiados, esto no era un asunto central, simplemente se enviaban al congreso del estado los informes de ingreso y de gasto tal y como el marco jurídico local lo establece. Cabe mencionar que, en este estudio, el estado que había desarrollado mejores sistemas de rendición de cuentas era también el que presentaba mejor desempeño en las finanzas estatales.

MARCO REGULATORIO DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

Como ya se ha mencionado, sin duda el marco regulatorio de las instituciones fiscales estatales representa un elemento clave para la gestión financiera. La exactitud y la claridad de las leyes y normas jurídicas determinan, en gran medida, el rigor y la eficacia con los que se realiza la actividad financiera. Si bien un marco jurídico claro, suficiente y actualizado no es una condición suficiente para el buen manejo hacendario, sí constituye una condición necesaria.

Entre la normatividad más importante del marco jurídico estatal en materia fiscal y presupuestal, se puede mencionar: la ley de hacienda estatal y municipal, que establece los procedimientos generales para la gestión financiera del estado y sus municipios; las leyes de ingreso y de gasto, que explican la cantidad de recursos disponibles para cada año fiscal, y cómo serán utilizados; la ley de deuda pública, la cual determina los procedimientos y límites para contraer deuda; la ley de coordinación fiscal del estado, que establece los criterios para la distribución de transferencias entre los municipios del estado; la ley de contabilidad y presupuesto; la ley fiscal; y la regulación interna de la secretaría de finanzas del estado.

Al respecto, en el estudio ya mencionado (Cabrero y Carrera, 2001), se observó que ninguno de los estados había desarrollado la totalidad de estos ordenamientos.

En el mejor de los casos, se tenía 90% de éstos y, en el peor, 40%. Como se puede ver, es muy irregular el desarrollo institucional en este sentido entre los estados mexicanos.

ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS EMERGENTES EN LAS SECRETARÍAS DE FINANZAS ESTATALES

Otro elemento que hay que considerar es el tipo de estructura organizacional que los estados han adoptado para realizar su actividad financiera. Una estructura enorme y anquilosada que muestra duplicidad y que está saturada con mecanismos de control tenderá a ser más lenta y menos eficiente que otra estructura donde el sistema de gestión es moderno y trabaja de acuerdo con resultados y sistemas de monitoreo. También, es esencial analizar la distribución del personal entre las diferentes áreas, puesto que esto representa un indicador significativo sobre la importancia que cada departamento tiene en el sistema organizacional como un todo (Child, 1973; Mintzberg, 1997; y Pugh, 1968).

En el estudio ya referido sobre tres casos estatales (Cabrero y Carrera, 2001), se mostró que los criterios para determinar la organización interna de los departamentos eran similares en los estados (véase el anexo). El ingreso, el gasto y las áreas de contabilidad y de presupuesto son los más importantes en la estructura, debido a su tamaño y a las funciones que realizan. Entre las diferencias encontradas, se observó que en dos estados las áreas de auditoría e inspección fiscal tenían un peso bastante significativo (21 y 27%), mientras que, en el otro caso, dichas áreas eran casi inexistentes, concentrando sólo a 5% del personal; este último estado era, por cierto, el que presentaba más bajos niveles de desempeño. Por otra parte, entre las características encontradas en un caso estatal sobresaliente en su desempeño financiero, cabe mencionar que la secretaría de finanzas había avanzado significativamente en aplicar un sistema de presupuesto por programas, además de trabajar intensamente en incorporar nuevos apoyos tecnológicos a la operación presupuestal.

PERFIL PROFESIONAL DE FUNCIONARIOS DEL ÁREA FINANCIERA EN ESTADOS

Para el caso estudiado de tres estados, en lo referente al perfil de los funcionarios que trabajan en los departamentos de la secretaría de finanzas en los niveles medio y superior, se analizaron cinco diferentes variables: el tiempo que han trabajado en el sector público; sus antecedentes profesionales, es decir, si han trabajado en el sector público o en el sector privado; sus antecedentes académicos; su nivel académico y la capacitación que han recibido. Todos estos aspectos fueron considerados para los funcionarios del nivel superior y medio de las tres secretarías de finanzas estudiadas (Cabrero y Carrera, 2001). En este sentido, una de las diferencias más significativas entre casos estudiados muestra que, en estados de mejor desempeño financiero, hay una mayor propensión a emprender esfuerzos de capacitación y formación continua.

Es claro que las diferentes capacidades institucionales representan un papel importante en el desempeño financiero de gobiernos estatales. El ritmo y amplitud de la descentralización fiscal hacia el nivel estatal deben claramente estar determinados por el análisis de potencialidades institucionales y administrativas de cada entidad federativa. Una descentralización fiscal a “velocidades diferentes” permitiría que cada estado recibiera nuevas funciones y responsabilidades de acuerdo con sus propios ritmos y potencialidades.

EL DESARROLLO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES
EN GOBIERNOS MUNICIPALES: UNA CARRERA ENTRE DESIGUALES

EL INTERCAMBIO HORIZONTAL DE EXPERIENCIAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

Al igual que en el caso de los estados, en el nivel municipal la tradición ha sido de escaso intercambio de experiencias. Sin embargo, en la última década, la intensidad de dicho intercambio se ha manifestado con mayor vigor que en el espacio de los gobiernos estatales.

Por una parte, las tres principales asociaciones de municipios han impulsado en los últimos años reuniones diversas de intercambio de experiencias de gobierno y de

técnicas administrativas y de gestión entre sus agremiados. Por otra parte, algunas instituciones han iniciado la organización de certámenes, reconocimientos o procesos de certificación, que han animado la interconexión entre gobiernos municipales del país.⁵ Es un hecho que la comunicación horizontal en este nivel de gobierno se intensifica cada vez más y genera poco a poco “aprendizajes cruzados”, con sus consecuentes efectos sobre el fortalecimiento institucional.

LA INTENSIDAD DEMOCRÁTICA DE LA ACCIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

En este sentido, también la acción gubernamental local ha cambiado en los últimos años. En el contexto de la transición democrática mexicana, en el espacio municipal es donde se ejerce mayor presión desde la ciudadanía para la rendición gubernamental de cuentas. Cada vez más se ven surgir cabildos abiertos, consejos ciudadanos, comités de colonos, contralorías sociales, fideicomisos de obra o programas de presupuesto participativo, en el entorno municipal nacional.⁶ Si bien la calidad de la información pública sobre el manejo financiero todavía es insuficiente, al menos se produce con mayor frecuencia y se pone a disposición de la ciudadanía incluso, en ocasiones, a través de sistemas de gobierno electrónico.

Es claro que el escenario nacional es muy diverso en el nivel municipal, pues este nivel de gobierno representa el mosaico nacional de capacidades institucionales de gobierno. Los sistemas de rendición de cuentas más avanzados y confiables se pueden encontrar en este nivel de gobierno, pero, al mismo tiempo, los casos de menor transparencia e incapacidad administrativa también los encontramos en municipios del país. Sin embargo, la presión ciudadana se intensifica en todos los espacios nacionales y cada día es más difícil, para un gobierno municipal, cerrarse a hacer pública la información; el espacio local y la gestión “de proximidad” indudablemente favorecen la rendición de cuentas.

⁵ Al respecto, se pueden mencionar algunos premios que las mismas asociaciones municipales promueven entre sus agremiados, o los reconocimientos del programa “municipios saludables”, o los de “municipios transparentes”, o el premio Gobierno y Gestión Local que desde el año 2001 promueven el CIDE y la Fundación Ford con la idea, justamente, de diseminar experiencias exitosas de gobierno municipal. Sobre este último, puede verse: CIDE-FF, *Prácticas municipales exitosas*, tomos 1 y 2; o E. Cabrero (2002, 2003).

⁶ Véanse M. Bazdresch (2003) o A. Ziccardi (2003).

MARCO REGULATORIO DE LAS INSTITUCIONES PRESUPUESTALES MUNICIPALES

A través de la Encuesta INDESOL-INEGI del año 2000,⁷ podemos constatar que la gran mayoría de los municipios mexicanos se caracteriza por un muy débil marco normativo y reglamentario:

- En 64% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal y en 22% no está actualizado. Es decir, alrededor de 86% de los municipios no cuenta con una normatividad administrativa interna de base.
- En casi 80% de los municipios no hay un reglamento para la planeación.
- En 52% de los municipios no hay un reglamento de obra pública.
- En 20% de los municipios no hay un plan de desarrollo.
- En el año 1995, 72% de los municipios cobraba directamente el predial, en el año 2000, este porcentaje subió a 81 por ciento.
- Sólo en 66% de los municipios del país los valores catastrales están actualizados.

Estos datos nos muestran nuevamente las debilidades institucionales y la gran diversidad de situaciones que se dan en el conjunto municipal nacional. Es necesario avanzar en el fortalecimiento del marco regulatorio local con estrategias diferenciadas; este aspecto se tocará con mayor detalle más adelante. Cabe mencionar que buena parte de la debilidad de este marco regulatorio proviene de rezagos en el trabajo legislativo de los congresos locales; el nivel municipal depende en gran medida de los congresos locales para ser más ambicioso en materia de regulación financiera local (Guillén y Guerrero, 2000).

⁷ Véase *Encuesta Nacional sobre el Desarrollo Institucional Municipal, 2000*, INDESOL-INEGI.

ESTRUCTURAS ORGANIZATIVAS Y SISTEMAS DE GESTIÓN EMERGENTES
EN LAS ÁREAS FINANCIERAS MUNICIPALES

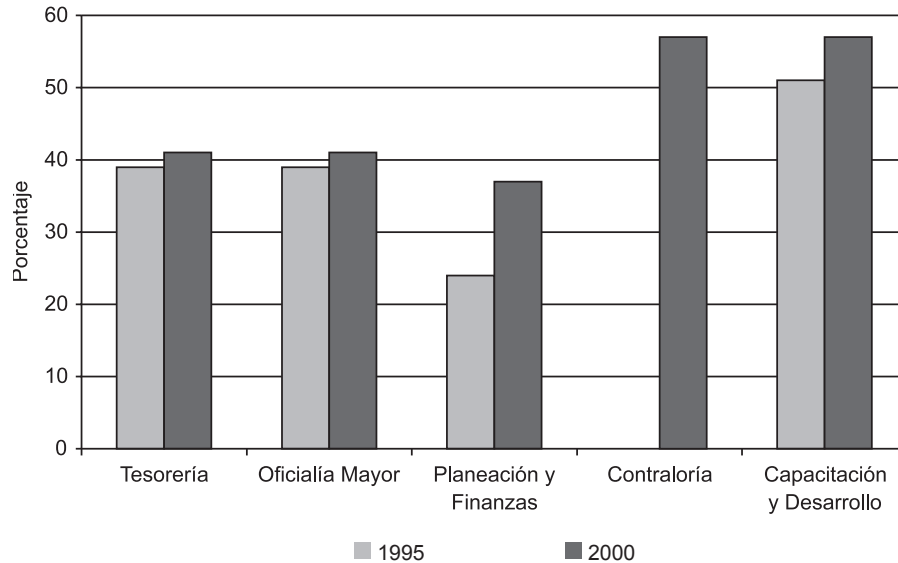
Algunos datos de la mencionada encuesta nos ofrecen un panorama general de las capacidades administrativas municipales:

- En 60% de los municipios del país no existe un área administrativa especializada en acciones de evaluación y supervisión del ejercicio del gasto, tales como una oficialía mayor o una dirección administrativa.
- La gran mayoría de los municipios (75%) reconoce haber recaudado impuestos y derechos 75% por debajo de lo presupuestado.
- En 17% de los municipios todavía no existe una sola computadora para tareas administrativas.

En cuanto a las áreas administrativas con las que cuentan los gobiernos municipales y que tienen mayores repercusiones en el manejo de la hacienda local y en la aplicación racional de los recursos (Tesorería, Oficialía Mayor, Planeación y Finanzas, Contraloría, Capacitación y Desarrollo), se puede observar que, en los últimos cinco años, ha habido en general una mejoría en el conjunto municipal nacional (figura 1). Se ha incrementado el número de municipios con áreas administrativas relacionadas con el manejo de la hacienda local; particularmente destaca el incremento de áreas responsables de promover la capacitación y desarrollo de funcionarios y empleados municipales. Sin embargo, queda claro que la mayoría de los municipios del país todavía no tiene formalmente establecidas las estructuras administrativas básicas para el cuidado y manejo racional de la hacienda local.

Por otra parte, es evidente que las condiciones estructurales de índole administrativa-financiera presentan avances diferentes por tipo de municipio. Si diferenciamos los municipios en cinco categorías: municipios metropolitanos (más de 500 mil habitantes), municipios urbanos medios (entre 100 mil y 500 mil habitantes), municipios urbanos pequeños (entre 15 mil y 100 mil habitantes), municipios semirurales (entre 2 500 y 15 mil habitantes) y municipios rurales (población menor que 2 500 habitantes), encontramos situaciones claramente diferentes. Por ejemplo, la

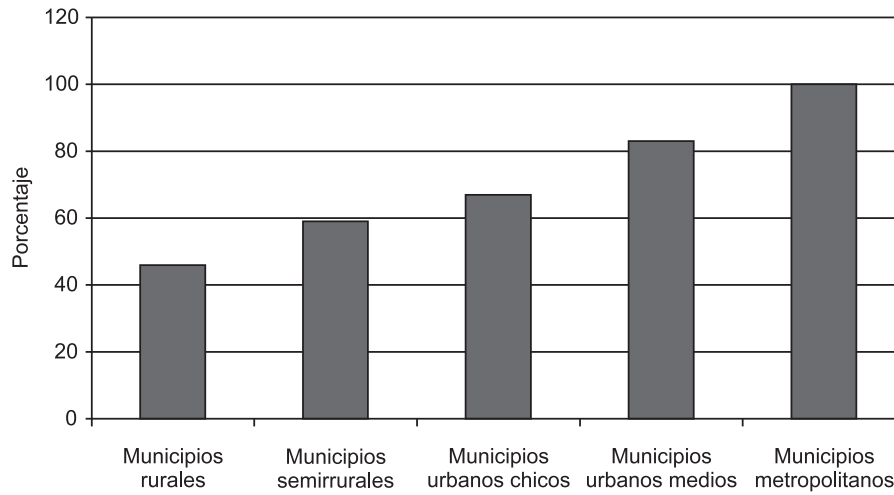
FIGURA 1. MUNICIPIOS QUE TIENEN ÁREAS ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON EL MANEJO FINANCIERO (1995-2000)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000*.

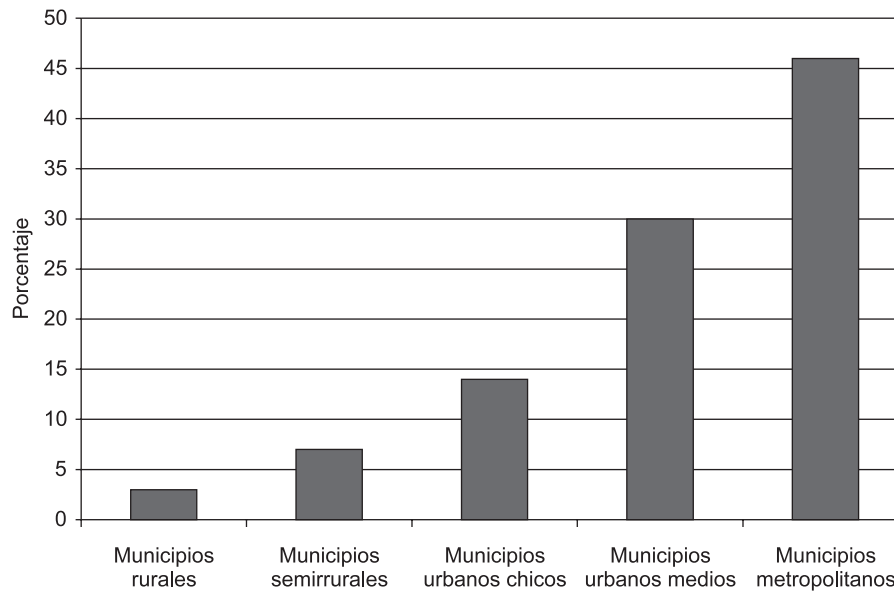
proporción de municipios que cuentan con un plan de desarrollo debidamente aprobado y que pueda servir como guía de la acción gubernamental local y facilitar, así, la capacidad de previsión y orientación de la hacienda municipal, pasa de 81% en municipios metropolitanos a 74% en municipios rurales. Mayor aún es la diferencia si se analiza la proporción de municipios que desarrollan programas a partir del plan y diseñan sistemas o aplicaciones para la administración municipal; en este caso, el rango pasa de 100%, en el caso de municipios metropolitanos, a 46% en el caso de municipios rurales (figura 2). Igual si analizamos el porcentaje que los municipios fueron capaces de recaudar según lo presupuestado, casi la mitad de los municipios metropolitanos estuvieron por arriba de 90%, mientras que sólo 3% de los municipios rurales lo pudieron hacer con ese nivel de eficacia (figura 3).

FIGURA 2. MUNICIPIOS QUE DESARROLLAN PROGRAMAS Y DISEÑAN SISTEMAS



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo Institucional Municipal, 2000.

FIGURA 3. MUNICIPIOS QUE RECAUDAN MÁS DE 90% DE LO PRESUPUESTADO (POR TIPO DE MUNICIPIO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000.

PERFIL PROFESIONAL DE FUNCIONARIOS DEL ÁREA FINANCIERA EN MUNICIPIOS

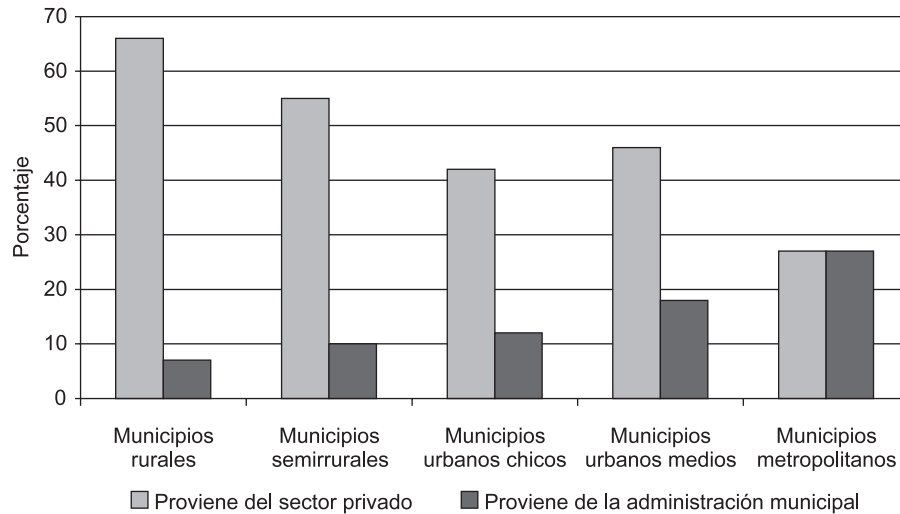
En este sentido, una de las observaciones de partida es que la proporción de personal administrativo ha crecido en el conjunto municipal nacional pasando de 23% en 1995 a 26% en 2000, lo cual, en principio, podría estar ayudando a mejorar el manejo administrativo. Igual cabe mencionar que el área considerada por los municipios como más urgente de reforzar en la administración municipal es el área financiera y contable, lo cual nos muestra la importancia estratégica del personal en este tipo de tareas. De hecho, existen esfuerzos para que el personal participe en seminarios y eventos, aunque esta sana tendencia se encuentra una vez más con mayor intensidad en municipios metropolitanos y urbanos (entre 67 y 100%) que en municipios rurales (36 por ciento).

En lo particular, se pueden analizar los perfiles tanto de presidentes municipales como de funcionarios responsables de áreas relacionadas con el manejo de los recursos financieros. En lo que se refiere a los presidentes municipales, es interesante observar la importante proporción que se sigue presentando a alcaldes provenientes del sector privado (56% en 1995 y 51% en 2000); este aspecto indudablemente tiene un impacto en la visión sobre la actividad financiera de la administración municipal. Esta tendencia es más intensa en municipios rurales (66%) que en municipios metropolitanos (27%) y, por otra parte, en los municipios más grandes es donde algunos alcaldes suelen provenir de la misma administración municipal (27%), mientras que en municipios pequeños este itinerario es prácticamente inexistente (figura 4).

La formación profesional de responsables de áreas relacionadas con el manejo de recursos financieros varía también de manera significativa por tipo de municipio. Como se puede ver en la figura 5, en el caso de municipios metropolitanos, la totalidad de responsables tiene nivel universitario, en contraste con los municipios rurales, donde dichos puestos están ocupados por personal con nivel primaria y secundaria.

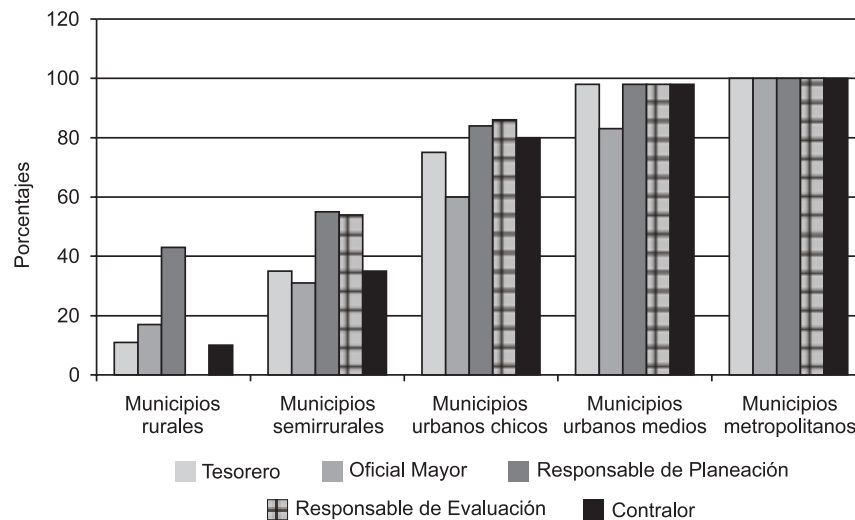
En lo que se refiere al sector del cual provienen los responsables de áreas financieras, se observa que, a mayor tamaño del municipio, hay más itinerarios que provienen del sector público y, a menor tamaño del municipio, se encuentran más iti-

FIGURA 4. ITINERARIO PROFESIONAL DE PRESIDENTES MUNICIPALES (POR TIPO DE MUNICIPIO)



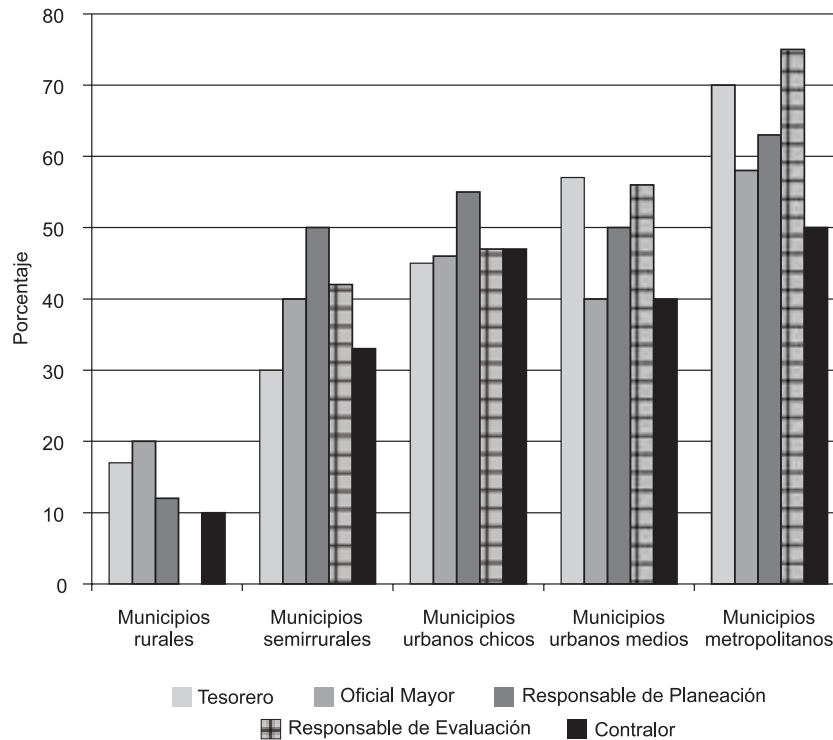
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

FIGURA 5. RESPONSABLES DE ÁREAS FINANCIERAS CON TÍTULO UNIVERSITARIO (POR TIPO DE MUNICIPIO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

FIGURA 6. RESPONSABLES DE ÁREAS FINANCIERAS QUE PROVIENEN DE ACTIVIDADES EN EL SECTOR PÚBLICO (POR TIPO DE MUNICIPIO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000.

nerarios de responsables que vienen del sector privado o de actividades independientes (figura 6). De hecho, la profesionalización es mayor cuanto mayor es el tamaño del municipio; en los municipios grandes, 36% de funcionarios tiene dos trienios o más en la administración municipal, mientras que en los pequeños sólo 9% de los funcionarios está en esta situación.

Es evidente que las diferentes condiciones administrativas y el distinto perfil de los funcionarios locales responsables de actividades financieras son variables que determinan por mucho el desempeño de gobiernos municipales en relación con el manejo de sus haciendas locales. Como se ha podido constatar con los datos de la encuesta, es evidente que los municipios metropolitanos tienen mejores condicio-

nes, sistemas y personal más profesional para llevar a cabo este tipo de tareas que los municipios pequeños.

A fin de establecer más claramente la influencia de los atributos institucionales en el desempeño de las haciendas municipales, se procedió también a identificar una muestra de casos municipales. Dicha muestra se integró con 43 casos de municipios que se caracterizan por dos cualidades. Por una parte, se trata de municipios con una capacidad significativa de generación de ingresos propios (directos)⁸ en relación con municipios similares. Esta cualidad se presenta en municipios que han mantenido un esfuerzo fiscal importante sin relajar la recaudación fiscal (en impuestos y cobro de derechos), pese al crecimiento de las transferencias provenientes del nivel federal; se trata, pues, de gobiernos locales que no han caído en un comportamiento de populismo ni de pereza fiscal. La segunda cualidad es que se trata de administraciones municipales que han luchado por mantener un equilibrio lo más sano posible entre el gasto corriente y el gasto de inversión, es decir, municipios que ejercen un rigor sobre el gasto administrativo cuidando que éste no se dispare.⁹

Ambas características combinadas muestran haciendas locales equilibradas y sanas con alta capacidad financiera¹⁰ para cubrir con ingresos propios sus gastos administrativos; por ello, se seleccionaron estos criterios para la conformación de esta pequeña muestra de casos (véanse las figuras 7, 8 y 9; en el anexo se presentan los datos de la muestra).

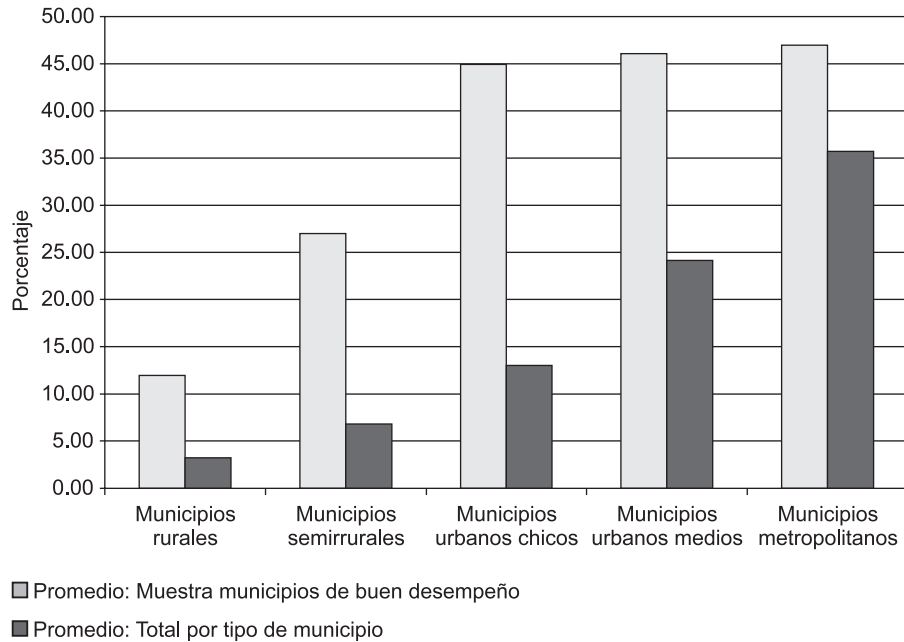
Al observar las cualidades institucionales y administrativas de este grupo municipal, se confirma la relación estrecha que guardan con el desempeño financiero. Por una parte, se observa que este grupo de municipios cobra directamente el predial en una proporción mayor (91%) que el promedio nacional (81%), y también, asociado a esto, son municipios que recaudan una mayor proporción que los promedios nacionales. De igual manera, se trata de municipios que tienen áreas administrativas orientadas a la gestión financiera en mayor número que los promedios

⁸ En el anexo puede verse la clasificación de ingresos y gastos de las finanzas municipales.

⁹ Este comportamiento puede dar lugar a debate; sin embargo, dados los indicadores de déficit de infraestructura urbana y rural que prevalecen en el caso mexicano, puede interpretarse como sano un componente significativo de gasto de inversión en el total de egresos municipales. Además, el gasto administrativo (corriente) genera con frecuencia irreductibles en el gasto que generan inercias difíciles de corregir más adelante.

¹⁰ El índice de capacidad financiera se refiere al cálculo: ingreso directo/gasto corriente.

FIGURA 7. PORCENTAJE DE INGRESOS PROPIOS DIRECTOS DEL TOTAL DE INGRESOS (POR TIPO DE MUNICIPIO)

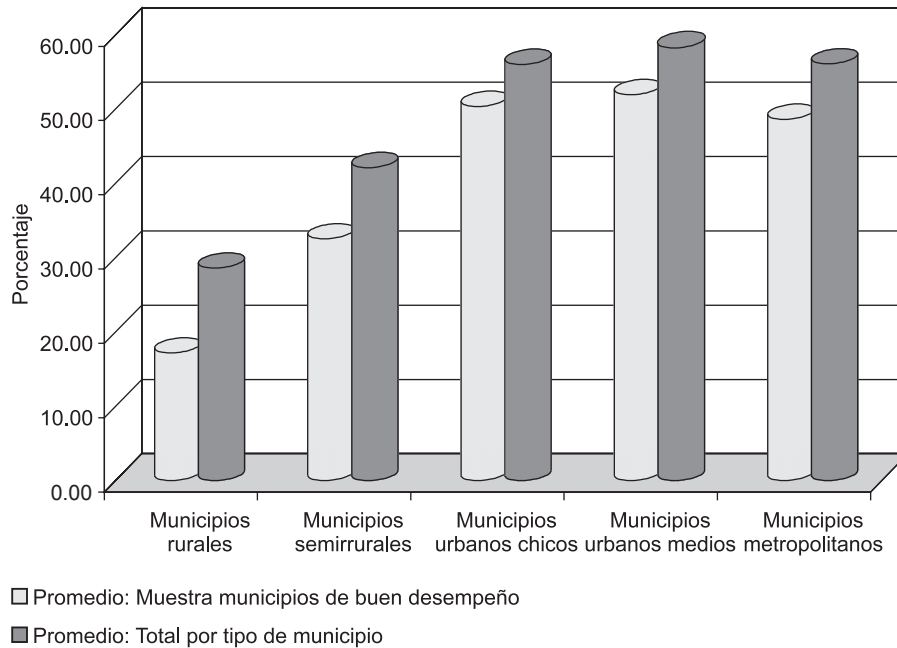


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

nacionales. En cuanto a perfiles de funcionarios, este grupo de municipios presenta una mayor propensión a llevar a cabo actividades de capacitación; el promedio es mayor (80%) que el nacional (65%). Además, en este caso, más presidentes municipales tienen experiencia en el sector público y el perfil profesional de los responsables de áreas financieras es mayor, en promedio, que los nacionales (figuras 10, 11, 12 y 13). Por último, hay una mayor propensión al diseño de sistemas presupuestales y de gestión que en los promedios nacionales (figura 14).

Cabe mencionar que estas tendencias se confirman, tanto si se compara al grupo muestra con las tendencias nacionales como si se compara cada subgrupo del grupo muestra con los promedios nacionales de municipios de un tamaño equivalente. Dicho de otra manera, se corrobora en el análisis que los municipios de mejor desempeño financiero en el conjunto nacional son también los que mayores

FIGURA 8. PORCENTAJE TOTAL DEL GASTO CORRIENTE EN EL TOTAL DE EGRESOS (POR TIPO DE MUNICIPIO)



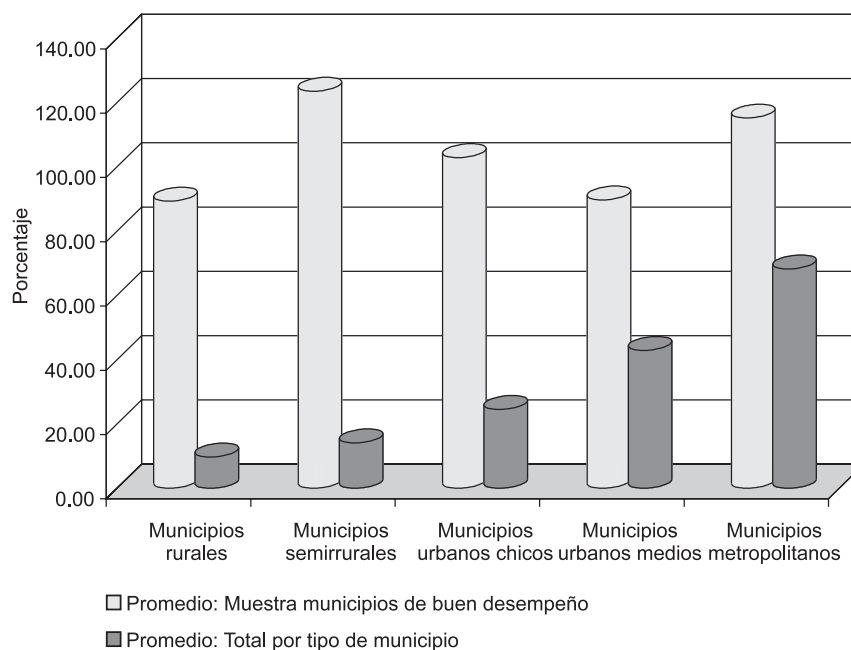
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

cualidades de profesionalización presentan en los responsables de áreas financieras, así como también son los que tienen una infraestructura administrativa financiera más desarrollada, aun cuando se trate de municipios pequeños en comparación con municipios similares. Las capacidades profesionales y administrativas muestran, por tanto, una fuerte correlación con el desempeño financiero. Esta área de la gestión municipal es, por consiguiente, altamente sensible a la profesionalización y de ello dependerán los logros que se alcancen en cada municipio.

COMENTARIOS FINALES

Es indudable que el federalismo fiscal mexicano debe introducir las reformas necesarias para ampliar los espacios de acción y disponibilidad de recursos de los go-

FIGURA 9. ÍNDICE DE CAPACIDAD FINANCIERA (POR TIPO DE MUNICIPIO)

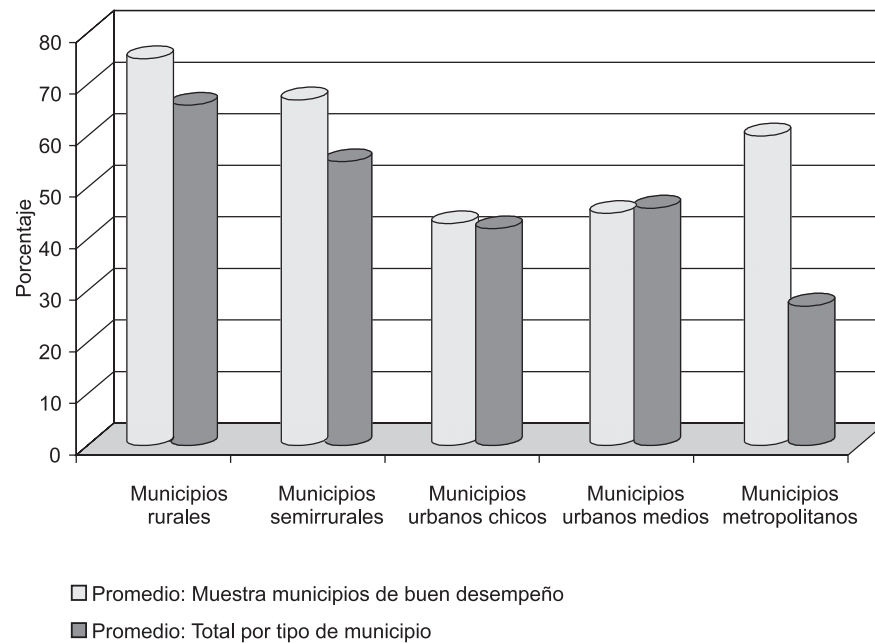


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

biernos subnacionales. Sin embargo, es igualmente cierto que los gobiernos subnacionales deben desarrollar o consolidar en el corto plazo mayores capacidades administrativas y profesionales para llevar a cabo la tarea de la hacienda local; de nada servirían más recursos si las estructuras locales no pueden hacer el mejor uso de ellos y generar el mayor impacto posible en el bienestar regional y local.

Los resultados presentados en este estudio son interesantes, porque proporcionan más elementos para entender que, en un contexto como el mexicano, es necesario ir más allá de los supuestos causales desarrollados en muchos estudios sobre descentralización fiscal. El conocimiento de las condiciones institucionales de cada gobierno subnacional puede convertirse en el factor crucial para determinar en qué medida un proceso de descentralización puede ser más o menos eficiente. Además, debe reconocerse que, al hacer frente a una realidad compleja y heterogénea, la descentralización fiscal no puede ser homogénea y estándar.

FIGURA 10. PORCENTAJE DE PRESIDENTES MUNICIPALES QUE PROVIENEN DEL SECTOR PÚBLICO (POR TIPO DE MUNICIPIO)

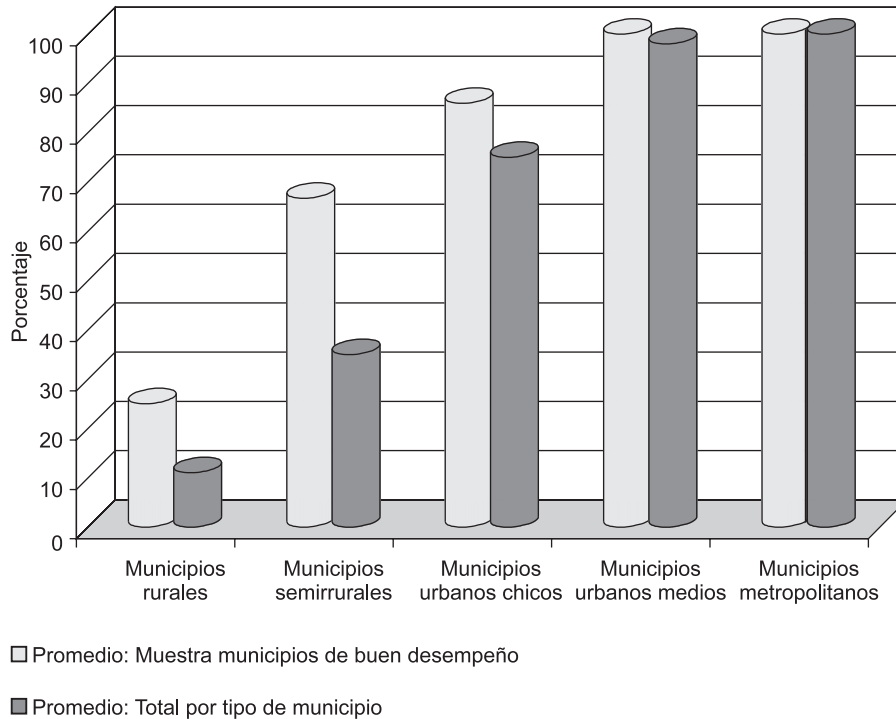


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

Como se observó en este estudio, el marco institucional de la actividad financiera de los estados, así como las diferencias en capacidades profesionales entre servidores públicos, y la infraestructura técnica, son elementos particularmente significativos para explicar las diferencias en la situación financiera de los estados. La descentralización fiscal hacia los estados debe llevarse a cabo a ritmos diferentes, dependiendo de los casos; además, cada entidad federativa debe “optar” por las funciones y potestades que puede ir adquiriendo dadas sus capacidades institucionales.

En el caso municipal, las diferentes realidades institucionales son todavía más evidentes. No es posible continuar dando un mismo tratamiento al conjunto municipal nacional en lo financiero. Existen municipios metropolitanos y urbanos grandes que muestran dinamismo en la generación de ingresos propios y capacidades institucionales y administrativas para manejar la hacienda local y sistematizar el funcionamiento financiero. Por otra parte, existen municipios pequeños y rurales que

FIGURA 11. TESORERO CON NIVEL UNIVERSITARIO
(POR TIPO DE MUNICIPIO)

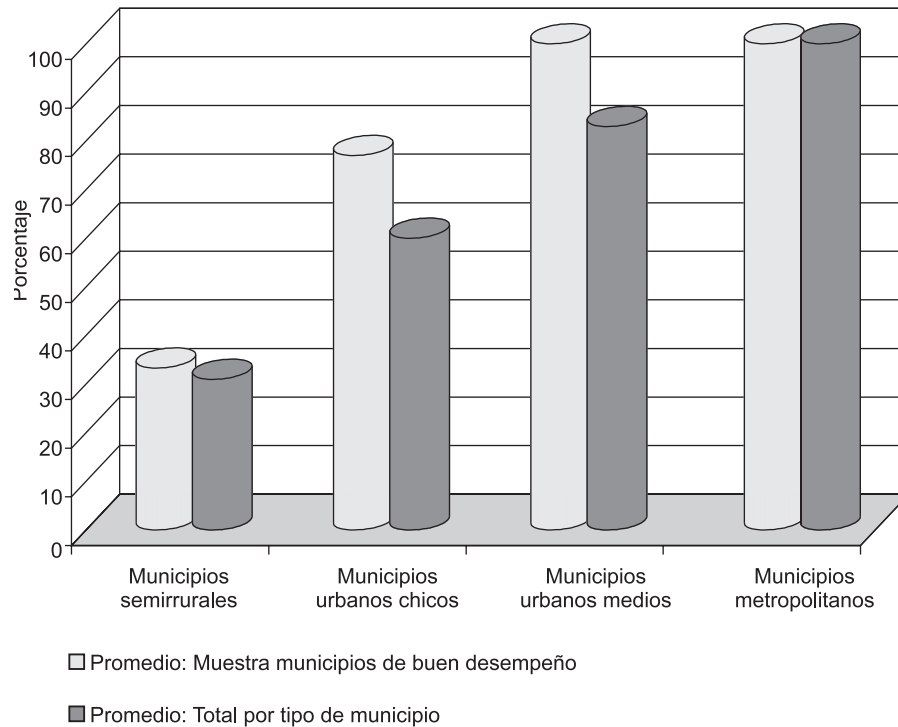


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

no cuentan con las capacidades institucionales, administrativas y profesionales para llevar a cabo una actividad hacendaria dinámica y plenamente autónoma. Los datos de la encuesta INDESOL-INEGI ayudan a corroborar de manera incuestionable estas tendencias. Los municipios urbanos grandes tienen mayores posibilidades para tener haciendas sanas y manejar eficientemente los recursos; los municipios pequeños tienen grandes dificultades para el manejo hacendario, además de enormes carencias.

Sin embargo, es interesante identificar que dentro de estas grandes tendencias hay todavía más matices. Del análisis de un grupo de municipios de diferentes tamaños, pero todos ellos con un nivel de desempeño financiero sobresaliente, se

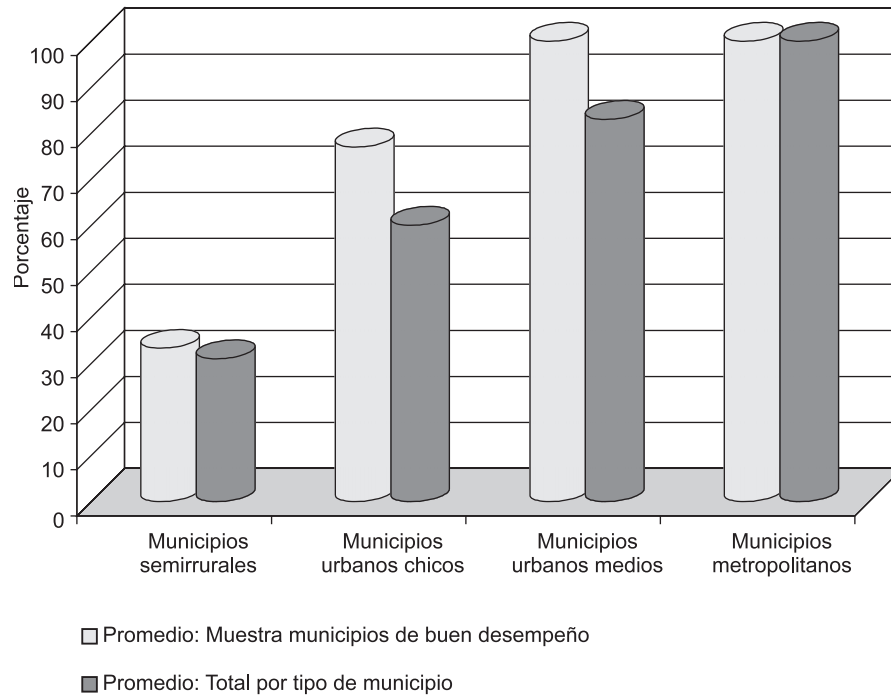
FIGURA 12. DIRECTOR DE PLANEACIÓN CON NIVEL UNIVERSITARIO
(POR TIPO DE MUNICIPIO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

pueden obtener lecciones. Tanto los municipios grandes como los pequeños deben desplegar, cada uno con sus propios medios y posibilidades, un enorme esfuerzo por mejorar las estructuras administrativas y los sistemas de gestión financiera que se tienen. Todos los datos aquí analizados muestran la fuerza de las capacidades institucionales y administrativas como determinantes de un sano funcionamiento de la hacienda local. Los planes, reglamentos, programas de asignación de recursos, sistemas de evaluación, áreas específicas de gestión financiera, previsiones de recaudación, entre otros aspectos, son elementos estratégicos para mejorar el manejo de la hacienda municipal.

FIGURA 13. OFICIAL MAYOR CON NIVEL UNIVERSITARIO
(POR TIPO DE MUNICIPIO)

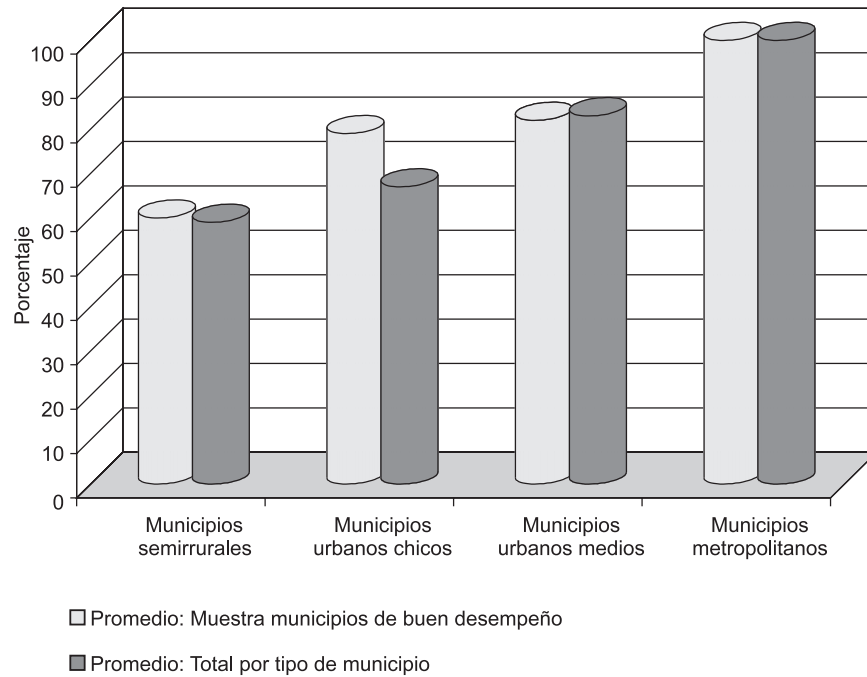


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta Nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

Por otra parte, todo tipo de municipios, en sus diferentes condiciones, debe desplegar un enorme esfuerzo por profesionalizar lo más posible las áreas financieras. Los estudios previos, la experiencia adquirida en el manejo financiero y en la gestión municipal por parte de responsables de áreas administrativas y financieras son elementos determinantes del buen desempeño hacendario, los datos de la encuesta referida lo muestran nítidamente.

Así las cosas, parecería que la agenda de reformas y fortalecimiento financiero municipal está clara. El gobierno federal debe invertir recursos importantes para la capacitación y fortalecimiento de funcionarios municipales, y paralelamente debe avanzar en la transferencia de potestades y de recursos a gobiernos locales. Los gobiernos estatales deben asumir como responsabilidad propia y urgente el apoyo a

FIGURA 14. PORCENTAJE DE MUNICIPIOS QUE DESARROLLAN PROGRAMAS Y DISEÑAN SISTEMAS (POR TIPO DE MUNICIPIO)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la *Encuesta nacional INDESOL-INEGI sobre Desarrollo Institucional Municipal*, 2000.

los municipios en este esfuerzo por mejorar sus capacidades administrativas y profesionalizar a sus funcionarios, llevando a cabo programas diferenciados por tipos de municipios. Cabe mencionar que los congresos locales tienen una enorme responsabilidad, ya que son estas instancias las que deben promover y aprobar sistemas de certificación profesional o servicio civil en el nivel municipal. Además, deben agilizar y no obstaculizar la aprobación de acciones diversas para mejorar la actividad recaudatoria municipal. Por su parte, los gobiernos municipales deben asumir su responsabilidad fiscal, mejorar su recaudación, no descuidar el cobro de derechos, abandonar de una vez por todas el “populismo fiscal”, promover la capacitación y respetar los méritos profesionales, particularmente en las áreas financieras, y cuidar escrupulosamente el gasto, rindiendo cuentas de manera sistemática y abierta a la población sobre el manejo de los fondos públicos de la hacienda local.

La realidad, como se ha mostrado en este estudio, tanto en el nivel estatal como en el municipal, es heterogénea y diversa; por consiguiente, una política de descentralización fiscal exitosa deberá incorporar dos características: diferenciación en el *ritmo* de su implementación y diferenciación en los *instrumentos* para su promoción. ■

ANEXO

COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS
EN TRES ESTADOS ANALIZADOS Y PESO PORCENTUAL DEL PERSONAL
POR ÁREAS ADMINISTRATIVAS

	<i>Caso 1</i>	<i>Caso 2</i>	<i>Caso 3</i>
Oficinas del Secretario	Oficinas del Secretario 4 (1.1%)	—	Despacho del Secretario 10 (3%)
Área de Ingresos	Dirección General de Ingreso 78 (22.2%)	Dirección de Ingresos 146 (24.6%)	Dirección de Ingresos y Fiscalización 227 (69.2%)
Área de Egresos	Dirección General de Egresos 33 (9.4%)	Dirección de Egresos y Control Presupuestal 109 (18.4%)	Dirección de Egresos y Presupuesto 21 (6.4%)
Dirección General Técnica Fiscal	75 (21.3%)	Dirección de Auditoría e Inspección Fiscal 163 (27.5%)	—
Dirección General de Control Presupuestal	41 (11.6%)	—	—
Área de Contabilidad	—	Dirección de Contabilidad Gubernamental y Deuda Pública 85 (14.3%)	Dirección de Contabilidad 21 (6.4%)
Área de Informática	Dirección General de Informática 19 (5.4%)	—	Dirección de Informática 14 (4.3%)
Área Jurídica	Dirección General Jurídica 13 (3.7%)	Unidad de Servicios Jurídicos 20 (3.4%)	Unidad Jurídica 7 (2.2%)
Área Administrativa	Dirección de Administración 16 (4.5%)	—	Unidad Administrativa 18 (5.5%)
Caja General	—	—	10 (3%)
Unidad de Asesoría	15 (4.3%)	—	—
Dirección General de Catastro	58 (16.5%)	Instituto Catastral 70 (11.8%)	—
Total	352 (100%)	593 (100%)	328 (100%)
Núm. de servidores públicos del área financiera × 1 000 habitantes	3	6	3
Porcentaje del área de finan- zas en el total de trabajadores de la administración estatal	(3 000) 11.8%	(10 517) 5.64%	(4 993) 6.57%

Fuente: Cabrero y Carrera (2001).

DEFINICIÓN DE RUBROS PARA INGRESOS Y EGRESOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO

<i>A. Ingresos</i>	
<i>Rubro</i>	<i>Definición</i>
Ingresos	Percepciones monetarias de que dispone el municipio para cumplir con sus funciones.
Impuestos	Contribuciones que pagan las personas físicas y morales previstas en la ley.
Participaciones	Porcentajes de la recaudación federal total que las leyes estatales o federales conceden a los municipios.
Derechos	Pagos por servicios.
Productos	Pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales.
Aprovechamientos	Multas, recargos, gastos de ejecución, reintegro, indemnizaciones.
Deuda pública	Ingresos provenientes de la contratación de créditos.
Por cuenta de terceros	Sobre la propiedad raíz, industria y comercio.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron gastadas el año anterior.
Contribución de mejoras	Pagos por la obtención de algún beneficio.
Transferencias	Recursos de programas estatales y federales previamente determinados.
Ingresos propios o directos	Los que se obtienen directamente de la comunidad: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
Ingresos ordinarios	Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportación de mejoras y participaciones.
<i>B. Egresos</i>	
<i>Rubro</i>	<i>Definición</i>
Egresos	Total de erogaciones del municipio.
Gastos administrativos	Erogaciones que cubren necesidades administrativas (gasto corriente).
Obras públicas y fomento	Gastos en obras o adquisición de equipo para mejorar la administración (gasto de inversión).
Transferencias	Cubren gastos originados por terceras personas o por el pago de intereses de deuda.
Deuda pública	Pago de créditos obtenidos.
Disponibilidades	Cantidades de dinero que no fueron erogadas.
Por cuenta de terceros	Entregas de dinero proveniente de convenios o leyes a terceras personas.

Fuente: Con base en definiciones utilizadas por el INEGI.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, Alberto, R. Hausmann, R. Hommes y E. Stein (1999), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, Working Paper 394, Inter-American Development Bank (IADB), Washington.
- Bazdresh, M. (2003), "Cambio municipal y participación social", en Cabrero (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, M.Á. Porrúa-CIDE, México, pp. 49-85.
- Cabrero, Enrique (coord.) (2002), *Innovación en gobiernos locales*, CIDE-FF, México.
- (2003), *Gobiernos locales trabajando*, CIDE-FF, México.
- (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, M.Á. Porrúa-CIDE, México.
- Cabrero, E. e I. Orihuela (2002), "Finanzas en municipios urbanos de México. Un análisis de los nuevos retos en la gestión de haciendas locales", *Estudios Demográficos y Urbanos*, El Colegio de México, México, vol. 17, enero-abril.
- Cabrero, E. y J. Martínez (2000), "Assignment of Spending Responsibilities and Service Delivery", en M. Giugale y S. Webb, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, Banco Mundial, Estados Unidos.
- Cabrero, E. y A. Carrera (2001), *Fiscal Decentralization and Institutional Constraints. Paradoxes of the Mexican Case*, Documento de Trabajo, DAP-CIDE, México.
- Cabrero, Enrique, Laura Flamand, Claudia Santizo y Alejandro Vega (1997), "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, vol. VI, núm. 2.
- Campbell, T., G. Peterson y J. Brakarz (1991), *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*, Latin American and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, World Bank, Washington.
- Child, John (1973), "Predicting and Understanding Organization Structure", *Administrative Science Quarterly*, núm. 18.
- Freinkman, Lev y P. Yossifov (1998), *Decentralization in Regional Fiscal Systems in Russia: Trends and Links to Economic Performance*, World Bank, Washington.

- Guillén, T. y J.P. Guerrero (coords.) (2000), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, M.Á. Porrúa-CIDE, México.
- Hernández, Fausto (1997), *Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?*, Documento de Trabajo núm. 85, DE-CIDE, México.
- Hommes, Rudolf (1996), *Evolution and Rationality of Budget Institutions in Colombia*, Working Paper 317, IADB, Washington.
- Huther, Jeff y A. Shah (1998), *Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization*, Policy Research Paper núm. 1894, World Bank, Washington.
- INDESOL-INEGI (2000), *Encuesta nacional INDESOL-INEGI sobre desarrollo institucional municipal 2000*, INDESOL-INEGI, México.
- Premio Gobierno y Gestión Local (2001 y 2002), *Prácticas municipales exitosas*, tomos I y II, CIDE-Fundación Ford, México.
- Pugh, D. et al. (1968), "Dimensions of Organizational Structure", *Administrative Science Quarterly*, vol. 13, núm. 1, junio.
- Shah, Anwar (1998), *Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse?*, World Bank, Washington.
- (1997), *Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization*, World Bank, Washington.
- (1994), *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies*, World Bank, Washington.
- (1991), *The New Fiscal Federalism in Brazil*, World Bank Discussion Papers 124, Washington.
- Wildasin, David (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations. Issues for Policy and Research*, World Bank, Washington.
- Winkler, Donald (1994), *The Design and Administration of Intergovernmental Transfers. Fiscal Decentralization in Latin America*, Discussion Papers 235, World Bank, Washington.
- World Bank (1994), *World Development Report 1994. Infrastructure for Development*, World Bank, Washington.
- Zicardi, A. (2003), "La planeación urbana municipal: ¿función normativa o sustento de la gobernabilidad local?", en Cabrero (coord.) (2003), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, M.Á. Porrúa-CIDE, México, pp. 129-154.