

PROBLEMÁTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN EL OCCIDENTE DEL PAÍS

Antonio Sánchez Bernal
María Luisa García Bátiz

INTRODUCCIÓN

El papel tradicional de los municipios ha sido cuestionado en los últimos años, y para fortalecerlos se han hecho propuestas y planteamientos con el fin de que sea en este nivel de gobierno donde se generen los procesos básicos e integrales del desarrollo.

Sin embargo, el nuevo papel que se ha intentado asignar al municipio, en términos generales, no ha dado los frutos esperados.

Consideramos que uno de los elementos que han determinado la escasa participación de los municipios en el desarrollo del país es el hecho de que son heterogéneos en cuanto a su situación económica, política y social.

Aunque en muchos de los casos el problema central es la falta de recursos, debe reconocerse también que los municipios requieren manejos adecuados de sus finanzas, procesos administrativos más eficaces, políticas de actuación más eficientes y una planeación basada en normas y procedimientos

más flexibles y acordes a la realidad cambiante del país.

Ante esta situación, es necesario acercarse a la comprensión y al análisis sistemático de las finanzas públicas municipales, con el fin de adquirir la capacidad de hacer propuestas concretas y prácticas para el desarrollo integral del municipio.

Para abordar tan importante tópico, el Instituto de Estudios Económicos y Regionales (INESER) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, apoyado por la Fundación Ford, elaboró y aplicó¹ una encuesta a funcionarios públicos municipales del occidente del país, cuyos resultados se pretende que sirvan como un diagnóstico de la problemática de las finanzas públicas municipales en el occidente del país.

El presente trabajo tiene como objetivo presentar los resultados del cuestionario que se aplicó, y con base en ellos presentar una agenda de discusión.

Se aplicaron 46 cuestionarios en municipios de ocho

estados del occidente del país;² de ellos el 63 por ciento fueron contestados por tesoreros municipales, el 13 por ciento por subtesoreros, el 6.5 por ciento por presidentes municipales y el 17.5 por ciento por otros funcionarios relacionados con las finanzas públicas municipales (secretario síndico, contador de la tesorería, etcétera).

De los ayuntamientos elegidos, el 10.8 por ciento tiene menos de un año en funciones, el 47.8 por ciento entre uno y dos años de gestión y el 37.6 por ciento de dos a tres años; el porcentaje restante corresponde a gobiernos municipales que no contestaron adecuadamente.

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL MUNICIPIO

Las finanzas públicas municipales tienen una estrecha relación con los problemas que se presentan en el entorno del municipio pues su solución requiere de mayores ingresos para cubrir los crecientes niveles de gasto.

Por lo tanto, para conocer cuáles son los problemas que generan mayor presión al gasto de los municipios y si

los existentes son competencia de los ayuntamientos, se preguntó cuáles eran los principales problemas del municipio.

Como se observa en el cuadro 1, los principales problemas son dotación de agua potable y servicio de alcantarillado, seguridad pública, recolección y tratamiento de basura, empleo y vías de comunicación (se incluyen en este rubro la pavimentación y la vialidad). Es importante mencionar que todos los problemas identificados, con excepción del empleo, son de competencia municipal.

En cuanto a las causas que los entrevistados consideran como determinantes en la formación y exacerbación de los principales problemas ya mencionados están: 1) para el caso del agua potable y alcantarillado se mencionó la falta de fuentes accesibles, así como la carencia de recursos para entubarla; 2) para la seguridad pública se estableció que existen pocos policías y a éstos se les pagan bajos sueldos, tienen mala preparación y les falta equipo; 3) en el caso del problema de recolección y tratamiento de basura la principal causa que lo origina es la falta de recursos para la compra de equipo y la carencia de la infraestructura necesaria.

INGRESOS MUNICIPALES

Como se muestra en el cuadro 2, los ingresos de los municipios en el occidente del país depen-

	Primer problema	Segundo problema
Agua potable y alcantarillado	42	5
Seguridad Pública	23	20
Basura	7	13
Empleo	7	10
Vías de comunicación	3	8
Otros	18	44
TOTAL	100	100

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

den en gran medida de las aportaciones de la federación y del estado. Baste mencionar que el 47.8 por ciento de los entrevistados comentaron que más del 50 por ciento del ingreso de su municipio está formado por las participaciones federales y estatales.

Lo anterior se convierte en un problema grave para los gobiernos municipales pues, por un lado, su gestión depende en gran medida del estado y de la federación y, por otro, como ya se vio, la causa principal de los problemas que enfrentan los municipios es la falta de recursos. Como respuesta a este problema,

el 71.7 por ciento de los ayuntamientos mencionaron haber intentado elevar las cuotas de algunos de los servicios públicos, lo que les permitiría obtener más ingresos. Las principales cuotas que se han intentado ajustar son la de agua potable y la de recolección y tratamiento de basura. Sin embargo, los resultados no han sido muy positivos; el 55 por ciento de estos intentos han fracasado, al grado que se dieron casos en que se tuvo que dar marcha atrás a la medida. La percepción de las razones de estos resultados por parte de los entrevistados es que hay gente que no puede pa-

Porcentaje de las participaciones con respecto a los ingresos	Porcentaje de los municipios por porcentaje de las participaciones recibidas
0 - 29	11.0
30 - 50	41.2
+ de 50	47.8
	100.0

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

Rubros	Primero	Segundo	Tercero
Servicios y gasto en administración (incluye salarios)	57	24	18
Obras, fomento y servicios públicos*	30	38	50
Seguridad pública	7	14	12
Deuda pública	2	12	3
Otros	4	12	17
TOTAL	100	100	100

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

gar, pero la mayoría percibe que más bien que la población no desea cooperar.

Cuando se solicitó a los entrevistados su opinión sobre cuáles serían sus propuestas para elevar los ingresos del municipio, el 61 por ciento contestó que se deberían incrementar las participaciones a éste, y el 22 por ciento que era necesario elevar las cuotas por los servicios que presta el municipio. Esto resulta interesante ya que, como ya se mencionó, cuando los municipios han intentado aumentar los cobros la respuesta de los ciudadanos no ha sido muy positiva; por lo tanto la única opción, rescatando sus propuestas, sería aumentar las participaciones al municipio, hecho sobre el cual los ayuntamientos no tienen injerencia.

GASTO MUNICIPAL

Los resultados arrojados en cuanto a los principales rubros de gasto son desalentadores pues, como lo muestra el cuadro 3, en el 57 por ciento de los ayuntamientos los principales

rubros de erogaciones son los servicios y gastos administrativos. En segundo lugar aparecen los de obras, fomento y servicios públicos. En tercer lugar, y con especial mención, se tiene el rubro de gasto en seguridad pública pues, como se mencionó arriba, se detectó como uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos municipales actualmente.

Los municipios que consideraron los gastos administrativos y en obras, fomento y servicios públicos como principales rubros presentan un gasto promedio de sus ingre-

Infraestructura	66
Educación	12
Vivienda	12
Otros*	10
TOTAL	100

* Incluye salud pública, creación de empleos, seguridad pública, agua potable, etcétera.

Fuente: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

sos en estos renglones del 48 y el 37.5 por ciento, respectivamente.

Otro problema fundamental de los ayuntamientos es cómo hacer que los contribuyentes paguen el precio real de algunos de los servicios públicos que presta el municipio, por ejemplo el alumbrado público y la recolección y tratamiento de basura, ya que éstos representan un gasto significativo para la administración pública municipal.

	Primera obra	Segunda obra
Pavimentación y vías de comunicación	61	44
Agua y drenaje	20	15
Esparcimiento y orientación	4	3
Remodelación del centro histórico	4	2
Centro de salud, escuelas	2	7
Alumbrado	2	7
Otro	7	11
No hay respuesta	0	5
TOTAL	100	100

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

OBRAS Y SERVICIOS
 PÚBLICOS

Cuadro 6 LUGAR DONDE SE REALIZÓ LA OBRA SEGÚN IMPORTANCIA (por ciento)		
	Primera obra	Segunda obra
Dentro de la cabecera	63	50
Fuera de la cabecera	22	24
Tanto dentro como fuera	6	15
No hubo respuesta	9	11
TOTAL	100	100

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

Las principales obras realizadas en los municipios se ubican en los rubros de pavimentación, vías de comunicación, agua y drenaje, así como en obras de esparcimiento (cuadro 5).

Cabe mencionar que los recursos destinados a las obras se concentran en la cabecera municipal puesto que el 63 por ciento de las señaladas como las más importantes fueron realizadas en ésta y entre el 6 y 15 por ciento benefician a la cabecera municipal y a otras localidades pertenecientes al municipio (véase cuadro 6). Esto podría implicar que el patrón de concentración de recursos que se da en los niveles federal y estatal se reproduce en los municipios, generando un desarrollo intramunicipal desigual.

Cuadro 7 PORCENTAJE DE OBRAS SEGÚN ORIGEN DE LOS RECURSOS RECIBIDOS PARA LLEVARLA A CABO (por ciento)		
	Obra 1	Obra 2
Federal	65	54
Estatad	67	54
Municipal	59	61
Ciudadanos	28	39

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

Ante la pregunta de si se duplicaran en este momento los ingresos municipales hacia qué rubros de gasto los dirigirían, el 66 por ciento de los funcionarios entrevistados mencionó que los canalizarían hacia infraestructura municipal, 12 por ciento a vi-

vienda y 12 por ciento a educación. Resulta interesante apuntar que ni la salud pública ni la educación son competencia directa del municipio; sin embargo, los entrevistados consideran relevante ejercer gasto en esos rubros (cuadro 4).

Un punto relevante (véase cuadro 7) es que la realización de obras importantes en los municipios depende considerablemente de los recursos federales y estatales, siendo que las principales obras realizadas pavimentación, agua potable y alcantarillado permiten generar servicios que son de competencia municipal.

Cuadro 8 PORCENTAJE DE LAS OBRAS PRINCIPALES QUE RECIBIERON APOYO FINANCIERO DE LOS CIUDADANOS POR LUGAR DONDE SE REALIZÓ LA OBRA (por ciento)		
	Primera obra	Segunda obra
Dentro de la cabecera	24	34
Fuera de la cabecera	60	63
Ambos	0	43

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

En estas obras la participación ciudadana no es tan importante en comparación con la de federación, estado y municipio; sin embargo, en términos relativos, si se analizan las obras que recibieron aportaciones de los ciudadanos por lugar donde se realizó la obra (cuadro 8), es po-

Cuadro 9
PORCENTAJE DE OBRAS POR TIEMPO DE TRÁMITE
(por ciento)

Tiempo	Primera obra	Segunda obra
3 meses o menos	54	42
3 a 6 meses	21	25
Más de 6 meses	25	33
TOTAL	100	100

FUENTE: Elaborado con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

sible observar que de las obras que se ejecutaron en la cabecera municipal sólo el 24 por ciento recibieron apoyo de los ciudadanos, pero de aquellas que se hicieron fuera de ella el 60 por ciento obtuvieron apoyo de los vecinos; de lo que se puede inferir que los habitantes de las cabeceras municipales reciben mayores beneficios en obra pública que los de las demás localidades del municipio.

En cuanto al tiempo de trámite necesario para iniciar las obras en los municipios, la mayoría respondió que requirieron tres meses o menos para empezarlas; sin embargo, entre el 25 y el 33 por ciento de las obras fueron necesarios más de seis meses de trámite, lo cual genera altos costos de administración y problemas para la planeación municipal.

DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL

Este punto es difícil de analizar ya que las respuestas a las preguntas sobre el tema parecían causar algún problema a los entrevistados y, ante la pregunta

de si al inicio de su gestión existía deuda pública, el 74 por ciento de ellos dijeron que sí; pero en el momento de querer conocer más detalles, como la proporción de la deuda con respecto a los ingresos o las soluciones que se han buscado para solventarla, no se obtuvo respuesta.

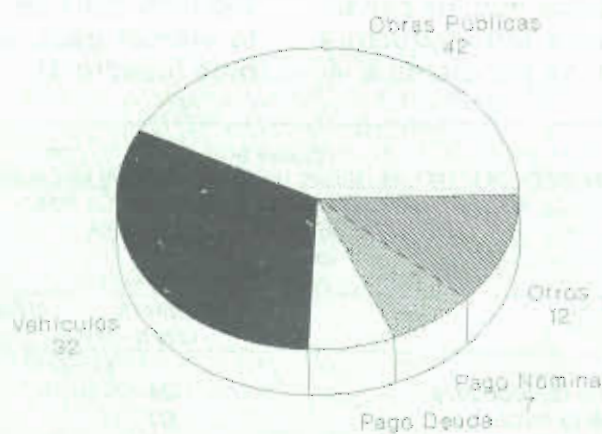
Por otro lado, ante la pregunta de si han contraído deuda durante su gestión, el 63 por ciento contestaron que sí, siendo las principales instituciones otorgantes BA-

NOBRAS y la banca comercial. Los principales rubros de gasto dados los ingresos obtenidos por deuda fueron obras públicas, compra de vehículos patrullas y camiones recolectores de basura principalmente, pago de nóminas y pago de deuda.

PLANEACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES

En un intento de evaluar hacia dónde se han encaminado los esfuerzos para mejorar las finanzas públicas municipales, se preguntó a los entrevistados cuál había sido la mejor acción en este campo por parte de su administración. El 45.7 por ciento intentó incrementar los ingresos principalmente eficientando los cobros que realiza el municipio, aquí cabe mencionar que algunos municipios empezaron a cobrar el impuesto predial y otros eficientaron el cobro de

PRINCIPALES RUBROS DE GASTOS DADOS LOS INGRESOS POR DEUDA
(por ciento)



FUENTE: Elaborada con base en datos de la encuesta aplicada por INESER, 1994.

éste; sin embargo, la mayoría de los ayuntamientos tienen problemas técnicos para realizar el cobro de esta importante y controversial³ fuente de ingreso para el municipio.

El 21.7 por ciento de los entrevistados mencionó que su mejor acción fue la reducción de gasto, y el 10.9 por ciento dijo que había sido ejercer un mayor nivel de gasto dirigido a la realización de obras públicas.

Pretendiendo evaluar si existen esfuerzos para planificar las finanzas públicas municipales, se preguntó si contaban con un plan de desarrollo municipal o urbano. El 93.5 por ciento de los entrevistados mencionaron que en su municipio sí existe dicho plan; sin embargo, el 44 por ciento no supo cuáles eran las prioridades del plan

en lo que respecta a las finanzas públicas municipales.⁴

Por otro lado, se buscó saber cuáles son los apoyos técnicos con que cuentan las haciendas municipales, y para ello se preguntó si los recibían por parte de alguna institución pública o privada. El 50 por ciento mencionó que no recibían ningún apoyo y un 42 por ciento comentaron que recibían apoyo técnico, principalmente por parte de la Secretaría de Finanzas de su Estado, INDETEC y Contaduría Mayor de Hacienda.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS MUNICIPIOS

Con el objetivo de analizar la participación ciudadana en los municipios, se cuestionó a los

entrevistados sobre cuáles eran los medios para tomar en cuenta a los habitantes del municipio en la toma de decisiones. El 39.1 por ciento respondió que el cabildo, 17.4 por ciento que los comités vecinales, el 10.9 por ciento que los foros de consulta y el 10.9 por ciento que las audiencias públicas con el presidente municipal, el porcentaje restante se distribuye entre otros mecanismos alternativos.

Cuando se les preguntó cuáles eran las principales demandas de la población, tanto al inicio de su gestión como actualmente, éstas coincidieron con los problemas planteados al principio de esta exposición, es decir, agua potable y alcantarillado, seguridad pública, recolección y tratamiento de basura, así como pavimentación y vías de comunicación. Como se puede observar, los problemas son los mismos, y es pertinente evaluar esta situación.

Por otro lado, las demandas al inicio de la gestión se captaron principalmente a través de la campaña política del gobierno municipal en funciones, quejas directas, marchas y plantones; en cambio, las demandas en el momento de la encuesta se expresan sobre todo por medio de quejas directas y de los comités vecinales.

Se puede inferir que para los tomadores de decisiones la vía de participación ciudadana debería ser el cabildo; sin embargo, la participación real de los ciudadanos muestra que éste no es el medio





más efectivo para plantear sus demandas.

CONCLUSIONES

De la información recibida con la aplicación del cuestionario es posible concluir que es fundamental sistematizar las experiencias de los tomadores de decisiones en los municipios, lo que permitirá tener una visión más clara de la manera como se procede en la obtención y asignación de los recursos a nivel municipal, sus alcances y limitaciones.

La opinión de los funcionarios municipales deja claro que la cuestión de las finanzas públicas está condicionada por la relación que el municipio mantiene con el estado y la federación, lo cual se traduce en dificultades para el desarrollo integral del municipio. Sin embargo, debe reconocerse que existen problemas internos del municipio que reducen la capacidad de acción de los gobiernos municipales.

La aplicación de este cuestionario arroja más pre-

guntas que respuestas, de las cuales se mencionan las que se consideran más relevantes para la discusión:

1. ¿Es la asignación de las participaciones el problema fundamental de las finanzas públicas municipales?
2. ¿Cuáles son los obstáculos para una adecuada coordinación entre federación, estado y municipios?
3. ¿Es adecuado que un municipio se endeude, y cuáles son los límites de tal endeudamiento?
4. ¿Es adecuada la manera como se asigna el gasto municipal?
5. ¿Cuáles son los criterios fundamentales que debe tomar en cuenta un funcionario municipal para una toma de decisiones más adecuada?
6. ¿Qué apoyo requieren los funcionarios de un ayuntamiento al inicio de su gestión, así como durante ésta, para llevar adecuadamente

las finanzas públicas municipales?

7. ¿Es necesaria la profesionalización de los funcionarios públicos municipales?

8. ¿Cómo deben participar los habitantes de un municipio en la asignación de los recursos? •

NOTAS

¹ Agradecemos al Dr. Jesús Arroyo Alejandro su gran apoyo y sus valiosos comentarios en la elaboración de este trabajo. A Rubén Chavarín se le reconoce su participación en el diseño del cuestionario. A Sergio Manuel González Rodríguez, Angélica Basulto Castillo, Salvador Berumen, Hortensia Zúñiga, Emilia Gámez Frías y María Dolores Ávila Jiménez su colaboración en la aplicación de los cuestionarios.

² Se consideran estados del occidente del país Jalisco, Michoacán, Nayarit, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Sinaloa y Zacatecas. Los municipios en los cuales se aplicó la encuesta fueron Guadalajara, Tepic, Zapopan, Compostela, Tonalá, Santiago Ixcuintla, Tlaquepaque, Acaponeta, Ciudad Guzmán, Ixtlán del Río, Ocotlán, Lagos de Moreno, Teocaltiche, Aguascalientes, Calvillo, Morelia, Zamora, Colima, Uruapan, Manzanillo, Sahuayo, Tecomán, La Piedad, Lázaro Cárdenas, Tangancicuaro, Zitácuaro, Puruándiro, Culiacán, Mazatlán, Ahome, Escuinapa, Navolato, Guanajuato, León, Celaya, Irapuato, Salamanca, Zacatecas, Apaseo el Grande, Fresnillo, San Francisco del Rincón, Loreto, Moroleón, Calera V. R., Cortazar y Silao.

³ Es conocido que tanto en el occidente como en otras partes del país el cobro del impuesto predial trae presiones políticas a los ayuntamientos pues no encuentran apoyo en los ciudadanos.

⁴ En este porcentaje se incluye a los que contestaron que en su plan de desarrollo municipal no se contemplaban las finanzas públicas del municipio.