

Evaluación de la salud financiera de la hacienda local. Evolución histórica.⁺

Evaluation of Financial Health of Local Treasuries.
Historical Evolution.

René Colín Martínez*

* Facultad de Economía,
UMSNH, rcolin@fevaq.net.

+ Este artículo se deriva parcialmente de la tesis doctoral del autor, presentada en la Universidad de Santiago de Compostela, España, durante 2015.

RESUMEN

La hacienda local con el paso del tiempo está más expuesta a diversos problemas debido a las crisis económicas y a la creciente necesidad de servicios, lo cual la expone a diversas tensiones financieras, por lo que es necesario contar con un esquema que permita evaluar constantemente su salud financiera, con objeto de evitar posibles crisis financieras y mejorar su eficiencia y eficacia. En este artículo se hace una revisión de la evolución en perspectiva histórica de la forma de evaluar la salud financiera de las haciendas locales, destacando los aspectos en los que la literatura sobre este tema ha puesto el énfasis, con el objetivo de aportar elementos que incidan en una mejora de la salud financiera.

Palabras clave: Salud financiera, hacienda local, esquemas de evaluación, recursos públicos, política fiscal.

Fecha de recepción:
17 de agosto de 2024

Fecha de aceptación:
28 de octubre de 2024

Fecha de publicación:
26 de noviembre 2024

ABSTRACT

Local treasury is exposed over time to a several problems due economic crisis and by an increasing need of services, which put them at financial pressures. That is why it takes to have a scheme which allows assess constantly its financial health to avoid financial crises y enhance its efficacy and efficacy. In this paper it is make a revision at historical perspective on the way to assess financial health of local treasuries, highlighting aspects on which economic literature on this subject has stressing of, aiming to give some elements which to inciding on a better financial health.

Keywords: Financial health, local treasury, assessing schemes, public resources, fiscal policy.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas varios gobiernos locales se han visto envueltos en situaciones de gran dificultad financiera (uno de los casos más reciente es el de Detroit, en los Estados Unidos de América). Aunado a ello, las tendencias exigen mayor transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Por ello, es necesario contar con herramientas que brinden elementos para ayudar a las jurisdicciones a gestionar mejor sus recursos. Se requiere contar con un sistema de seguimiento permanente, que permita conocer a cada momento la situación de la hacienda pública y que funcione también como un esquema de “alertas tempranas”, con objeto de minimizar el riesgo de futuras crisis fiscales.

De manera formal los primeros intentos por evaluar la salud financiera de la hacienda pública local ocurren en la década de los setenta del siglo XX, y desde entonces han aparecido muchas maneras de llevarla a cabo. En este artículo se hace una revisión de la literatura sobre la salud financiera de la hacienda local y se muestra la evolución que ha tenido la evaluación de la salud financiera de la hacienda pública local.

En el primer apartado se aborda el porqué de la necesidad de evaluar la salud de la hacienda pública local; en el segundo se presenta la evolución histórica de la evaluación; en el tercer apartado se revisan los principales esquemas encontrados así como los puntos focales en los que se ha puesto atención; en el cuarto apartado, se señalan algunas estrategias para mejorar la salud financiera. Finalmente, se presentan las algunas conclusiones, en las

que se subraya la conveniencia de actuar conforme a las condiciones locales para enfrentar sus propias crisis.

1. Importancia de la evaluación de la salud financiera

El análisis de la salud financiera facilita la toma de decisiones para actuar con eficacia cuando se presenten situaciones de crisis financieras (López *et al.*, 2012), para detectar posibles eventos de desastre fiscal, o para recompensar las buenas situaciones en las finanzas (Berne, 1996; Gordon, 2018), así como para hacer un seguimiento permanente de la situación. Además, mejora la transparencia y la rendición de cuentas, favoreciendo un uso más eficiente de los recursos públicos (Hendrick, 2001, 2004; Honadle, 2003; Honadle *et al.*, 2004; Taylor, 2009; López *et al.*, 2012).

Las agencias calificadoras han mostrado creciente interés por la información financiera de la hacienda local, con el objetivo principal de valorar la solvencia de su deuda¹. Para los gobernantes la salud financiera puede ser un activo o un pasivo importante con miras a futuras elecciones. Los ciudadanos tienen en cuenta la salud financiera porque impacta directamente en los impuestos que deben pagar y en la calidad de los servicios que reciben; para las empresas es importante la buena salud financiera porque les permite contar con los servicios necesarios a un costo razonable (Honadle *et al.*, 2004; Scorsone *et al.*, 2008; Taylor, 2009).

Por tanto, es conveniente realizar una evaluación periódica de la salud financiera de los gobiernos. Los resultados de esta evaluación sirven para mostrar las debilidades y fortalezas que se tienen, pero además representan bases firmes para diseñar políticas públicas que mejoren el nivel de bienestar de los ciudadanos.

Además, el análisis de la salud financiera de los gobiernos permite comparar su desempeño y, así, cada uno de ellos tiene la posibilidad de determinar en qué aspectos su gestión sobresale, en cuáles está dentro del promedio y en cuáles debe mejorar. El conocimiento del desempeño que se está teniendo posibilita la mejora en la gestión. El conocimiento de la salud financiera permite que se tenga información precisa sobre los problemas que aquejan la gestión del gobierno del que se trate.

1 En México, además de las calificadoras internacionales, la empresa aregional.com –a la que nos referiremos más adelante en este artículo- elabora un índice de desempeño financiero por entidad federativa.

Asimismo, posibilita el diseño de mejores políticas públicas, más apegado a las necesidades de los habitantes de cada jurisdicción; facilita la transparencia y rendición de cuentas, lo que a largo plazo redundará en una mejor utilización de los recursos manejados en las haciendas públicas subnacionales; un gobierno que goza de buena salud financiera puede atraer inversiones; un municipio que provee de buenos servicios y cuenta con adecuados niveles de infraestructura atrae nuevos habitantes, lo cual puede redundar en beneficios en la recaudación impositiva al aumentar la base de contribuyentes; da pautas para determinar en qué aspectos de la recaudación debe trabajarse, al tiempo que también orienta sobre el uso de los recursos y la manera de mejorar la eficiencia y eficacia en su utilización; contribuyendo a mejorar el manejo financiero de los recursos, programando mejor la obtención de los ingresos para cubrir en tiempo y forma las obligaciones, mejorando la solvencia financiera en el corto plazo evitando caer en riesgos innecesarios y mejorando la autonomía o independencia financiera.

También, al contribuir al logro de cuentas sanas, favorece la provisión de servicios tanto en el corto como en el largo plazo. Al evaluar la salud financiera incorporando las diferentes dimensiones que la integran, de acuerdo con la concepción de la salud financiera, el análisis permite no sólo tener una visión clara y amplia sobre lo que está ocurriendo en la jurisdicción objeto del análisis, también coadyuva en la determinación de las razones por las cuales se ha llegado a tal situación en cada una de las dimensiones.

2. Evaluación de la salud financiera en perspectiva histórica.

2.1 Origen y evolución.

El interés por la salud financiera tiene su origen en los Estados Unidos de América, a mediados de la década de los setenta. Antes de ello hubo relativamente pocos intentos por entender las situaciones de dificultad financiera de las entidades públicas. A esto contribuía el poco desarrollo de los sistemas de contabilidad gubernamental, sobre todo en el ámbito local.

A principios del siglo XX los sistemas contables de los gobiernos locales estaban diseñados para aprobar las auditorías y para transparentar el uso de los recursos, no estaban planteados para favorecer análisis precisos sobre la salud financiera de las entidades gubernamentales a largo plazo. La mayoría de las jurisdicciones sólo mostraban el flujo de efectivo en un año

determinado, pero no proveían información necesaria para evaluar la salud financiera a largo plazo.

Durante la primera guerra mundial hubo voces que sugerían la adopción, por parte del gobierno, de los avances que se tenían en el sector privado. Como resultado, los sistemas contables iniciaron un proceso de mejora, los reportes vinieron a ser cada vez más completos y los gobiernos perfeccionaron sus prácticas administrativas. Al final de la guerra se tenía un sistema presupuestal y criterios para la declaración de la salud financiera. En general, las reformas que se hicieron tenían como objetivo elevar el desempeño gubernamental, mejorando la eficiencia y la eficacia (Dennis, 2004).

El interés por elevar el desempeño público propició que la *Internacional City Management Association* (ICMA) formulara un modelo de ciudad que se pretendía. Durante los cuarenta y cincuenta, se desarrollaron los principales conocimientos y preceptos de la actual administración pública. La primera *Minnowbrook Conference*, realizada en 1968, centró su atención en la eficiencia y la equidad, iniciando una nueva era en la administración pública (Dennis, 2004).

A pesar de que los sistemas de contabilidad nacional se habían estado mejorando, en el nivel local los procedimientos para la generación de información no contaban con la calidad que se requiere para llevar a cabo una evaluación consistente, y la información que estaba disponible no era lo suficientemente confiable. Del mismo modo, no se habían establecido estándares para guiar las decisiones tomadas.

Sin embargo, antes de las crisis financieras que experimentaron ciudades norteamericanas como New York y Cleveland a mediados de los setenta, la atención se centraba en el desempeño del sector público visto en su conjunto. El interés por el ámbito de la hacienda subnacional era relativamente bajo, y en consecuencia el desarrollo de sistemas de evaluación de la salud financiera de las entidades públicas locales era mínimo.

A raíz de los problemas financieros de estas dos ciudades, cobró mayor relevancia la necesidad de evitar situaciones de crisis financiera, así como de influir en el manejo de las finanzas gubernamentales a nivel subnacional y cómo mejorar el desempeño financiero de las autoridades gubernamentales en este ámbito.

Las respuestas, sin embargo, no existían porque los análisis realizados hasta el momento descansaban en información extraída de presupuestos tradicionales, estados financieros y otros documentos inadecuados para dicha finalidad. Esos análisis convencionales se mostraban escasamente capaces de identificar la existencia o surgimiento de problemas en las finanzas públicas (Groves *et al.*, 1981).

2.2 Estudios pioneros.

El primer intento sistemático por desarrollar un sistema de evaluación financiera de los gobiernos locales, en los Estados Unidos, se realizó durante 1973 por la *American Advisory Commission on Intergovernmental Relations* (ACIR), que hizo un análisis de 30 ciudades con serios problemas financieros. Se desarrolló un esquema de seis indicadores financieros de alertas tempranas (*early warning signs*) para emergencias en las finanzas locales, y a partir de ahí floreció la literatura en este campo del conocimiento (Dollery y Crase, 2006). Los seis indicadores eran: a) un desequilibrio entre ingresos y egresos; b) un patrón consistente de egresos que exceden los ingresos en pequeños montos, pero por largos períodos; c) exceso de pasivos corrientes sobre los activos corrientes; d) préstamos recibidos y a pagar en el corto plazo, que persisten al finalizar el ejercicio fiscal; e) altas y crecientes tasas de evasión fiscal; y f) caídas drásticas en activos ocasionadas por razones desconocidas (Kloha *et al.*, 2005).

Otro estudio pionero fue el realizado durante 1978 por la Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos (*Congressional Budget Office*), que elaboró un reporte en el que sugería el cálculo de tres indicadores que podrían ser utilizados como un sistema de alerta temprana: los déficits presupuestales acumulados, la suma del balance neto de efectivo e instrumentos financieros como porcentaje de los gastos generales, y la carga de la deuda de los gobiernos locales.

También en 1978 el Departamento del Tesoro de Estados Unidos creó un índice de crisis fiscal urbana basado en cambios en la población, ingresos *per cápita*, ingresos de fuentes propias, deuda a largo plazo *per cápita* y el porcentaje de cambio en el valor total de mercado de las propiedades. Durante este mismo año, la *Municipal Finance Officers' Association* (MFOA) examinó 29 indicadores de crisis fiscal (Kloha *et al.*, 2005).

2.3 Revolución conceptual.

A partir de finales de la década de los setenta se inicia una etapa en la que aparecen estudios y modelos que vienen a representar un cambio fundamental en la manera como se concebía y como se estimaba la salud financiera de las haciendas subnacionales.

Uno de los modelos más importantes es el diseñado por la *Internacional City Management Association* (ICMA), que desarrolló el *Financial Trend Monitoring System* (FTMS), el cual analiza las tendencias de la salud de una entidad pública a través de 36 indicadores vinculados a 7 factores financieros, referidos a los aspectos más relevantes y que a la postre se convertiría en referente de los estudios sobre la medición de la salud financiera. Este modelo es uno de los más completos que se hayan construido, considera elementos como la situación de la economía nacional y local, las características de la población, el empleo y las tendencias de las variables involucradas (McKinney, 2004). El modelo fue mejorado notablemente con las aportaciones de Groves *et al.* (1981, 2003) por sus estudios en el campo conceptual de la salud financiera y su consecuente aplicación en la redefinición del modelo.

En 1981, Groves *et al.* introdujeron una técnica llamada *indicator analysis*, cuyo origen está en el sector privado, pero que ellos aplican al análisis de la salud financiera de las entidades públicas. Básicamente consistía en: a) desarrollar una medida cuantificable de la salud financiera en la forma de indicadores financieros, demográficos y económicos; b) reunir éstos en un sistema global de indicadores, destacando las relaciones existentes entre ellos, y, c) llegar a conclusiones sobre la salud financiera de la entidad analizada, identificando los cambios que tenían lugar, su dirección y la velocidad con la que éstos ocurrían. Derivado de las aportaciones de estos autores, y en conjunto con la ICMA, además de precisar el concepto de *condición financiera*, se divide el concepto en cuatro dimensiones (de efectivo, presupuestal, de largo plazo y de prestación de servicios).

En 1984 surge en Estados Unidos el *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), que ha impulsado desde entonces el desarrollo tanto de las técnicas de registro de la información contable, con objeto de que cumplan con la armonía y los estándares de información, forma y suficiencia que son necesarios para el cálculo de la salud financiera (Berne, 1992).

Otro trabajo importante es el de Ken Brown (1993). Los análisis de la salud financiera que hasta esos momentos se habían llevado a cabo no permitían la comparación en el desempeño entre diferentes municipios, ni eran apropiados para municipios pequeños, Brown sugirió la utilización de 10 indicadores para medir la salud financiera, la cual no sólo posibilita dicha comparación, sino que al mismo tiempo ofrece una visión global de la salud financiera del municipio, a través de cálculos relativamente sencillos. El modelo es accesible para los municipios pequeños y/o rurales, convirtiéndose por sus características en referencia obligada en los cálculos sobre la salud financiera.

2.4 Etapa de mejora continua.

Paulatinamente se fueron precisando los conceptos al tiempo que aparecían otros. Hacia mediados de los noventa el análisis de la salud financiera se vio favorecido por la propuesta de separarla en tres dimensiones: sostenibilidad, flexibilidad y vulnerabilidad (GASB, 2010), impulsada por el *Canadian Institute of Chartered Accountants* (CICA), que se complementan con las dimensiones propuestas por ICMA (efectivo o corto plazo, presupuestal, de largo plazo y de prestación de servicios) (Cabaleiro *et al.*, 2012).

La creciente necesidad de prevenir la aparición de las crisis financieras, propició que se empezaran a crear esquemas al respecto en varios estados de la Unión Americana (Yang, 2021)². También se empezó a incorporar a los análisis de la salud financiera, la importancia del medio ambiente o entorno. A partir de los noventa se puso cada vez más atención en los determinantes de la salud financiera, así como en las consecuencias de las crisis fiscales.

El desarrollo de los modelos para evaluar la salud financiera creció rápidamente, apareciendo una cantidad considerable en los últimos años (Morgan y England, 1983; Mercer, 1996; Kloha *et al.*, 2005; Hendrick, 2004; Kamnikar *et al.*, 2006; Wang, 2006; Jones y Walker, 2007; Scorsone *et al.*, 2008; Sohl *et al.*, 2009; Trussel y Patrick, 2009; Rivenbark y Roenigk, 2011; Arnett, 2012 y 2014; Cabaleiro *et al.*, 2012; Clark, 2012; Cohen *et al.*, 2012; Ritonga *et al.*, 2012; Ritonga, 2014; McDonald, 2017 y 2018; Priora *et al.*, 2019; Maher *et al.*, 2020; Madrigal, 2023).

2 En la actualidad, varios estados de los Estados Unidos cuentan con sistemas para prevenir, y en su caso, enfrentar las crisis fiscales. Más detalle en Honadle (2003) y en Gordon (2018).

En México, entre los principales modelos se encuentra el de Gestión hacendaria (Cabrero, 1999). Este concepto ha sido desarrollado pensando en el municipio. La gestión hacendaria va encaminada a la revisión de experiencias, de estrategias innovadoras de carácter financiero que posibiliten el análisis detallado de las fases de desarrollo que muestra la hacienda municipal. Se da a entender que el proceso de desarrollo de la hacienda municipal no sólo es endógeno, en buena medida está determinado por factores contextuales no controlables por los funcionarios municipales. Por ello, se sugiere el análisis de “la situación económica del municipio, la dinámica política, la problemática social y el desarrollo histórico de la comunidad, así como el marco jurídico de la entidad federativa” (idem, p. 51).

Otro esquema, también en México, es el presentado por Raich (2000), que pretende determinar si las haciendas locales realizan o no sus tareas financieras de forma eficiente; asimismo, intenta conocer si los municipios están haciendo un esfuerzo por optimizar los recursos.

Destacan también los trabajos presentados por Ibarra *et al.* (2001 y 2005) y aregional (2009), que presentaron propuestas para evaluar la salud financiera a nivel estatal.

Alarcón y Salvador (2020) presentan su índice de efectividad del desempeño de los gobiernos locales –que pretende evaluar el desempeño de esos gobiernos– construido con un enfoque multicriterio. Madrigal (2023) publica su trabajo sobre desempeño financiero, con base en la técnica de análisis factorial, con el objetivo de determinar el nivel de sostenibilidad financiera de los gobiernos locales.

2.5 Paulatina extensión al nivel estatal

La importancia de mantener la buena salud de la hacienda pública se centró inicialmente en el gobierno federal. Se mejoraron los reportes financieros y se sistematizó la contabilidad gubernamental, en general, buscando el logro de mayor eficiencia y eficacia en la gestión pública.

La revisión del desempeño financiero en el ámbito local y municipal cobró importancia en la segunda mitad del siglo XX, y principalmente en el último cuarto del mismo. Fue durante las décadas de los años setenta y ochenta cuando se crean los primeros modelos formales para medir la salud financiera para ciudades y municipios.

Sin embargo, y a pesar de la importancia que reviste la evaluación de la salud financiera de los gobiernos estatales, existen escasos estudios al respecto. La gran mayoría de las investigaciones que se han llevado a cabo, corresponden todavía a estudios sobre las haciendas municipales.

Las primeras apariciones de los estudios sobre la salud financiera en el ámbito estatal no se refirieron al análisis de la salud financiera de los gobiernos estatales, sino al papel que estos gobiernos deben tener en la prevención de crisis financieras en los municipios y, en su caso, en su actuación frente a las situaciones de emergencia.

Es así como, ya desde la década de los ochenta, diez estados de la Unión Americana habían desarrollado herramientas formales para la determinación de crisis fiscales, y catorce habían creado cálculos informales o indicadores con el mismo objetivo (Taylor, 2009). Uno de esos casos es el del estado de Ohio, que instituyó un sistema que permite detectar posiciones fiscales precarias llamado "vigía fiscal" (*Fiscal Watch*) y "emergencia fiscal" (*fiscal emergency*). Actualmente son varios los estados que cuentan con sistemas similares.

No es hasta el presente siglo cuando se comienza a evaluar la salud financiera en el nivel estatal. En este sentido, los trabajos pioneros son: el estudio desarrollado por Kamnikar *et al.* (2006), el trabajo llevado a cabo por Wang *et al.* (2007) y Arnett (2014), y los de Ibarra *et al.* (2001 y 2005) y aregional (2009) en México. Cabe aclarar que el trabajo de Kamnikar *et al.* se preparó para 50 estados de los Estados Unidos utilizando para ello únicamente tres indicadores; el análisis de Wang *et al.* (2007) también corresponde para el caso de los estados de la Unión Americana. Ambos abordan el análisis de la salud financiera desde la concepción de la condición financiera. Por su parte, los estudios desarrollados por Ibarra, tratan sobre las variables que miden el desempeño financiero en los gobiernos estatales en México, sin referirse explícitamente a la salud financiera, y los de aregional se parecen más a un análisis financiero del tipo que realizan las agencias calificadoras.

Falta, por tanto, un impulso mayor para el desarrollo del análisis de la salud financiera en el ámbito de los gobiernos estatales. Esto es particularmente importante para el caso de México, pues en los últimos años se ha presentado un repunte excepcional en la deuda de la mayoría de los estados en el país llevando a situaciones de emergencia financiera a varios de ellos.

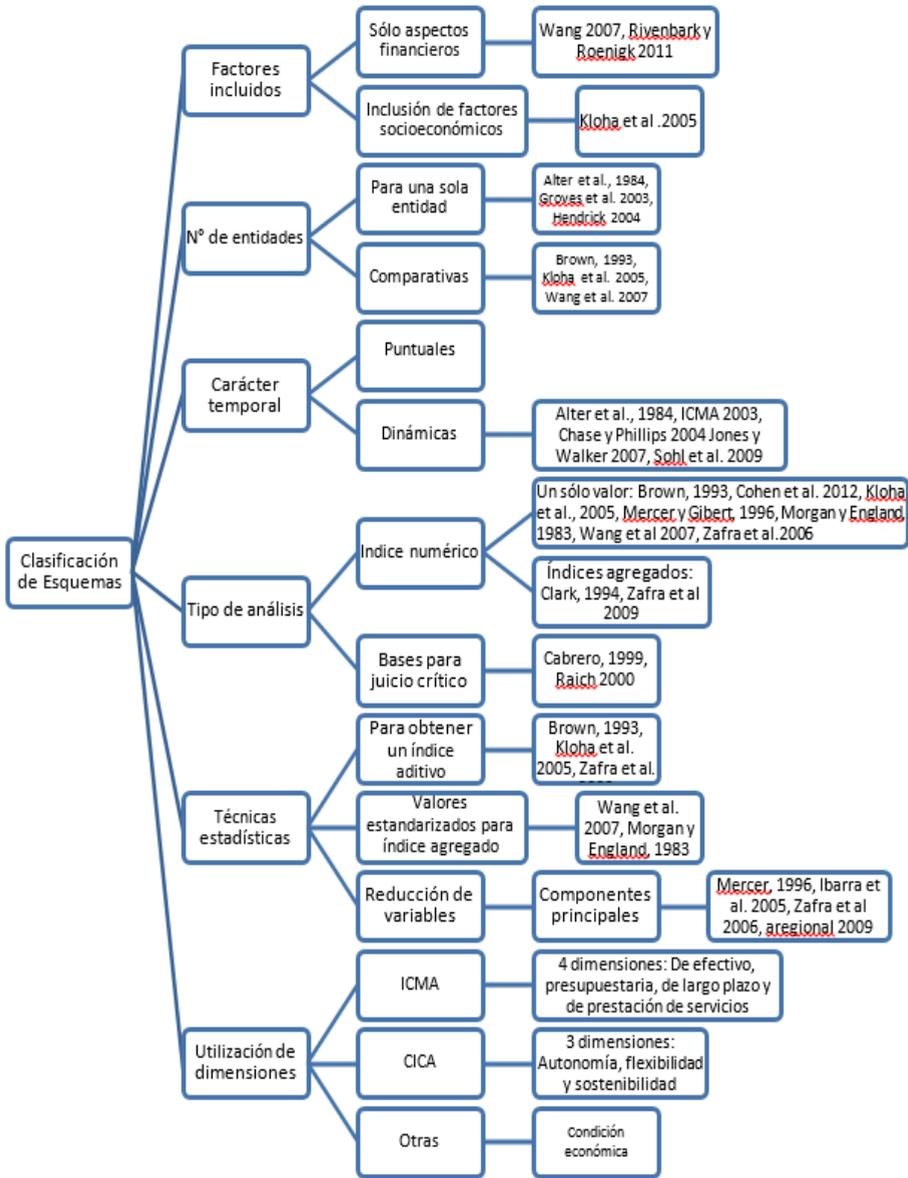
3. Principales focos de atención de la literatura sobre salud financiera.

En la figura 1, se presentan los principales esquemas que hemos resumido hasta aquí relativos a la salud financiera. La mayor parte de la literatura consultada se refiere a la utilización de la salud financiera como herramienta para predecir, evitar y en su caso solucionar una situación de crisis fiscal. Sin embargo, existen otros usos relacionados, que se presentarán a lo largo de este apartado.

Algunos esquemas consideran las diferentes dimensiones que incluye la *salud fiscal*, (Wang *et al.*, 2007; Arnett, 2012; Cabaleiro y Buch, 2011; Cabaleiro *et al.*, 2012; Clark, 2012; Ritonga *et al.*, 2012; Ritonga 2014) las tendencias (Alter *et al.*, 1984), la comparación entre jurisdicciones (Brown, 1993). Otros han intentado crear estándares para no incurrir en los problemas que implican los análisis comparativos (Kloha *et al.*, 2005; Scorsone *et al.*, 2008). Algunos se centran en la delimitación de la muestra, separando aquellos gobiernos que difieren de la mayoría con objeto de que no distorsionen los resultados (Sohl *et al.*, 2009). Otros como Wang *et al.* (2007) y Rivenbark-Roenigk (2011), prefieren separar los factores influyentes de los que intrínsecamente forman la salud financiera.

Otras propuestas han desarrollado un sistema para que los gobiernos estatales evalúen los gobiernos locales de su jurisdicción (Scorsone *et al.*, 2008). Hay estados que incluso toman control directo de las finanzas locales, como son los casos de Connecticut, Mississippi, New Jersey, Rhode Island, North Carolina y Nevada (Taylor, 2009). En general, los estados de la Unión Americana tienden a ocuparse de las finanzas de sus gobiernos locales después de que ocurren las crisis, en lugar de hacerlo antes (Honadle, 2003).

Figura 1. Clasificación de esquemas para evaluar la salud financiera



Fuente: Elaboración propia

Así mismo, han florecido los estudios acerca de los determinantes de la salud financiera (Downing, 1991; Wolman, 1992; Inman, 1995; Citizens Research Council of Michigan (CRCM), 2000; Dennis, 2004; Dollery *et al.*, 2006; Carmeli, 2007 y 2008; Martínez *et al.*, 2009; Scorsone *et al.*, 2008; Padovani y Scorsone, 2008; Trussel y Patrick, 2009).

De esto último, los principales factores que inciden en la salud de las finanzas son los institucionales y los organizacionales. Destacan los de tipo administrativo (Scorsone *et al.*, 2008), como la administración presupuestaria, la administración de efectivo y de inversiones, los sistemas de contabilidad y el liderazgo que se ejerza (Wang, 2006). Dentro de los factores institucionales están los aspectos financieros (Scorsone *et al.*, 2008), aunque estos, más que determinantes de la salud financiera, son factores intrínsecos de la misma. Incluyen las características de los ingresos (crecimiento, flexibilidad, elasticidad, dependencia y diversificación), gastos (crecimiento, productividad y eficacia), posición operativa (resultados operativos, reservas, liquidez), estructura de la deuda (de corto plazo, de largo plazo, mixta, contingente), pasivos (pensiones, mantenimiento, diferidos) y condición del capital (depreciación, inventario de activos, mantenimiento y reemplazo) (Groves *et al.*, 1981).

Un importante grupo de factores institucionales es el de las relaciones intergubernamentales (Groves *et al.*, 1981), como las leyes y mandatos nacionales, la organización nacional en términos fiscales (federalismo fiscal, Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México), las transferencias de recursos y las restricciones impositivas. Las leyes fiscales establecen las potestades tributarias que corresponden a cada nivel de gobierno, y por tanto la recaudación tributaria que está reservada para el nivel nacional. Un mal diseño en este sentido puede provocar insuficiente recaudación en alguno o algunos de los niveles (frecuentemente los municipios o los estados), lo que provoca problemas financieros a largo plazo. De estas leyes también se desprende la organización fiscal intergubernamental, que si no es la adecuada también puede provocar que los niveles subnacionales sean dependientes del nivel nacional, y que por tanto dependan de las transferencias intergubernamentales.

Uno de los factores que más se destaca en esta literatura, por su influencia sobre la salud financiera, es el referido al desempeño de la economía nacional (Honadle *et al.*, 2004; Scorsone *et al.*, 2008). Incluye el nivel de ingresos de la población, el crecimiento económico (y el consecuente mayor empleo),

y la inflación. El nivel de ingresos de la población o ingreso *per cápita* es un indicador del nivel de desarrollo que ha alcanzado la economía. Se considera que un mayor ingreso de la población es resultado de una economía más diversificada, más industrializada, conlleva mayor pago de impuestos y por tanto mayores recursos para los gobiernos, propiciando mejores índices de salud financiera. El crecimiento económico es el factor más significativo, pues un mayor crecimiento implica mayores ingresos, más monto de impuestos y con ello más recaudación. Lo contrario ocurre cuando hay situación de recesión o crisis económica. Por tanto, mayor crecimiento (y mayor empleo) se relaciona con mejor salud financiera.

Los factores demográficos tienen, asimismo, un efecto importante sobre la salud financiera de los gobiernos subnacionales. Entre los aspectos más relevantes están el tamaño de la población, la edad, la migración, y los cambios en la composición de la población (Groves *et al.*, 1981; Wang, 2006).

La edad promedio de la población tiene importancia creciente. Esto es así sobre todo si la mayor parte de la población está en edad productiva en términos laborales. No es lo mismo que la mayor parte de la población sea menor de 15 años, esté entre 15 y 60 años, o sean mayores de 60.

También es importante el cambio en la composición de la población, en este caso en la edad. La edad promedio de la población a nivel mundial tiende a ser más elevada. Si se revisa la estructura de la población por edades a lo largo de las últimas 4 décadas, se apreciará que al inicio del período dicha estructura tenía forma de pirámide, es decir, la mayoría de la población era de corta edad. Esto ha cambiado, ahora la estructura parece más un rombo que una pirámide. Esto tiene varias implicaciones: al ser la población de mayor edad, está expuesta a enfermedades propias de la edad mayor y, consecuentemente, habrá necesidad de gastar más en sistemas de salud. Otro elemento es el relacionado con las pensiones, pues la mayor esperanza de vida también conlleva mayores desembolsos en los sistemas de pensiones del personal que ha laborado en los gobiernos, al tiempo que también se reduce el porcentaje de población en edad productiva.

La migración tiene efectos positivos y negativos, dependiente del tipo de migración y de sus características específicas. La migración hacia la ciudad tiene efectos negativos en las finanzas de los gobiernos receptores, al tener que brindar servicios a esta nueva población. Es negativo principalmente

al principio, pues es cuando el gobierno debe brindar mayores servicios y en general la población inmigrante no tiene ingresos y, por tanto, no aporta mucho al gobierno.

También existe un tipo específico de migración intermunicipal, que se caracteriza por ser diurna. Vive (duerme) en un municipio, pero trabaja en otro; demanda servicios en el municipio donde trabaja, pero también paga algunos impuestos, de modo que su efecto no está del todo claro.

Un factor que suele destacarse por su influencia en la salud financiera es el político. Los aspectos principales son el sistema político y su estructura, así como la cultura política. Con frecuencia, el diseño del sistema político es tal que propicia que los funcionarios públicos trabajen al margen de la eficiencia. No importa mucho lo que suceda con el uso de los recursos y menos la obtención de resultados. Los elementos importantes para ellos son la lealtad y la docilidad hacia los dirigentes del partido político al que pertenecen, de no actuar de esta manera sus carreras políticas llegan pronto a su fin. No se premia el talento ni la eficiencia, sino el trabajo que favorezca al partido político. Esto provoca usos ineficientes de los recursos. Cabaleiro *et al.* (2014) encontraron –para los municipios españoles– que no hay relación alguna entre los resultados en la salud financiera y la ideología conservadora o progresista de los partidos políticos.

Por otra parte, dentro del modelo de la *elección pública*, el crecimiento burocrático no depende de las condiciones económicas y tiene implicaciones negativas. En esta visión los servicios crecen más rápido de lo que se requiere al no depender de los costos; todos los residentes disfrutan de los servicios mientras sólo una parte paga por ellos. Los burócratas encuentran esto apropiado para expandir la burocracia y mejorar sus propios intereses, obteniendo expectativas de mayores votos cuando se dé la oportunidad.

También es importante el factor cultural. Se señalan los hábitos de comportamiento social vinculados a la demanda de servicios, junto con otros factores culturales. En algunos países se acostumbra exigir servicios públicos a través de la realización de marchas, plantones y tomas de instalaciones. Parcialmente esto tiene su origen tanto en los bajos niveles de desarrollo como en el propio modo de actuar de las autoridades, que no responden a las necesidades de la población, a menos que reciban algún tipo de presión.

En algunos casos, los partidos políticos de la oposición son los encargados de organizar a la población para la realización de este tipo de actividades, a veces con legítima justificación, pero en otras ocasiones los objetivos son desestabilizar al gobierno en funciones, hacerlo quedar mal ante la sociedad, y luego lucrar electoralmente con tal situación. Esta forma de actuar conlleva mayor gasto público y el uso ineficiente de los recursos, lo que se reflejará en los indicadores de salud financiera correspondientes.

Un conjunto de factores que no puede dejarse de lado es el medioambiental (Groves *et al.*, 1981; Honadle, 1998), como los reflejados por terremotos, sequías, inundaciones y heladas. Este tipo de fenómenos está fuera del control de los gobiernos, de modo que no pueden predecirse; sin embargo, el objetivo de una buena planeación no es predecir sino prever, de tal manera que sí se puede estar preparado para enfrentarlos, sin que afecten las finanzas correspondientes y la salud financiera.

4. Estrategias para mejorar la salud financiera de los gobiernos locales

Para mantener una buena salud fiscal, lo ideal es que los gobiernos diseñen estrategias para evitar problemas importantes más tarde. A continuación, se presentan las siguientes estrategias, basadas en Honadle *et al.* (2004), con objeto de que los gobiernos administren mejor sus recursos y que expandan y mejoren su influencia sobre los factores del medio ambiente:

- Ser más eficiente. No desperdiciar recursos, hacer o producir más con los recursos disponibles. Eliminar duplicaciones, introducir competencia en la provisión de servicios, compartir recursos con otros departamentos o incluso con otros gobiernos, y reciclar.
- Expandir la base tributaria. Esto se puede lograr fomentando la creación de empleos en la jurisdicción, actualizando los valores catastrales, promoviendo eventos culturales y artísticos, y combatiendo la informalidad
- Asegurar nuevas fuentes de ingresos. Buscar al interior de la jurisdicción por fuentes potenciales de ingresos, así como aprovechar las fuentes que estén fuera de la misma, como los fondos que algunos gobiernos federales establecen para diversos apoyos.
- Incrementar la flexibilidad en los gastos. Habilidad para reducir o aumentar gastos rápidamente. Libertad para decidir si, por ejemplo, es me-

jor contratar algunos servicios en lugar de invertir en edificios, equipo y personal.

- Mejorar la administración de los recursos. Es importante considerar y buscar nuevas formas de administrar los recursos. También se pueden mejorar los sistemas de recaudación impositiva.
- Diversificar las fuentes de ingresos. No depender de una sola fuente de recursos, por la vulnerabilidad que esto conlleva, es necesario contar con alternativas.

Por otro lado, las estrategias para resolver un problema temporal son diferentes a aquellos casos en los que los problemas son permanentes o de largo plazo. Contar con herramientas que permitan hacer frente a las contingencias es lo más prudente.

Conclusiones

- El juicio y la experiencia nunca serán remplazados por fórmulas o recetas. La evaluación de la salud financiera implica un juicio analítico que debe incluir factores tanto cuantitativos como cualitativos (Berne, 1996; Dollery and Crase, 2006).
- No hay un indicador que sea el mejor para medir la salud financiera. Todo depende de los propósitos y alcances que se desean, para quienes se construye el esquema a usar, así como de los condicionantes que puede implicar la información requerida (como la disponibilidad y la forma de ésta), el tiempo disponible, las habilidades técnicas necesarias y los costos que implica.
- Algunos esquemas privilegian la obtención de un solo valor para medir la salud financiera, como en las calificaciones de la deuda, mientras que otras prefieren contar con detalles de los factores individuales que integran la salud financiera. Algunas agregan un análisis del contexto socioeconómico.
- Lo aconsejable es contar con un sistema de información con las características que se requieran. Algunos problemas que suelen mostrar los sistemas de información son la multidimensionalidad y complejidad del problema, y que no hay un número determinado de variables o indicadores que capture de manera adecuada el concepto. Regularmente la información no se reporta con el objetivo de medir la salud financiera, por tanto, la forma en que se presenta no contribuye a facilitar el análisis; la información indispensable no siempre está en

los reportes, o no está con la regularidad que se necesita; a veces la información no se reporta con la rigurosidad demandada.

- La mayoría de las mediciones de la salud financiera se refieren a comparaciones entre jurisdicciones similares, aunque en algunos casos también se utilizan estándares predeterminados.

Para Taylor (2009), algunos requisitos deben cumplirse con objeto de que el resultado de una herramienta sea útil como indicador: en primer lugar debe tener validez teórica, es decir, debe estar debidamente fundamentado por teorías aceptadas; debe tener la capacidad de predecir una situación de crisis financiera antes de que ocurra; si el usuario es un estado, debe incluir sólo conceptos relevantes para ese estado; también debe diferenciar progresivos niveles de dificultad financiera; además, los datos requeridos para construir los indicadores deben estar publicados y disponibles, y deben ser recabados uniformemente; los indicadores deben ser simples pero confiables, fáciles de implementar y de entender; también deben ser resistentes a la manipulación.

Un esquema debe incluir tantos indicadores sobre la salud financiera como sea necesario, pero al mismo tiempo debe evitar la excesiva complejidad. Es preferible en todo caso, contar con un esquema más preciso y confiable, aunque con cierta complejidad, que una que privilegie la facilidad de su uso (Honadle, *et al.*, 2004; Dollery and Crase, 2006).

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Roger y Salvador, Yudith (2020). “Efectividad del desempeño de la gestión pública de los gobiernos locales. Análisis de un caso de estudio”. *Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*, 7(2), 1-16.
- Alter, Theodore; McLaughlin, Diane y Melniker, Nancy (1984). *Analyzing Local Government Fiscal Capacity*. PA: Pennsylvania State University, Cooperative Extension Service.
- Aregional.com (2009). “Índice de Desempeño Financiero de las Entidades Federativas, 2009”. *Serie Finanzas Públicas*, 17.

- Arnett, Sarah (2012). "Fiscal Stress in the U.S. States: An Analysis of Measures and Responses". Public Management and Policy Dissertations. Paper 38, ScholarWorks @ Georgia State University.
- Arnett, Sarah (2014). "State Fiscal Condition. Ranking the 50 States". Working Paper 14-02. Mercatus Center, George Mason University.
- Berne, Robert (1992). "The relationship between Financial Reporting and the Measurement of Financial Condition". Government Accounting Standard Board (GASB), Research Report.
- Berne, Robert (1996): "Measuring and Reporting Financial Condition". Pevey, J. L. (Ed.) Handbook of Public Administration, 2a. Edición, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Brown, Ken (1993). "The 10-Point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-Use Assessment Tool for Smaller Cities". Government Finance Review. 9(6), 21-26.
- Cabaleiro, Roberto y Buch, Enrique (2011). "Impact of Size and geographic Location of Spanish Municipalities". Transylvanian Review of Administrative Sciences. 34(E), 22-39.
- Cabaleiro, Roberto; Buch, Enrique y Vaamonde, Antonio (2012). "Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health". The American Review of Public Administration. 20(10): 1-23.
- Cabaleiro, Roberto; Buch, Enrique y Vaamonde, Antonio (2014). "Financial situation and political parties in local governments: Empirical evidence in the Spanish municipalities". Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa. 20(3).
- Cabrero, Enrique (1999). "Tendencias Financieras y Estrategias Innovadoras en las Haciendas Municipales. Una Aproximación Metodológica para su Estudio. Dilemas de la Modernización Municipal. Estudios sobre la Gestión Hacendaria en Municipios de México. México: CIDE, 17-102.
- Carmeli, Abraham (2007). "The Effect of Fiscal Conditions of Local Government Authorities on Their Economic Development". Economic Development Quarterly, 21(1), 91-98.
- Carmeli, Abraham (2008). "The Fiscal Distress of Local Governments in Israel: Sources and Coping Strategies". Administration & Society, 39(8), 984-1007.

- Chase, Bruce y Phillips, Robert (2004). "GASB 34 and Government Financial Condition: An Analytical Toolbox". *Government Finance Review*. 20(2), 26-31.
- Clark, Benjamin (2012). "Local Government Financial Condition Through the Great Recession". Versión electrónica, disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2197987> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2197987>
- Clark, Terry (1994). "Municipal Fiscal Strain: Indicator and Causes", *Government Finance Review* 10(3), 27-29.
- Cohen, Sandra; Doumpos, Michael; Neofytou, Evi y Zopounidis, Constantin (2012). "Assessing financial distress where bankruptcy is not an option: An alternative approach for local municipalities". *European Journal of Operational Research*. 218, 270-279.
- Colín, René (2015). *La Condición Financiera en las entidades federativas de México: Medición e interrelaciones con el desarrollo económico regional*. Tesis de doctorado, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- CRCM [Citizens Research Council of Michigan] (2000). "Avoiding Local Government Financial Crisis: The Role of State Oversight". Report No. 329.
- Dennis, Linda (2004). *Determinants of Financial Condition: A Study of U.S. Cities*. A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Public Affairs in the College of Health and Public Affairs at the University of Central Florida Orlando, Florida.
- Dollery, Brian y Crase, Lin (2006). "A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government". Working papers Series, Centre for Local Government, School of Economics, University of New England., 01.
- Dollery, Brian; Crase, Lin y Byrnes, Joel (2006). "Local Government Failure: Why Does Australian Local Government Experience Permanent Financial Austerity?". *Australian Journal of Political Science*. 41(3), 339-353.
- Downing, R. (1991). "Urban County Fiscal Stress. A Survey of Public Official's Perceptions and Government Experiences". *Urban Affairs Quarterly*. 27(2), 314-325.

- GASB (2010). "Basic Facts about GASB's project on Economic Condition Reporting: Fiscal Sustainability". Disponible en: http://www.gasb.org/facts/Economic_Condition_Reporting_Fact_Sheet.pdf
- Gordon, Tracy (2018). Predicting Municipal Fiscal Distress: Aspiration or Reality? Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP18TG1.
- Groves, Sanford; Godsey, Maureen y Shulman, Martha (1981). "Financial Indicators for Local Government". *Public Budgeting & Finance*. 1(2), 5-19.
- Groves, Sanford; Godsey, Maureen y Shulman, Martha (2003). *Evaluating Financial Condition: A Handbook of Local Government*. USA: The International City/County Management Association (ICMA).
- Hendrick, Rebeca (2001): "Revenue Diversification: Fiscal Illusion or Flexible Financial Management". *Public Administration (M/C 278)*.
- Hendrick, Rebeca (2004): "Assesing and Measuring the Fiscal Heath of Local Governments. Focus on Chicago Suburban Municipalities". *Urban Affairs Review*, 40(1), 78-114.
- Honadle, Beth y Lloyd-Jones, Mary (1998). "Analyzing Rural Local Governments' Financial Condition: An Exploratory Application of Three Tools". *Public Budgeting & Finance*. 18(2), 69-86
- Honadle, Beth (2003). "Fiscal Health of Local Governments: The Community Economic development Connection with Implications for Local and State Government Roles". *Community Economics*, 326.
- Honadle, Beth; Costa, James; y Cigler, Beverly (2004). *Fiscal Health for Local Governments*. New York: Elsevier Academic.
- Ibarra, Jorge; Sandoval, Alfredo y Sotres, Lida (2001). *Desempeño de los gobiernos estatales mexicanos*, Monterrey: EGADE del ITESM.
- Ibarra, Jorge; Sandoval, Alfredo y Sotres, Lida (2005). "Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos". *Gestión y Política Pública*, 14(1), 169-196.
- Inman, Robert (1995). "How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia". *The American Economic Review*. 85(2), 378-383.
- Jones, Stewart y Walker, Robert (2007). "Explanators of Local Government Distress". *ABACUS*, 43(3), 396-418.

- Kamnikar, Judith; Kamnikar, Edward y Deal, Keren (2006). "Assessing a State's Financial Condition". *Journal of Government Financial Management*. 30-36.
- Kloha, Philip; Weissert, Carol y Kleine, Robert (2005). "Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress". *Public Administration Review*, 65(3), 313-323.
- López, Antonio; Zafra, José y Rodríguez, David (2012). "Effects of the Crisis in Spanish Municipalities' Financial Condition: an Empirical Evidence (2005-2008)". *Int. J. Critical Accounting*. 4(5/6), 631-645.
- Madrigal Delgado, Guadalupe de Jesús (2023). *Sostenibilidad Financiera en Gobiernos Locales: Medida por el Desempeño Fiscal*. *Investigación Administrativa*, 52(132).
- Maher, Craig; Ebdon, Carol & Bartle, John (2020) Financial condition analysis: A key tool in the MPA curriculum, *Journal of Public Affairs Education*, 26:1, 4-10
- Martínez, Jorge; Smoke, Paul y Vaillancourt, François (2009). "The Impact of the 2008-2009 Global Economic Slowdown on Local Governments". *The Impact of the Global Crisis on Local Governments*. Barcelona: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.
- McDonald, Bruce (2017). *Measuring the Fiscal Health of Municipalities*. Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WP17BM1.
- McDonald, Bruce (2018). *Local Governance and the Issue of Fiscal Health*. *State and Local Government Review*, 1(10).
- McKinney, Jerome (2004). *Effective Financial Management in Public and Nonprofit Agencies*. 3a. Edición, USA: Praeger.
- Mercer, Timothy (1996). "A financial condition index for Nova Scotia municipalities". *Government Finance Review*. 12(5).
- Morgan, David y England, Robert (1983). "Explaining Fiscal Stress Among Large U.S. Cities: Toward an Integrative Model". *Policy Studies Review*. 3(1), 73-78.
- Padovani, Emanuele y Scorsone, Eric (2008). "Measuring Financial Health of Local Governments: A Comparative Framework". *International Seminar on Measuring Fiscal Health of Cities* World Bank Institute in Partnership and National Institute of Public Finance and Policy, India Washington, DC April 25. 93-104.

- Priora, Diego; Martín, Ignacio, Pérez, Gemma y Zafra, José (2019). Cost efficiency and financial situation of local governments in the Canary. *Spanish Accounting Review*. 22 (2).
- Raich, Uri (2000). “Desempeño financiero municipal. Algunas propuestas de evaluación”. *Hacienda Municipal*. 20(70), 84-90.
- Ritonga, Irwan; Clark, Colin y Wickremasinghe, Guneratne (2012).”Assessing financial condition of local government in Indonesia: an exploration”. *Public and Municipal Finance*. 1(2), 37-50.
- Ritonga, Irwan (2014).” Developing a measure of local government’s Financial Condition”. *Journal of Indonesian Economy and Business*. 29(2), 142-164.
- Rivenbark, William y Roenigk, Dale (2011). “Implementation of Financial Condition Analysis in Local Government”. *Public Administration Quarterly*. 241-267.
- Scorsone, Eric; Justice, Jonathan y Bradshaw, Nicola (2008). “Simulation Analysis of a Fiscal Stress Measurement System: The Case of Michigan”. Artículo no publicado, presentado en: Conference for the Association of Budgeting and Financial management, Chicago, IL.
- Sohl, Shannon; Peddle, Michael; Thurmaier, Kurt; Wood, Curtis y Kuhn, Gregory (2009). “Measuring the Financial Position of Municipalities: Numbers Do Not Speak for Themselves”. *Public Budgeting & Finance*. 29(3), 74-96.
- Taylor, Mary (2009). "Fiscal Indicators: A Proactive Approach to Local Government Financial Assistance". Ohio Auditor of State.
- Trussel, John y Patrick, Patricia (2009). “A predictive model of fiscal distress in local governments”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial management*. 21(4), 578-616.
- Wang, XiaoHu (2006). *Financial management in the Public Sector: Tools, Applications, and cases*. New York: M. E. Sharpe.
- Wang, XiaoHu; Dennis, Lynda y Sen, Yuan (2007). “Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States”. *Public Budgeting & Finance*. 27(2), 1-21.
- Wolman, Harold (1992).”Urban Fiscal Stress”. *Urban Affairs Review*. 27(470).
- Yang, Lang Kate (2021). *State Intervention in Local Government Fiscal Distress*. SSRN.

Zafra, José; López, Antonio y Hernández, Agustín (2006). "Evaluación de la Condición Financiera en las Administraciones Locales a Través del Análisis de Componentes Principales". *Presupuesto y Gasto Público*. 43, 113-126.

Zafra, José y Muñiz, Antonio (2010). "Overcoming Cost Inefficiencies Within Small Municipalities: Improve Financial Condition or Reduce the Quality of Public Services?" *Environment and Planning C: Government and Policy*. 28(4), 609-629.

ACERCA DEL AUTOR

René Colín Martínez es profesor de la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en donde, además, coordina la maestría en Desarrollo y Sustentabilidad, programa inscrito al Sistema Nacional de Posgrados. Obtuvo su grado de doctor en Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela, España, es autor de diversas publicaciones entorno a finanzas públicas y desarrollo sustentable.