

Las colecciones de Documentos de Trabajo del CIDE representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es). ❖ D.R. © 1997, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D. F., tel. 727-9800, fax: 292-1304 y 570-4277. ❖ Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido como el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva suya.



NÚMERO 17

Hugo Nicolás Pérez González

**LA PROBLEMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA EN EL MUNICIPIO MEXICANO**

Introducción

El propósito de este trabajo es explicar, desde un enfoque estrictamente positivo, las causas que condicionan las decisiones de las autoridades municipales en materia financiera, que permita, en futuros trabajos, proyectar o prevenir las circunstancias que configuren el devenir en su administración.

Lo anterior requiere mantener una preocupación constante por conocer el comportamiento real de las finanzas en este nivel de gobierno, así como la necesidad de delimitar el ámbito de la hacienda municipal que nos permita focalizar los problemas de esta índole de una manera homogénea para poder analizarlos y abordarlos.

En este trabajo se tratarán los problemas sustanciales en tres áreas de las finanzas municipales: política, normativo-legal y administrativa. De la misma manera, aun cuando la administración financiera municipal se deberá abordar como un sistema integrado de gestión financiera, para fines de esta investigación se ha desagregado en cinco funciones básicas: presupuesto (que incluye ingresos y egresos), tesorería (administración y aprovechamiento del patrimonio), contabilidad, deuda municipal y control.

Históricamente, el municipio mexicano ha tenido que enfrentar una permanente escasez de recursos; sobresalen, por su importancia, los financieros ya que son éstos los que le permiten a aquél ampliar las posibilidades de desarrollo y de bienestar social para la comunidad. La tendencia en el pasado ha sido casi de manera exclusiva pugnar por incrementar los ingresos para ofrecer más y mejores servicios; actualmente se hace necesario ir al fondo de la problemática que trae consigo la gestión de más recursos y su inevitable complejidad administrativa.

De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este trabajo es ofrecer, a partir de una reflexión al respecto, un marco explicativo a las limitantes normativo-legales, administrativas y de política financiera presentes en el municipio mexicano que han impedido o inhibido a sus gobiernos constituirse como reales promotores del desarrollo comunitario. Asumiendo la gran heterogeneidad que priva en los municipios del país, este análisis establece situaciones generalizables pero diferenciadas en cuanto a su pertinencia y a su presencia en mayor o menor grado para sus diferentes tipologías; de la misma manera, es preciso resaltar la necesidad de un trabajo de esta naturaleza para conformar planteamientos que mejoren la gestión de este nivel de gobierno.

I. Principales funciones de los gobiernos municipales

El régimen administrativo del municipio está determinado en la Constitución política del país; este documento formalmente crea y reconoce al municipio como parte integrante del sistema de gobierno y de la organización administrativa del Estado mexicano, y le señala a su vez el ámbito de sus atribuciones y competencias.

El apartado que a este nivel de gobierno le dedica la Carta Magna se encuentra en el artículo 115, en cuya fracción I señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento; la fracción II le reconoce personalidad jurídica y capacidad administrativa para el manejo de su patrimonio. La fracción III, a su vez, enuncia los servicios públicos que serán de su responsabilidad administrativa, que se pueden atender con el concurso del gobierno estatal convenidos previamente entre ambos niveles de gobierno.

Es conveniente destacar, que esta misma fracción considera la posibilidad de que los municipios amplíen sus servicios, siempre y cuando se demuestre la capacidad administrativa y financiera para ello. Por último, la fracción IV de dicho artículo otorga al municipio la libertad para administrar su hacienda, señalándole además, sus respectivas fuentes de ingresos.

Lo referente a la organización administrativa de los ayuntamientos está determinado en la Ley orgánica municipal,¹ en la cual se asienta que los municipios son quienes organizarán su administración para dar atención a los servicios públicos y para el despacho de asuntos de carácter administrativo.

La administración municipal se compone, pues, de dos tipos de funciones: las funciones sustantivas, es decir, todas las que tienen que ver con la gestión de los servicios públicos, el desarrollo económico, el desarrollo urbano y la atención de los intereses comunitarios ante otras autoridades, y las funciones adjetivas que corresponden al carácter instrumental de la función pública, como son la planeación, la administración hacendaria, de recursos humanos, etcétera.

Se puede establecer que la forma que adquiere la organización administrativa en los ayuntamientos es una expresión de la manera en que se trata de abordar las funciones anteriores, así como del nivel de urbanización, ya que ello refleja el tipo de servicios con que cuenta y la forma en que se suministran a la comunidad. En este sentido, Sergio Ramos ha señalado "...el grado de expansión de los servicios como el grado de equipamiento colectivo son manifestaciones concretas de la expansión urbana".² Por lo tanto, la organización administrativa del municipio está en función del grado de desarrollo de la región donde se encuentra localizado dicho municipio y contará a su vez con áreas de fomento y promoción acordes con la estructura productiva regional.

De acuerdo con lo anterior se podrá establecer, que aun cuando existen marcadas diferencias de municipio a municipio, y por consiguiente en los tipos de ellos, hay funciones administrativas generales para todos aunque, claro está, de diferente magnitud.

Así, por ejemplo, el Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas

¹ Esta ley establece las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las constituciones General de la República y Estatal, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman el municipio así como sus fines, su estructura básica, sus atribuciones y sus funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los municipios. Una sola ley rige para todos los municipios de una entidad federativa. Para profundizar en el tema véase: Arturo Pontífes, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y administración municipal*. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, pp. 47-59.

² Sergio Ramos, "Los servicios públicos en las localidades", en Jiménez-Ottalengo y Moreno Collado, *Los municipios de México*, México, UNAM, 1978, p. 174.

Públicas) ha considerado, para fines de análisis particular, las funciones principales del gobierno municipal.³ En dicha diferenciación funcional se toma como punto de referencia las actividades básicas de competencia de este nivel de gobierno, en el entendido de que generalmente se llevan a cabo en la mayoría de los municipios del país, o que al menos deberían de tomarse en cuenta. Las funciones que se deben cumplir son las siguientes:

a) Normatividad y Planeación. El objeto de esta función es fijar las reglas de operación para el resto de las funciones del municipio, por ejemplo: reglamentación interna, criterios de tipo presupuestal, normas para el manejo del patrimonio, etcétera.

b) Administración del patrimonio de la sociedad. Dentro de esta función caben todas las acciones vinculadas a la conservación y la administración del patrimonio de la sociedad, por ejemplo: conservación del medio ambiente, preservación y fomento de áreas verdes, reglamentación del uso del suelo, etcétera.

c) Prestación de servicios públicos. Función tradicional por excelencia del municipio; el artículo 115 constitucional en su fracción III establece los servicios a cargo del mismo, que son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas le permitan de acuerdo con sus necesidades y su capacidad administrativa y financiera. Asimismo, esta función implica diferentes problemáticas y distintas organizaciones administrativas, de acuerdo con el servicio de que se trate, ya sean servicios de carácter divisible, indivisible o por solicitud expresa.

d) Administración hacendaria. Cumplir esta función implica llevar a cabo toda una serie de actividades tendientes a recabar ingresos para sufragar los gastos originados por el cumplimiento de las funciones aquí señaladas, así como administrar el patrimonio con que cuente el municipio, su registro o contabilidad y el manejo y disposición de endeudamiento. Este trabajo se centra en la función financiera, por lo que este punto será tratado con detalle más adelante.

e) Regulación de las actividades de particulares. El gobierno municipal tiene a su cargo otorgar licencias y permisos para regular y controlar la actividad de los particulares, para lo cual tendrá que fungir también como inspector y supervisor de los mismos.

f) Promoción y comunicación social. Actualmente cobra gran relevancia esta función ya que a través de la misma se establece un vínculo entre la sociedad y el gobierno municipal que le permite a este último comunicar a la comunidad cuáles son sus intenciones y sus logros, así como recabar las demandas y las necesidades que deberán ser atendidas.

g) Administración general. Función referida a la administración interna del ayuntamiento en asuntos tales como personal, servicios generales internos, contraloría, etcétera.

Como bien se podrá percibir, el cumplir con las funciones arriba señaladas implica para el municipio un gran despliegue de acciones que para poder cubrirlas a entera

³ *Hacienda Pública Municipal, Guadalajara, Indetec, 1986.*

satisfacción requieren de recursos financieros suficientes y oportunos. De la misma manera, si el cumplir dichas funciones trae consigo gastos, también algunas de ellas generan ingresos que podrían cubrir parcial o totalmente el cumplimiento de éstas, por lo que resulta pertinente determinar concretamente cuáles son estas funciones y de qué manera se relacionan con las financieras.

Al relacionar las funciones de gobierno con las financieras en particular se obtienen interesantes conclusiones (véase el cuadro 1): las funciones que son eminentemente generadoras de ingresos son las de administración del patrimonio de la sociedad, principalmente por conducto de los tributos inmobiliarios y algunos otros de menor importancia, como las imposiciones a los anuncios publicitarios en las calles; como prestador de servicios el ayuntamiento recibirá a cambio ingresos por concepto del cobro de derechos que es uno de los rubros de mayor peso en las finanzas municipales; al regular las actividades de los particulares se recabarán recursos por concepto de concesiones de permisos y licencias, típica fuente de ingresos para el municipio, además de los aprovechamientos (multas y recargos) por la violación o incumplimiento de leyes y reglamentos. Dentro de esta misma función también será preciso considerar aquellas donaciones derivadas de fraccionar terrenos que hacen que se incremente el patrimonio municipal.

Respecto de la función de deuda pública, ésta es una fuente de recursos financieros por la vía del endeudamiento claramente señalado, pero a su vez asume el carácter de egreso cuando éste se tenga que cubrir. El endeudamiento es el resultado de relacionar la función de administrar el patrimonio de la sociedad y la función financiera de deuda pública, ya que para fines de dar mantenimiento y acrecentar los activos municipales (propiedad legítima de la sociedad), la misma sociedad faculta al gobierno municipal para contratar la deuda en el entendido de que el propósito será siempre maximizar el patrimonio común.

En su gran mayoría, las demás relaciones que se muestran en el cuadro 1 son sólo generadoras de gasto pero sumamente importantes para el cumplimiento de las funciones de gobierno. La característica básica es que aunque sólo se canalizan recursos hacia ellas, el objetivo esencial es la función de dirigir y encabezar políticamente a la sociedad al momento de producir un reglamento, generar un servicio o construir una obra. En síntesis, un primer acercamiento en la relación entre las funciones de gobierno y las funciones financieras en los municipios nos permite identificar la gran interdependencia que existe, ya que no podrán cumplirse unas sin las otras y viceversa; de la misma manera, se destaca el potencial que ellas significan para la ampliación de los recursos financieros municipales, y que ya no son únicamente la carga fiscal que para sus exiguas finanzas vienen representando.

Para fines del presente trabajo se pretende ampliar la función hacendaria —que es el centro y el objeto de este análisis—, en un concepto que pretende integrar el sistema financiero municipal con el objeto de interrelacionar en forma sistemática todos los componentes del mismo (presupuesto, patrimonio, contabilidad, deuda y control financiero). Lo anterior permitirá enfocar con más claridad la problemática financiera del municipio, y no sujetarla al tan “manejado” argumento de escasez de recursos financieros.

Cuadro 1
La administración financiera municipal y las funciones de gobierno

<i>Funciones de gobierno</i>	<i>Administración del patrimonio de la sociedad</i>	<i>Prestación de servicios públicos</i>	<i>Regulación de actividad de los participantes</i>	<i>Promoción y comunicación social</i>	<i>Administración general</i>
<i>Funciones hacendarias</i>	<i>Normatividad y planeación</i>				
Ingresos	Iniciativa de presupuesto de ingresos ante los congresos locales: reglamentos y organización	Cobro de derechos*	Cobros por la concesión de permisos y licencias*	Campañas para el cumplimiento de responsabilidades fiscales	Estructuras y procedimientos para la recaudación de tributos
Egresos	Recaudación del impuesto inmobiliario	Proveer servicios a la comunidad	Creación de obras e infraestructura de fomento de control	Información para el uso adecuado de la obra pública municipal	Estructura y funciones para la planeación, la ejecución y el control de la obra pública
Administración del patrimonio municipal	Generación de obras de fomento	Uso y aprovechamiento de inmuebles y equipo para la prestación de los servicios públicos	Aprovechamiento y concesiones derivados de aplicar la normatividad	Promociones y campañas para el cuidado del patrimonio municipal	Estructuras y procedimientos para hacer más eficiente el aprovechamiento del patrimonio
Contabilidad e información financiera	Reglamentos y normas para la adquisición, el uso y el control del patrimonio	Hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos		Informar sobre el estado que guarda el haber patrimonial a la comunidad	Aplicación de técnicas contables y de información
Deuda pública	Normas y procedimientos para el ejercicio contable e informativo	Créditos para la creación de obra pública en la prestación de servicios			Evaluación de proyectos de endeudamiento y procesos para su administración
	Propuesta de endeudamiento sujeta a la aprobación del congreso local				

FUENTE: Elaboración del autor con base en el análisis efectuado por Indetec (1986).

* Ingresos para el erario municipal.

II. Política financiera municipal

La naturaleza comunitaria del municipio ha sido limitada históricamente por el poder político del Estado. En este sentido Alexis de Tocqueville ya señalaba que

...si bien el municipio existe desde que hay hombres, la libertad municipal es rara y frágil [...] una sociedad civilizada difícilmente tolera los ensayos de libertad municipal [...] entre todas las libertades, la de los municipios —que se instala tan difícilmente— es también la más expuesta a las invasiones del poder.⁴

El municipio, incongruentemente llamado célula política del federalismo, por pertenecer y estar sujeto a un poder externo de mayor amplitud que establece regulaciones y controles sobre la comunidad y sobre el quehacer administrativo de los ayuntamientos, lo cual ha dado origen a la mayor parte de los problemas que en el devenir del tiempo se han manifestado en una mayor o menor dependencia de los municipios para gobernarse.

La expansión del poder político del Estado ha dado como resultado el control exclusivo de ciertas actividades y recursos, por lo que se dan las condiciones para que el municipio vaya perdiendo autonomía, y para que el Estado asuma como propias aquellas que antes pertenecían a la comunidad y al municipio.

Si bien lo que se señaló anteriormente es una constante en la historia del municipio mexicano, en la década de los ochenta tiene lugar una serie de modificaciones a la legislación municipal que han cubierto la posibilidad de hacer del municipio una entidad más autónoma y activa en la promoción del desarrollo regional y urbano. Uno de los mayores impulsos hacia el municipio estipulados en las mencionadas reformas es la tendencia a fortalecer su capacidad financiera, lo que no quiere decir autonomía administrativa en esta materia. Se reconoce, por lo tanto, que la debilidad del municipio mexicano

...se debe en gran parte a su insuficiencia financiera, a su debilidad organizativa y administrativa tanto para cubrir los servicios públicos básicos como para tener una mayor injerencia en las tareas del desarrollo nacional [...] las fuentes de financiamiento y el crédito en apoyo al municipio son elementos propiciantes de la autonomía municipal; condición del ejercicio político autónomo...⁵

Hasta aquí se podrá percibir que la autonomía municipal es el eje alrededor del cual gira un constante debate desde el seno mismo del congreso constituyente de 1917, que se preocupó por darle al municipio su libertad o autonomía, hasta el día de hoy, ya que nunca se estructuró fuertemente ella.

⁴ Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1978, vol. 1, p. 58.

⁵ Carlos Sales G., "Políticas de financiamiento municipal", *Estudios Municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 15, 1987, p. 49.

No obstante la preocupación del constituyente, en materia económica según la fracción segunda del artículo 115 constitucional, el municipio se sujeta a la voluntad de los congresos estatales y a los recursos que el Ejecutivo estatal y federal tengan a bien asignarles. Es un hecho que si nos remitimos al texto original encontraremos que hasta la fecha no se ha cumplido cabalmente puesto que en dicha fracción se asienta que deberá haber suficiencia de contribuciones para que el municipio atienda sus necesidades.⁶

La imprecisión constitucional arriba comentada ha dado lugar a que los municipios no cuenten con los recursos suficientes para atender los servicios públicos de manera satisfactoria, ya que la federación retiene gran parte de los ingresos fiscales y se canalizan escasa e inequitativamente por medio de participaciones proporcionales en el mejor de los casos.

Se podrá establecer, por lo tanto, que para que el municipio pueda prestar en forma satisfactoria y con calidad los servicios que la comunidad demanda, deberá contar con una suficiencia económica para lo cual se requiere de una readecuación legislativa que redistribuya en forma apropiada, las condiciones tributarias entre las tres instancias de gobierno, así como de dotar al municipio de una mayor independencia para buscar alternativas de financiamiento que le permitan solvencia en dicha materia.

Las reformas al marco jurídico del municipio en la gestión del presidente De la Madrid, colmadas de buenas intenciones, señala al respecto algo que no se cumplió; basta citar un ejemplo para contravenir lo reformado: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal surge con miras a evitar la duplicidad tributaria. Si bien éste ha sido en buena medida alcanzado, al mismo tiempo ha dado origen a un sistema fiscal que concentra las principales fuentes tributarias en la federación, de las cuales sólo el impuesto predial se deja a la administración del municipio.

Por esta razón, hoy en día existe una concentración de tributos que fomenta el centralismo y por ende el control de la federación sobre los gobiernos locales y municipales que inhibe el desarrollo de los mismos.

En términos generales la hacienda pública municipal está básicamente integrada (en orden de mayor peso en las mismas) por las participaciones federales, los tributos de la propiedad inmobiliaria, los derechos que obtenga por la prestación de servicios y algunos otros rubros menos importantes para sus finanzas.⁷

Si partimos de la consigna de que “no hay libertad política si no hay libertad económica”, la estructura financiera en la mayoría de los municipios mexicanos a simple vista hace resaltar que el “municipio libre” es un concepto inadecuado a la realidad del municipio mexicano.

⁶ El texto original establece: “Los municipios administrarán libremente su hacienda [...] y en todo caso serán suficientes para atender a las necesidades municipales”.

⁷ *Memoria de la Primera Convención Nacional Municipalista*, México, Partido de la Revolución Democrática, 7 de septiembre de 1990, p. 61.

III. La administración financiera del municipio

Administrativamente y para fines de análisis, se ha parcializado la función financiera, no sólo municipal sino incluso federal, en los elementos que la integran. Lo anterior ha traído como consecuencia perder de vista las interrelaciones de dichos elementos y por ende no encontrar en ellos una respuesta a los problemas que se derivan de esta situación.

Como en su momento se señaló, este trabajo y los frutos que de él surjan, considera la función financiera municipal como un sistema que integra los componentes de dicha función en un concepto global: la administración financiera del municipio. Por ello se entenderá como un sistema integrado de gestión financiera encargado de poner en operación la política fiscal del municipio. Esta gestión comprende las funciones básicas de:

- a) Presupuesto (incluye ingresos y gastos).
- b) Patrimonio (administración del activo municipal).
- c) Contabilidad (registro e información financiera).
- d) Deuda (créditos comerciales y de desarrollo).
- e) Control financiero (detección oportuna de irregularidades).

Considerar la función financiera de esta manera se aleja un poco del convencionalismo tradicional sobre todo tratándose del municipio ya que en el nivel federal se ha llevado a cabo un esfuerzo por integrar dichos componentes financieros funcional y organizativamente, en una sola secretaría de Estado que conjunte las funciones hacendarias con las de planeación, programación y presupuesto.

Para alcanzar el objetivo que este trabajo pretende (analizar la problemática financiera del municipio), es conveniente empezar por reconocer las múltiples aristas que esta problemática puede presentar. Así, hasta el momento se ha hablado a grandes rasgos de la concentración tributaria en la federación y del escaso margen de acción para buscar opciones de financiamiento, lo que en síntesis se traduce en insuficiencia financiera.

El análisis anterior es el argumento principal cuando se habla de las condiciones de desarrollo de los municipios, y se le otorga hasta las ineficiencias propias de la gestión administrativa. La hipótesis que aquí subyace es que la tan trillada argumentación deja de lado a los demás componentes de la función financiera y que por lo tanto es preciso analizar la problemática en esta materia en su conjunto.

IV. La problemática en la administración financiera del municipio

Siguiendo lo revisado hasta aquí, cuando se habla de la problemática financiera es preciso considerar todas las actividades que la función financiera implica, desde la planeación de futuras percepciones hasta la evaluación del quehacer hacendario,

pasando, evidentemente, por la meticulosa y racional desagregación del presupuesto de egresos. No se deben de olvidar las filosofías que orientan el quehacer hacendario (política hacendaria), la gestión administrativa (vista en términos de los sistemas que emplea, así como de los recursos con que cuenta), y además algo en este caso sumamente importante, el marco normativo-legal que contiene y orienta los aspectos hacendarios.⁸

En torno al análisis de la problemática que aquí se presenta, he convenido hacerlo primero de una manera esquemática (véase el cuadro 2); con lo anterior se pretende centrar o focalizar este análisis en sólo algunos puntos de la problemática para no perdernos en tan vasto continente.

Si nos remitimos al correspondiente cuadro, encontramos en la matriz lo que hasta este momento he detectado como obstáculos, necesidades, ataduras, etc.; en general problemas que obstruyen el mejor funcionamiento de la hacienda municipal. Cabe hacer la aclaración de que los elementos aquí considerados no pueden ser generalizados ya que como en un momento se señaló el municipio mexicano es demasiado heterogéneo como para pensar que existen en todos padecimientos similares. El objetivo será entonces trabajar con un marco de referencia que nos guíe para detectar y corroborar los problemas financieros en este nivel de gobierno, o para que mediante análisis particulares podamos determinar los municipios donde ya estén resueltos o administrados.

Problemas emanados de la política hacendaria

La política hacendaria del municipio, concebida como aquellos lineamientos que guían u orientan la acción de los ayuntamientos en materia fiscal y financiera, tiene su origen en la concepción misma del federalismo;

...el significado de federalismo es la vinculación de unidades políticas distintas en un sistema político global, que permite que cada una mantenga su integridad política fundamental, de manera que se conserven sus propias características, pero con convergencias que surgen como un lazo de nacionalidad.⁹

El federalismo es, por tanto, la forma de organización política jurídicamente aceptada por la sociedad mexicana; se plasma en la Constitución donde se reconoce la esencia del mismo en la división de niveles de gobierno: el federal, el estatal y el local o municipal cada uno con atribuciones propias y específicas. Asimismo, "...no hay manera de conservar la unidad sin un órgano superior que lo conduzca..."¹⁰ La

⁸ Indetec ha elaborado un análisis similar en el que se toman como elementos principales el marco normativo y la gestión normativa, 1987.

⁹ Carlos Sales G., *op. cit.*, p. 42.

¹⁰ *Ibidem*, p. 44.

Cuadro 2
Problemática de la administración financiera municipal

<i>Aspectos hacendarios</i>		<i>Administración</i>		
<i>Funciones hacendarias</i>	<i>Política hacendaria</i>	<i>Normativo-legal</i>	<i>Sistemas</i>	<i>Recursos</i>
I Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Federalización del sistema de competencias fiscales • Gran dependencia de las participaciones federales • Poco peso relativo de fuentes propias. • Ministración tardía 	<ul style="list-style-type: none"> • Limitantes para ampliar ingresos propios • Controles estatales • Supeditación a la Ley de Coordinación Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente recaudación por excepciones • Vulnerabilidad administrativa por cercanía entre autoridades y contribuyentes • Ineficacia en la cobranza de créditos fiscales 	<ul style="list-style-type: none"> • Obsolescencia de padrones • Incapacidad técnica del personal para administrar los tributos • Poca tecnificación en los procesos de recaudación y administración • Alto costo administrativo de recaudación de tributos
1 Ingresos				
2 Egresos	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiente o nula programación del gasto • Indebida reasignación y transferencia de partidas • Inconsistencia para jerarquizar y priorizar programas 	<ul style="list-style-type: none"> • La mayoría de los municipios adolecen de ley de egresos • Por lo general no se obliga al uso de técnicas presupuestales homogéneas 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio presupuestal desordenado • Poco o nulo control interno • Deficiente control legislativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Normalmente no se cuenta con personal capacitado para el manejo paraestatal
II Patrimonio		<ul style="list-style-type: none"> • Oscura legislación por uso indebido del patrimonio municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • No se conoce con precisión el haber patrimonial • Pérdida de bienes por abandono • Adquisiciones innecesarias • Ausencia de control administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Generalmente no se usan técnicas de control de inventarios

Cuadro 2
(conclusión)

<i>Aspectos hacendarios</i>		<i>Administración</i>		
<i>Funciones hacendarias</i>	<i>Política hacendaria</i>	<i>Normativo-legal</i>	<i>Sistemas</i>	<i>Recursos</i>
III Contabilidad e información financiera	<ul style="list-style-type: none"> • Se ve más como mecanismo de control que de información • Uso de diferentes técnicas contables 	<ul style="list-style-type: none"> • Muchos municipios carecen de ley de cuenta pública 	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un sistema permanente que permita conocer la situación patrimonial, financiera y presupuestal del municipio 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal improvisado en el manejo contable • No se aprovechan tecnologías disponibles
IV Deuda	<ul style="list-style-type: none"> • Endeudamiento excesivo que provoca una carga pesada financiera • Poco uso del recurso crediticio que distrae recursos propios 	<ul style="list-style-type: none"> • Necesaria aprobación previa de los congresos locales para contratar créditos • Necesidad del aval del gobierno del estado 	<ul style="list-style-type: none"> • No se evalúan financieramente las opciones de crédito en la mayoría de las ocasiones 	
V Control financiero	<ul style="list-style-type: none"> • Control sancionador en lugar de preventivo • Desarrollo de funciones de control por órganos no controladores • Poca voluntad política para vigilar el uso de recursos financieros 	<ul style="list-style-type: none"> • Poca o nula normatividad en esta materia • Poca disponibilidad de las autoridades legales para auditar administraciones anteriores 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas improvisadas de control interno • Falta de control en los procesos por estructuras transversales 	<ul style="list-style-type: none"> • Pérdida de información de periodo a periodo

FUENTE: Elaboración del autor.

federación buscará, por tanto, unidad de normas y procedimientos entre los tres niveles de gobierno y administración; en síntesis, subordinación de los municipios y entidades federativas al pacto federal en aras de la expresión ideológica de cohesión social.

Federalización del sistema de competencias fiscales

Resultado de lo anterior es que en materia de ingresos el municipio se encuentra inmerso en un sistema de competencias fiscales, que tiene lugar cuando al presentarse una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno se da paso al problema de

la concurrencia tributaria. Los esfuerzos por dar solución a este problema llevaron a la realización de tres convenciones nacionales fiscales (1925, 1933 y 1947), en las que se inició el proceso de federación de impuestos mediante la reglamentación de las actividades y la adjudicación de la competencia, otorgando a la vez participaciones.

En términos generales la política hacendaria en materia de ingresos para los municipios se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, que en el artículo 115 fracción IV precisa los recursos integradores de su hacienda, que a la letra establece:

- a) Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división [...]
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados, y
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”.

La disposición constitucional antes señalada ha dado lugar a un sistema fiscal que concentra las más importantes fuentes económicas de tributación en la federación. Ha creado, a su vez, una concentración de riqueza tributaria en una hacienda pública federal fuerte en detrimento de las haciendas locales y municipales, la mayoría de ellas pobres. El municipio se encuentra supeditado a los recursos que de fuera vendrán; he ahí lo medular del problema, ya que si bien su capacidad tributaria puede ser importante, ésta sólo servirá como indicador para que se canalicen participaciones federales a sus arcas. La concentración de los ingresos también se ha presentado a nivel municipal principalmente por las condiciones económicas tan diferentes que prevalecen entre ellos. La declaración de la I Convención Nacional Municipalista convocada por el Partido de la Revolución Democrática así lo confirma: de los 2 387 municipios del país (en ese momento ya que actualmente éstos suman 2 402), sólo 520 de ellos concentran 90% de los ingresos municipales a nivel nacional.¹¹

Paralelamente a la supeditación municipal en materia tributaria a la federación, en la misma fracción IV del artículo 115 constitucional se establece que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas; de la misma manera, pero en el artículo 73, fracción XXIX, se determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica. Por si fuera poco, la dependencia en esta materia a la federación y los estados, concretamente sus legislaturas, estrechan más el control fiscal sobre el municipio ya que serán ellas las que determinen cómo se repartirán las participaciones federales hacia aquéllos a través de la aprobación de sus respectivas leyes de ingresos.

Para ilustrar un poco lo anterior habrá que remitirse al estudio realizado por Sergio

¹¹ Convención Nacional Municipalista..., *op. cit.*, p. 47.

Cuadro 3
Ingresos brutos federales y participaciones federativas
1979-1985
(millones de pesos)

<i>Concepto</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>	<i>1985</i>
Ingresos brutos	18 125	27 531	41 409	66 254	118 740	212 805	313 077
Participaciones	6 993	17 338	26 444	46 414	99 911	167 329	246 173
Peso relativo	38.6	63.0	64.0	70.0	84.1	78.6	79.0

FUENTE: *Estudios Municipales*, CNEM, núm. 1, 1985, p. 35.

Gutiérrez Salazar¹² quien, al analizar las 31 constituciones locales del país, encuentra que en 29 de ellas se determina como facultades de los congresos locales

...decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos del estado y municipios [...] en 29 constituciones locales se menciona la aprobación del presupuesto de egresos [...] y en 25 de ellas se establece la facultad de autorizar al ejecutivo y a los ayuntamientos a celebrar empréstitos y fijar las bases de su contratación.

Si bien a mi juicio, y al de algunos tratadistas aquí citados, la federación del sistema de competencias fiscales representa un problema de gran magnitud para los municipios. Habría que señalar una vez más, que no es generalizable, ya que también se reconoce que la gran mayoría de los municipios mexicanos no dispone de la infraestructura técnica y administrativa para el cobro de impuestos y mucho menos para su administración, por lo que el “pernicioso” sistema se convierte en una tabla de salvación para sus problemas. Por lo tanto, y a manera de resumen, podríamos adelantar que resulta materialmente imposible la reversión del centralismo fiscal en la federación en el corto y el mediano plazo porque no existe voluntad política para ello y también porque no se dispone de tecnologías administrativas accesibles a la mayoría de los funcionarios municipales. La propuesta es, pues, que dentro de este marco se busquen opciones que tiendan a aumentar los recursos fiscales a este nivel de gobierno.

La dependencia de las participaciones federales

Como consecuencia de asumir un sistema de competencias fiscales, los municipios siempre han tenido una estructura de ingresos fuertemente concentrada en los proveenientes de la federación. En el cuadro 3 se muestra el comportamiento de las participaciones respecto a los ingresos brutos totales de los municipios del país durante el primer quinquenio de los ochenta. En el se podrá apreciar que el peso relativo de aquellos va

¹² Sergio Gutiérrez, *Derecho administrativo en estados y municipio*, México, INAP, núm. 39, p. 10. (Serie Práxis)

en constante aumento hasta el año de 1983, año en el que tiene lugar la traslación para su administración y disposición del impuesto predial a los municipios con las reformas al artículo 115 constitucional, a partir del cual es poco notoria la disminución en el peso relativo de las participaciones en el total de ingresos.

En apego a las cifras anteriores se podrá inferir la intención gubernamental por detener el constante crecimiento de las participaciones en las finanzas municipales con el traslado de los recursos provenientes del impuesto predial a los recursos propios, y que a su vez se podría percibir como la voluntad de revertir el centralismo en materia financiera.

El problema que para los municipios trae consigo lo anterior consiste en condicionar la actuación del ayuntamiento como quien imprime dirección política a la sociedad, y su quehacer como promotor del desarrollo local a los flujos de recursos que provienen de la federación y de los estados. En otras palabras, las fuentes propias de ingresos no permiten cubrir al menos el gasto corriente de la administración municipal (véase el cuadro 3) y mucho menos considerar el despliegue de acciones y proyectos tendientes a fomentar el desarrollo económico y social comunitario. El problema se presenta al no tener certeza para emprender estos últimos. La forma en que estas participaciones fluyen a los estados y a los municipios, será abordada más adelante desde un punto de vista estrictamente normativo-legal.

Por si fuera poco, a la incertidumbre en la que muchas veces la mayoría de los municipios mexicanos se ven inmersos respecto de los recursos que les llegarán, por conducto de las participaciones, habrá que agregarle además el desfase en la administración de éstas, que por lo general se presentan tardíamente y algunas veces hasta en montos menores que los aprobados. Éste sí es un gran problema ya que habrá que afrontar compromisos ineludibles que si no se cubren, lo menos que pueden generar es a su vez incrementos en las erogaciones por saldarse a destiempo o, en su defecto, la búsqueda de financiamiento crediticio sumamente costoso. Cabría hacer la aclaración de que si esto llegara a suceder es poco probable que se le entreguen recursos adicionales para cubrir los excedentes generados.

Problemas hacendarios en materia de egresos

La política hacendaria en su función de egresos municipales tiene su fundamento legal en el artículo 115 fracción IV, último párrafo de la Constitución Política que asienta: "...los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles". Un hecho que se deriva de este párrafo es que si bien los ayuntamientos aprobarán los presupuestos de egresos, las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Lo antes señalado más que lineamientos políticos de acción es un determinante jurídico, pero de alguna manera es lo que orienta el quehacer presupuestario en los municipios. Al hablar de egresos necesariamente nos tenemos que remitir a la manera en que éstos se ejercen, es decir, a la presupuestación. En este sentido, "...el presupuesto público actualmente se concibe como un instrumento de gobierno, con múltiples

finalidades".¹³ Las finalidades serán las que le den vitalidad al presupuesto y que, por consecuencia, se convertirán en programas municipales.

Hasta ahora ha sido normal adscribir el presupuesto público sólo en lo referente a los egresos, ya que a nivel federal en los últimos años hubo incluso separación no sólo de estos componentes (ingresos y egresos) sino también de las estructuras administrativas encargadas de estas funciones. Al principio de este trabajo se hizo hincapié en ver la función financiera en conjunto para lo cual habremos de ampliar aquí el concepto de presupuesto con la siguiente definición:

El presupuesto público se concibe como el plan financiero que formula el gobierno, el cual contempla, tanto el origen y el monto de los recursos que se espera obtener, como la manera en que se emplearán para cumplir con los objetivos específicos de los programas y proyectos que integran el Plan General de Gobierno. [...] el presupuesto público no es una simple relación de ingresos estimados y gastos previstos, es el reflejo del programa de trabajo a desarrollar en un periodo determinado.¹⁴

Al considerarse como un plan financiero, el presupuesto público en materia de egresos resulta el principal instrumento con que cuenta el gobierno municipal para cumplir con sus fines y para orientar la política económica a este nivel. El presupuesto de egresos permite controlar y evaluar el gasto público, calculando, programando y aplicando el mismo, generalmente en periodos anuales. Los programas municipales por lo regular consideran dos tipos de gastos: los necesarios para el funcionamiento normal de la administración y los gastos de inversión en bienes de consumo duradero, sean construcciones (obra pública) o adquisición de los mismos.

Como ya hemos comentado, los ayuntamientos tienen la facultad de aprobar sus presupuestos de egresos; no obstante, éstos están limitados porque los gastos deben establecerse con base en sus ingresos disponibles, que no pueden fijar ya que tal atribución se reserva a las legislaturas locales al ser las únicas facultadas para dictar las leyes de ingresos municipales. Aparece el primer problema al respecto: cómo programar las actividades del ayuntamiento. Muchas veces los congresos locales no hacen explícitos los fundamentos jurídicos, políticos y económicos que permitan determinar y prever el comportamiento de los recursos que se les vaya a adjudicar, ya que sin una adecuada información no se puede presupuestar razonablemente, y se frustran, además, los esfuerzos de planeación a este nivel de gobierno.

En el municipio, e incluso en algunas dependencias de los otros dos niveles de gobierno son muy comunes las situaciones de esta naturaleza. Las consecuencias son drásticas; por un lado no se pueden adoptar criterios suficientemente válidos para jerarquizar y priorizar programas y proyectos y, por el otro, la transferencia de partidas es la única salida para enfrentar los compromisos económicos. Las manifestaciones de lo anterior se reflejan en resultados fiscales deficitarios, en sobreendeudamiento y en

¹³ *La formulación del presupuesto de ingresos municipales*, Guadalajara, Indetec, 1986, p. 13.

¹⁴ *Manual de Hacienda Pública Municipal*, México, Banobras/INAP, núm. 10, 1989, p. 19.

el incumplimiento de planes y programas municipales; en pocas palabras, en el actuar ineficiente e improvisado de los ayuntamientos.

Reflejo fiel de esta problemática es el comportamiento de la estructura del gasto municipal en la cual el gasto corriente generalmente absorbe un importante porcentaje del presupuesto total de egresos. Los datos obtenidos al respecto señalan¹⁵ que en 1975 los gastos de administración representaron 59% del total de egresos municipales, mientras que las obras públicas alcanzaron 25%; de la misma manera, en 1983 los primeros fueron del orden de 58%, y los segundos de 30%. La idea que esto nos deja es que en virtud de que los gastos administrativos tienen un peso específico relevante en el presupuesto de egresos, el ayuntamiento no puede convertirse en un real promotor del desarrollo económico del municipio, y que esto último no es sino resultado de la política hacendaria en materia de egresos existente a este nivel administrativo.

La política hacendaria en materia de deuda

Nuevamente en este apartado los lineamientos generales hacia los municipios en materia de deuda pública parten de la normatividad señalada en nuestra Constitución, la cual asienta en su artículo 117 fracción VIII que

...los estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...

En este contexto, los municipios se ven muy limitados para hacer uso del recurso crediticio puesto que éste se encuentra condicionado a: 1) que se destine a inversiones productivas; 2) sujetar el financiamiento de organismos descentralizados o empresas paramunicipales (poseedoras de personalidad jurídica y patrimonio propios), a las mismas bases; 3) que las legislaturas locales establezcan las bases mediante las cuales se contratarán obligaciones o empréstitos y que se fijarán en una ley estatal de deuda; 4) que las mismas legislaturas autoricen conceptos y montos de financiamiento, y 5) que el presidente municipal informe sobre el estado de la deuda pública anualmente.

La deuda pública en este sentido considera "...las operaciones en las que el gobierno municipal recibe los recursos financieros destinados a inversiones públicas productivas, como en las que recibe bienes o servicios pagaderos a plazos".¹⁶ Con ello se tiene un concepto más amplio de deuda pública que el que aparentemente señala la Constitución ya que cualquier bien o servicio (normalmente adquirido sobre la base de crédito) que el municipio requiera, pasará a formar parte de aquélla.

¹⁵ Alejandra Cabello, *El financiamiento municipal. Marco conceptual y análisis*, México, CIDE, 1992, p. 6 (mimeografiado).

¹⁶ *La formulación del presupuesto de egresos municipales*, Guadalajara, Indetec, 1990, p. 10.

El problema en esta materia reside en el poco margen de acción que se le concede al municipio para captar recursos por este medio considerando, a su vez, que un endeudamiento excesivo provoca pesadas cargas financieras al presupuesto que ya de por sí está sobrecargado con los gastos administrativos. Un problema adicional es que los compromisos anteriormente asumidos por este concepto distraen recursos propios que podrían canalizarse a otros rubros más relevantes para la promoción del desarrollo local.

Otros problemas derivados de la política hacendaria

Uno de los principales elementos de la hacienda municipal es el que se refiere a los recursos patrimoniales, que son los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio y los rendimientos y las utilidades que éstos producen.¹⁷ Como consecuencia de parcializar el estudio de las finanzas municipales al de los recursos financieros, los patrimoniales han sido relegados cuando no abandonados, del análisis de esta temática. Resultado de lo anterior es no contar con políticas concretas sobre el haber patrimonial, lo cual ya es un problema desde el momento en que se deja su administración al libre albedrío de los ayuntamientos, sin homogeneizar criterios y normas para su óptimo aprovechamiento, lo cual repercute, incluso, en el erario municipal.

Consecuencia lógica de la heterogeneidad municipal en el país, es el manejo contable y de información financiera de los ayuntamientos. Encontramos algunos municipios con la más avanzada tecnología contable e informática; otros que utilizan sistemas un tanto obsoletos, pero la mayoría de ellos sólo disponen de la más elemental guía contable financiera. Las políticas hacendarias al respecto se determinan a través de leyes estatales; así se tiene en algunos de ellos la Ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda del estado, o en otros, a falta de ella o como complemento la Ley de hacienda del estado. En algunos casos, sobre todo si se trata de municipios fuertes económica y financieramente, como por ejemplo en el caso del municipio de Puebla, encontramos una Ley de presupuesto, gasto público y contabilidad municipal, en donde se dan las pautas a seguir para llevar a cabo cada una de estas funciones.

El problema aquí radica en que se considera que fijar políticas que orienten e inspiren la función contable a este nivel de gobierno es más un instrumento de control político que de información para una toma de decisiones más acertada. La contabilidad entonces, más que un mecanismo real de control de gestión municipal, es un simple asiento de ingresos y egresos.

Sin caer en la generalización, se puede establecer que no existe una técnica contable común y homogénea, por lo que existe un uso indiscriminado de diferentes técnicas en esta materia. Lo anterior ocasiona confusión en su aplicación e interpretación, así como omisiones o duplicaciones en la contabilidad.

Si relacionamos la función de control financiero con la de contabilidad e información financiera, tenemos que las pautas asumidas por esta última hacen que el control sea simplemente un control sancionador, en lugar del objetivo que debiera prevalecer

¹⁷ Raúl Martínez Almazán, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988, p. 263.

al tener un control preventivo. Asimismo, esto da lugar a que las funciones de control las ejecuten órganos no específicamente destinados a ello puesto que existe poca voluntad política para vigilar el uso de los recursos financieros en los municipios.

Actualmente, los municipios por medio de programas de coordinación especial que surjan en los Convenios Únicos de Desarrollo sus respectivos estados con la federación, pueden incluso disponer de asesoría y capacitación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para establecer y poner en marcha sistemas de control y evaluación sobre los recursos federales que se les haya asignado, que les permitan un manejo óptimo de los mismos, así como su correcta aplicación detectando posibles desviaciones o deficiencias en el transcurso del proceso.

Una síntesis muy apretada de esta problemática nos lleva a la conclusión de que la política hacendaria es mucho más que el simple hecho de captar recursos y canalizarlos; es reconocer la importancia de los lineamientos que guían a la misma en la administración de la hacienda en su conjunto, y que se manifestarán o se concretarán en la forma de actuar del gobierno municipal, y sobre todo, en la percepción que la sociedad tenga de su gestión administrativa.

Disposiciones normativo-administrativas para la hacienda pública municipal

Continuando con nuestro hilo conductor, es decir, con la problemática de la administración financiera en los municipios, la abordaremos desde las limitantes propias que trae consigo normar o reglamentar su actuación en esta materia. Para ello habrá que diferenciar dos campos: uno estrictamente jurídico, en donde rigen sobre todo constituciones políticas y leyes, y otro, en el cual se da una reglamentación estrictamente administrativa mediante planes y convenios (véase el cuadro 4).¹⁸

Para abordar estos campos, continuaremos tomando como referencia el cuadro 2 en el que se relaciona el aspecto hacendario normativo-legal, con cada una de las funciones que conlleva el quehacer hacendario municipal. El objetivo sigue siendo destacar los problemas que trae consigo asumir dichas normas y reglamentos en este nivel de gobierno. Cabe hacer la aclaración de que algunos elementos normativos y reglamentarios ya han sido considerados, pero sólo con el objeto de determinar la fuente de la cual emanan las políticas hacendarias; por lo tanto, si a continuación nuevamente se citan es con el expreso objetivo de resaltar la amplitud o la extensión de los mismos en puntos medulares del análisis.

Problemas normativo-legales en materia de ingresos

Los ingresos municipales, de acuerdo con las políticas hacendarias ya revisadas, se encuentran determinados, primero por la Constitución federal, y después por las locales

¹⁸ Alejandra Cabello, *Análisis financiero municipal, 1970-1986*, México, CIDE, 1992, p. 9 (mimeografiado).

Cuadro 4
Marco normativo de la hacienda municipal

<i>Campo jurídico</i>	<i>Campo reglamentario administrativo</i>
Constitución federal	Plan nacional de desarrollo
Constituciones locales	Plan estatal de desarrollo
Ley orgánica del poder legislativo	Convenio único de desarrollo
Ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda, estados	Convenios de coordinación fiscal Comités de planeación para el desarrollo
Ley orgánica municipal	Convenio único de desarrollo municipal
Ley de presupuesto, gasto público y contabilidad municipal	Plan municipal de desarrollo
Ley de ingresos municipales	
Ley de coordinación fiscal	
Ley estatal de deuda pública	
Otros ordenamientos legales	

y por sus respectivas leyes de ingresos; éstas últimas son el principal instrumento legal, fiscal y financiero en donde se determinan tanto las disposiciones jurídicas como las fuentes, los conceptos y los montos de ingresos que tiene derecho a recaudar un gobierno municipal en un determinado año.

Las disposiciones que normalmente rigen en todas las entidades federativas consideran que "...el proyecto de esta Ley sea elaborado anualmente por el Ayuntamiento y enviado para su revisión y aprobación al Congreso Local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la Constitución Estatal o en la Ley de Hacienda Municipal."¹⁹ Según lo anterior, serán las legislaturas locales las que señalen y fijen anualmente los ingresos correspondientes a cada municipio, otorgándole a éste "...sólo la facultad y función de recaudar los citados ingresos a través de sus tesorerías municipales y tendrán la libre administración de los mismos."²⁰

Revisando algunas leyes de ingresos municipales encontramos cierta constancia tanto en su forma como en su contenido; por ejemplo, en las leyes correspondientes a seis estados (Aguascalientes, Baja California Norte, Baja California Sur, Campeche, Estado de México y San Luis Potosí), en el capítulo primero se empieza por definir los ingresos que percibirá cada municipio, según esté estipulado en la Ley de hacienda respectiva. En todas las leyes se especifican los mismos rubros: impuestos, aprovechamientos, productos, derechos, aportación de mejoras, ingresos municipales derivados de gravámenes y fondos federales repartibles (participaciones federales), e ingresos

¹⁹ *Manual de Hacienda.*, op. cit., p. 14.

²⁰ *Ibidem*, p. 30.

derivados del financiamiento. Para el caso de los municipios del estado de Aguascalientes, se especifican, además, los montos globales que tendrán que ser captados.

En los capítulos subsecuentes las fuentes de ingresos se tratan de manera particular; se definen tarifas, bases, sujetos y objetos de cada concepto. Una constante en todos los municipios revisados es que, en el apartado correspondiente a las participaciones federales que les correspondan, sólo se especifica la fuente, por ejemplo, en el caso del municipio de San Luis Potosí, S.L.P., en el artículo 49 de su Ley de ingresos para 1992, se asienta: “Son participaciones, los ingresos que se transfieren al municipio con tal carácter, establecidas en las Leyes Federales o Estatales y en los Convenios de Coordinación Fiscal y sus anexos y los Decretos de la Legislatura Local.”²¹

Un problema se empieza a dejar sentir; según el análisis de estas leyes de ingresos, a ningún municipio se le determinan con antelación, clara y específicamente los montos a los que tendrá derecho por participaciones federales y estatales; es decir, con la emisión de las mencionadas leyes (en todos los casos coincide la fecha de expedición al 31 de diciembre del año previo a su ejercicio, es decir un día antes de que empiece a regir), ni las propias legislaturas tienen conocimiento preciso de los recursos que deberán canalizar hacia los ayuntamientos para su ejercicio, mucho menos estos últimos.

Si lo detectado en estas leyes se puede considerar representativo del acontecer en el conjunto de municipios que integran el país, el programar sus actividades resulta esfuerzo estéril desde el momento en que ellas se llevarán a cabo sobre bases inciertas; la especulación será uno de los atributos de la planeación ya que alcanzar los objetivos y las metas previstos en ella requiere de recursos financieros, y al no saber esto con exactitud lo más probable es que no logren madurar.

No todo parece tan oscuro, el monto de las participaciones federales y estatales que corresponderán a cada municipio puede llegar a calcularse con mucha certeza si se conocen los montos inmediatos anteriores y el sistema a través del cual se procede a otorgarlas. Para este fin, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene la obligación de dar a conocer ampliamente la manera de calcular aquéllas, por lo que resulta conveniente señalarlo aquí aunque sea someramente.

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y la problemática financiera municipal. A partir de 1991 el Sistema Nacional de coordinación fiscal, vigente desde 1980, por medio de la Ley de coordinación fiscal de ese año, cambia de manera consustancial.²² El sistema actual reconoce la existencia de un Fondo General de Participaciones (FGP) que se integra con 18.51% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio. Este fondo se distribuye de acuerdo con tres criterios distintos:

²¹ “Ley de ingresos del municipio de San Luis Potosí, S.L.P.”, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí*, 31 de diciembre de 1991.

²² *Revista Indetec*, Guadalajara, núm. 68, diciembre de 1990, p. 50.

i) Un porcentaje de 45.17 en proporción directa al número de habitantes que tenga cada estado según el último censo de población emitido por el INEGI.

ii) Otro 45.17% de acuerdo con una fórmula que premia a los estados que regularmente han recibido más participaciones y sobre todo a los que realicen un mayor esfuerzo recaudatorio en impuestos asignables: impuesto federal sobre automóviles nuevos y especial sobre producción y servicios.

iii) El restante 9.66% se reparte en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad federativa; éstas son la suma de las participaciones a que se refieren los incisos anteriores.

El mencionado FGP se incrementa con 0.5% de la recaudación federal participable, que se reparte exclusivamente entre las entidades que hayan decidido coordinarse en materia de derechos, para lo cual se aplica el mismo coeficiente que le corresponda a cada entidad procedente del FGP.

Con estas reformas el Fondo de Fomento Municipal (FFM) también sufre modificaciones; su distribución tiene una primera característica: sólo los estados coordinados en materia de derechos participan en 100% del fondo, y los que no lo estén se favorecen únicamente con 30%. El FFM se integrará con 0.42% de la recaudación federal participable. El criterio para asignar los recursos del FFM es favorecer a los estados que recauden más por impuesto predial y derecho de agua con miras a fortalecer las haciendas municipales, ya que éstos son los ingresos propios más importantes de los ayuntamientos.

La situación especial que han venido teniendo los municipios fronterizos o portuarios que tienen comercio exterior permanece inalterable en su esquema de participaciones ya que ni sus conceptos ni sus montos varían con la reforma. Se les sigue otorgando 95% del 2.8% del impuesto general de importación, 2% adicional en el caso de bienes no petroleros y 3.17% del derecho adicional sobre hidrocarburos. Al parecer sólo cerca de 60 municipios del país se benefician directamente con estas participaciones federales.

Se consideró, a su vez, que a partir de 1991 se participara de 100% de la recaudación obtenida de los estados en materia del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos (hasta 1990 la participación era de 80%). Lo anterior beneficia no sólo las finanzas estatales sino también las municipales, ya que el estado debe participar a los municipios por lo menos 20% de lo que reciba por este concepto.

Una innovación más a este sistema es la creación de dos reservas:

a) La reserva de contingencia con 0.25% de la recaudación federal participable, que se entregará a los estados cuya participación en los FGP y FFM no alcance el mismo crecimiento que la recaudación federal del año inmediato anterior, de la siguiente manera: la mitad cuatrimestralmente y la otra mitad al final del periodo. Esta reserva se entregará empezando por el estado que tenga el menor índice y así sucesivamente hasta que la reserva se agote.

b) La reserva de compensación con 0.5% que se entregará a los estados que se vean afectados por el cambio de la fórmula de participaciones.

Por último, el Sistema de Participaciones actual incorpora al Distrito Federal en la participación del FFM, para lo cual el gobierno federal adicionará a este fondo la proporción que represente 180 000 millones de pesos (pesos viejos) de la recaudación federal participable.

Hasta aquí se podrá resaltar la subordinación del municipio a la federación en materia financiera; esto en aras de ceñirse a un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que busca aparentemente evitar la doble y triple tributación, detener la caída de las participaciones estatales como porcentaje de los ingresos federales y la simplificación del régimen de participaciones eliminando convenios impuesto por impuesto, definiendo las mismas en porcentajes generales.

Para la federación esto último ha servido para consolidar un sistema fiscal más fuerte, pero para los municipios en concreto significa mayor dependencia financiera con los otros niveles de gobierno, ya que por un lado se ve fuertemente limitado para ampliar sus ingresos propios, por la Constitución Federal misma y las leyes de ingresos estatales y, por el otro supedita su mayor fuente de ingresos (las participaciones), a la Ley de coordinación fiscal. A esta problemática habría que añadir lo arriba comentado: el monto de las fuentes antes señaladas no se conoce con oportunidad; además, su cálculo presenta algunas dificultades, sobre todo por su procedimiento de carácter técnico.

Problemas normativo-legales en la elaboración y ejercicio del presupuesto de egresos municipales

En su momento, esto es, al hablar de las políticas hacendarias que guían la función de egresos, se estableció que tanto la Constitución Política Federal, como las de los estados contienen un apartado especial en el cual le confieren autonomía a los municipios y un mínimo de facultades para formular y aprobar sus presupuestos de egresos. En consecuencia es en la Ley orgánica municipal donde generalmente se fundamentan las facultades ya señaladas, y donde se definen además los siguientes puntos:²³

- a) La facultad del ayuntamiento de aprobar el presupuesto y sus modificaciones.
- b) La obligación del tesorero de formularlo.
- c) Señala el contenido básico del presupuesto.
- d) Establece bases generales para su preparación.
- e) Precisa los plazos para presentarse en el Cabildo.
- f) Señala plazos para remitir copia del presupuesto aprobado a la Contaduría Mayor de Glosa.

A su vez, “en aquellos municipios donde cuenten con la Ley del Presupuesto,

²³ *Formulación del presupuesto de egresos..., op. cit., p. 34.*

Gasto Público y Contabilidad Municipal, éste será el ordenamiento legal que precise y regule en forma específica todo lo concerniente a la materia presupuestaria de este nivel de gobierno...”²⁴ Este tipo de reglamentación generalmente contiene lo siguiente:

- a) Define lo que es el presupuesto municipal.
- b) Señala su estructura y su contenido básico.
- c) Establece el proceso de su formulario.
- d) Describe el proceso de aprobación.
- e) Fija las normas para su ejercicio.
- f) Precisa responsables en su ejecución.
- g) Señala lo relativo a las modificaciones presupuestarias.
- h) Establece las bases generales para su registro y control.
- i) Fija los criterios para su evaluación.
- j) Determina el contenido de la cuenta mensual y la cuenta pública anual.

En términos generales, en materia de egresos públicos municipales, las leyes y los reglamentos que norman su manera de actuar son más de carácter interno que externo, aunque hay que reconocer que existen leyes exógenas que influyen decisivamente en su aplicación, como por ejemplo: la Ley estatal de deuda pública, que establece las bases a partir de las cuales se podrán contratar obligaciones financieras o empréstitos; se tiene a su vez la necesidad de responder a la Ley de planeación para dar coordinación a los planes y programas entre los diferentes niveles de gobierno, y por último lo más importante, la Ley de ingresos municipales que determina, como ya ha sido comentado, las fuentes de recursos que habrán de cubrir los gastos del ayuntamiento.

Señalado lo anterior, sólo nos queda reflexionar cuáles son los principales problemas en este rubro. Si revisamos los prontuarios fiscales para los estados ya señalados encontraremos que sólo en tres de ellos (Estado de México, Baja California Sur y San Luis Potosí) se cuenta con las bases normativo-legales completas para sus respectivos municipios. De la misma manera, si bien en los estados mencionados se prescribe la obligación de contar con leyes que normen los presupuestos, el gasto público y la contabilidad, se puede afirmar que solamente en municipios urbanos se encuentran, al menos presentadas, lo que no quiere decir que necesariamente estén en operación.

En síntesis, la problemática se centra en cuatro puntos: 1) resulta imposible prever los gastos acertadamente puesto que existe la incertidumbre de contar con futuros ingresos; 2) en la mayoría de los municipios no se cuenta con leyes de presupuesto, gasto público y contabilidad, probablemente como consecuencia de lo anterior; 3) no se dispone de reglamentos que obliguen al uso homogéneo de técnicas presupuestales, y 4) resultado de los tres anteriores, la estructura del gasto municipal se orienta fundamentalmente el gasto corriente, dejando escaso porcentaje al gasto de capital.

²⁴ *Ibidem.*, p. 35.

Problemática en la administración de la deuda pública municipal

En el apartado correspondiente a la política hacendaria en materia de deuda pública se definieron claramente los aspectos normativo-legales que rigen a los municipios en este rubro. Se estableció así lo determinante del artículo 117 constitucional en su fracción VIII, así como las bases tan condicionantes fijadas por las legislaturas locales para la contratación de empréstitos, que se establecen en la Ley estatal de deuda pública correspondiente. Faltaría, por lo tanto, revisar un elemento primordial: el oferente de créditos al municipio.

A mi juicio, en la parte final del párrafo anterior es donde reside un peso muy importante de la problemática en esta materia, ya que los oferentes del crédito, dos principalmente: la banca de desarrollo y la banca comercial, actúan muy disímbolamente; por un lado, la primera ofrece créditos casi siempre castigados, fuertemente condicionados, lo cual origina una creciente demanda de éstos y, en consecuencia, la selectividad del beneficiario tomará tintes muchas veces políticos. Por el otro, la segunda, la banca comercial, le otorga tratamiento al municipio como a cualquier cliente, por lo que de asumir compromisos con ella las condiciones serán evidentemente pagar altos intereses, con necesidad de aval o de hipoteca, rigurosidad en el manejo del crédito, etcétera.

El dilema que se le presenta a los municipios es más que elocuente: asumir riesgos contratando créditos para impulsar el desarrollo de la localidad o simplemente renunciar, por la escasez de recursos financieros, a su papel protagónico. Afortunadamente, y como más adelante se detallará, existen fuentes de financiamiento no tradicionales que se han dejado a un lado y que podrían utilizarse para que no se prescindiera de cumplir con el cometido histórico tan importante de los municipios.

Otros problemas normativo-legales en la administración financiera de los municipios

En los rubros que he definido como funciones hacendarias y que hasta el momento no he tocado (patrimonio, contabilidad e información financiera y control financiero) el problema principal es que no se cuenta con elementos normativo-reglamentarios para cumplir con las mismas. En consecuencia, muchos municipios carecen de Ley de cuenta pública; se tiene poca o nula normatividad sobre control estrictamente financiero, así como poca disposición de las autoridades competentes para efectuar auditorías a las administraciones presentes y pasadas, por no disponer de leyes más estrictas al respecto.

En términos generales, lo anteriormente asentado traería consigo dilapidación de recursos, malversación de fondos y hasta corrupción de los funcionarios municipales, lo que en estricto sentido financiero significa pérdida de recursos tan necesarios a este nivel de gobierno por las condiciones ya bastante comentadas.

Así entonces, la materia de ingresos está normada de una manera casi asfixiante por lo que presenta pocas posibilidades de aumentarlos; en el caso de la deuda pública municipal los asuntos normativos parecen presentar menos limitantes para tener acceso

a empréstitos; lo que es realmente un problema es la astringencia crediticia y el costo financiero que esto representa; la función de egresos simplemente está condicionada a los primeros, e incluso se empieza a percibir en ella una ausencia de reglamentación y de normatividad en su planeación y ejercicio; por último, en las funciones de patrimonio, contabilidad e información financiera y de control financiero, es muy común la ausencia de normas y reglamentos.

Problemas en los sistemas y recursos de la administración financiera municipal

Nuestro tercer foco de análisis se centrará en todo aquello que, estando vinculado con el tema administrativo de la hacienda municipal y sus relaciones con la función hacendaria, sea motivo de generar ineficiencias en la gestión financiera municipal.

Se seguirá tomando como referencia el cuadro 2 ampliamente comentado en los apartados anteriores con una sola variante; se ha diferenciado lo administrativo en dos elementos principales: sistemas administrativos (que comprende las tecnologías y los procedimientos propios del proceso administrativo en este tipo de gestión) y los recursos de que se dispone para cumplir con el cometido señalado, en los que se incluyen los elementos humano y material.

Nuevamente es conveniente reiterar que lo que aquí se asiente de ninguna manera es generalizable para el universo de los municipios del país, y mucho menos que ello contribuya a su generalización; es solamente un acercamiento a la detección de problemáticas bajo un objetivo meramente reflexivo, aunque documentado con amplitud.

El sistema presupuestal en los municipios

El presupuesto público, por lo regular considerado como una estimación formal de ingresos y egresos para un periodo determinado, en este caso en un municipio, representa el mecanismo mediante el cual, anticipadamente, se tratará de dar "vitalidad" a los planes y programas de los municipios con el fin de alcanzar los objetivos y las metas inicialmente planteados por los ayuntamientos. Lo importante será, por lo tanto, subordinar dicho mecanismo a la función de planeación, pues es en ésta donde se plantearán los objetivos y las metas así como los programas que deberán realizarse.

En líneas anteriores ya se comentaba, que si bien el marco normativo-reglamentario faculta a los gobiernos municipales para elaborar su presupuesto de egresos, éste se condiciona a los flujos financieros que autoricen las legislaturas locales, por lo que la planeación en este nivel de administración no cuenta con bases suficientemente sólidas para su formulación, y no se diga para su ejecución. De lo anterior se desprende que del universo de los municipios de México en 1988, solamente 320 tenían un Plan Municipal de Desarrollo²⁵ y, por lo tanto, planes operativos anuales municipales

²⁵ César Fajardo, *Fuentes de Financiamiento Municipales*, proyecto de tesis de Maestría, Toluca, UAEM, 1988, p. 15.

(POAM), que contienen la integración de la propuesta de inversión, gasto y financiamiento.

Aunado a lo arriba señalado, y de acuerdo con un estudio recientemente elaborado por Mejía y Hernández,²⁶ se supone que elaborar el Plan municipal es más una preocupación para cumplir requisitos externamente impuestos, que para contar con un instrumento eficaz para la toma de decisiones. El problema tiende a agudizarse tanto más cuanto que en la mayoría de los municipios que llegan a contar con planes de desarrollo éstos no funcionan por diversas causas, como por ejemplo:

a) La falta de integración operativa entre los planes estatales de desarrollo y los municipales, porque los últimos tienen que iniciar con retraso la formulación de sus planes para acatarse al marco preestablecido por los primeros.

b) La existencia de un vacío entre organismos y especialistas de la planeación, y la población que debe ejecutar el plan y beneficiarse con él.

El problema que se inicia en la planeación necesariamente continúa en su fase consecuente, la presupuestación. En ésta última y en materia de ingresos, los sistemas de recaudación, por la cercanía entre autoridades y contribuyentes, son susceptibles de presentar serias deficiencias que a su vez generan vulnerabilidad administrativa e ineficiencia en la cobranza de créditos fiscales. En la gran mayoría de los municipios del país, la despersonalización de los sistemas tributarios resulta probablemente algo irrealizable por la relación tan estrecha que existe entre quien ejerce la competencia tributaria y el sujeto de la misma. Planear los ingresos requiere, pues, considerar ciertas excepciones tributarias que hacen indispensable hablar de proveer cierta flexibilidad a su presupuesto.

En materia de egresos, y desde el momento en que no se dispone de bases consistentes entre la planeación y la programación de las actividades, ni de una jerarquización prioritaria de éstas, el ejercicio presupuestal resultará inevitablemente desordenado. Una característica común resultante de ello es la traslación constante de recursos entre partidas y el abandono de programas y proyectos muchas de las veces de gran prioridad.

El control que debe de ejercerse sobre el presupuesto en acato a mandatos legales establece que debe ser de carácter interno y posteriormente externo, este último lo realizan las legislaturas locales por medio de las Contadurías Mayores del Estado o Glosa, al revisar la Cuenta Pública para cada municipio. El común denominador radica en que un gran número de municipios adolece de mecanismos eficientes de control interno, y que el control legislativo pasa a convertirse más en control político que en control administrativo-financiero. Como se podrá percibir, el sistema presupuestal de egresos por sí solo da lugar a deficiencias en el manejo y la canalización de los recursos financieros de los municipios, lo cual da como resultado no manejar productivamente el gasto pues se derrocha o se despilfarra, o simplemente no se ejerce.

²⁶ Mejía Lira, J. y M. Hernández Torres, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*, México, CIDE, 1992, p. 15.

Respecto a los recursos de que disponen los municipios en materia presupuestal la problemática estriba en que no se tiene personal suficientemente capacitado para formular, ejercer y controlar el presupuesto, sobre todo si se consideran agravantes como los ya mencionados que dificultan aún más estas tareas. En el caso particular de la recaudación de los tributos, existe muy poca tecnificación en el proceso, lo cual representa incrementos considerables en los costos de administración y se aparta del principio económico en la tributación.

Un grave problema para muchos municipios ha sido tener que administrar el impuesto predial, tan significativo en sus finanzas, pues no se dispone de un padrón catastral actualizado y porque llevarlo a cabo traería consigo dificultades administrativas y técnicas. Lo que esto trae consigo es una importante merma en los flujos potenciales de ingresos por este conducto, desde el momento en que los cobros no se efectúan sobre la base del valor real del predio sino de uno sustancialmente menor.

Administración del patrimonio municipal

El sector público en su conjunto y en cualquiera de sus niveles de administración no ha sido capaz de generar tecnologías administrativas adecuadas que le permitan conocer y valorar con precisión el haber patrimonial. Se reconoce la complejidad que ello significa, pero también es preciso aclarar que no se han hecho los esfuerzos suficientes para superarla. En el ámbito municipal pareciera que habría menos dificultades en este rubro ya que los activos con los que cuenta el mayor número de municipios son considerablemente menores que los de los estados y no se diga de los de la federación.

Pero aun así encontramos que al no haber un uso generalizado de técnicas de control y de administración de inventarios en casi la totalidad de los municipios, lo más normal es encontrar que no se conoce con precisión el patrimonio con que cuentan y, mucho menos, su valor; con ello se tendrá también una pérdida de bienes por abandono y disposiciones ilícitas de éstos.

Al no conocer con certeza los bienes de que se dispone, normalmente se efectúan adquisiciones innecesarias, ya que es probable que dichos bienes se encuentren en alguna bodega o que incluso ya hayan sido requeridos. Habrá que sumar, además, que la mayoría de las veces el control administrativo sobre estos bienes no es una prioridad de la gestión administrativa y, por tanto, se efectúa de manera intuitiva o, peor aún, de manera mecánica.

Otras consideraciones administrativas

Requisito indispensable para el asiento contable de las transacciones financieras en cualquier ámbito es la información. La veracidad y la oportunidad deben ser características de ella, por lo que sus sistemas deben de fluir eficientemente en toda la organización. Para que esto suceda habrá de existir personal capacitado en el manejo contable y que aproveche al máximo las tecnologías y los instrumentos actualmente disponibles.

El municipio mexicano no se ha caracterizado por promover la actualización permanente de sus funcionarios contables; quienes cumplen esta función son normalmente personas con muchos años de experiencia pero sin ningún título, o profesionales de esta disciplina con una visión totalmente enfocada al sector privado.

Esto trae como consecuencia, por un lado, que no resulta fácil para este tipo de personal adaptarse a los vertiginosos cambios en la tecnología contable-financiera y, por el otro, que no es posible homologar el uso de técnicas para esta materia al conjunto de municipios, ya que sus condiciones económico-financieras son diferentes. El resultado es un indiscriminado uso de técnicas contables y de información financiera que varía muchas veces hasta en municipios de una misma entidad federativa, como es el caso, por ejemplo, del registro contable de los egresos, ya que se ha encontrado que unos lo hacen por el método de lo devengado y otros por el de compromiso.

Respecta de la función de control financiero de la hacienda municipal, ésta se lleva a cabo improvisando normas pues no se cuenta con bases informáticas y contables sólidas, por lo que el sistema de control, concebido como el mecanismo mediante el cual es posible detectar posibles desviaciones para que éstas sean oportunamente corregidas, pasa a ser sólo un medio para la evaluación, y por tanto, pierde su esencia misma.

En la teoría administrativa, un requisito indispensable para llevar a cabo el control es contar previamente con la planeación de las actividades que se van a cubrir, así como con su estructura organizativa. Como ya ha sido señalado los municipios presentan graves deficiencias en la planeación de su desarrollo, y una estructura administrativa transversal en sus gobiernos que mejor parece ajustarse a sus funciones y al número de funcionarios y empleados de cada municipio.

Respecto de lo anterior, los ayuntamientos podrían agravar su situación financiera al no contar con eficientes sistemas de control en esta rama, sobre todo por la pérdida de información que periodo a periodo se presenta y por la falta de adecuación de sus estructuras administrativas a las nuevas condiciones prevalecientes.

Por último, los sistemas administrativos en materia de deuda pública parecen no contar o no tener acceso a métodos que evalúen financieramente las opciones de crédito ya que el servicio que se paga por dicha deuda ha venido creciendo.²⁷ Lo sobresaliente de este hecho es que al no captar suficientes recursos por las vías directas, los empréstitos son una salida rápida, aunque demasiado costosa por lo pesado de su carga en las finanzas municipales.

Pese a que las instituciones financieras, principalmente las de desarrollo, condicionan los préstamos a la presentación de la respectiva evaluación financiera de los proyectos para que ellos sean autofinanciables, la tendencia a encubrir los motivos reales de las solicitudes de créditos (financiar el gasto corriente, y algunas veces cubrir adeudos anteriores) aún sigue influyendo decididamente en el futuro comportamiento de sus finanzas.

²⁷ Alejandra Cabello, *op. cit.*, p. 15.

V. Conclusiones

Al culminar el análisis, debe aflorar en nuestra conciencia la idea de que la problemática en la administración financiera municipal va más allá de la insuficiencia de recursos económicos para cubrir los requerimientos propios de este nivel de gobierno. De esa manera, encontramos que los municipios históricamente han dependido, en una gran proporción, del financiamiento proveniente de transferencias federales y estatales expresamente señaladas por la legislación correspondiente.

En su momento se resaltó que tanto la política financiera al respecto, como el marco normativo-reglamentario en la materia han significado una fuerte atadura que limita en demasía la función hacendaria. Los efectos directos que lo anterior ocasiona se perciben cuando, ante la insuficiencia de financiamiento para cubrir sus funciones, los municipios desatienden áreas de competencia relevantes como la promoción del desarrollo local, entre otras, o cuando los servicios que prestan los ayuntamientos están parcialmente cubiertos y son de mala calidad.

El principio económico de la escasez de recursos es más que aplicable a la hacienda municipal; si a ello le añadimos el comportamiento infinitamente elástico de las demandas de la comunidad, lo que tenemos es una permanente falta de complementación entre la oferta y la demanda de servicios, manifiesta muchas veces en el estancamiento económico y en la disminución del bienestar social de la localidad.

El problema parece ubicarse inicialmente en dos ámbitos: por un lado, los ingresos al erario municipal son insuficientes para cubrir ampliamente y con calidad las funciones del gobierno municipal y, por el otro, su ineficiente administración.

El primer ámbito del problema ha tratado de solucionarse en el pasado por medio de mecanismos de coordinación fiscal entre la federación, los estados y los municipios con participaciones, subsidios y transferencias, así como mediante los Convenios Únicos de Desarrollo por medio de los cuales se canalizan recursos de la federación a las entidades federativas y a los municipios a fin de promover el desarrollo local.

Lo arriba asentado exige, además de voluntad política, un conocimiento pleno tanto de los mecanismos como de los convenios, ya que, como es el caso de muchos municipios y principalmente de quienes se encuentran al frente de ellos, su desconocimiento hace imposible que se adopten y se apliquen, y los desaprovechan o los convierten en algo inútil para la propia gestión municipal.

Debemos desterrar de nuestras conciencias la vieja concepción de que los gobiernos municipales son sólo prestadores de servicios públicos y asumir el reto que significa otorgarles la tarea prioritaria de promoción del desarrollo municipal. Lo anterior requiere ampliar el horizonte de la imaginación para desplegar estrategias orientadas a buscar alternativas de financiamiento destinadas a promover el desarrollo de las localidades, tomando como referencias las posibilidades que las políticas financieras y el marco normativo-reglamentario permiten.

Como algo adicional a este trabajo se anexa el cuadro 5, en el que se señalan las diferentes opciones de financiamiento, que pese a las limitantes arriba comentadas, se pueden aplicar a los municipios, y que con un poco de imaginación y mucho trabajo

Cuadro 5

Fuente de financiamiento para el municipio

Fuentes y mecanismos	Recursos propios de erario municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto predial • Impuestos de industrias, comercio y servicios (similares) • Valorización (o contribución de mejoras) • Tasas o tarifas por prestación de servicios • Recursos de capital • Eficiencia fiscal
	Recursos excedentes y de ahorro	<ul style="list-style-type: none"> • Excedentes no utilizados • Emisión de papeles de inversión* • Bonos de desarrollo municipal
	Recursos extramunicipales	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencias regulares de la Nación • Aportes especiales del presupuesto nacional • Regalías o participaciones por la explotación de recursos naturales
	Recursos del crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Entidades supranacionales • Entidades nacionales públicas • Bancos de fomento • Fondos de preinversiones • Entidades de crédito sectorial
		<ul style="list-style-type: none"> • Banca privada nacional • Fundaciones o corporaciones privadas • Bancos internacionales de crédito¹ • Financiamiento de proveedores
	Recursos internacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Agencias gubernamentales • Fundaciones privadas • Organismos internacionales • Fondos subsidiarios de gobierno
	Otras fuentes	<ul style="list-style-type: none"> • Aportaciones comunitarias • Sector privado y laboral • Sectores informales • Asociaciones o consorcios entre municipios • Potenciación de los recursos y del crecimiento económico

FUENTE: Elaboración del autor.

* No permitidos por la legislación mexicana.

¹ En proceso de negociación.

de gestión se podrán convertir en fuentes reales de promoción del desarrollo local. La especificación detallada de cada una de ellas es materia de un trabajo posterior, y el objeto de señalarlas aquí es sólo como una ilustración de la gama tan extensa de posibilidades para ampliar los recursos del erario municipal.

Respecto al segundo ámbito de nuestra problemática, los esfuerzos para superar los problemas abordados en la parte final de este trabajo se han encaminado, en el mejor

de los casos, por el lado de la capacitación y la actualización del personal, y algunas veces también por el de la adopción de tecnologías administrativas para hacer más eficiente la gestión pública. Resulta importante resaltar que ambos esfuerzos son de largo aliento, y que además los dos caminos de resolución requieren a su vez de dos elementos indispensables: voluntad política primero, y después, quizás lo más importante, por las condiciones económicas de los municipios: recursos financieros.

El análisis de la problemática aquí abordada al parecer ha girado en torno a un “círculo vicioso”: la gestión municipal se considera ineficiente por la escasez de recursos, principalmente financieros, de que dispone; pero también el carecer de recursos se debe a la asfixiante normatividad para allegarse de flujos y a la ineficiente gestión administrativa en materia financiera.

Un hecho es más que elocuente: es casi imposible que la política hacendaria hacia el municipio mexicano y su marco normativo-reglamentario cambie de manera drástica en el corto y el mediano plazo, sobre todo si se trata de otorgarle autonomía y autosuficiencia económica. Por lo tanto, superar la problemática aquí revisada implica esfuerzos internos para mejorar y hacer más eficiente la gestión de la administración municipal, que le otorguen a sus gobiernos posibilidades para cumplir su ineludible e histórica función: encauzar a su población a lograr mejores niveles de bienestar social y desarrollo económico.

Referencias bibliográficas

- Banobras/INAP, *Manual de la hacienda pública municipal*, México, núm. 10, 1988.
- Beyer de Roalandini, Carmen, “La legislación hacendaria municipal y la coordinación fiscal”, *Estudios Municipales*, México, CNEM, núm. 1, 1985.
- Cabello, Alejandra. *El financiamiento municipal. Marco conceptual y análisis*, México, CIDE, 1992 (mimeografiado).
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *Estudios Municipales*, México, Secretaría de Gobernación, núms. 1, 2, 5, 9, 17 y 18.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones políticas de los estados de Jalisco, San Luis Potosí, Baja California Norte, Estado de México y Guanajuato.
- Fajardo, César, *Fuentes de financiamiento municipal*, Toluca, Facultad de Ciencias Políticas- UAEM, 1988, proyecto de tesis de maestría.
- Hernández, Misael y José Mejía, *Experiencias de la planeación municipal y propuestas para su mejoramiento*, México, CIDE (Documento de Trabajo 11, AP), 1992.
- Gutiérrez, Sergio, *Derecho administrativo en estados y municipios*, México, INAP, núm. 39, 1988. (Serie Praxis)
- Indetec, *El sistema de participaciones federales en México*, Guadalajara, 1984.
- , *La formulación del presupuesto de ingresos municipales*, Guadalajara, 1986.
- , *Marco normativo de la gestión hacendaria municipal*, Guadalajara, 1988.
- , *La formulación del presupuesto de egresos municipales*, Guadalajara, 1990.
- , *Revista Indetec*, Guadalajara, núm. 68, diciembre de 1990.

- Leyes de ingresos de los estados de Baja California Sur, Campeche, San Luis Potosí, Estado de México, Jalisco y Guanajuato, correspondientes a los años 1991 y 1992.
- Martínez Almazán, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, INAP, 1988.
- Martínez Cabañas, Gustavo *et al.*, “Financiamiento y servicios públicos municipales”, *Estudios Municipales*, México, CNEM, núm. 9, 1986.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración pública estatal y municipal en México*, México, INAP-Conacyt, 1986.
- Memoria de la Primera Convención Nacional Municipalista*, México, Partido de la Revolución Democrática, septiembre de 1990.
- Periódico Oficial del Gobierno de San Luis Potosí*, 31 de diciembre de 1991.
- Pontífes, Arturo, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en los municipios y administración municipal*, México, CNEM, 1988.
- Ramos, Sergio, “Los servicios públicos en las localidades”, en Jiménez-Ottalengo y Moreno Collado, *Los municipios de México*, México, UNAM, 1978.
- Sales G., Carlos, “Políticas de financiamiento municipal”, *Estudios Municipales*, México, CNEM, núm. 15, 1987.
- Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, Madrid, Alianza, 1978.