

Elementos de competitividad urbana

Recaudación, gasto público y transparencia: retos para los municipios y las ciudades

En México, el municipio es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos y por ello es la instancia encargada de administrar servicios básicos. También tienen facultades para otorgar permisos y licencias de construcción, así como de desarrollo de planes urbanos. En cuanto a su capacidad recaudatoria tienen importantes facultades, sobre todo en lo referente al cobro de predial; sin embargo, la mayoría de los municipios en México son altamente dependientes de los recursos transferidos por la federación y los gobiernos estatales. Esto los ubica en una frágil situación fiscal. La autonomía fiscal de los municipios y las áreas metropolitanas es un factor fundamental para atraer inversión pues es una medida de su capacidad para proveer servicios públicos y resistir a caídas de la recaudación nacional. En este capítulo, IMCO propone una nueva relación de gasto y transparencia entre ciudadanos y gobiernos municipales –mismos que en general son altamente opacos–, así como una estrategia de integración y planificación presupuestal urbana que deje atrás las divisiones artificiales que observamos en ciudades multimunicipales.

Autonomía fiscal

En un sistema federal como el mexicano es importante que los municipios tengan mayor autonomía fiscal por 4 razones:

- a) Es un elemento importante para la **atracción de inversión y la provisión de servicios públicos** pues hace más atractiva a la localidad para residentes y negocios. Al mismo tiempo, permite asignar recursos de una forma más rápida y eficiente a las necesidades específicas y cambiantes de la localidad.
- b) **Permite a los gobiernos locales aislarse de conflictos políticos** referentes a transferencia de recursos de la federación o de los estados. Es decir, evita que elementos metalegales se interpongan en la recepción de recursos para las localidades.
- c) **Es fundamental para resistir de mejor manera choques externos a la economía** pues evita que la totalidad de los recursos dependan de las condiciones generales del país.

- d) **Existe una mayor conexión entre decisiones de gasto y de recaudación.** Esto es relevante, pues la desconexión entre el nivel de gasto de los municipios y su recaudación provoca que los gobiernos locales gasten sin asumir los costos totales;⁹⁵ es decir, con un mayor equilibrio entre gastos e ingresos se evita el “problema de los comunes” en donde los costos para proyectos poco rentables son asumidos por todos y, por lo tanto, su costo político se disuelve.

Para comprender los alcances e implicaciones de dicha autonomía (entendida como la independencia de recursos externos, mediante la mayor recaudación propia) es necesario poner énfasis en las características del pacto fiscal mexicano. Éste tiene su origen en la necesaria coordinación que surgió tras diversas convenciones hacendarias y que dio origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a la Ley de Coordinación Fiscal en 1980. El propósito de este pacto fue una renuncia por parte de los gobiernos locales para recaudar ciertos impuestos, otorgando a la federación esta facultad; si bien mantienen la autoridad de *jure* para cobrar dichos impuestos ninguno la ejerce de *facto*, con excepción de los impuestos a la nómina. Este pacto tuvo enormes ventajas, pues los más de 500 impuestos estatales existentes antes de 1980 fueron sustituidos por un solo IVA nacional, permitiendo así mayor certidumbre para la inversión. Además, el pacto evolucionó hacia la aplicación de fórmulas de coordinación que tuvieran un componente compensatorio hacia aquellos estados con mayores rezagos económicos. Sin embargo, los costos de este sistema se reflejan en la alta dependencia de estados y municipios, lo cual evita que éstos incurran el posible costo político de aumentar su recaudación y crear un sistema de fiscalización eficiente.⁹⁶

No obstante lo anterior, es preciso encontrar los mecanismos que, sin poner en riesgo los beneficios de la coordinación, incorporen incentivos adecuados para que estados y municipios hagan un mayor esfuerzo por desarrollar sus bases tributarias y logren con ello mayor reducir su dependencia de las transferencias federales.

A continuación, se hace una revisión de los puntos más importantes de este tema en México.

Descentralización y federalismo

En las últimas décadas, México ha transitado hacia una descentralización tanto en el plano político como en el fiscal. Si pensamos en el país entre 1940 hasta

95 Díaz-Cayeros, A., McElwain, K. y Romero, V. (2006). *Fiscal and Particularistic Spending Across Countries*, Mimeo, p. 25.

96 Colmenares, D. (2005a). “Equidad y Responsabilidad Fiscal. La Experiencia Mexicana”, *ECONOMÍA*, UNAM, pp. 40-69.

Finanzas públicas sanas y transparencia

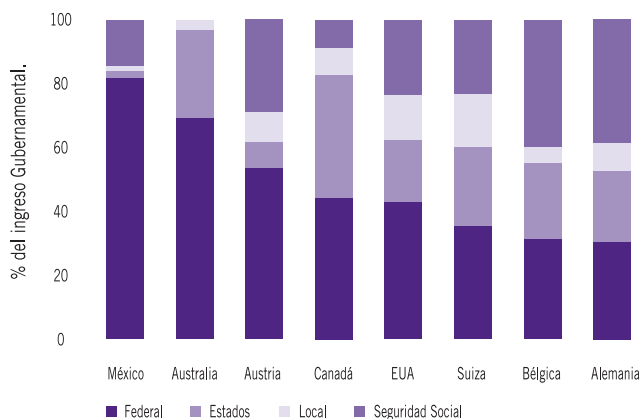
mediados de los años ochenta, y lo comparamos con la actualidad, será fácil darse cuenta que se trata de realidades radicalmente distintas. Hoy, muchas de las elecciones locales son una arena de competencia donde, como mostraron los procesos electorales recientes, ni siquiera los bastiones más tradicionales parecen ser una apuesta segura. Por otro lado, de cada peso que se ejerce de gasto primario, casi 60 centavos corresponden a estados y municipios.⁹⁷

De esta manera, después de un siglo XX en donde dominó el centralismo parece que en el siglo XXI se cumple la definición más amplia de un sistema federal, que se sustenta en dos condiciones suficientes y necesarias. La primera es que los poderes locales emergen de elecciones diferentes a las federales. La segunda es que las regiones deben tener suficientes atribuciones para establecer y recaudar tributos.⁹⁸

Paradójicamente, en el sistema mexicano los municipios tienen mayores facultades impositivas que los estados. Éstos pueden recaudar recursos provenientes del predial, lo cual en teoría les podría otorgar cierta autonomía en cuanto a su dependencia de recursos federales. Sin embargo, en la realidad son pocos los municipios que tienen un grado de autonomía fiscal suficiente como para autofinanciarse. Si sumamos la recaudación propia de los más de 2,400 municipios (considerados como impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones a mejoras), unos 140 municipios concentrarían el 80% de la recaudación municipal total.

Lo anterior es sólo una muestra de las fallas del sistema federal mexicano y un ejemplo de que sus reglas formales no son necesariamente compatibles con la realidad observada. De hecho, a pesar de ser formalmente federalista, la realidad de nuestro arreglo fiscal nos coloca entre los más centralizados del mundo.⁹⁹ En México, casi el 80% de la recaudación nacional es recaudada por la federación, lo cual nos convierte en el país federal de la OCDE donde estados y localidades realizan el menor esfuerzo fiscal (gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Estructura de ingresos gubernamentales para países federales en la OCDE



Fuente: OCDE. Revenue Statistics 1965-2007.

La descentralización ha sido un tema recurrente en los análisis sobre el ingreso y el gasto en México. A pesar del proceso que se ha experimentado en el país y a nivel internacional, las preguntas que parecen todavía pertinentes son qué y cómo descentralizar. Este proceso, que consiste en desplazar poderes de decisión del centro a otros niveles del sistema no es nuevo, existe como modelo de empresa al menos desde el siglo XVIII con la Compañía de las Indias Orientales, que funcionaba bajo un esquema de amplia delegación de poderes.¹⁰⁰ Uno de los temas pendientes en México es el de cómo aprovechar las ventajas de la descentralización para que vuelva más eficiente la labor de gobierno.

La dependencia fiscal del ayuntamiento mexicano

La situación de México en cuanto a grado de centralismo fiscal ha tenido altibajos a lo largo de la historia. Hacia finales del siglo XIX y principios del siglo XX, existía una mayor importancia relativa de los gobiernos estatales y municipales en comparación con el gobierno federal. Para 1900, la recaudación municipal excedía el 1% del PIB, pero hacia 1930 y 1940, después de la primera convención nacional hacendaria, ésta se redujo alrededor de 0.5% del PIB.¹⁰¹ La recaudación municipal ha mantenido esta proporción durante casi setenta años. Actualmente se encuentra en cerca del 0.4% del PIB nacional (ver gráfica 6.2), cifra que es incluso menor a lo que se llegó a observar poco antes de la crisis de 1995. Esta cifra ubica a nuestro país en el nivel más bajo de la OCDE, donde el promedio de recaudación de estos niveles de gobierno es de cerca del 3% del PIB (ver gráfica 6.3).¹⁰²

97 SHCP. (2007). Diagnostico integral de la situación actual de las haciendas públicas estatales 2007, <http://www.shcp.gob.mx/UnidadCEF/Paginas/DiagnosticoIntegral.aspx>

98 Díaz-Cayeros, A. (2006). *Federalism, Fiscal Authority, and Centralism in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 10.

99 Díaz-Cayeros, A. (2004). "Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano", *Política y Gobierno*, XI, 2, p. 229.

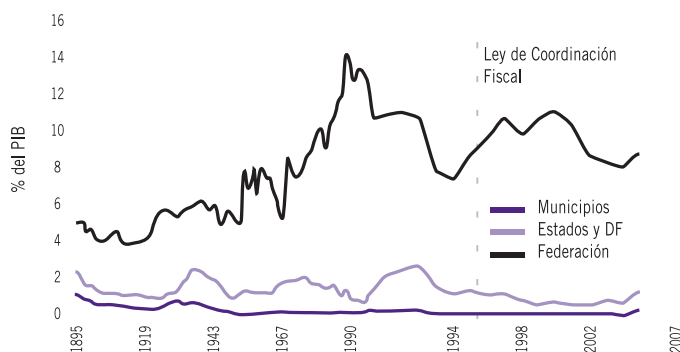
100 "Decentralisation: The process of distributing power away from the centre of an organization" (2009), *The Economist*, http://www.economist.com/businessfinance/management/displayStory.cfm?story_id=E1_TQNJRRJD&source=login_payBarrier

101 Díaz-Cayeros, A. (2006). *Op. Cit.* p.37.

102 OCDE. (2008). *Revenue Statistics 1965-2007*, París: OECD Publishing.

Elementos de competitividad urbana

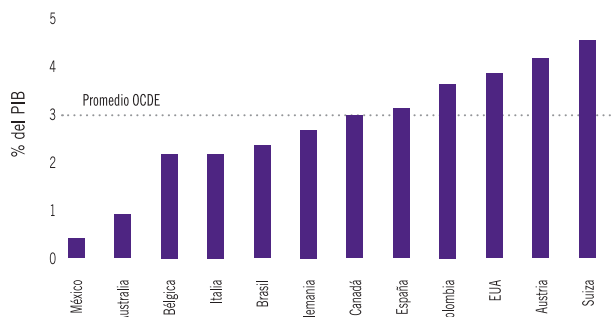
Gráfica 6.2. Ingresos tributarios federales, estatales y municipales, 1895-2007 (% del PIB)



Fuente: INEGI, Banco Mundial, Díaz-Cayeros (2006).

Por ejemplo, en Estados Unidos el nivel de recaudación de los gobiernos locales equivalentes a los municipios mexicanos es de 4% de su PIB, en Canadá del 3% y en Alemania del 2.7%.¹⁰³ Si bien estos países se encuentran en un nivel de desarrollo mucho mayor al de México, también existen casos de economías comparables como Colombia, cuyos municipios recaudan 3.7% del PIB,¹⁰⁴ o Brasil que tiene una recaudación municipal de 2.4% del PIB.¹⁰⁵

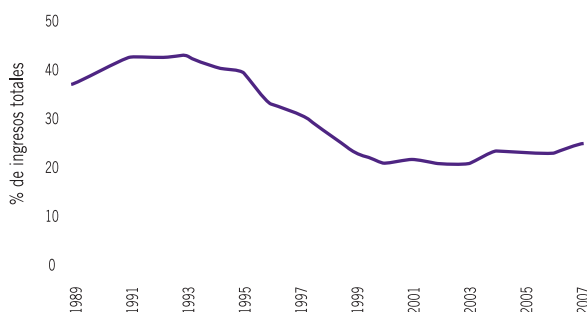
Gráfica 6.3. Ingresos del tercer orden de gobierno para países de la OCDE (% del PIB)



Fuente: OCDE; Ministerio da Fazenda do Brasil; Subgerencia de Estudos Económicos, Banco de la República de Colombia

En el mismo sentido, el promedio de recaudación propia como porcentaje de sus ingresos totales también se ha reducido considerablemente en los últimos años. Al parecer, el aumento en las transferencias que reciben por parte del gobierno federal por intermediación del gobierno estatal ha eliminado el incentivo para aumentar su recaudación. En la gráfica 6.4 se observa cómo antes de la crisis de 1995 la proporción de los ingresos propios municipales era cercana al 40%, hoy ronda el 25%.

Gráfica 6.4. Ingresos propios municipales (% de ingresos totales)



Fuente: IMCO con datos de INEGI

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional buscó otorgar mayores facultades recaudatorias a los municipios, en particular sobre el impuesto predial que antes era potestad estatal. Un punto que enfatizaba dicha reforma era aumentar la capacidad financiera de las haciendas municipales. Sin embargo, son pocos los municipios que han logrado un aumento en este tipo de recaudación. La mayoría de ellos tiene registros catastrales muy deficientes y poco actualizados. En la gran mayoría de los municipios existe un serio atraso en términos tecnológicos y de registro. Esto último, incluso después de las reformas de 1999 con respecto a la capacidad para la proposición de valores catastrales. Con todo y sus deficiencias, este impuesto es la fuente más importante de recaudación propia, pues por sí solo representa cerca de una cuarta parte de sus ingresos propios.

Nuevamente, la diferencia con otros países es significativa. Excluyendo al DF, la recaudación del impuesto predial en México corresponde al 0.11% del PIB nacional,¹⁰⁶ mientras que en Colombia es de 0.51%, en Brasil es de 0.52%, en Argentina de 0.58%, en Chile de 0.69% y en Uruguay de 1.12%.¹⁰⁷

La desigualdad en todos los planos

El caso de la recaudación municipal y la autonomía fiscal de sus ayuntamientos es altamente desigual. Como se mencionó anteriormente, unos 140 municipios recaudan el 80% del total de los ingresos propios municipales. Al analizar los últimos datos disponibles del INEGI para finanzas públicas municipales, se descubre que existen municipios como Puerto Peñasco en Sonora o Los Cabos en Baja California Sur en donde, de sus ingresos totales, cerca del 75% corresponden a ingresos propios; a la vez que existen 1,136 municipios donde menos del 10%

103 OCDE. (2008). *Op. Cit.*

104 Banco de la República de Colombia (2005). *Series estadísticas*, http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm

105 Tesouro Nacional. (2008). *Perfil e evolução das finanças municipais 1998-2007*, Brasília: Ministério da Fazenda, p. 72.

106 IMCO, con información del INEGI y Banco Mundial.

107 Colmenares, D. (2005b). *Problemática derivada de la ausencia de una política fiscal sólida en el impuesto predial*, <http://www.indetec.gob.mx/Eventos/Catastro/Ponencias/D1-01%20David%20Colmenares%20UCEF.pdf>

Finanzas públicas sanas y transparencia

de la totalidad de sus ingresos corresponde a ingresos propios. En general, los municipios presentan una alta dependencia de recursos transferidos, pues en promedio sólo un cuarto de sus ingresos provienen de lo que son capaces de recaudar, el resto provienen de los fondos de aportaciones y participaciones federales correspondientes. Ante el debilitamiento de la producción petrolera esta situación cobra relevancia pues pone en riesgo casi la totalidad de los ingresos de la gran mayoría de los municipios mexicanos y, por tanto, de los servicios que proveen. Sin duda, la situación es sensible y es necesario actuar con urgencia.

Estas diferencias están relacionadas con las características del municipio, tales como si se trata de un municipio urbano, rural o turístico, así como al estado al que pertenecen y a su nivel de desarrollo. En general, los municipios turísticos son los que muestran un mayor nivel de recaudación propia. Como se dijo, municipios como Puerto Peñasco, Bahía de Banderas o Los Cabos tienen un elevado nivel de autonomía (ver tabla 6.1). En términos de ingreso por habitante, el municipio de Solidaridad en Quintana Roo alberga gran parte de las actividades de Cancún y es el que se ubica en mejores condiciones. En 2007 recaudó más de 7 mil pesos por persona, mientras que el promedio de todos los municipios no rebasa los 270 pesos.

Tabla 6.1. Municipios con mayor autonomía fiscal

Municipio	Ingresos propios como % de ingresos totales
Puerto Peñasco (SON)	75.6%
Bahía de Banderas (NAY)	74.9%
Los Cabos (BCS)	74.2%
Playas de Rosarito (BC)	67.5%
Tlajomulco de Zúñiga (JAL)	64.2%
Solidaridad (QROO)	62.8%
Ciénega de Flores (NL)	62.5%
Benito Juárez (QROO)	61.7%
San Pedro Garza García (NL)	61.7%
Juárez (CHIH)	56.3%

Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Como muestra la tabla 6.2, en 2007 aproximadamente sólo 30 de los más de 2,000 municipios (1.2%) tenían la capacidad para que, de sus ingresos totales, la mitad o más fueran propios. Del mismo modo, se observa que la mayoría de los municipios tienen ingresos propios por menos de 500 pesos por habitante al año, e incluso en 40% de los municipios es por menos de 100 pesos al año. En principio, mientras menos autonomía fiscal se presente en los municipios serán más vulnerables a situaciones como la que actualmente se vive en México en el

plano de las finanzas públicas. Puesto en perspectiva, en los 1,136 municipios con poca o nula autonomía fiscal habitan más de 30 millones de personas, lo cual es un serio problema para el desarrollo en el corto plazo de políticas públicas locales, además de que los hace también sensibles a ser cooptados por grupos de interés y organizaciones criminales.

Tabla 6.2. Distribución de la recaudación propia en los municipios

Recaudación propia como % del total	% de municipios	Recaudación propia por habitante	% de municipios
Más de 60%	0.4%	Más de \$4,000 por habitante	0.3%
Entre 50 y 59%	0.8%	Entre \$3,000 y \$3,999	0.1%
Entre 40 y 49%	2.7%	Entre \$2,000 y \$2,999	0.5%
Entre 30 y 39%	5.5%	Entre \$1,000 y \$1,999	3.1%
Entre 20 y 29%	8.5%	Entre \$500 y \$999	11.9%
Entre 10 y 19%	18.0%	Entre \$100 y \$499	43.9%
Entre 0 y 9%	64.0%	Menos de \$100	40.1%

Fuente: IMCO con datos de INEGI.

Las asimetrías existen de manera horizontal y vertical, pues prácticamente en todos los estados existen municipios que son altamente autónomos mientras que otros son muy dependientes. De la misma manera, existen estados que muestran una elevada recaudación y autonomía, mientras que otros presentan debilidades importantes. Por ejemplo, la recaudación total de ingresos propios por habitante del DF es de más de 4 mil pesos al año, mientras que para Chiapas y Oaxaca es de menos de 100 pesos por habitante.

Como se mencionó, el principal elemento recaudatorio de los municipios es el predial. Nuevamente, se puede hablar de municipios que han hecho un trabajo importante para recaudar este ingreso y elevar su cobranza, pero en la generalidad ésta es limitada. Un requisito básico es la implementación de una regulación más clara y consistente para la recaudación del predial, ya que no todos los estados cuentan con las mismas herramientas legales para efectuar una mejor recaudación del predial. En la tabla 6.3 se muestra cómo algunos estados carecen de las leyes y reglamentos necesarios para implementar una recaudación eficiente. La falta de reglamentos y leyes adecuadas impide la optimización de este recurso fiscal.

Elementos de competitividad urbana

Tabla 6.3. Entidades Federativas que cuentan con Leyes y Reglamentos de Catastro, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, 2010

Estado	Ley de catastro del estado	Ley de catastro Municipal	Reglamento de Ley del catastro del Estado	Reglamento de Ley del catastro Municipal	Ley o Reglamento del registro público de propiedad y/o comercio
Aguascalientes	✓	×	×	×	×
Baja California	✓	×	×	✓	✓
BCS	×	✓	×	×	×
Campeche	✓	×	×	×	×
Chiapas	✓	×	✓	×	✓
Chihuahua	✓	×	×	Castañeros, Parras, San Juan de Sabinas, Progreso	×
Coahuila	✓	×	×	×	×
Colima	✓	×	×	×	×
Distrito Federal	×	×	×	×	×
Durango	✓	×	×	Durango	✓
Guanajuato	×	×	×	×	×
Guerrero	×	✓	×	✓	✓
Hidalgo	✓	×	×	×	×
Jalisco	×	✓	×	✓	×
México	×	×	✓	✓	×
Michoacán	✓	×	×	×	×
Morelos	×	✓	×	✓	×
Nayarit	✓	×	×	×	×
Nuevo León	✓	×	×	×	✓
Oaxaca	✓	×	×	×	×
Puebla	✓	×	×	×	×
Quintana Roo	✓	×	×	×	×
Querétaro	✓	×	×	×	×
San Luis Potosí	✓	✓	×	×	×
Sinaloa	✓	×	×	×	×
Sonora	✓	×	×	Agua Prieta y Cajeme	×
Tabasco	✓	×	✓	×	×
Tamaulipas	✓	×	×	Cd. Madero	×
Tlaxcala	×	×	×	×	×
Veracruz	✓	×	×	×	✓
Yucatán	✓	×	×	Kanasín y Mérida	✓
Zacatecas	✓	×	×	×	✓

Fuente: IMCO, con base en las legislaciones locales

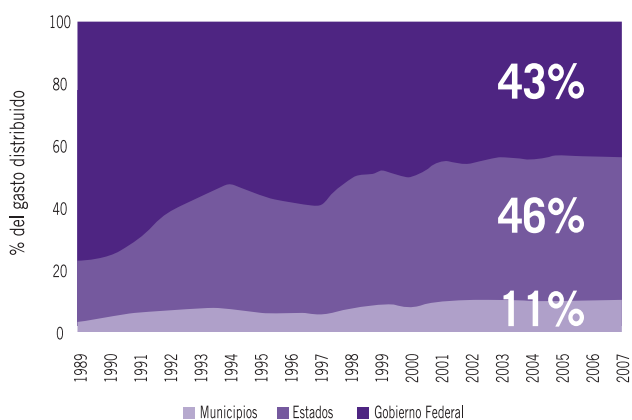
Si bien es cierto que debido a la crisis económica se espera una caída en todos los ingresos gubernamentales, incluidos los ingresos propios municipales, es importante hacer notar que los municipios con cierto nivel de autonomía fiscal son menos propensos a verse afectados por la caída en los ingresos petroleros, además que los municipios más autónomos tienen mayor capacidad para endeudarse con el objetivo de enfrentar las situaciones de coyuntura.

Un análisis a este nivel deja claro que para la mayoría de los municipios es inevitable la necesidad de encontrar soluciones para aumentar su autonomía fiscal, pues se quiere hacer énfasis en que no sólo es relevante el nivel de recaudación, sino el grado de dependencia. Asimismo, para tener una idea clara de los problemas del país tampoco basta analizar los promedios o los totales estatales, si no el detalle del mapa a nivel municipal.

Eficiencia del gasto público

Una vez establecidas las debilidades a nivel de ingresos públicos municipales, es necesario plantear la necesidad del uso eficiente de los recursos. La descentralización antes mencionada ha tenido efectos en las últimas décadas sobre la proporción del gasto público asignada a los municipios que ha aumentado considerablemente. Ésta ha pasado de 5% del gasto presupuestal en 1989 a 11% en la actualidad (gráfica 6.5). Dicha situación ha provocado que este orden de gobierno sea aquel que mayores aumentos presente en su gasto por encima de los gobiernos estatales y del gobierno federal; de este modo en el mismo periodo se observa un crecimiento real acumulado de 150% del gasto presupuestal para los municipios, contra un 55% del gobierno federal (gráfica 6.6).

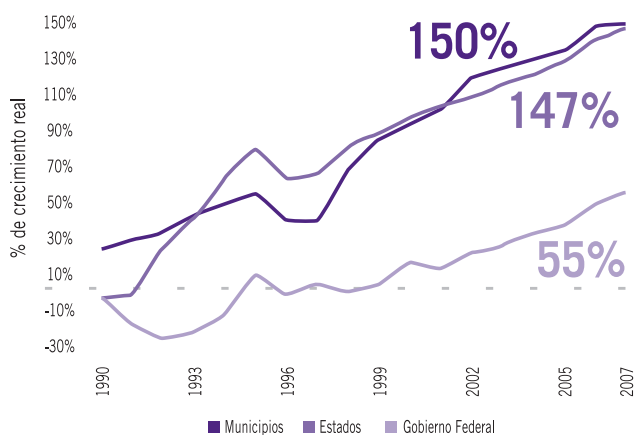
Gráfica 6.5. Distribución del gasto presupuestal en los tres órdenes de gobierno



Fuente: IMCO, con datos del INEGI.

Finanzas públicas sanas y transparencia

Gráfica 6.6. Crecimiento real acumulado del gasto presupuestal en los tres órdenes de gobierno (1990-2007)

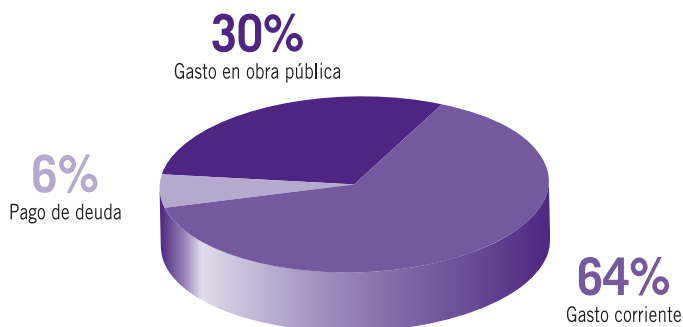


Fuente: IMCO, con datos del INEGI.

Uno de los aspectos a destacar es que buena parte de estos aumentos corresponden al rubro de servicios personales, es decir, al pago de nómina. En los últimos años el crecimiento real promedio del gasto servicios personales ha sido de 9.35% al año, mientras que el gasto en obra ha aumentado 8.7%. Es decir, los gobiernos municipales han engrosado las filas de sus burocracias y/o han otorgado mayores sueldos a sus empleados por montos superiores al gasto en obra pública. Si se agrupa el gasto corriente de los municipios en un solo

rubro y se compara con el gasto en obra, la estructura que se descubre es la que se muestra en la gráfica 6.7 donde se observa que los municipios erogaron en gasto corriente el doble de lo que gastan en obras públicas.

Gráfica 6.7. Distribución del gasto presupuestal de municipios por tipo de gasto.



Fuente: IMCO, con datos del INEGI.

Existen muchas ventanas de oportunidad para lograr que los municipios gasten mejor sus recursos. El primer paso es conocer con precisión el modo en que se ejercen los recursos públicos. Para esto, la transparencia es fundamental para hacer más eficiente el gasto público pues ésta es la manera de exigir un mejor uso de estos. La segunda parte de este capítulo estudia este tema.

Reelección y finanzas públicas: retos en las ciudades mexicanas

David Colmenares Páramo

La competitividad, entendida como la capacidad para atraer inversiones y empleo, tiene que ver con el desarrollo económico de las entidades federativas y los municipios, donde se ubican las ciudades y las zonas metropolitanas, así como con el desarrollo de las finanzas públicas nacionales y locales. La experiencia administrativa de las autoridades fiscales es fundamental para contar con sistemas tributarios eficientes, que no desalienten las actividades económicas ni encarezcan la prestación de servicios públicos, por el contrario, que las incentiven. Así como un sistema de gasto público en infraestructura y seguridad suficiente, eficiente y transparente.

En las zonas urbanas vive la mayor parte de la población del país, los municipios urbanos concentran no sólo a la gente, también la inversión pública y privada, así como los ingresos públicos. De acuerdo con datos del IMCO, en su Índice de

Información Presupuestal Municipal (IIPM), 373 municipios representan cuatro quintas partes del PIB nacional, 65% de la población del País y 65% del gasto público municipal. No pasan de 100 los municipios donde se recaudan cuatro quintas partes del impuesto predial.

Son tan heterogéneos en sus niveles de desarrollo, que en contraparte la mitad de los 2,445 municipios del País se ubican en cuatro estados: Oaxaca, Puebla, Veracruz y Chiapas (Zona Fiscal 7). En la primera entidad, (con 570 municipios, la cuarta parte del total nacional), hay más de 400 municipios que se rigen por un sistema de usos y costumbres, lo que significa que las autoridades no se eligen por el sistema de partidos, y en los hechos no duran los tres años, sino generalmente un año en el cargo, no reciben pago alguno por su gestión y no recaudan el impuesto predial. En estos municipios incluso se considera el trabajo comunitario como una forma de contribución que se monetiza para la distribución de participaciones, proyecto que se contempla aplicar en Guerrero para los municipios donde prácticamente no se recauda un peso en efectivo de predial o cualquier otro tributo o derecho municipal.

Elementos de competitividad urbana

En esos municipios es imposible hablar de reelección de los alcaldes, sin embargo en las capitales económicas y políticas de los estados, donde se encuentran las ciudades más importantes, sí tiene sentido la discusión sobre la reelección o la ampliación del mandato de los presidentes municipales.

Una alternativa para estos municipios es la ampliación del mandato, ya que en los hechos la reelección de los alcaldes se da, y hay muchos ejemplos de ello, con un periodo intermedio. Por otra parte, la reelección no garantiza una mejor administración, ya que aun cuando los ciudadanos aprobasen la gestión, el partido seguirá decidiendo la postulación, e incluso si no la aprueban, el partido lo puede postular y un año por lo menos sería para trabajar electoralmente la reelección. Sin embargo, con la ampliación del mandato se pueden elaborar y concluir de corrido proyectos importantes, se puede concretar la colaboración intermunicipal, potenciar la colaboración administrativa y mejorar el clima de inversión. El tiempo de la ampliación del periodo es una mejor opción, sin los costos económicos y de tiempo de un proceso electoral adicional, que por lo menos se llevaría un año de gestión.

Competitividad y finanzas públicas

Un clima de inversión adecuado requiere de una economía en crecimiento, sin regulaciones excesivas y un régimen fiscal simplificado, competitivo y transparente en el ejercicio del gasto.

Para ser eficiente, una política impositiva requiere ser sencilla, fácil de administrar, generalizada, progresiva y comprensiva con el clima de inversión. La simplificación de las leyes es fundamental, así como la definición de las tasas que al ser bajas y generalizadas facilitan el cumplimiento voluntario, reducen la elusión y evasión fiscal y fortalecen el potencial recaudatorio de los impuestos. Mientras menos impuestos existan, el sistema será más competitivo, sin embargo, se requiere que en el ámbito local el potencial recaudatorio de los impuestos sea alto. A nivel estatal el único impuesto con potencial recaudatorio es el impuesto sobre nóminas, sin embargo se le ha cuestionado su papel como encarecedor de la mano de obra y sólo hasta hace cinco años, todas las entidades federativas lo instrumentaron, la última fue Aguascalientes. No obstante, sólo en el caso de la Ciudad de México representa la cuarta parte de los ingresos totales, incluido el impuesto predial y las participaciones.

La dependencia de los ingresos de las entidades federativas respecto a las transferencias no condicionadas es muy alto, más o menos el 90% de los ingresos totales. Ello varía de una entidad a otra, por ejemplo, los ingresos propios de Chihuahua representan el 20% de sus ingresos totales, mientras que los de Tabasco sólo el 3%. La excepción es el DF, con el 50% de sus ingresos.

A través de esa vía se transmiten todos los defectos de la recaudación federal, como la petrolización, así como la volatilidad de la misma.

No es un problema de tasas, sino de administración tributaria, de simplificación de leyes, formatos y procedimientos administrativos. Todas las entidades federativas en términos relativos tendrían, a pesar de sus diferencias en niveles de desarrollo, las mismas potencialidades.

Incluso en el caso de los municipios, cuya cabecera es la ciudad capital, el impuesto predial está muy lejos de su potencial recaudatorio, más si lo comparamos con países de similar nivel de desarrollo, los miembros de la OCDE o los principales socios comerciales del país. Recaudamos sólo el 0.2% del PIB.

En muchas entidades federativas no se cobra por el llamado “costo político”, sin embargo en las 100 ciudades que se mencionaban, la recaudación es mejor, destacando el municipio de Zapopan, así como algunos municipios de Guerrero, en el marco de su Sistema de Coordinación Fiscal. Hasta 2007, el reparto del Fondo de Fomento Municipal estaba vinculado a la dinámica recaudatoria del impuesto predial y los derechos de agua, sin embargo, a partir de 2008 esto ya no sucede, puesto que se eliminó cualquier estímulo al ponderar todas las nuevas fórmulas de distribución por el porcentaje de población, sin embargo en algunas entidades se conserva el estímulo para sus propios municipios.

Si se tiene una política tributaria adecuada, un catastro digitalizado, valores catastrales cercanos a los de mercado, tasas reducidas y un modelo recaudatorio eficiente, con los menores tratamientos preferenciales posibles, se puede incrementar de manera sustancial la recaudación del impuesto predial. En la actualidad si sólo cobrasen lo que facturan los municipios en su totalidad, sin mejoras en el catastro y sin mejores padrones, duplicarían la recaudación y, en algunos estados, incluso se multiplicaría por cuatro.

Otros obstáculos

En estados como Oaxaca o Chiapas, un obstáculo importante para la competitividad ha sido la sobrerregulación de los usos y costumbres, que evita avances en materia de infraestructura, condicionando o de plano evitando los derechos de vía para las nuevas carreteras, bloqueando la construcción de un aeropuerto, una presa, la instalación de un centro comercial, o retrasan la operación de un planta eólica, por ejemplo.

Finanzas públicas sanas y transparencia

Además, el subdesarrollo administrativo genera obstáculos adicionales a la inversión en los municipios con mayores niveles de desarrollo, es el caso de las licencias de funcionamiento, los permisos de construcción y la recaudación del impuesto predial. Al respecto, la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial, ha medido estos obstáculos a la inversión, como áreas donde se debe de trabajar para fortalecer la competitividad de las ciudades.

En esto somos también heterogéneos, por ejemplo en el caso de las Licencias de Funcionamiento, a nivel regional ocupan los primeros puestos Chihuahua, Estelí y Mérida, a través de la implementación de ventanillas únicas. En el caso de los Permisos de Construcción, procedimiento generalmente complejo en América Latina, ya se realizan esfuerzos en varios municipios, para mejorar y dejar de ser obstáculo para la inversión. Destaca el *Municipal Scorecard 2008* que “en los primeros puesto se encuentran municipalidades de Nicaragua, Guatemala y México, mientras que en Perú y Brasil se ubican en los últimos lugares”. Diez municipios de México están entre los primeros.

Los dos instrumentos mencionados tienen que ver con el pago del impuesto predial: obtenidos la Licencia y el Permiso, automáticamente el empresario tiene que evaluar el pago del impuesto predial, el cual es un procedimiento obligado para el sector empresarial ante los gobiernos locales.

Por ello, es necesario revisar la administración del Impuesto, al igual que el catastro y los registros públicos de la propiedad, que son base para la recaudación fiscal, la seguridad jurídica y la competitividad. El catastro tiene usos multifinancieros que facilitan la planeación tanto para el propio Gobierno, como para los inversionistas, al eliminar costos innecesarios para el contribuyente. Un buen catastro ayuda a la administración tributaria y a las empresas, como señala el *Municipal Scorecard*, “a las primeras les permite obtener información necesaria para la fiscalización –dimensiones y características de los inmuebles donde se realizan los negocios– lo cual es generalmente parte de la información solicitada en los permisos de construcción, mientras que a los inversionistas les permite hacer una apropiada determinación del impuesto a pagar, evitando pagos indebidos o insuficientes” (2008), por ello es fundamental la modernización catastral para que la autoridad tenga buena información sobre los inmuebles y no cobre ni más ni menos.

No es posible instrumentar una política de incentivos fiscales cuando las leyes promueven burocracia y corrupción, la administración tributaria es obsoleta y opaca, no se cuenta con padrones actualizados, no se ha digitalizado la política de ingresos y no se cuentan con modelos recaudatorios que faciliten el cumplimiento voluntario a través del conocimiento de las leyes locales y la simplificación para el pago de impuestos locales. En el caso del Predial, nada se puede hacer sin un buen Catastro y un buen Padrón.

Ante la ausencia de una planeación adecuada de los ingresos y los gastos de una administración tributaria rezagada tecnológicamente, de la falta de capacitación en los funcionarios responsables de su recaudación y de un modelo recaudatorio ineficiente y complejo, algunos gobiernos locales “se han dado a la tarea de impulsar y desarrollar programas y acciones de modernización catastral que conlleven a mejorar los trámites y servicios a cargo de dichas instituciones registrales, pero sobre todo, con la intención de mejorar su recaudación predial” (INDETEC. Mayo de 2009).

A la par del Catastro, está la modernización del Registro Público de la Propiedad (RPP), fundamental para la seguridad jurídica de los ciudadanos y por lo tanto para crear el ambiente jurídico para la competitividad. Los RPP generalmente dependen de las Secretarías Generales de Gobierno, esto es la parte política de la administración pública, y los Catastros con sus fines multifinancieros, de las Secretarías de Finanzas. La meta es que operen eficazmente, además de propiciar una mejor recaudación del impuesto predial y del de traslado de dominio, así como su integración en una sola dependencia. Es conveniente que sean organismos públicos descentralizados (OPD), con autonomía de gestión. Así se están creando Institutos Registrales en varias entidades federativas, como es el caso de Tamaulipas, Quintana Roo y Guerrero. En el primero y el segundo ya se concretaron y en el tercero se pretende crear el Instituto de la Riqueza Territorial, que integraría ambas instancias, para aprovechar los importantes avances en la modernización catastral en la parte digital y geográfica, la coordinación intergubernamental y en la definición de un nuevo modelo recaudatorio para la recaudación del predial, de los derechos de agua y de ZOFEMAT.

Un paso previo es la integración de ambas instancias en una sola dependencia: en Quintana Roo se integró el registro a la Secretaría de Finanzas, pero en Tamaulipas a la Secretaría de Gobierno. No hay recetas únicas, sólo hay que hacerlo.

Sin embargo, hay obstáculos políticos que inhiben los procesos. Una experiencia fallida es la de Nuevo León, donde se presentó al Congreso local en 2007, una iniciativa para crear el Instituto Catastral y Registral. Algo pasó, hoy sigue siendo una dirección de la Secretaría de Finanzas y Tesorería, con las limitaciones que eso significa para la buena operación del catastro.

Por ello, es importante la integración del catastro y el RPP, que no sólo genera una mayor y más eficiente recaudación tributaria, también genera seguridad jurídica para los inversionistas y ciudadanos en general.

Elementos de competitividad urbana

Participación ciudadana y transparencia

La ausencia de una política de ingresos integral, con impuestos modernos, con objetivos fiscales o recaudatorios y extra fiscales claros, como los de promoción de la inversión, la defensa del ambiente, del empleo y la promoción de la competitividad, limitan las posibilidades para que las ciudades mexicanas sean realmente promotoras de la inversión productiva y, por tanto, más competitivas.

Los ciudadanos de las ciudades mexicanas no tienen injerencia real en la definición de la política fiscal local, los municipios no tienen facultades de iniciativa fiscal. Sus ciudadanos no pueden hacer uso del referéndum o del plebiscito para tener la capacidad de legislar, con los límites que la Constitución impone. La supuesta autonomía municipal generada por el artículo 115 constitucional es en realidad una camisa de fuerza, que supedita al municipio a las decisiones de la legislatura local.

La aplicación de esas figuras, permitiría a los ciudadanos la posibilidad de acertar o errar, de competir con otras ciudades, es un primer paso para potenciar la política fiscal propia y para modernizar los sistemas recaudatorios del municipio, simplificando, desregulando y modernizando tanto las leyes como la administración tributaria.

La transparencia es básica para potenciar el impacto de las finanzas públicas sobre la competitividad y en eso, aunque se han dado avances, aún hay grandes brechas que tienen que ver con un problema que ya se está enfrentado: la contabilidad gubernamental y falta de homologación de los criterios contables entre los propios estados, el gobierno federal y los municipios.

La otra vertiente es la del gasto público, donde el esfuerzo es por la transparencia, ya que aún hoy no se publican por ejemplo, los presupuestos de muchos municipios importantes, otros no desagregan el presupuesto, varios capitales estatales, al igual que los estados no desglosan las transferencias y subsidios que reciben y que pagan. Otra área de opacidad no homologada, es la de sueldos y salarios, así como la de las contribuciones que pagan o que deberían pagar. Por ello, se impulsa la adopción del Presupuesto con Base Resultados y la Homologación de la Contabilidad Gubernamental.

La ausencia de administraciones públicas locales modernas, desarrolladas tecnológicamente, con personal capacitado y bien pagado, al provocar discrecionalidad en el cobro del impuesto predial u opacidad en el ejercicio del gasto, propicia corrupción y generan señales negativas en materia de competitividad.

Finalmente, un tema que no se debe omitir es el del impacto de la conurbación de varios municipios con la ciudad capital, ya que al no existir una coordinación intermunicipal hay diferencias en la calidad de los servicios, la regulación para temas como las licencias de operación y los permisos de construcción y políticas de recaudación generalmente no homogéneas, sin considerar los desniveles de desarrollo económico de los ingresos que recibe cada municipio.

En suma, la reelección no es un reto, sí lo es la ampliación del periodo de los alcaldes, después de definir una tipología que considere los desniveles de desarrollo, que diferencie las diferentes capacidades de los municipios. Las finanzas públicas, su modernización, su transparencia, la rendición de cuentas, la simplificación del pago de los impuestos y la eficiencia en el ejercicio del gasto, el presupuesto con base en resultados y la homologación de la contabilidad gubernamental, son los verdaderos retos para las ciudades mexicanas, identificadas con el municipio.

Transparencia fiscal en la célula de gobierno

En esta sección se presentan los resultados de un estudio reciente del IMCO que constituye la primera evaluación disponible sobre la información presupuestal para los municipios de México,¹⁰⁸ así como el primer análisis sobre las implicaciones que tiene el nivel de transparencia en la información fiscal sobre la competitividad a nivel municipal principalmente en tres aspectos:

1. La descentralización de las responsabilidades de transparencia deteriora la calidad de la información y obstaculiza su evaluación. Las enormes variaciones en formato, calidad y nivel de detalle de las cuentas públicas municipales en nuestro país hacen virtualmente imposible cualquier esfuerzo serio de auditoría. En el mismo sentido, la evaluación de los programas y proyectos no cuenta con bases sólidas para medir su éxito o fracaso.

108 IMCO. (2009). *Índice Municipal de Información Presupuestal 2009*, <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/IIPM%202009.pdf>

Finanzas públicas sanas y transparencia

2. La información presupuestal completa permite realizar comparaciones eficientes que conducen a tomar decisiones óptimas. Por ejemplo, los ciudadanos y competidores políticos pueden evaluar el desempeño de sus gobernantes para premiarlos o castigarlos mediante su voto.
3. La completitud en la información presupuestal de un municipio incentiva la mejoría de los municipios vecinos. El municipio de Huimilpan en Querétaro, por ejemplo, es el único en ese estado que distingue entre empleados base y de confianza, práctica que pudieran emular el resto de los municipios.

Índice de Información Presupuestal Municipal

A pesar de contar con instrumentos para evaluar la transparencia del gobierno federal y los gobiernos estatales, en México no los han existido para evaluar el grado de transparencia del gasto público a nivel municipal. Por ello, el IMCO ha creado un “Índice de Información Presupuestal Municipal” que evalúa la completitud de la evaluación presentada en los Presupuestos de Egresos de los municipios, basándose en la aplicación de un cuestionario de 31 preguntas sobre los Presupuestos.

Para el Índice de Información Presupuestal Municipal 2009, se consideraron los 373 municipios y delegaciones incluidos en este Índice de Competitividad. Sin embargo, solamente fue posible obtener los Presupuestos de Egresos para el Ejercicio Fiscal de 2009 de 97 de ellos, lo que significa que 276 de los municipios evaluados no cumplen con el criterio mínimo de transparencia. Este índice parte de la base de la misma metodología empleada en el Índice Estatal de Información Presupuestal, el cual consistió en aplicar un cuestionario de 43 preguntas a los Presupuestos de Egresos y Leyes de Ingresos de cada estado. Sin embargo, para la evaluación municipal se han eliminado aquellas preguntas no pertinentes a las características jurídicas y políticas de un municipio, y se han agregado preguntas que responden a algún criterio ejemplar de información de gasto municipal.¹⁰⁹

La gráfica 6.8 muestra cómo solamente 97 de los 373 municipios más importantes del país cuentan con la posibilidad de consultar su presupuesto a través de Internet. No sólo eso, sino que 100 de estos 373 municipios ni siquiera cuentan con página de Internet oficial, situación que parece impensable dados los bajos costos que existen hoy para este proceso de la rendición de cuentas.¹¹⁰

Cuestionario

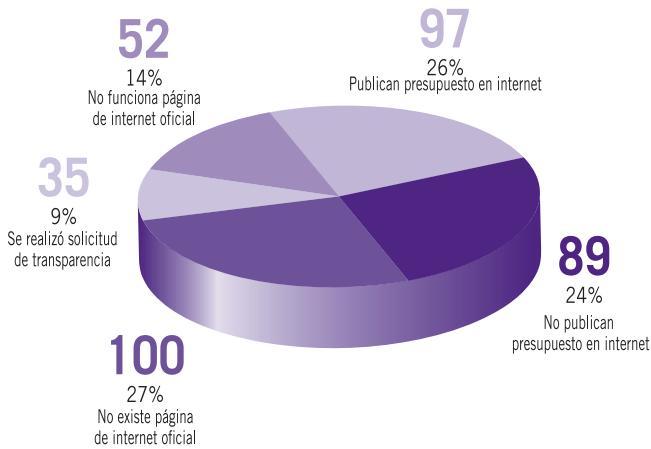
1. ¿Desglosa Presupuesto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información u órgano equivalente?
2. ¿Desglosa gasto del Ayuntamiento por dependencia?
3. ¿Desglosa gasto del Ayuntamiento por programa?
4. ¿Desglosa deuda pública municipal?
5. ¿Desglosa deuda en pago de principal y servicio de intereses?
6. ¿Desglosa pago de ADEFAS?
7. ¿Establece el número de plazas de la Administración Pública Municipal?
8. ¿El tabulador de plazas distingue entre empleados de confianza y base?
9. ¿Establece el número de plazas de la policía?
10. ¿La policía está desglosada entre empleados de confianza y base?
11. ¿Desglosa criterios para incrementos salariales?
12. ¿Presenta un tabulador de salarios de mandos medios y superiores del gobierno?
13. ¿El presupuesto presenta un tabulador de salarios del personal de la policía?
14. ¿Desglosa gastos de comunicación social?
15. ¿El presupuesto está disponible en la página de internet del Ayuntamiento?
16. ¿Establece criterios para la reasignación de gasto público?
17. ¿La Ley de Ingresos está disponible en internet?
18. ¿El presupuesto incluye estimaciones y desgloses de los tres fondos que conforman el Ramo 33?
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FAISM)
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FAISE)
 - Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y DF
19. ¿Desglosa destinos de los fondos que conforman el Ramo 33?
20. ¿Desglosa transferencias a autoridades auxiliares municipales?
21. ¿Desglosa ingresos propios de transferencias federales?
22. ¿Presenta criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes?
23. ¿Se define/utiliza un clasificador por objeto del gasto?
24. ¿Se desglosan los montos destinados a Fideicomisos Públicos?
25. ¿Se desglosan los destinatarios de subsidios?
26. ¿Tiene criterios para aprobar subsidios o fideicomisos?
27. ¿Tiene criterios para administrar ahorros?
28. ¿Se desglosan transferencias para organismos de la sociedad civil?
29. ¿Se desglosan transferencias y subsidios a rubros de la sociedad civil vinculados con desarrollo agrícola?
30. ¿Se establecen montos máximos para asignación directa, invitación y licitación pública?
31. ¿Desglosa por clasificación económica?

¹⁰⁹ Por ejemplo, se eliminaron las preguntas relevantes a los presupuestos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o el Instituto Estatal Electoral, y se agregó una pregunta para determinar si se desglosan transferencias a autoridades auxiliares municipales.

¹¹⁰ Hoy en día cuesta en promedio 173 pesos al año y requiere 2 días para su instalación, lo cual permite que prácticamente cualquier ciudadano con una computadora pueda contar con su ventana al mundo.

Elementos de competitividad urbana

Gráfica 6.8. Disponibilidad de información presupuestal, número de municipios evaluados y porcentaje.



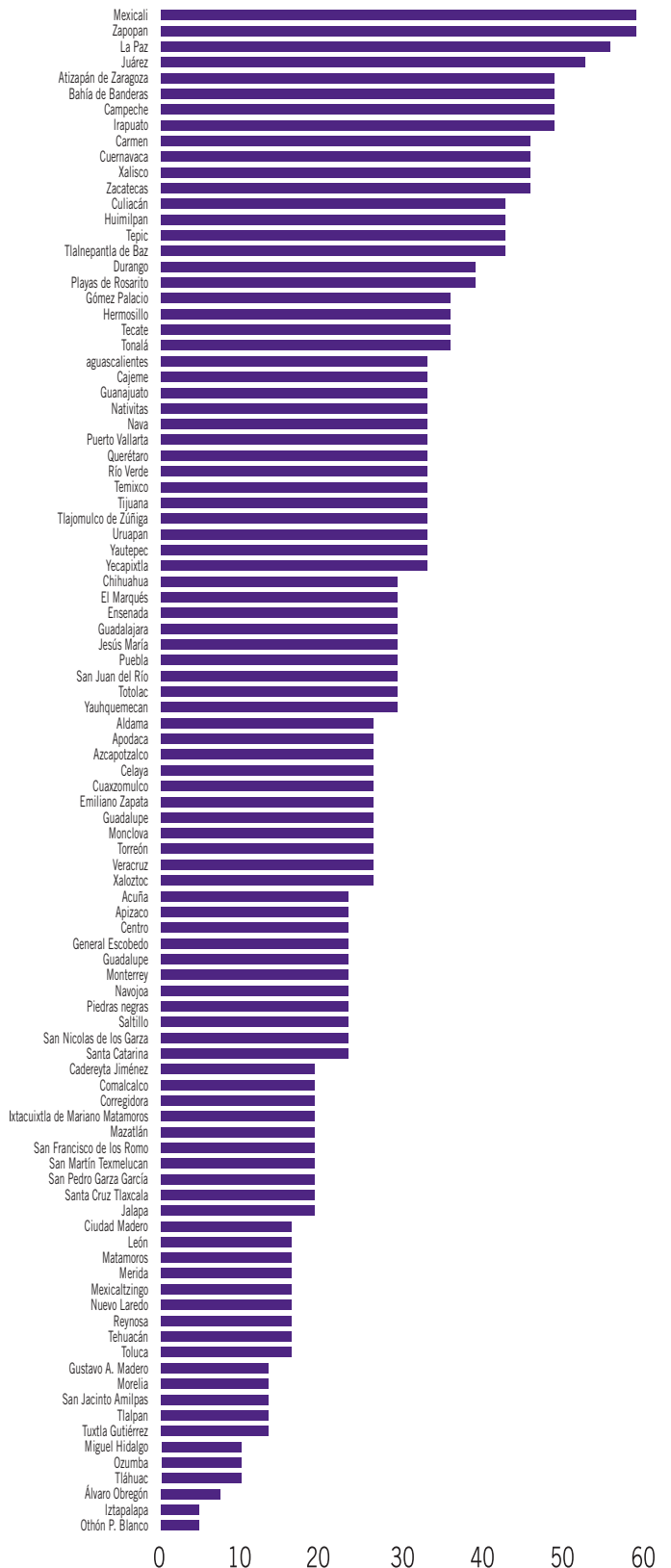
Esto significa que gran parte de los mexicanos no tiene los medios para conocer las finanzas públicas de su gobierno inmediato, tal que más allá del deseo de saber, les resultará imposible incluir en sus decisiones los planes de gasto de los Ayuntamientos para los próximos años.

Resultados

Los resultados del análisis fueron:

Los municipios con información presupuestal más completa fueron Mexicali en Baja California y Zapopan en Jalisco (ver gráfica 6.9). Sin embargo, incluso estos municipios mejor calificados sólo obtuvieron 58 de los 100 puntos posibles. Al mismo tiempo, en los últimos lugares las calificaciones van de 3 a 13 puntos. Entre las peores posiciones se encuentran 6 de las 16 delegaciones del Distrito Federal (Iztapalapa, Álvaro Obregón, Tláhuac, Miguel Hidalgo, Gustavo A. Madero y Tlalpan) y los municipios de Puebla y Morelia, todas ellas siendo importantes demarcaciones económica y demográficamente (ver tabla 6.4). Incluso, se observa una tendencia en donde los municipios con mayores presupuestos son altamente opacos.

Gráfica 6.9. Resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal, (0-100)



Fuente: IMCO, con información de los Presupuestos de Egresos y Leyes de Ingresos municipales para el Ejercicio Fiscal 2009.

Finanzas públicas sanas y transparencia

Tabla 6.4. Municipios con mayores presupuestos

Municipio	Monto presupuestado 2009	Presupuesto por habitante 2009	IIPM (0-100)
Guadalajara	\$4, 526, 555,210	\$2,827	29.03
Tijuana	\$4, 337, 585,440	\$3,075	32.26
Zapopan	\$3, 883, 915,940	\$3,360	58.06
Juárez	\$3, 295, 110,569	\$2,509	51.61
Iztapalapa	\$3, 076, 512,084	\$1,690	3.23
Monterrey	\$2, 949, 206,772	\$2,601	22.58
Gustavo A. Madero	\$2, 655, 207,749	\$2,225	12.9
Puebla	\$2, 356, 527,000	\$1,586	29.03
Mexicali	\$2, 258, 959,993	\$2,639	58.06
León	\$2, 205, 595,559	\$1,726	16.13
Aguascalientes	\$2, 152, 645,000	\$2,977	32.26
Toluca	\$2, 114, 386,198	\$2,829	16.13
Mérida	\$1, 818, 068,104	\$2,327	16.13
Querétaro	\$1, 780, 417,398	\$2,425	32.26
Chihuahua	\$1, 729, 542,294	\$2,279	29.03
Centro (Villahermosa)	\$1, 673, 430,000	\$2,996	22.58
Atizapán de Zaragoza	\$1, 644, 364,535	\$3,480	48.39
Álvaro Obregón	\$1, 626, 616,262	\$2,302	6.45
Hermosillo	\$1, 619, 042,470	\$2,307	35.48
Tlalpan	\$1, 485, 868,165	\$2,446	12.9

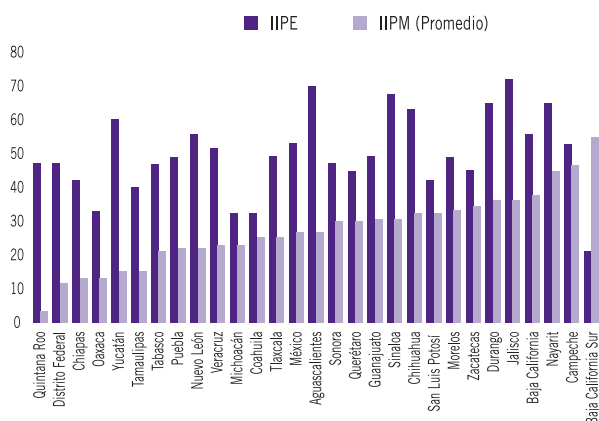
Los resultados sobre la completitud en la información presupuestal municipal son decepcionantes. Como ya se mencionó, de 97 municipios evaluados bajo un esquema que evalúa de 0 a 100, donde 0 es la peor calificación y 100 la mejor, todos obtuvieron un puntaje menor a 60. Asimismo, aquellos municipios con mayor opacidad lograron evitar la calificación mínima por el simple hecho de que su Presupuesto de Egresos se encuentra disponible en la página de internet, o que al menos ofreciera la posibilidad de obtenerlo mediante una solicitud de acceso a la información. En promedio, al considerar únicamente los municipios con presupuesto publicado, la información presupuestal mexicana en ese nivel de gobierno se ubica en 28 de 100 puntos.

Transparencia municipal y estatal

Los resultados anteriores muestran que las obligaciones de transparencia son aún una tarea pendiente en el proceso de descentralización fiscal y política. Como lo muestra la gráfica 6.10, en promedio la transparencia a nivel estatal es muy superior a la municipal. A excepción del estado de Baja California Sur, entidad en la cual el nivel de transparencia estatal es un ejemplo de precariedad absoluta, todos los demás estados tienen un nivel de transparencia superior al promedio de sus municipios. Asimismo, es posible observar que más allá de

la opacidad generalizada de la información, la relación entre transparencia municipal y estatal parecen estar poco relacionadas. El caso más extremo es Yucatán, para el cual los Índices de Información Presupuestal difieren en 44 puntos. Al otro extremo, en el estado de Campeche, la diferencia es de apenas 7 puntos.

Gráfica 6.10. Índice de Información Presupuestal Estatal (IIEPE) vs. Municipal (IIPM)



Cuadro 6.1. Buenas prácticas de presupuestos municipales

No obstante a nivel estatal la calidad de la información presupuestal es considerablemente superior, los estados pueden aprender mucho de sus municipios. Ninguna de las 32 entidades y ningún otro municipio en México presenta un tabulador de sueldos por nombre y puesto de cada funcionario público como lo hace el municipio de Amealco en Querétaro. Este tipo de información es crucial para la exigencia y rendición de cuentas a nivel municipal, ya que personaliza las responsabilidades de cada funcionario e internaliza los riesgos de actuar en forma indeseable, a diferencia de la burocracia a nivel estatal o federal en la cual el nombre de cada servidor público es de mayor conocimiento popular, lo que dificulta que el mal gobierno pase desapercibido. Del mismo modo, el municipio de Xalisco, en Nayarit, es uno de los pocos que presenta un tabulador por puesto y el número de empleados para cada plaza (ver imagen 6.1). Asimismo, no sólo es menester transparentar la burocracia sino la manera en que se emplean los recursos de toda organización financiada con recursos públicos. La imagen 6.2 muestra un buen ejemplo de desglose de gastos de las dependencias del municipio de Mexicali en Baja California, en cuyo presupuesto se informan por capítulos los egresos de una última instancia del gobierno, como lo es el zoológico de la ciudad.

Elementos de competitividad urbana

Imagen 6.1. Tabulador de sueldos por funcionario, Xalisco, Nayarit

CAPITULO CONCEPTO PARTIDA	DENOMINACION	ASIGNACION			POR CAPITULO
		BASE	MENSUAL	ANUAL	
RAMO II TESORERÍA					
1000 SERVICIOS PERSONALES					
TESORERÍA MUNICIPAL					
1	Un Tesorero Municipal	7,778.40	7,778.40	93,340.40	1,849,507.08
2	Secretaria	1,901.56	1,901.56	22,818.72	
3	Encargada de Contabilidad	11,400.50	11,400.50	136,806.00	
4	Encargada de Contabilidad	6,006.54	6,006.54	72,078.48	
5	Una Asistente	1,901.56	1,901.56	22,818.72	
5	Dos Cajeras CONTABILIDAD	1,901.56	3,803.12	45,637.44	
6	Un Subdirector Administrativo	1,905.14	1,905.14	22,861.68	
7	Encargada de Contabilidad	8,703.52	8,703.52	104,442.24	
8	Encargada de Contabilidad	8,703.52	8,703.52	104,442.24	
9	Tres Auxiliar de Contabilidad	4,692.14	4,692.14	56,305.68	
10	Una Encargada de Administración	6,006.54	6,006.54	72,078.48	
11	Tres Auxiliares de Oficina	1,905.14	5,715.42	68,585.04	

Imagen 6.2. Desglose de gastos específico de cada dependencia, Mexicali, Baja California

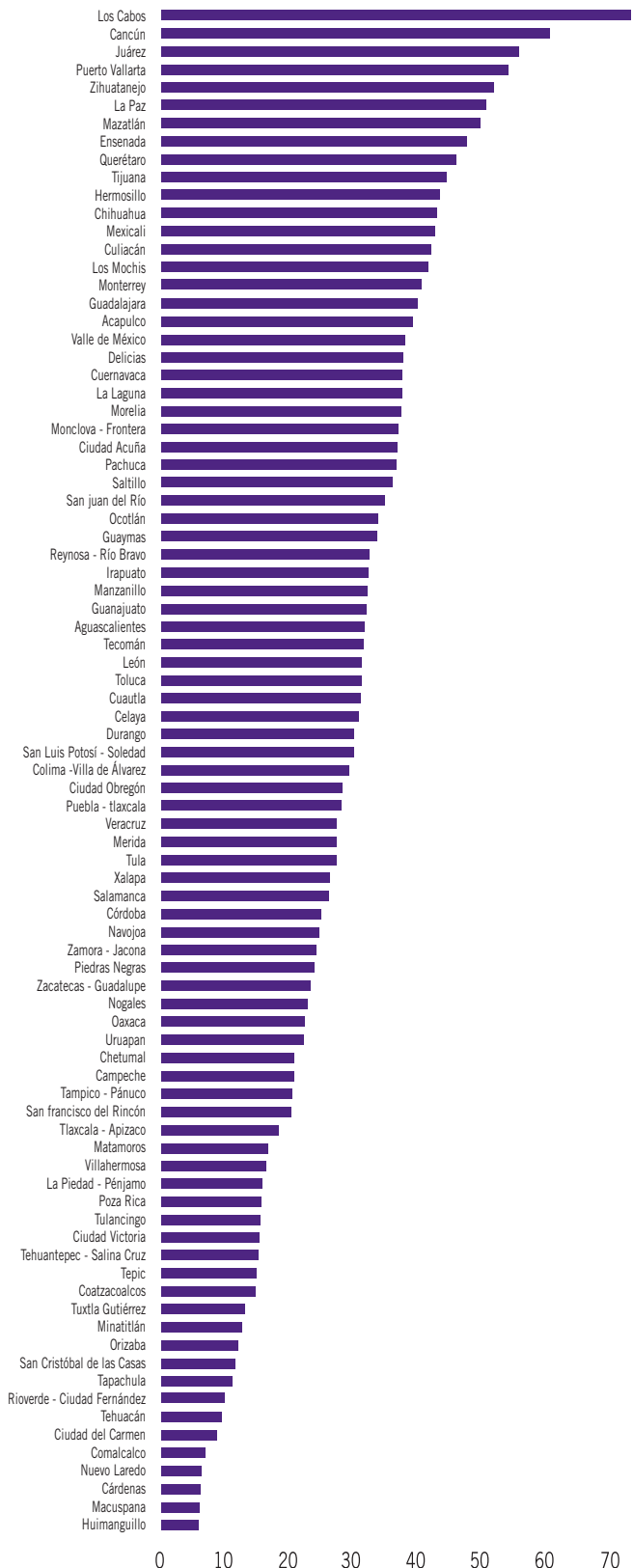
PATRONATO DEL BOSQUE Y ZOOLOGICO DE LA CIUDAD		
PRESUPUESTO GLOBAL DE EGRESOS 2009		
		PRESUPUESTO 2009
SERVICIOS PERSONALES		
10201	SUELDO TABULARES AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 2,701,689.84
10202	EROGACIONES ADICIONALES AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 791,503.78
10203	TIEMPO EXTRA ORDINARIO AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 147,230.00
10205	PRIMA VACACIONAL AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 34,081.39
10206	GRATIFICACIONES DE FIN DE AÑO AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 213,838.80
10232	CUOTAS PATRONALES DE SALUD Y SEG. SOCIAL AL PERSONAL DE CONFIANZA	\$ 950,953.01
10238	RESERVA PARA MOVIMIENTOS DEL PERSONAL	\$ 85,613.07
10301	SUELDO TABULARES AL PERSONAL POR TIEMPO Y OBRA DETERMINADA	\$ 441,345.80
10303	TIEMPO EXTRA ORDINARIO AL PERSONAL POR TIEMPO Y OBRA DETERMINADA	\$ 10,000.00
10305	PRIMA VACACIONAL AL PERSONAL POR TIEMPO Y OBRA DETERMINADA	\$ 3,000.00
10332	CUOTAS PATRONALES DE SALUD Y SEG. SOCIAL	\$ 110,542.54

Midiendo a las zonas urbanas

Al analizar los datos de autonomía fiscal por ciudades, lo cual se hizo sumando los recursos totales y propios de los municipios que integran a las ciudades y zonas metropolitanas, se cuenta una historia diferente. En este caso, por ejemplo, la ciudad de México no puede ser considerada sólo como el DF (cuya recaudación es muy sólida) sino también como los municipios conurbados. De este modo, se observa cómo la capacidad fiscal para financiar proyectos urbanos con recursos propios es menor que para otras ciudades del país (gráfica 6.11).

Si bien es un caso hipotético, este ejercicio muestra la capacidad real que tendría una ciudad para proveer servicios a su población con sus propios recursos. Esta autonomía les otorga una capacidad de aislamiento de choques económicos externos, sobre todo los relacionados con el petróleo. Además, esta autonomía fiscal urbana puede ser un factor importante para la creación de sistemas intermunicipales de servicios básicos, como limpia o transporte, de tal modo que se logre una integración más coherente de las ciudades. Sin embargo, es indispensable hacer notar que esto implica también un tema de negociación entre los municipios financieramente más fuertes y los más débiles que conviven en una misma ciudad.

Gráfica 6.11. Autonomía fiscal de zonas metropolitanas (% ingresos propios de ingresos totales)



Nota: El municipio de Tuxtepec no despliega datos de finanzas públicas, por lo que esta ciudad no aparece.

Finanzas públicas sanas y transparencia

La brecha fiscal que existe entre distintos municipios que conviven en una misma ciudad es un tema que debe ser atendido a nivel local y federal. Esta disparidad no sólo evita una correcta integración urbana sino que también implica que la calidad de los servicios sea muy diferente entre distintas jurisdicciones, provocando así diferencias en la calidad de vida y en los incentivos para la inversión.

En la tabla 6.5 se muestran diferentes casos en donde, dentro de una misma ciudad, existen amplias diferencias en ingresos gubernamentales y, por lo tanto, capacidad para la inversión. Por ejemplo, la recaudación per cápita de San Pedro Garza García en la ciudad de Monterrey es 10 veces más alta que en Juárez, municipio que se encuentra a menos de 30km de distancia.

Tabla 6.5. Disparidades internas entre ciudades, ingresos locales propios por habitante

Ciudad	Promedio	Máximo	Mínimo	Distancia (Km)
Valle de México	1,674	DF (sector central) \$4,276	San Salvador Atenco \$66	17
Guadalajara	835	Tlajomulco \$1,470	Tlaquepaque \$448	22
Monterrey	1,089	San Pedro Garza García \$3,733	Juárez \$328	29

Fuente: IMCO, con datos de INEGI

Para resolver estos problemas, la coordinación entre los municipios es un tema fundamental. Ésta es necesaria para proveer mejores servicios públicos y evitar duplicidad de funciones en ciertas áreas. De esta forma, la creación de fondos intermunicipales para abordar problemas específicos que afecten a varios municipios o proyectos que los beneficien de manera conjunta puede ser una alternativa para evitar la dependencia de recursos federales o estatales.

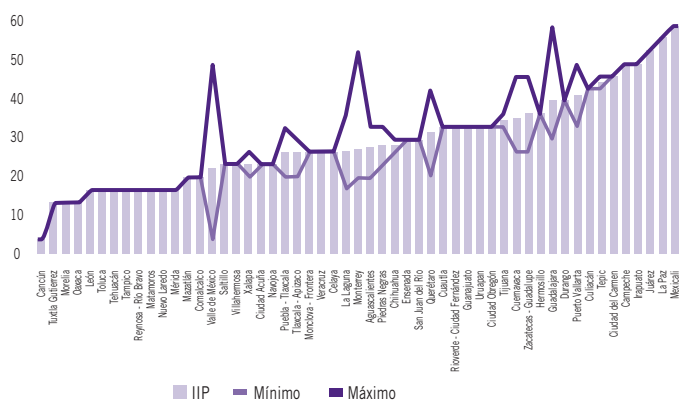
Transparencia metropolitana

El propósito esencial de toda comparación es la motivación. Saber que el vecino es superior incentiva la propia superación. En México, la varianza de la información presupuestal por zona metropolitana es enorme, por ello, existen inmensas oportunidades de aprendizaje y consecuentemente de mejora inmediata. Aunque la gama de municipios cuyas prácticas presupuestales son ejemplares no se restringe a aquellos en zonas metropolitanas o cabeceras de entidad federativa, bastaría con que los municipios aledaños a las zonas metropolitanas adoptaran los mismos estándares de transparencia para que la situación mejorara de manera considerable.

El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) es ilustrativo, pues la diferencia entre el peor y el mejor desempeño presupuestal es muy alta (45 puntos en nuestro índice) (gráfica 6.12). En consecuencia, la información presupuestal que publica la Delegación Iztapalapa puede duplicar su calidad simplemente emulando la estructura del Presupuesto de Egresos del Municipio de Atizapán de Zaragoza en el Estado de México. Estas jurisdicciones se encuentran separadas por una brecha de 26 kilómetros de distancia pero están claramente integradas en la ZMVM.

El espacio social y laboral de un individuo excede con creces las delimitaciones políticas del municipio o delegación en el que reside. Luego, al mismo tiempo que los municipios comparten redes como avenidas o energía eléctrica, es factible demandar que compartan prácticas presupuestales, logrando una homogeneidad presupuestal entre los municipios que conforman las distintas zonas metropolitanas del país.

Gráfica 6.12. Resultados del Índice de Información Presupuestal Municipal por Zona Metropolitana, (0-100)



Nota: En las zonas urbanas donde no aparece el mínimo, la información sólo está disponible para un municipio.

Propuestas de IMCO

Una vez que se ha mostrado una fotografía de la frágil situación que enfrentan las haciendas públicas municipales en México y el grave escenario que se puede llegar a presentar en muchos municipios ante la caída de los ingresos federales, es necesario hacer un balance sobre las posibles soluciones a emprender. A continuación se señalan cinco ejes básicos en los que los poderes locales así como la legislatura y el ejecutivo federal deben trabajar para reducir el impacto de la caída en la recaudación y fortalecer a este nivel de gobierno para beneficio de los ciudadanos.

Elementos de competitividad urbana

1. **Reducción y mayor eficiencia del gasto.** Tradicionalmente, el gasto público municipal en México ha mostrado poca eficiencia y una falta de transparencia. Un caso paradigmático sucedió en 2002 cuando el diario Reforma dio a conocer que el alcalde de Tultitlán ganaba más que Tony Blair, el primer ministro del Reino Unido.¹¹¹ Los años recientes no han mostrado un cambio importante, según un cálculo reciente del IMCO, el gasto en burocracia en los gobiernos municipales tuvo un crecimiento real de 68% entre 2001 y 2007. El año pasado fue particularmente provechoso para los municipios que recibieron 21% más ingresos que en 2007.

El resultado de la mala administración de estos recursos es que ahora el Estado mexicano en todos sus órdenes de gobierno presenta un hueco financiero importante. Es en este momento que se vuelve vital replantear el sistema de gasto de los estados y municipios. Es por eso que antes de plantear cualquier estrategia de aumento de ingresos es necesario abordar el problema del gasto y plantear reducción y eficiencia de éste. En el mismo sentido, es necesario plantear la creación de fondos de ahorro locales para situaciones de contingencia, lo cual implica no sólo replantearse el concepto de subejercicio, sino también aprovechar nuevos instrumentos financieros para optimizar estos recursos.

En un estudio reciente, la OCDE dio ciertas recomendaciones para promover la eficiencia en el gasto federal y local.¹¹² Entre ellas destacan algunas importantes recomendaciones hacia la federación que también deberían tomarse en cuentas para gobiernos locales:

- **Mejorar la relación entre el sistema de auditoría y el sistema de desempeño**, pues actualmente existen ciertas restricciones que, lejos de ayudar a la eficiencia del gasto público, provocan que éste no sea aplicado en los rubros de mayor necesidad. Para remediar esto se propone incrementar la flexibilidad en la ejecución del presupuesto, sobre todo en la aplicación de subejercicios y privilegiando los controles *ex post* sobre los *ex ante*.
- **Mejorar la evaluación por resultados**, ya que si bien la evaluación por resultados ya ha sido introducida para el gasto federal, como lo destaca la OCDE, también es necesario que estados y municipios se integren a este sistema mediante el uso de indicadores claros y consistentes de

desempeño. Sin embargo, el sistema de evaluación debe mantenerse en términos sencillos y concisos, de tal modo que la misma evaluación no se convierta en un proceso burocrático que absorba importantes recursos humanos y técnicos.

- **Establecimiento de proyectos multianuales para la aplicación de proyectos de infraestructura.** A esta recomendación debería agregarse la posibilidad de que para este tipo de proyectos se coordinen en un horizonte de largo plazo uno o varios municipios, incluyendo también al gobierno del estado. También es necesario que en el horizonte de largo plazo se incluyan los servicios urbanos.

2. **Transparencia y rendición de cuentas.** El aumento de la recaudación municipal debe ir acompañado de un proceso que implique dar a conocer al ciudadano lo que se hizo con cada peso de sus impuestos. En este punto se pueden identificar propuestas que giran en torno a 2 ejes, el legal y el de incentivos de mercado.

CAMBIOS LEGALES

- El 1 de enero de 2009 entró en vigor la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que busca armonizar y establecer los criterios de información de entidades públicas, incluyendo estados y municipios. A pesar de que esta iniciativa es un paso importante para transparentar recursos y adoptar mejores prácticas contables, también es una ley con limitaciones importantes. Por un lado, no contempla la homologación de presupuestos ni leyes de ingresos, por lo que no existe un criterio mínimo para que estados y municipios otorguen información clara y confiable al ciudadano.¹¹³ Además, se debe obligar a que estos documentos estén disponibles de forma fácil y de bajo costo para ciudadanos en versiones electrónicas. Otro elemento clave es el de presentarlos de la manera más adecuada, de tal forma que se desglose el gasto programático y se señalen los cambios en ellos.¹¹⁴
- Una manera de ampliar la transparencia es otorgar mayores facultades a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para que sus recomendaciones sean vinculantes (obligatorias) para aquellas entidades que no ofrecen su información pública o que lo hacen de manera deficiente.

111 Padgett, H. y Rodríguez, D. (2002). *Gana más edil de Tultitlán que Primer Ministro de GB, Reforma*, <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx>

112 OCDE. (2009). *OECD Review of Budgeting in Mexico*, París: OECD Publishing.

113 La LGCG define en su artículo 46 fracción II incisos a) y b), la homologación de "Estados analíticos" de ingresos y presupuesto para Estados y Municipios, sin embargo, esto no implica los decretos como tales.

114 OCDE. (2009). *Op. Cit.* p. 16.

Finanzas públicas sanas y transparencia

- Otro elemento que se debe revisar a nivel estatal son los tiempos y formas de fiscalización que varían enormemente entre los estados. El proceso que va desde la entrega del proyecto de presupuestos al poder legislativo hasta la entrega de la revisión de cuenta pública por parte de la auditoría local va de 15 meses para Guanajuato e Hidalgo a 34 meses en el caso de Durango.¹¹⁵ Esto implica que muy pocos congresos locales pueden observar el proceso completo de más de un años fiscal, lo cual les impide beneficiarse del aprendizaje de éste.

INCENTIVOS DE MERCADO

- Las agencias calificadoras han funcionado para otorgar a los inversionistas información y certidumbre sobre la salud financiera de empresas y entidades públicas. Sus mecanismos de calificación pueden aprovecharse para incluir variables relativas a la transparencia de los entes públicos que califican. De este modo, el nivel de transparencia presupuestal podría incluirse dentro de la calificación de riesgo crediticio o de los reportes que publican para así incentivar a mejorar la transparencia.
- Si bien la federación no tiene la facultad de condicionar ciertos recursos transferidos a los estados y municipios, ante la falta de transparencia, sí puede generar incentivos para aquellos entes públicos que cumplan con requisitos mínimos y ejerzan mejores prácticas. Un mecanismo para lograr esto es que las fórmulas que distribuyen recursos extraordinarios premien a aquellos municipios con mejores prácticas contables. Por el contrario, de existir municipios que no se apeguen de manera sistemática a las mejores prácticas contables, es necesario encontrar mecanismos de castigo por medio de condicionamiento de las transferencias que puedan ser retenidas.
- Estimular el mercado de bonos municipales (bursatilizaciones) como alternativa a los préstamos directos a los bancos y como herramienta para impulsar la transparencia. En Estados Unidos y muchos otros países estos bonos, que son en la mayoría de los casos libres de impuesto, han comenzado a utilizarse para atraer inversiones y utilizar capital privado para la construcción de infraestructura.¹¹⁶ Este instrumento también puede servir para exigir a los gobiernos que decidan emitir bonos que cumplan con un nivel mínimo de transparencia que abarque, cuando menos, al proyecto financiado. Por lo tanto, es necesario modificar el

marco normativo de estos instrumentos de modo que se vuelva más preciso en términos de montos y recursos permitidos, fiscalización y transparencia.¹¹⁷

3. **Soluciones novedosas para el aumento de la recaudación.** Es evidente que una de las principales razones para no pagar impuestos es la dificultad que implica en tiempo y esfuerzo. Para reducir esta dificultad es necesario que los municipios utilicen la tecnología y encuentren soluciones de bajo costo y alto impacto que no impliquen la contratación de más burocracia, una de éstas puede ser el gobierno electrónico.

- Un ejemplo de éxito en este rubro es el municipio de Mérida que ha tenido una tasa promedio de crecimiento real anual en su recaudación del predial del 21% en los últimos 10 años; una de las razones fue la implementación de un portal municipal eficiente así como del uso de kioscos electrónicos donde se pueden pagar otros recargos como las multas de tránsito. Existen municipios que cuentan con una página de internet eficiente, donde es posible realizar pagos por medio de diferentes alternativas y sin necesidad de acudir a una oficina físicamente.

Tabla 6.5. Los 10 municipios con mayor calidad de e-government

Municipio	Calificación
Mérida (Yucatán)	189
Puebla (Puebla)	188
San Luis Potosí (San Luis Potosí)	186
Hermosillo (Sonora)	182
San Juan del Río (Querétaro)	176
Culiacán (Sinaloa)	172
Playas de Rosarito (Baja California)	161
Ciudad Victoria (Tamaulipas)	160
León (Guanajuato)	160
Tlaxcala (Tlaxcala)	154

Fuente: IMCO, con base en estudio realizado por Rodrigo Sandoval, Universidad Autónoma del Estado de México (2009).

115 IMCO (2009). *Procesos Presupuestarios*, <http://www.imco.org.mx/finanzaspublicas/ciclos.html>

116 Freire, M. y Petersen, J. (Eds.) (2004). *Subnational Capital Markets in Developing Countries. From theory to practice*, New York: The World Bank and Oxford University Press, p. 35.

117 CEFP (2009). Bursatilización de la deuda subnacional, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp1212009.pdf>

Elementos de competitividad urbana

- Los “impuestos inteligentes” se refieren a ciertos tipos de impuestos que están enfocados a reducir externalidades o aprovechar economías de escala. Entre ellos se encuentran los impuestos a la congestión y a las emisiones que pueden ser buenas herramientas para reducir el tráfico en ciertas áreas de la ciudad, así como la contaminación, donde es indeseable pero al mismo tiempo elevar la recaudación.
 - Es necesario vincular el cobro que se le realiza a la población con los servicios que se les ofrecen. Una práctica útil puede ser la de rendir cuentas a cerca del destino de los recursos recaudados por predial desde la misma boleta de pago, es decir, indicar qué porcentaje de los recursos fueron empleados para cada rubro específico (cuadra, colonia o municipio). No basta con indicar ciertas obras realizadas, es necesario dar un desglose claro de cómo se están empleado los recursos que está pagando el ciudadano.
 - Los gobiernos pueden utilizar diferentes incentivos económicos para el pago oportuno del predial. Por ejemplo, parte de la recaudación de éste puede ser usado para formar un fondo contra el robo de vivienda, cuya una prima sea pagada por la policía local. Otro porcentaje puede ser utilizado para crear un sistema de atención especializado para mantenimiento de banquetas o zonas urbanas que afecten directamente a las propiedades con buen comportamiento de pago.
 - La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 2-A la distribución del Fondo de Fomento Municipal como función del aumento en la recaudación del predial. Ésta es un incentivo para hacer más eficiente la recaudación, sin embargo debería incluir más elementos que motiven aún más a los municipios a aumentar este ingreso, incluso de manera coordinada entre diferentes municipios conurbados.
4. **Adecuaciones al sistema político para crear incentivos para los gobernantes.** Con un periodo de duración de tres años en 31 de las 32 entidades federativas de México (la excepción es Coahuila con 4 años), los encargados de la política local no pueden tener ningún incentivo para implementar programas de largo aliento o para rendir cuentas continuamente sobre su gestión. Por el lado recaudatorio, los cortos periodos de gobierno han provocado la proliferación de amnistías fiscales cada cambio de gobierno,¹¹⁸ mismas que seguramente tienen fines políticos. La falta de reelección inmediata de los presidentes municipales es otro elemento

Cuadro 6.2. Aprovechar las economías de escala en el cobro del predial

Dados los altos costos de infraestructura que implica el cobro eficiente del predial, surge la necesidad de aprovechar las economías a escala, es decir, de tomar ventaja de la implementación de un sistema a nivel estatal o incluso nacional.

Una propuesta en este sentido es la implementación de Institutos Catastrales Estatales que apoyen a las haciendas municipales en el proceso de cobro del predial, haciendo uso de la infraestructura estatal. Un mecanismo fundamental para hacer más eficiente dicha recaudación en México son los sistemas georreferenciados y la cartografía digital. Estos pueden ser coordinados por el gobierno estatal y ser utilizados por los municipios mediante convenios para fortalecer sus finanzas sin afectar su autonomía.

De este modo, se mantendría la lógica que indica que los impuestos a la propiedad deben ser cobrados por los gobiernos locales, misma que está sustentada en la teoría económica y del federalismo fiscal (Singh, 2007; Wildasin, 1995; Oates, 1972,) y se basa en la vinculación entre contribución y beneficio.

Un sistema de valuación catastral que incorpore la más avanzada tecnología de referencia geográfica podría ser de gran utilidad para tener una idea más clara de las potencialidades recaudatorias, así como mayor control y seguridad para la propiedad. Debido a los costos que representa y los beneficios colectivos que genera, es forzoso pensar en este sistema a nivel nacional o estatal, por lo que para financiarlo e implementarlo es importante incluir a varios los órdenes de gobierno.

Sobre este tema específico, existe un estado que ya ha implementado un sistema de este tipo. Recientemente Guerrero (uno de los estados que había tenido peor desempeño en la recaudación del predial en los últimos años), lanzó una herramienta de cartografía digital que permite a los municipios visualizar su propia geografía a partir de un portal electrónico y así imprimir ortofotos de su territorio para diversos procesos. Del mismo modo, existe un sistema de cobro del predial por medio de Internet que utilizan 15 de los municipios guerrerenses.

El correcto funcionamiento y normatividad de los institutos catastrales estatales es un elemento que permite el aprovechamiento de esas economías a escala. La coordinación y mutua comparación entre ellos es un requisito necesario para explotar su potencial.

118 Colmenares, D. (2005b). *Op. Cit.*

Finanzas públicas sanas y transparencia

perjudicial para la planeación de largo plazo y los incentivos posibles para la transparencia y la rendición de cuentas. La reelección inmediata y periodos más largos de gobierno son mecanismos necesarios para alinear los incentivos de los políticos electos con los ciudadanos, pues al querer permanecer en su cargo buscarán darle prioridad a los intereses de estos en lugar de a alguna cúpula o estructura partidista.

5. **Estrategia de planificación fiscal urbana.** Es necesario aceptar que para el correcto funcionamiento de una ciudad es imposible ejercer divisiones de funciones y responsabilidades en la provisión de servicios básicos. Incluso para las ciudades grandes que requieren una división funcional, existen proyectos cuyos costos y beneficios no pueden ser limitados territorialmente, tal es el caso de un sistema de transporte eficiente o de provisión de agua. Es por eso que es urgente repensar estos esquemas de provisión de servicios de forma que queden aislados de la temporalidad política y que estén correctamente financiados con recursos propios.

- Al igual que pueden existir incentivos de mercado para la transparencia, los puede haber para la inter-municipalidad. A pesar de que el artículo 115 constitucional establece que los municipios tienen la capacidad para coordinarse, esto ha ocurrido con muy poca intensidad y duración.¹¹⁹ En los últimos años, los fondos metropolitanos han funcionado como herramientas para desarrollar proyectos con impacto en zonas metropolitanas. De ser sólo aplicables para el Valle de México en 2006, en 2010 se aprobaron 32 fondos de este tipo por un monto de 7 mil 455 millones de pesos. Por esta razón, es necesario que

estos recursos mantengan una lógica de asignación con base en su sustentabilidad e impacto económico, social y hacia el medio ambiente; un mecanismo de evaluación externa para cada uno de estos planes puede ser una herramienta que mejore su gestión.

Como conclusión, es necesario comenzar por plantear que los municipios no pueden ser funcionales cuando su dependencia fiscal es elevada. Con bases frágiles, estos no pueden realizar una planeación estructurada para el desarrollo local. Lograr una planeación adecuada a nivel municipal es verdaderamente relevante en la medida que es en esa instancia donde los gobiernos pueden tener un mejor conocimiento de las necesidades de la población; son también ellos los que pueden ejercer el gasto en obras públicas y de gestión que afecta de forma más directa a los ciudadanos.

La crisis fiscal que vive el país ha hecho mucho más urgente hacer una revisión de la situación de las haciendas públicas municipales. Continuar con la irresponsabilidad fiscal que dominó durante los años de bonanza petrolera es insostenible. Es insostenible también el desfase que existe entre la recaudación y el gasto en estados y municipios. Una entidad que recauda menos del 10% de sus recursos no tiene ningún incentivo a ejercer un gasto responsable y eficiente, mucho menos a garantizar su buen uso. Por ahora, los pronósticos para una modificación del esquema actual no son alentadores pero al menos se puede entender éste análisis como una oportunidad para replantear el sistema fiscal mexicano con el fin de volverlo más eficiente, justo y transparente.

A lo largo de esta sección se analizaron distintos factores que tienen una relación directa con la competitividad de las ciudades. En la Sección III se realiza una serie de propuestas que IMCO considera como condición necesaria para el buen funcionamiento de las ciudades modernas.

119 Zentella, J.C. (2004). "Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la zona metropolitana de Xalapa", Estudios demográficos y urbanos, 20, 2(59), pp. 229-267.