

# Estrategias para el financiamiento del desarrollo municipal en México

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL

En este trabajo se explora la política de financiamiento del gobierno federal mexicano hacia los gobiernos municipales. Se argumenta que la estrategia de financiamiento para los gobiernos municipales está acotada por la concepción que los funcionarios adopten acerca del rol que tiene el gobierno en el desarrollo económico. Los resultados presentados permiten concluir que en México el gobierno federal orienta su política de financiamiento municipal hacia el tipo de acuerdos entidades públicas-públicas, y que esta perspectiva está lejos de las propuestas del desarrollo económico local, en las cuales se pretende potenciar al máximo los factores endógenos.

RESUMEN - ABSTRACT

*In this work the policy of financing of the Mexican federal government is explored towards the municipal governments. It is argued that the financing strategy for the municipal governments is shaped by the conception that the civil employees adopt about government rol in the economic development. The presented results conclude that the federal government in Mexico orients its policy of municipal financing towards the type of agreements public organizations that, this perspective is distant to the proposals of the local economic development where it is tried to harness the endogenous factors to the maximum.*

## Introducción

En 1999, el Banco Mundial reportó que sesenta y tres países con población mayor de cinco millones de habitantes estaban instrumentando políticas de descentralización orientadas a devolver funciones y responsabilidades a los gobiernos locales.

Los expertos en el tema<sup>1</sup> concuerdan en que los alcances de esta ola de políticas de descentralización están limitados por la capacidad institucional de los gobiernos locales, la baja movilización de recursos locales, así como por el limitado acceso a fuentes de financiamiento para programas de inversión.

Esta última limitación implica un gran obstáculo para impulsar el desarrollo local, ya que millones de personas están a la espera de que sus gobiernos más cercanos implementen políticas y acciones que mejoren sus condiciones de vida.

En México a veinte años de instrumentación de la política de descentralización, es de esperarse que se observe claramente la estrategia de financiamiento para el desarrollo municipal. Específicamente, surgen las siguientes preguntas: ¿cuál es la orientación del financiamiento para el desarrollo en el ámbito

local, ¿qué agencias gubernamentales están interesadas en el desarrollo municipal?, ¿de qué manera se está ofertando financiamiento del gobierno federal a los gobiernos municipales?, y ¿cuáles son los alcances del financiamiento del gobierno federal para el desarrollo local?

El presente trabajo es un primer acercamiento al tema del financiamiento para el desarrollo local en México, porque a pesar de ser un tema de gran importancia para lograr objetivos específicos de desarrollo, ha sido poco discutido analíticamente. Por lo tanto, someto a discusión mis observaciones, que pueden constituir un punto de partida para abrir un campo de análisis y discusión sobre el tema.

## Las perspectivas del financiamiento para el desarrollo local

El financiamiento para el desarrollo local tiene dos vertientes de análisis, la primera se refiere a una perspectiva

*Profesor-investigador y coordinador del Programa de Estudios para la Descentralización (Proede), del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del CUCEA, Universidad de Guadalajara. El autor agradece la colaboración del maestro Mario Aguilar Morales en el manejo de la base de datos de los programas.*

*macro-fiscal*, esta vertiente discute que la decisión de dirigir más fondos a los gobiernos locales para inversión pasa por la evaluación de qué orden de gobierno minimiza los costos para ofrecer un servicio o infraestructura. En este sentido, se dirigirán más fondos a los gobiernos municipales si y sólo si lo que ofrece lo hace a un costo menor que el gobierno central, pero, además, como normalmente los gobiernos locales tienen problemas para absorber los financiamientos e instrumentarlos adecuadamente, se generan problemas fiscales para el gobierno central, que necesita mantener estables sus finanzas públicas. En suma, esta perspectiva es la que define el sistema fiscal nacional y la estructura fundamental de las finanzas públicas locales.

A la segunda perspectiva la podemos denominar *micro* y está orientada al análisis del crónico sub-financiamiento al que los gobiernos locales han estado sometidos durante décadas.<sup>2</sup> Este sub-financiamiento se refleja en los gobiernos municipales en los siguientes aspectos: incapacidad para pagar y retener recursos humanos calificados; deficiencias para ofrecer y reparar infraestructura para la producción y el bienestar social; problemas para ofrecer servicios que soporten proyectos; insuficiente y bajo mantenimiento del equipo e incapacidad para ofrecer buena calidad de servicios fundamentales como educación, salud y apoyo al ambiente de negocios locales. En suma, el sub-financiamiento se traduce en gobiernos locales con bajas capacidades para coordinar los esfuerzos de los actores locales para impulsar un proceso de desarrollo local.

Como un primer acercamiento, me circunscribo a explorar la orientación que el financiamiento para el desarrollo municipal tiene en México desde la perspectiva micro, es decir, se trata de analizar si tal y como se presentan los programas federales para los gobiernos municipales, dichos programas contribuyen a solucionar el crónico problema del sub-financiamiento local.

### Elementos que considerar en los programas de financiamiento para el desarrollo municipal

Los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial, proponen que las fuentes de financiamiento local para los gobiernos municipales deben estar dirigidas a: 1. Mejoras fiscales y administrativas, y 2. Impulsar la construcción de capacidades del gobierno local. Desde mi punto de vista, a esta visión debe agregarse un elemento más, relacionado con el crecimiento económico local, por lo cual podemos establecer un tercer punto: 3. Financiamiento para el mejoramiento del ambiente de negocios y la consolidación de nuevas inversiones.

Los elementos fiscales y administrativos que se consideran son: a) la autonomía financiera del gobierno local,

es decir, si los recursos tributarios y patrimoniales pueden utilizarse con independencia; b) la generación de ingresos nuevos, esto se refiere a posibilitar la capacidad de crear nuevas fuentes de ingresos propios, y c) la recuperación de gastos y balance presupuestal, lo que significa que el gobierno municipal genere el mecanismo para recuperar gastos y trate de mantener un balance presupuestal acorde a sus propias acciones.

En lo que respecta a construir capacidades en los gobiernos locales el trabajo se centra en: a) fortalecer a la administración para que sea más eficiente, b) impulsar la cooperación entre actores locales y regionales para la realización de proyectos, c) reclutar profesionales capacitados y bien pagados, d) cuidar el medio ambiente, y e) fortalecer el marco legal local.

Por último, el financiamiento a escala local debe apoyar proyectos que impulsen y mejoren las condiciones para la realización de negocios, para ello se deben orientar recursos hacia: a) la generación de infraestructura para la producción, b) la promoción y la consolidación de empresas locales, y c) la creación de centros de capacitación de recursos humanos para los negocios.

### Los programas de financiamiento para el desarrollo municipal en México

Estudiosos del tema del desarrollo<sup>3</sup> sostienen que los gobiernos desempeñan un rol específico derivado del enfoque de desarrollo que se adopte; asimismo, las estrategias que los gobiernos locales utilicen para financiar el desarrollo municipal estarán determinadas por el enfoque de desarrollo. Si consideramos el nivel de intervención del gobierno local en el proceso de desarrollo se pueden establecer, al menos teóricamente, dos posiciones opuestas. En un extremo se encuentra el enfoque de que el gobierno sea el que realice las principales actividades que impulsen el desarrollo, y en el otro se ubica el enfoque de que el desarrollo local se centre en los inversionistas (desarrolladores). Entre estos extremos podemos encontrar combinaciones, que se reflejan en formas distintas de financiar el desarrollo municipal.

La definición de estrategias de financiamiento para el desarrollo municipal está acotada por el tipo de enfoque que los funcionarios del gobierno adopten.

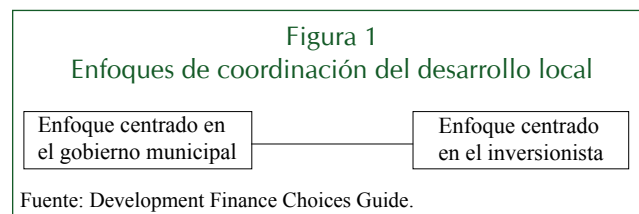
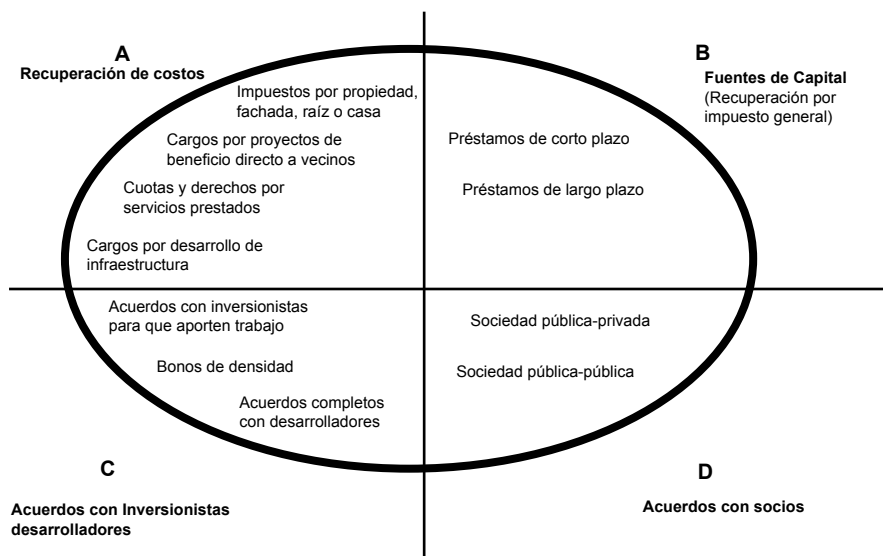


Figura 2  
Fuentes de financiamiento para el desarrollo municipal



Fuente: Development Finance Choices Guide.

En la figura 2 se presentan los instrumentos principales con los que cuenta un gobierno municipal para financiar la oferta de servicios e infraestructura indispensable para impulsar el desarrollo municipal.

En el cuadrante A se presentan los instrumentos de financiamiento que tienen como objetivo la recuperación de costos, para lo cual se aplican impuestos específicos, como el predial y por casa, o se realizan cargos muy específicos a los beneficiarios directos. Por esta vía se pueden financiar obras de infraestructura urbana, para la producción o para la recreación de las comunidades específicas.

El cuadrante B se refiere a las fuentes de capital, que pueden ser de corto o largo plazo. Estas deudas deben ser cubiertas por los habitantes del municipio, lo cual se realiza mediante un impuesto general. La fuente provee de proyectos de interés público que impulsan de manera sustancial el desarrollo local. Por ejemplo, centros de desarrollo tecnológico, instalación de telecomunicaciones, etcétera.

En la parte C se muestran los instrumentos de financiamiento obtenidos por acuerdos con inversionistas, éstos pueden ser proyectos que realizaron totalmente los inversionistas o que ejecutaron parcialmente, por ejemplo, el tipo de acuerdos de trabajo donde el inversionista pone todo el trabajo de un proyecto y el gobierno municipal coordina el esfuerzo y agiliza la gestión. Aquí también se pueden utilizar los bonos de densidad, los cuales son pagos que los inversionistas realizan al gobierno municipal a cambio de exceder el límite de densidad de la población. Los bonos son utilizados

por el gobierno para otras obras de infraestructura o para los habitantes de la comunidad donde se excederá la densidad.

Finalmente, en el cuadrante D se presentan acuerdos que financian proyectos y que tienen dos modalidades: público-público y público-privado. Estos acuerdos son contratos de cooperación donde las dos entidades ponen recursos y comparten el riesgo en la inversión. El acuerdo puede realizarse entre el gobierno e instituciones públicas y entre el gobierno local e inversionistas.

Como se mencionó anteriormente, el tipo de instrumentos para el financiamiento que utiliza un gobierno local está en función de su enfoque de desarrollo. Los gobiernos locales que conciben que el principal promotor del desarrollo en el municipio es el gobierno municipal, utilizarán preponderantemente los instrumentos de los cuadrantes A y B; en tanto que los gobiernos que centran el desarrollo en los inversionistas, utilizarán los instrumentos de los cuadrantes C y D.

Considerando las dos posturas básicas para financiar el desarrollo municipal, se identificaron los programas del gobierno federal mexicano que están orientados a financiar el desarrollo municipal.

### Orientación de los programas federales para el desarrollo municipal en México

La primera actividad fue identificar los programas de gobierno federal que inicialmente deberían tener alguna relación con los gobiernos municipales, porque implican la operación

de proyectos de índole local, y que podrían ser realizados por el gobierno municipal; bajo este criterio se identificaron 99 programas que operan a escala local, y sólo en 52 los gobiernos municipales tienen algún tipo de intervención. Esto significa que alrededor de la mitad de los programas federales desarrollan proyectos locales donde el gobierno municipal no tiene ningún tipo de participación, pero sí recibe los impactos (positivos y negativos), pero además lo más relevante es que esta acción del gobierno federal ignora los esfuerzos de planeación local, lo cual en primera instancia puede traducirse en desorganización e ineficiencia en la aplicación de los recursos. De estos 52 programas identificados se realizó una clasificación por el grado de intervención del gobierno municipal. El cuadro 1 reporta que la mayoría de los programas involucran a los gobiernos municipales como coinversionistas, por lo cual se impulsa una estrategia de financiamiento local del tipo pública-pública.

Financiamiento concurrente	40
Gestión complementaria	7
Manejo directo de los recursos	2
Promotor del programa	3
Total	52

Fuente: Elaboración propia con base en los datos mostrados en la página Web de cada dependencia e información directa.

Las dependencias federales principales que cuentan con más programas para el financiamiento municipal son Banobras, Semarnat y Sedesol, esto significa que la visión que el gobierno federal tiene del financiamiento del gobierno municipal es limitada, ya que agencias tan importantes como la Secretaría de Economía o el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo que podrían impulsar la actividad empresarial y la capacitación de los funcionarios respectivamente, prácticamente no ofrecen programas orientados en ese sentido en el ámbito local.

Revisando la orientación de los programas de las principales dependencias federales que financian el desarrollo local (véase cuadro 2), identificamos que la visión de que el gobierno local se fortalezca en el área fiscal-administrativa y de construcción de capacidades predomina, en tanto que la provisión de financiamiento para la infraestructura destinada a la producción está ausente, ya que si bien hay 27 programas que financian la infraestructura ésta se refiere a proyectos principalmente de equipamiento urbano y vialidades.

Banobras	29
Semarnat (CNA) y Conafor	10
Conaculta	2
Secretaría de Economía	1
Sedesol	8
Secretaría de Gobernación	1
Secretaría de Salud	1
Total	52

Fuente: Ídem.

Objetivos	Banobras	Semarnat	Sedesol
Fortalecimiento municipal	1		4
Provisión de infraestructura y equipo para bienestar social	18	8	1
Apoyo a grupos productivos	1		
Promoción de la cultura			
Modernización del sector público	6	2	3
Capacitación de recursos humanos			
Fortalecimiento organizacional			
Apoyo de proyectos	1		
Financiamientos (sin etiquetas)	2		
Total	21	10	8

Fuente: Ídem.

En todos los fondos que aporta Banobras se requiere aval de los recursos propios del gobierno municipal, y son préstamos con tasas de interés aceptables. En 19 programas se exige que haya una participación con fondos por parte del gobierno municipal. Sólo en diez programas se aportan hasta 100 por ciento del financiamiento. Como en la mayoría de los gobiernos municipales los recursos propios son bajos con respecto al ingreso total, esto implica que los fondos disponibles para los ayuntamientos sean limitados.

### Consideraciones finales

Una estrategia adecuada de financiamiento en el ámbito local es indispensable para impulsar el desarrollo económico de los municipios. La orientación del financiamiento parte

de la concepción del desarrollo que tienen los funcionarios y del rol que se le otorgue al gobierno municipal. En México, desafortunadamente no existe una visión de desarrollo local, por lo que el esquema de financiamiento del gobierno federal está plenamente identificado con el impulsado por el Banco Mundial, es decir: recursos que intentan fortalecer a los gobiernos en las esferas fiscales-administrativas y de construcción de capacidades del gobierno.

Considero que la visión del Banco Mundial es adecuada pero insuficiente ya que efectivamente se requiere un gobierno municipal capaz, pero para salir de la trampa del sub-financiamiento es necesario, simultáneamente, que el gobierno impulse estrategias destinadas a mejorar las condiciones para la generación de negocios.

Los datos presentados muestran que sólo tres agencias del gobierno federal intentan financiar el desarrollo municipal (véase cuadro 3), también reflejan que se impulsa la visión de acuerdos de socios que corresponde a una perspectiva de que el gobierno municipal deja en manos de desarrolladores o de otros órdenes de gobierno el desarrollo municipal. Esta orientación es totalmente contraria a la perspectiva del Desarrollo Económico Local (DEL) que sustenta que el gobierno municipal es el principal coordinador de los esfuerzos de los distintos actores en la gestión del desarrollo.

Actualmente se discute la posibilidad de reformar el sistema de coordinación fiscal<sup>1</sup> y de redefinir el papel de los distintos órdenes de gobierno en el desarrollo, esto implica que existe la posibilidad de que se reasignen los recursos fiscales y las atribuciones de los tres órdenes de gobierno. Desde mi punto de vista, para que el país salga bien librado de este proceso, se requiere una discusión amplia del paradigma de desarrollo que se quiere adoptar en al menos los próximos tres decenios, porque de esta perspectiva se deriva el papel de los distintos órdenes de gobierno y, en consecuencia, sus estilos de financiamiento.

El DEL es una opción fuerte que se sustenta en el espacio local y en los factores endógenos; si se decide apostar por este modelo de desarrollo será necesario rediseñar la estrategia de financiamiento para los gobiernos municipales, ya que ésta actualmente no permite que se impulse el crecimiento económico local.

## Notas

<sup>1</sup> Véase, Sánchez (2001); Guillén (1996), y Rodríguez (1999).

<sup>2</sup> En 1991, el Banco Mundial reportó un estudio de 40 diferentes países en vías de desarrollo que presentaban problemas de sub-financiamiento.

<sup>3</sup> Véase Stiglitz (1996) y Adelman (1999).

<sup>4</sup> Considérense los esfuerzos de la Confederación Nacional de Gobernadores (Conago).

## Bibliografía

- Adelman, Irma, *The role of government in economic development*, Working Paper, núm. 890, 1999.
- Agbonytor D. K., Albert, *Development Expenditures and the Local Financing Constraint*, Ed. Macroeconomics, AFTM2, 1998.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, consultado en la página Web: [www.banobras.gob.mx](http://www.banobras.gob.mx), Fecha de consulta: agosto de 2003 y Carpeta Electrónica de Promoción, 2000. Banobras: Dirección de Ejecutiva de Promoción y Asistencia Técnica (CD-ROM).
- British Columbia, Growth Strategies Office, *Development Finance Choices Guide*, Ministry of Municipal Affairs, 2000.
- Comisión Nacional del Agua (CNA), consultado en la página Web: [www.cna.gob.mx](http://www.cna.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Comisión Nacional Forestal (Conafor), consultado en la página Web: [www.conafor.gob.mx](http://www.conafor.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), consultado en la página Web: [www.conaculta.gob.mx](http://www.conaculta.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Guillén López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Porrúa-Colegio de la Frontera Norte, 1996.
- Operations Evaluation Department, *Municipal Development Projects: Financing Local Development and Building Institutions*, Banco Mundial, 1999.
- Rodríguez, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Sánchez Bernal, Antonio, "Estrategias de las organizaciones locales ante el cambio institucional", en *La ruta del cambio institucional. Ensayos sobre desarrollo local*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2001.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), consultado en la página Web: [www.sedesol.gob.mx](http://www.sedesol.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Secretaría de Economía, consultado en la página Web: [www.economia.gob.mx](http://www.economia.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Secretaría de Gobernación, consultado en la página Web: [www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), consultado en la página Web: [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Secretaría de Salud, consultado en la página Web: [www.salud.gob.mx](http://www.salud.gob.mx). Fecha de consulta: agosto de 2003.
- Stiglitz, J., "The role of Government in economic development", en M. Bruno y B. Pleskovic (eds.), *Annual World Bank Conference on development*, Washington, DC, 1996.