

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.



CIDE

NÚMERO 35

Manuel Díaz Flores y Rodolfo García Del Castillo

**INNOVACIÓN FINANCIERA EN GOBIERNOS LOCALES: EL
CASO DEL MUNICIPIO DE AGUASCALIENTES**

Introducción

El estudio de la realidad municipal resulta en muchas ocasiones más complicado de lo que a primera vista parece. A las dificultades interpretativas que ofrece la maraña de relaciones formales (normativas y programáticas) e informales (de ejercicio y recreación de poder) hay que sumarle la marcada heterogeneidad entre municipios además de la escasez e imprecisión de los datos con los que se cuenta.

Conscientes de estos obstáculos, se emprende el esfuerzo analítico del Proyecto de Innovación en la Gestión Financiera Municipal, dentro del cual se inscribe el presente caso. Dicho proyecto se ha orientado al estudio de un conjunto de municipios similares. En efecto, se seleccionó un grupo de ciudades medias cuyas gestiones municipales en el último periodo hayan presentado rasgos innovadores, y puesto el énfasis en los cambios de tipo financiero. Por supuesto, esta innovación debe contextualizarse en cada caso, pero la posibilidad de establecer relaciones interpretativas es así mucho más amplia que si partiéramos de un conjunto de elementos disímiles.

Y ya que las finanzas públicas son el motor de acción de los gobiernos locales, se pretende identificar el comportamiento (y las tendencias) de los rubros más importantes de la hacienda municipal y detectar cuáles son los efectos de las acciones o políticas municipales, seleccionadas por los gobiernos en turno, sobre sus resultados financieros.

En los estudios de caso se considera un periodo amplio de referencia para observar la evolución de los ingresos y los gastos como elementos clave, lo que permite una mejor evaluación de los resultados más recientes. Al establecer comparaciones se trabajó preferentemente con cifras en nuevos pesos constantes, usando como referencia el Índice Nacional de Precios al Consumidor, base 1978 = 100.

Para incluir a Aguascalientes dentro de los casos dignos de estudio se consideró el manejo técnico de los procesos financieros, la adecuada recaudación de sus impuestos inmobiliarios, el manejo de la deuda y la concesión de los servicios de agua potable y alcantarillado. Por supuesto, conforme se avanzó en la investigación, se detectaron otras medidas innovadoras (en el contexto del mismo caso), así como ciertos retos y obstáculos que pueden amenazar la consolidación de unas finanzas municipales sanas.

El plan de presentación es, en realidad, muy simple. Se parte de una contextualización general del municipio de Aguascalientes, según su desarrollo económico y su población. Posteriormente se destacan algunos puntos de modificaciones jurídicas clave para incorporar vías alternativas de actuación. En la sección tres, se describen los factores administrativos sobre los que se asienta la acción municipal y se consideran sus pros y sus contras. De ahí se pasa al análisis financiero de indicadores y de las acciones que pueden identificarse con mayor claridad como innovadoras (por supuesto, vistas en detalle). Se destaca la importancia de la composición de los ingresos mediante un manejo eficiente y se señalan sus limitaciones. También se analiza el proceso de concesión de servicios.

Para la elaboración del texto se contó con la plena colaboración de los funcionarios

municipales y del titular del ejecutivo local, licenciado Fernando Gómez. A pesar de ello, confirmamos lo difícil que resulta conseguir cifras históricas y la fragilidad de las estimadas. Esta situación se patentizó en el caso de los servicios municipales.

Al final presentamos nuestras conclusiones en torno al comportamiento financiero de Aguascalientes y a la concesión de agua y alcantarillado. Sin embargo, este trabajo aún busca incorporar elementos nuevos o ampliaciones que clarifiquen ciertos contenidos, por lo que ahora ofrecemos sólo un avance sustantivo sobre la interpretación del caso.

Es justo hacer un reconocimiento a Gerardo Rivera por la revisión final de la presentación y a Claudia González por el apoyo secretarial.

Antecedentes e importancia de la concentración económica y poblacional en el municipio de Aguascalientes

Antes de profundizar en la gestión financiera del gobierno municipal de Aguascalientes en el periodo 1992-1995, resulta fundamental contar con un panorama de las condiciones prevalecientes en el municipio y en la entidad federativa. En efecto, por la conformación de las dinámicas regionales, el peso específico de la capital de este pequeño estado influye de manera determinante para comprender la lógica de las innovaciones y, en buena medida, posibilita un análisis más completo de los alcances que puedan tener.

El crecimiento de la actividad industrial

La evolución de la capital aguascalentense se asemeja bastante a la de otras ciudades medias, pues el proceso de concentración poblacional y económica se encuentra estrechamente vinculado a las modificaciones en el esquema de desarrollo nacional. A medida que se consolida un proyecto de industrialización —primero con esquemas proteccionistas y de sustitución de importaciones y posteriormente con un énfasis en la apertura comercial y la competencia—, cambia también el carácter del modelo de concentración de la población en el territorio nacional.¹

Durante los años treinta, en el estado de Aguascalientes se generó infraestructura productiva especialmente destinada al sector agropecuario (presas, pozos y sistemas de riego), se reorientaron los cultivos según una visión más comercial y se dio un fuerte impulso a las actividades ganaderas. Durante las dos décadas siguientes se gesta la importancia de la ciudad capital, proceso que se vio favorecido sobre todo por su ubicación geográfica estratégica y su red ferroviaria y de comunicaciones. Con el correr del tiempo, la vocación del estado se modifica y poco a poco el interés se desplaza del

¹ Al respecto véase Jaime Sobrino, "Funciones económicas predominantes en el sistema metropolitano de México", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, México, Colegio Mexiquense-Sedesol, 1995, pp. 245-271.

sector agropecuario (el cual enfrentó serios problemas climáticos que afectaron particularmente a los pequeños productores) a los sectores comercial e industrial, lo que convirtió a la capital en su centro de gravedad.

En un proceso nacional de urbanización creciente, la importancia de la ciudad de Aguascalientes en el desarrollo regional de la zona centro se perfiló con más fuerza a partir de los años sesenta y setenta, periodo en el cual se fortalece su actividad comercial y, paulatinamente, cobra mayor importancia la industria.

El gobierno federal, desde hace muchos años, ha considerado a Aguascalientes como una ciudad privilegiada en sus programas de desarrollo. Esta tendencia es clara durante el gobierno de Díaz Ordaz (1964-1970), quien la consideró modelo para planes y proyectos especiales. En el periodo de Echeverría Álvarez (1970-1976) se pone en funcionamiento la primera ciudad industrial, y el impulso para la localización de plantas industriales continuó con el presidente López Portillo (1976-1982). Posteriormente, De la Madrid (1982-1988) la incluyó entre las 59 ciudades medias susceptibles de admitir proyectos de descentralización poblacional (lo que permitió el traslado del INEGI a esta ciudad) y, durante el gobierno salinista (1988-1994), se incorporó al Programa de las 100 Ciudades, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

En las décadas de los ochenta y los noventa la dinámica de crecimiento del municipio de Aguascalientes alcanza su mayor intensidad. Sin duda, uno de los elementos clave en este fenómeno es la importancia que adquirió la ciudad dentro de los programas federales que la convirtieron en polo de desarrollo, y la doraron de la infraestructura adecuada para la ubicación de plantas industriales. La relación positiva que han tenido los últimos gobernadores del estado con los presidentes en turno ha facilitado el avance de proyectos federales, lo que convierte a Aguascalientes en laboratorio idóneo para las políticas de desarrollo. Los vínculos de Rodolfo Landeros Gallegos (1980-1986), Miguel Ángel Barberena Vega (1986-1992) y Otto Granados Roldán (1992-1998), últimos titulares del ejecutivo estatal, con los ex presidentes Miguel de la Madrid y Carlos Salinas fueron muy estrechos, e incluso algunos colaboraron de cerca en ciertas etapas de las carreras de estos dos políticos.

El ciclo de crecimiento de la primera ciudad industrial, en la que operaban aproximadamente 150 empresas se cerró alrededor de 1985, aunque posteriormente se han agregado algunas más de acuerdo con las previsiones de expansión. Dentro del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronacife), se realizó la construcción de la segunda ciudad industrial, Valle de Aguascalientes, ubicada al norte de la ciudad. Además, se dio impulso, en estos mismos años, al Corredor Industrial Norte-Sur, cuya extensión es de 40 kilómetros, de la ciudad de Aguascalientes a Rincón de los Romos, y está destinado a la instalación de grandes empresas.²

En 1995 se cuenta con los siguientes parques industriales: El Vergel, Parque Industrial Valle de Aguascalientes, Ciudad Industrial, Parque Industrial de Alta Tec-

² Secretaría de Fomento Industrial y Comercial del gobierno del estado de Aguascalientes, *Datos básicos de Aguascalientes 1985*, México, 1986, pp. 67-75.

Cuadro 1
Municipio de Aguascalientes.
Total de industrias por tipo de actividad y número de empleos generados (1992)

	<i>Industria</i>	<i>Empleo generado</i>
Alimentos, bebidas y tabaco	538	7 846
Textiles y prendas de vestir	243	23 270
Industria de la madera	107	1 805
Papel y productos de papel	87	2 002
Sustancias químicas	37	1 296
Productos minerales		
no metálicos	184	1 806
Industria metálica básica	8	160
Productos metálicos,		
maquinaria y equipo	390	18 673
Otras industrias	8	469
Total	1 602	57 327

FUENTE: Gobierno del estado de Aguascalientes, "Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes", *Periódico Oficial*, tomo LVII, 14 de agosto de 1994.

nología y Siglo XXI. Además, se debe considerar que una buena parte del Corredor Industrial Norte-Sur se encuentra en el territorio municipal de Aguascalientes. La concentración de la planta productiva es muy alta, pues 80.21% de las industrias del estado están en el municipio.³

Algunas de las industrias más importantes localizadas en la capital de Aguascalientes son Nissan Mexicana, Industrias Xerográficas (Xerox), Motodiesel Mexicana, La Huerta S.A., Spimex, Leche Industrializada Conasupo (Liconsa), Grupo Textil San Marcos, Repsol, Grupo Fármaco-Químico Chinoin, Texas Instruments, Muebles Cromados J.M. Romo y Vekhel de México. De entre éstas, las trasnacionales más importantes son: Nissan (que en 1992 inauguró su nueva planta de ensamble con una producción potencial de 109 mil vehículos mensuales), Xerox (que exporta 80% de su producción), Motodiesel (cuyas ventas en 1992 fueron por 46 millones de dólares) y Texas Instruments. De los grupos locales destacan: Grupo Rivera (textil), Grupo Barba (confección y vestido), Grupo Maty (textil), J.M. Romo (muebles cromados), Grupo Industrial de la Leche (lácteos), Grupo Industrial López (textiles), Grupo Velasco (forja, fundición), entre otros.

El cuadro 1 resume el total de industrias según el tipo de actividad y el número de empleos generados de acuerdo con los datos disponibles más recientes.

El crecimiento vertiginoso de la industria en la zona metropolitana durante los ochenta y noventa ha traído como consecuencia una concentración aún mayor de la vida económica en el municipio de Aguascalientes. Actualmente existe un fuerte

³ Gobierno del estado de Aguascalientes, "Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes", *Periódico Oficial*, tomo LVII, 14 de agosto de 1994, p. 25.

predominio de los sectores terciario y secundario, muy por encima del primario. La agricultura —actividad primaria— ya es, desde hace tiempo, una actividad subsidiaria en el municipio y continúa perdiendo importancia en favor de la industria, el comercio y los servicios que, poco a poco, ganan terreno. De acuerdo con los datos del XI Censo de Población y Vivienda, estas tres últimas actividades concentraban para 1990 a más de 90% de la PEA (Población Económicamente Activa) del municipio.

Para evidenciar aún más la concentración económica basta con considerar algunas cifras del censo de 1990. En ese año, el municipio de Aguascalientes concentraba 74% de la PEA estatal y aportaba 80.6 % del Producto Interno Bruto (PIB) del estado. Su aporte al PIB estatal por sector es muy importante: en el agropecuario participó con 42%, en la construcción con 72.5%, en la electricidad, servicios y comercio con 85% y en la manufactura con 89%.⁴ De acuerdo con el comportamiento agregado de variables, estas tendencias parecen prevalecer hasta hoy.

En buena medida, esta concentración económica obedece a las condiciones favorables que presenta la capital estatal respecto a factores como: la estabilidad laboral (pocas huelgas); la existencia de infraestructura y su constante aumento; el impulso de programas industriales (parques y corredores); la oferta de mano de obra; la presencia de industrias y servicios de apoyo, y la ubicación geográfica. Para algunos, este último elemento ha jugado un papel preponderante y decisivo para explicar la concentración, pues afirma que: “el grado de aglomeración en la actividad socioeconómica del estado está determinado por la posición estratégica del municipio de Aguascalientes en las vías de comunicación, ya que una gran parte del corredor industrial Norte-Sur del estado está localizado en el municipio de la capital”.⁵

En realidad, tal concentración se debe a diversos factores y no estrictamente a uno de ellos. Aún así, la infraestructura y los programas industriales (con apoyo federal) pueden destacarse como los elementos clave, aunque también hay que tomar en cuenta la existencia de condiciones de inversión consolidadas a lo largo de la historia reciente de Aguascalientes, mediante procesos de negociación y concertación con grupos industriales nacionales y extranjeros.

La evolución de la población y sus rubros de actividad

La evolución poblacional proporciona una idea clara del proceso de sobreconcentración en el municipio. En 1950, el total de pobladores ascendía a 118 434 habitantes, en 1960 se llegó a 154 211, en 1970 a 224 535 y en 1980 a 359 454. Estas cifras indican una tasa de crecimiento anual de 2.7% entre 1950 y 1960, de 4% entre 1960 y 1970, 4.6% entre 1970 y 1980 y 3.6% entre 1980 y 1990.⁶ Si consideramos el periodo estudiado

⁴ INEGI-Gobierno del estado de Aguascalientes, *Cuaderno estadístico municipal*, México, 1993.

⁵ G. González Vela, *Desarrollo económico y social del estado de Aguascalientes 1986-1992*, México, Instituto Cultural Aguascalientes-Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán (Contemporáneos), 1992, p. 101.

⁶ INEGI-Gobierno del estado de Aguascalientes, *Cuaderno estadístico municipal*, México, 1993.

por nosotros, de 1975 a 1994, la tasa de crecimiento anual alcanzó en promedio 3.91%. De acuerdo con los datos del XI Censo General de Población y Vivienda, en 1990 el municipio de Aguascalientes tenía 506 274 habitantes; lo que significa 70.35% de la población total del estado. En el municipio, 70% (unos 440 425 habitantes) se concentra en la ciudad. En 1992, al establecerse la nueva delimitación territorial del municipio con la creación de dos nuevos, El Llano y San Francisco de los Romo, las cifras se “reducen” y la población total fue de 505 973 habitantes; sin embargo, el crecimiento del área urbana continuó, hasta alcanzar, ese mismo año, los 475 258 habitantes.

Evidentemente el crecimiento demográfico de Aguascalientes ha sido constante y sostenido desde la década de los cincuenta. Actualmente su densidad de población es de 277 habitantes por kilómetro cuadrado, mucho más alta que la media estatal. De sostenerse la tasa de crecimiento se considera que la población se verá duplicada en aproximadamente 19 años.

Por otro lado, es justo hacer notar que el aumento poblacional se encuentra íntimamente asociado a la inmigración. El municipio de Aguascalientes se distingue como receptor de flujos migrantes, principalmente de Zacatecas, Jalisco, Distrito Federal, San Luis Potosí, Guanajuato y Jalisco. Los tres primeros aportan alrededor de 30, 23 y 17%, respectivamente, de los inmigrantes.⁷

A fin de ilustrar la importante concentración poblacional se elaboró la gráfica 1, donde se hace una comparación entre la población del estado y la del municipio. Es fácil percatarnos del peso específico de la capital en el panorama estatal en el que destaca: *a)* el asentamiento de 70.35% de la población total en Aguascalientes, Ags.; *b)* la notoria concentración de la PEA ocupada (74.22% de la PEA estatal), y *c)* el alto porcentaje de PEA estatal ocupada en los sectores de actividad secundario y terciario que se ubica en el municipio, en éste se localiza 90.57% de las personas ocupadas en el sector secundario en todo el estado, 85.8% de las que trabajan en actividades del sector terciario y tan sólo 30.14% de las que se dedican a actividades primarias.⁸

En el municipio la distribución de la PEA ocupada por sector comprende 35.71% en el sector secundario, 56.5% en el terciario y 6.03% en el primario.⁹

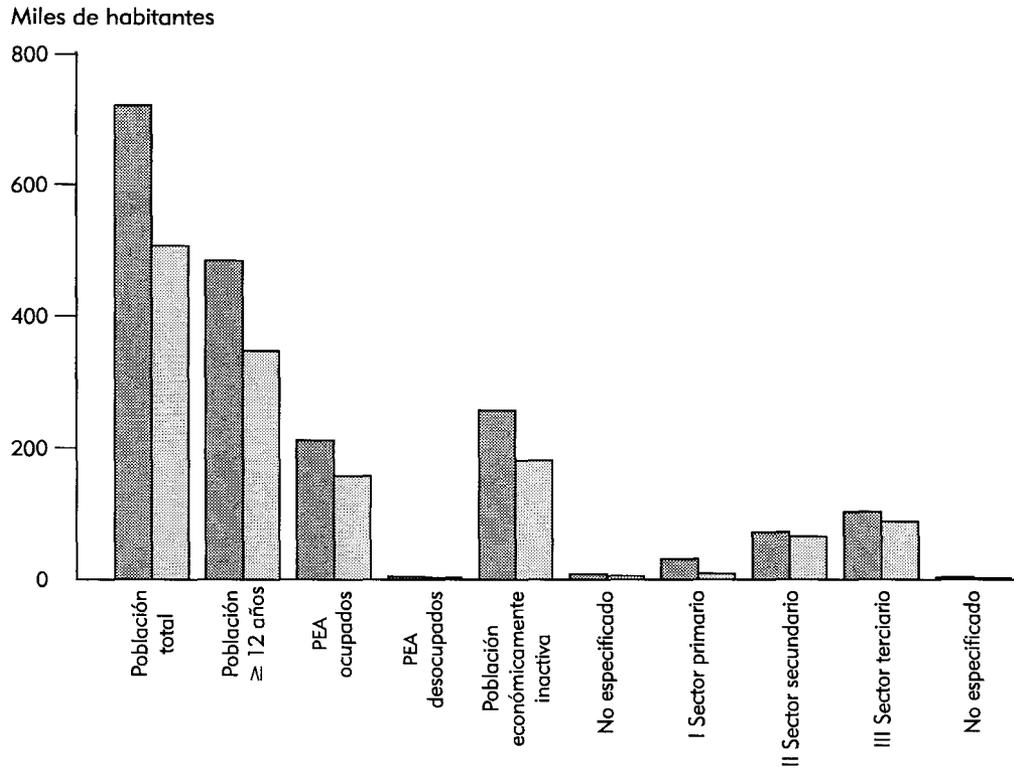
Los niveles de ocupación en 1990 eran muy altos: 98.04% de la PEA se encontraba ocupada y sólo 1.96% desocupada. Sin embargo, el desempleo, según cifras del INEGI, mostró una tendencia al incremento y, para 1993 y principios de 1994, oscilaba alrededor de 3.1 por ciento.

⁷ *Ibid.*

⁸ La gráfica se elaboró con base en datos del *Anuario estadístico de Aguascalientes*, INEGI, 1994. Las actividades por sector se agruparon considerando: 1) Sector primario: agricultura, ganadería, caza y pesca; 2) Sector secundario: minería, extracción de petróleo y gas, industria manufacturera, electricidad, agua y construcción; 3) Sector terciario: comercio y servicios.

⁹ El restante 1.76% que completa 100% corresponde a un rubro “no especificado”. Calculado con base en INEGI, *Anuario...*, pp. 112-115.

Gráfica 1
Población estado-municipio



Estado	719.659	483.625	212.385	4.727	258.096	8.437	31.766	72.662	103.866	4.071
Aguascalientes	506.274	347.506	157.627	3.162	181.452	5.265	9.575	65.811	89.122	2.694

■ Estado □ Aguascalientes

El contexto social y político del municipio

La evolución de la sociedad aguascalentense ha combinado varios elementos que han dado como resultado un conjunto de interacciones en donde convive lo tradicional con el espíritu empresarial. Las relaciones se articulan considerando los pesos y contrapesos entre los distintos actores, lo que provoca una suerte de equilibrio social. Una descripción de éste se resume a continuación:

Ya tiene tiempo que (en) la sociedad aquicalidense los distintos grupos dominantes han establecido una trama de intereses que no ha presentado mayores fracturas o limitaciones. La interacción sostenida por éstos durante varios decenios, ha mantenido un núcleo casi compacto formado por empresarios, gobernantes y jerarquía eclesiástica, que ha sido capaz de controlar la forma y estilo de vida en prácticamente todos los espacios vitales de la sociedad. Con habilidad singular, esta trilateral compagina el quehacer económico,

civil y litúrgico de Aguascalientes, sosteniendo al interior un clima provinciano y voluntarioso que salvaguarda sus intereses e instituciones. La cultura política se entreteje con hilos conservadores, populistas y providencialistas, por ser propios de la región; pero con frecuencia, el tejido responde a las disposiciones y exigencias del Gobierno Federal. Este agente externo es quien nuevamente marca nuevos ritmos, estrategias y reacomodos al interior, que siempre está buscando su propio equilibrio.¹⁰

Pero en este clima de tradición, jerarquías e intereses cabe aún cuestionarse sobre las formas particulares que asume el juego de actores en los espacios políticos, económicos y socioculturales.

En lo político existe un equilibrio concertado dentro de los grupos de poder “público” que, por otro lado, están fuertemente vinculados a los sectores empresariales, e incluso en algunas ocasiones la presidencia municipal la han ocupado miembros distinguidos de la industria local.¹¹ Esta estrecha relación ha permitido que exista una cierta influencia de los empresarios en las decisiones y un acercamiento del gobierno local a su organismo cúpula: el Centro Empresarial de Aguascalientes-Solidaridad Empresarial, que reúne a 34 grupos de la iniciativa privada.¹² Otras asociaciones empresariales, como la Canaco (Cámara Nacional de Comercio), Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), CNIV (Cámara Nacional de la Industria del Vestido) y Ejecutivos de Ventas y Mercadotecnia (EVM), mantienen buenas relaciones con los gobiernos estatal y municipal, pero expresan sus posturas de marcada ideología conservadora al exigir “la defensa de la moral y buenas costumbres, pugnan por la austeridad en el gasto público y el recorte en los subsidios”.¹³

En la expresión de la opinión de los miembros distinguidos de la sociedad aguascalentense —sobre todo de industriales y comerciantes— desempeñan un papel muy importante las asociaciones religiosas y sociales como: Cursillistas, Club Serra, Caballeros de Colón, Movimiento Familiar Cristiano, Club de Leones, Rotarios, Unión de Padres de Familia y el Grupo Pro Vida. También resulta importante la labor de la Universidad.¹⁴

En el juego de relaciones intergubernamentales el papel del gobierno federal y del

¹⁰ Eugenio Herrera Nuño, *Aguascalientes: sociedad, economía, política y cultura*, México, UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Biblioteca de las Entidades Federativas, 1989, p. 32.

¹¹ Un caso ilustrativo es del empresario Héctor Manuel del Villar (1987-1989), quien fungió como Consejero Nacional de Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación); el actual alcalde, Fernando Gómez Esparza (1993-1995), quien ha trabajado en diversas empresas de la construcción y mantiene una buena relación con los industriales asentados en el municipio.

¹² M. Bassols Ricárdez, “La formación de una política urbana. El caso de Aguascalientes, México”, en A. Massolo *et al.*, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1991, p. 76.

¹³ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, “INEGI: ejemplo nacional de descentralización”, en INEGI, *Evaluación del desarrollo urbano regional de Aguascalientes, XIII Congreso Nacional de Geografía 1986-1992*, México, 1993.

¹⁴ *Ibid.*

estatal resultan vitales. El carácter adquirido por Aguascalientes de entidad estable ha permitido tanto la reproducción de mecanismos tradicionales de ejercicio del poder como que el peso específico de las instancias federales y estatales determinen una buena parte de las orientaciones de política municipal. Sin embargo, pese al equilibrio interno y la funcionalidad dentro del sistema político nacional, el espacio de acción municipal se reconstruye mediante concertaciones con los grupos locales de poder.

El juego partidista ha favorecido hasta ahora al PRI, aunque esto podría cambiar por las condiciones de crisis política y económica nacional y su impacto regional. En la capital, el contrapeso de los partidos de oposición ha sido relativo y se detecta una tendencia contraria a la polarización de posturas —con poca participación de la izquierda—, ya que: “El PAN y el PDM, partidos denominados de derecha, son las organizaciones que concentran la mayoría de la oposición local al partido del estado”.¹⁵ Y aunque no han alcanzado aún fuerza suficiente para acceder al poder, sí han conseguido avances, a pesar del aumento del abstencionismo.

Los procesos electorales reflejan los cambios en la conformación de las votaciones municipales. Las elecciones con mayor presencia de la oposición han sido las de 1983 (PRI = 71 747 votos, oposición = 42 733) y las de 1986 (PRI = 94 893 votos, oposición = 45 279), aunque —por el abstencionismo— la más “cerrada” fue la de 1989 (PRI = 57 852 votos, oposición = 30 807). La elección de 1992 volvió a señalar el predominio priísta, pues el tricolor obtuvo 92 359 votos por sólo 39 626 de la oposición.¹⁶

A causa de la conformación mayoritariamente priísta de los últimos ayuntamientos, las decisiones sometidas al cabildo no han ofrecido serios obstáculos para dar paso a las iniciativas de la presidencia municipal. De acuerdo con la Ley Electoral del estado de Aguascalientes, el municipio capital debe contar con un total de 16 regidores y 2 síndicos. De este cuerpo político, 10 regidores y los 2 síndicos son electos por el principio de mayoría relativa, mientras que los restantes 6 regidores son de representación proporcional. Como se ha dicho, hasta ahora la presencia de otros partidos no ha afectado al partido oficial. En el actual cabildo (1993-1995), sólo tres regidores son de oposición y pertenecen a tres partidos distintos: PAN, PRD y PFCRN.

Por otro lado, no existe, prácticamente, un protagonismo de los grupos sindicales. Las huelgas son muy escasas y durante los años setenta y ochenta han existido periodos muy largos sin que se presenten o sólo con pequeños conflictos. En términos globales se da “...una soporiferación política de las clases subalternas, que además se encuentran controladas por los aparatos corporativos del estado: Federación de los Trabajadores de Aguascalientes (FTA-CTM), Liga de Comunidades Agrarias (LCA-CNC), Federación de Organizaciones Populares de Aguascalientes (FOPA-CNOP) y otras”.¹⁷ Sin embargo el aumento del desempleo y la crisis podrían modificar esto.

En materia religiosa existe un ambiente similar al de todo el Bajío mexicano. La

¹⁵ Eugenio Herrera Nuño, *op. cit.*, p. 49.

¹⁶ Las cifras electorales se retoman de Andrés Reyes Rodríguez, *¿Elecciones o designación? 50 años de historia electoral en Aguascalientes*, México, Gobierno del estado de Aguascalientes-Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993.

¹⁷ Eugenio Herrera Nuño, *op. cit.*, p. 33.

huella de los movimientos cristeros también quedó impresa en los aguascalentenses. La participación del estado en la guerra cristera es lo más significativo de este siglo. Desde 1925 hasta 1938 existió una fuerte presencia cristera y el conflicto terminó con el asesinato de los principales cabecillas rebeldes. Hoy en día, las fiestas religiosas tienen gran relevancia y la feria del patrono de la ciudad, San Marcos, es sin duda la más importante del país. Ésta se ha convertido en una fuente inapreciable de ingresos, al grado de que se han generado obras exclusivamente para su desarrollo, y donde destaca la labor del patronato. Son 30 días de fuerte derrama económica para la ciudad.

Dentro de las modificaciones recientes que ha soportado la sociedad aguascalentense, cabe destacar el traslado de las oficinas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, que se planteó después de los sismos de 1985 y cuyo proceso se extendió hasta 1989. Este cambio supuso la construcción de 53 000 m² de oficinas y la puesta en marcha de un programa de vivienda en dos etapas: “La primera fue de 1 000 viviendas progresivas, 1 000 departamentos y se concluyó en 1987. La segunda comprendió la urbanización de 1 014 lotes y la construcción de 661 pies de casa, los cuales se entregaron en 1989”.¹⁸ Así, se trasladaron a Aguascalientes 2 900 trabajadores que, sumados a sus familias, alcanzaron alrededor de 15 000 personas reubicadas.

El contexto de Aguascalientes tiende a cambiar a medida que se incorporan nuevas fuerzas y actores. Factores como la fuerte inmigración, la descentralización del INEGI, las recomposiciones de las redes de poder regional, etc., incorporan variables nuevas en el ámbito del municipio. Las modificaciones poblacionales han flexibilizado y abierto, relativamente, a la sociedad, pero sin duda no han trastocado del todo su carácter tradicional. La inmigración obliga a una nueva mezcla cultural, pero no rompe aún la inercia de estos grupos, que establecen relaciones concertadas y recrean sus espacios basados en elementos culturales de identificación grupal a los que los nuevos actores deben incorporarse.

Como podemos ver, el municipio de Aguascalientes funge como centro de desarrollo clave dentro del estado del mismo nombre e incluso de la región. Las características de crecimiento poblacional e incremento constante de la actividad económica lo colocan en una posición muy distinta a los demás municipios del estado. De hecho, la concentración es un signo constante en todos los indicadores de Aguascalientes.

Considerando los datos expuestos hasta el momento, se puede detectar un conjunto de elementos clave entre los cuales cabe destacar:

a) El alto grado de concentración poblacional que se presenta en el municipio de Aguascalientes, y sobre todo en el área urbana, que lo convierte en centro único de la vida político-social en el estado.

b) Se da una fuerte centralización del crecimiento económico en la capital estatal y en ella se aglutina la mayoría de la PEA y se generan poco más de las tres cuartas

¹⁸ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, “INEGI: ejemplo nacional de descentralización”, en INEGI, *Evaluación y desarrollo regional de Aguascalientes, XIII Congreso Nacional de Geografía 1986-1992*, México, 1994.

partes del PIB del estado. Además, en su territorio se asienta alrededor de 80% de la industria del estado.

c) El desarrollo de los sectores de la economía también se polariza en la capital aguascalentense, su aporte por sector a las actividades del estado se ubica por encima de 70% en la construcción, servicios, comercio y manufactura.

d) El municipio de Aguascalientes ha tenido de 1975 a 1994 una tasa promedio de crecimiento anual de 3.92% y se prevé un crecimiento constante para los años siguientes. Esto provoca una presión importante sobre el gobierno municipal para garantizar la adecuada provisión de servicios. Además, debe sumarse los requerimientos particulares que impone la industria al desarrollo urbano.

e) Si bien el crecimiento ha tenido efectos positivos, también ha agudizado los problemas de infraestructura urbana, sobre todo si se pretende dar viabilidad de largo plazo a las actividades comerciales e industriales.

f) La estabilidad política y social del municipio, basada en un orden concertado de actores (públicos y privados) inscritos en un contexto de rasgos tradicionales, ha favorecido el desarrollo industrial. Aunado a las condiciones estratégicas de ubicación y comunicaciones, aparece como factor determinante el desarrollo de proyectos federales de impulso a la industrialización, que también poseen un carácter de negociación favorable dada la relación entre los niveles de gobierno y sus actores.

g) Los procesos de aumento poblacional, ubicación de empresas, flujos fuertes de inversión extranjera y la descentralización del INEGI implican cambios en el contexto de Aguascalientes. Este escenario dinámico constituye un reto para la política municipal, ya que la sociedad civil se articula de manera distinta, los grupos de poder, las organizaciones sociales y la opinión pública ejercen presiones mucho más directas en la defensa de sus intereses.

Estos antecedentes generales permiten obtener un panorama del municipio de Aguascalientes, sin embargo la comprensión de los procesos particulares de la gestión municipal 1993-1995 exige una revisión analítica de los aspectos jurídicos y de la estructura administrativa, puntos a los que dedicamos los siguientes apartados.

Las bases jurídicas de operación: marcos modificados

Un lugar común en las investigaciones dedicadas al análisis del municipio es la cuestión de la heterogeneidad municipal. En efecto, para el caso mexicano esta realidad insoslayable constituye un punto de partida obligado y es un factor clave en la explicación de lo local. Entre los casi 2 400 municipios del país encontramos desde municipios urbanos, con serios retos en cuanto a demandas y con un funcionamiento complejo, hasta municipios rurales cuya sola subsistencia es ya un problema y su capacidad de repercutir en el desarrollo es poco menos que un sueño.

Desde cierta perspectiva podría pensarse que una de las pocas cosas que los unen como entes gubernamentales es la normatividad que los rige, pero esta afirmación es

sólo parcialmente cierta, pues también entre los distintos estados que integran la federación hay diferencias en materia legal y algunos municipios pueden hacer un mejor uso de su capacidad reglamentaria. Como quiera que sea, el marco normativo señala las reglas del juego en el ajedrez del ejercicio gubernamental.

En un estudio de caso como el que nos ocupa, las consideraciones de lo jurídico resultan útiles sólo en la medida en que cierran o abren puertas para cristalizar las políticas públicas municipales. Por ello, en esta sección se realiza sólo un punteo general y se destacan algunas de las reformas que han permitido políticas innovadoras por parte del municipio.

Las normatividades fundamentales que rigen al municipio son (en orden jerárquico descendente):

- 1) Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Constitución política del estado de Aguascalientes.
- 3) Ley orgánica del municipio de Aguascalientes.
- 4) Ley de hacienda del municipio de Aguascalientes.
- 5) Convenio de adhesión al sistema nacional de coordinación fiscal (SHCP-estado).
- 6) Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal federal (federación-estado).
- 7) Convenio de colaboración administrativa en materia fiscal municipal (estado-municipio).
- 8) Ley de ingresos del municipio de Aguascalientes.
- 9) Presupuesto de egresos del municipio de Aguascalientes.
- 10) Bando de policía y buen gobierno.
- 11) Reglamentos municipales.

También tienen importancia, sobre todo en lo relativo a impuestos o derechos de propiedad y aspectos relacionados con el desarrollo urbano, la Ley de catastro estatal; la Ley de fraccionamiento, relotificación, fusión y subdivisión de terrenos del estado; y la Ley de obras públicas del estado.

Ahora bien, entre las modificaciones de orden legal que han operado como facilitadoras o prerrequisitos de la innovación, cabe destacar:

- 1) Las reformas de 1988 a la Ley de catastro y a la Ley orgánica municipal, que permiten el cobro del impuesto predial por el municipio de Aguascalientes.
- 2) Las adiciones al artículo 97 de la Ley orgánica del estado de Aguascalientes que menciona que: "Los Ayuntamientos podrán celebrar contratos con particulares, sobre administración de obras, así como prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones, también podrán concesionar los servicios públicos a particulares". Este cambio posibilitó la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado.
- 3) La aprobación del 21 de octubre de 1993 del Título de concesión de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y su reuso del municipio de Aguascalientes, con un plazo máximo de 20 años. Publicado en el *Periódico Oficial* de Aguascalientes el 24 de octubre de 1993.

4) La formalización del Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010, que aparece publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 14 de agosto de 1994.

Estos cambios abrieron paso a un manejo relativamente exitoso del municipio aunque, como veremos más adelante, aún existen barreras por superar e incluso emergen problemas nuevos para la administración.

Descripción de la estructura administrativa e innovación en la gestión

La condición para completar con éxito un conjunto de políticas gubernamentales concretas es contar con un aparato adecuado que garantice una buena operación. Esta preocupación surgió en los participantes de la gestión municipal que estudiamos. De acuerdo con el *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, el objetivo general explícito consistía en la creación de una estructura administrativa municipal moderna, capaz de proporcionar respuestas ágiles y eficaces a las demandas ciudadanas y cumplir con sus obligaciones legales. Dicho aparato: “debe ser eficaz, de tal forma que permita obtener con un mínimo de recursos humanos y materiales, un máximo de resultados en tiempo y cantidad y que esté fundamentado en la concertación social y transparencia en el manejo de los recursos.”¹⁹

Si se retoma este objetivo global como punto de referencia, es importante detenerse en el análisis de, por lo menos, dos factores: el tamaño y la estructura de la organización municipal.

En cuanto al tamaño, los datos del *Plan municipal de desarrollo 1993-1995* indicaban que en el municipio de Aguascalientes en 1991 había 2 722 empleados, cifra que se incrementó a 3 064 en 1992, lo cual revela un aumento de 13% del personal que ha traído aparejado un crecimiento del gasto corriente; sin embargo, éste debe analizarse también en relación con los pagos efectuados per cápita, y en este sentido: “hay una disminución con respecto al aumento de personal”.²⁰ A pesar del incremento en número de integrantes de la administración, los sueldos de funcionarios y empleados municipales son más bajos que los de los estatales.

Tras dos años de gestión, cabe preguntarse en qué condiciones se encuentra la organización en cuanto a número de participantes. A finales de 1994 se estimaba que el personal municipal oscilaba en torno a 3 300 empleados.²¹ Esto supone un incremento de 7.7% en relación con 1992, dicho aumento es muy similar al de la población en el periodo, que puede estimarse en 7.52 por ciento.

Si se consideran los últimos 5 años, es evidente el aumento del gasto corriente

¹⁹ Presidencia municipal del gobierno de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, México, 1993.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cifras con base en los datos obtenidos de la entrevista con el director general de Finanzas Municipales en enero de 1994.

a precios constantes, pues éste se traslada de 164 mil nuevos pesos en 1988 —considerando nuevos pesos constantes con base 1978— a 274 mil nuevos pesos en 1994. Si nos remitimos exclusivamente a los años de la gestión 1993 y 1994, se nota un incremento en los gastos corrientes y una disminución de los gastos de inversión. Este comportamiento es en principio negativo, pues supone mayor gasto para pagar a los empleados y mucho menos recursos dedicados a promover el desarrollo de obra e infraestructura. Al respecto es conveniente considerar el argumento de los funcionarios aguascalentenses. Aseguran que el aumento de personal (fuente básica de ese aumento) se ha dado en áreas prioritarias de servicio, sobre todo en seguridad pública y limpia. Los informes de las direcciones responsables indicaban que, en efecto, se había incrementado el número de personas dedicado a dichas tareas. La evaluación positiva o negativa del incremento en gastos corrientes tendrá que retomarse a la luz de la eficiencia de su uso, esto es, del efecto positivo que se presente en la calidad y cobertura de los servicios. Este aspecto se analiza en la parte final del caso. Ahora retomemos la explicación administrativa del cambio.

Durante la gestión 1993-1995, se ha buscado la integración de los programas administrativos municipales a la estructura orgánica cuya coordinación corre a cargo del presidente municipal. El organigrama incluye 7 organismos *staff* y 6 direcciones generales. Se pensó que esta estructura era la adecuada para cubrir el trabajo del municipio (véase el Anexo).

La alta concentración que se da en el municipio de Aguascalientes hace prioritaria una administración eficiente. Si la mayor parte de la población, las actividades económicas y el desarrollo se dan en la capital, sin duda en ella surgirán el mayor número de demandas y se definirán los rasgos de la problemática social. De no otorgarse respuestas adecuadas por parte de la administración, puede quedarse a la zaga de las necesidades y enfrentar problemas de índole política. También es importante considerar la estrecha relación que se da entre las instancias estatales y municipales, pues el no manejar bien las redes, puede derivar en un conflicto interorganizacional mayor, que complique relaciones y respuestas, reste capacidad administrativa o coloque a ésta en una crisis de demanda-respuesta.

Por la escasez de recursos, el gobierno municipal pensó no sólo en estructuras dinámicas sino en procesos de control flexibles. Se buscó impulsar la honestidad y el espíritu de servicio y vencer inercias de ineficiencia.

Tal y como se expresa en el *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, la estructura administrativa debía poseer un matiz funcional. Para conseguirlo se procedió a proponer un organigrama cuyas áreas fuesen acordes a las funciones clave por desempeñar. El diseño propuesto fusionó direcciones y propuso sentidos *ad hoc* para cada una. La comparación de los organigramas de los dos últimos gobiernos municipales permite percatarnos de esa intención (véanse los Anexos).

Ahondar en cada uno de los cambios administrativos realizados en este periodo puede resultar excesivo, por lo que sólo señalamos algunos de los más importantes:

- 1) Se creó la Coordinación de Informática, aprovechando personal existente

e incorporando nuevo, y se armó una base de soporte técnica más amplia y modernizada. La coordinación abrió posibilidades para la mejor administración y actualización de datos. Esto, a su vez, permitió modificaciones en los procesos de manejo de predial, cobros de derechos y cruce de información, que se reflejaron en una mejor atención al público. Algunos de los logros en eficiencia administrativa, atención al público o recaudación no se explicarían sin la labor de esta coordinación.

2) El impulso a delegaciones en localidades que casi habían permanecido como decorado del organigrama y cuya función real se hallaba devaluada. Ahora han recibido apoyo para establecer una red de comunicación que permite mejores respuestas. El cambio se nota desde el aspecto de las oficinas (se han reparado y reacondicionado).²²

3) Creación de la Dirección de Desarrollo Urbano, cuya principal función es dar correcta ejecución al recién creado Plan de Desarrollo Urbano 1994-2010, que recibió un impulso especial a raíz de la incorporación del municipio de Aguascalientes al Programa Especial 1990-1994 de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que ha sido llamado Programa de las 100 ciudades.

4) Entre los cambios introducidos en el funcionamiento administrativo cabe destacar por su importancia la mayor autonomía que se ha otorgado a la Contraloría Municipal (la cual se crea con ese nombre para el trienio 1993-1995). Durante los periodos anteriores esta instancia dependía del presidente municipal, situación que provocaba un menor control real sobre las decisiones centralizadas y un margen de acción reducido. La preocupación del gobierno 1993-1995 se ha dirigido a obtener un control autónomo de procesos y resultados en donde, además, se busca corregir errores y prevenirlos. En el proceso de obra pública la Contraloría se mueve independientemente de la(s) dirección(es) encargada(s), y como esta última también realiza una revisión de ejecución, se tiene un doble control.

5) Además de los cambios en la estructura y las funciones, se generaron herramientas concretas cuyo objetivo se orientó a procesos de ejecución cotidiana, tal es el caso del *Manual de organización*, el *Manual de procedimientos* y el *Directorio de trámites y servicios públicos municipales*. Este último considera la interacción con los ciudadanos y/o usuarios.

6) Se ha dado continuidad a los procesos de modernización interna, a labores como el cobro del predial y a la adecuación de estructuras de acuerdo con las nuevas condiciones de operación. En este último punto destaca su contribución a las modificaciones a la CAPAMA (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes), para darle un carácter de organismo de vigilancia después de la concesión.

La labor desarrollada por el gobierno municipal en materia administrativa puede considerarse buena, pero aún falta trabajar en aspectos de eficiencia en los procesos y quizá reducir el tamaño organizacional. Si bien es cierto que los reclamos ciudadanos

²² Los datos provienen de la entrevista sostenida con el director general de Obras Públicas en enero de 1995.

requieren mejores respuestas, éstas no se vinculan necesariamente al crecimiento del aparato. El objetivo trazado al principio de la administración se planteó en los siguientes términos: “El reto a vencer es el evitar tener un aparato administrativo desproporcionado a las funciones a realizar e ineficiente en su accionar”.²³

Desde nuestro punto de vista, ése aún sigue siendo el reto. Es necesario trabajar en métodos que lleven a un mejor funcionamiento del aparato; la única justificación para elevar los gastos corrientes es desarrollar sustancialmente los servicios que de él dependan, lo que supone un crecimiento de personal de base y no del cuerpo propiamente administrativo (y que, a decir de los funcionarios públicos entrevistados, es lo que ha sucedido en Aguascalientes). Por otro lado, si la prestación directa no es eficaz —para lo cual debe ser sometida a un estudio concienzudo y detallado—, deben explorarse otras vías para optimizar resultados.

Antes de entrar a las innovaciones financieras es justo mencionar una que, si bien posee un matiz administrativo, se ubica dentro de lo que podría llamarse elementos de innovación en la relación gobierno-ciudadanía. Prácticamente desde el inicio de la gestión se cuenta con un sistema de captación de quejas de la ciudadanía (Munitel) que las registra y canaliza a través de una red de cómputo hacia la dependencia o dependencias que corresponda(n), y se le da una respuesta directa al ciudadano en un plazo máximo de 24 horas. Asimismo, estas demandas de la población se van sistematizando con la finalidad de elaborar los programas subsecuentes con base en los requerimientos captados por esta vía.

La gestión 1993-1995: los logros en materia de innovación financiera

En primer lugar, es muy importante hacer notar lo difícil que resulta dar contenido al concepto *innovación*, pues se trata de un término que exige contextualización en espacio y tiempo. Su manifestación se puede observar a través de distintos lentes analíticos o niveles de aproximación.²⁴ Por ahora retomamos la idea de cambio en el comportamiento o punto de inflexión en la tendencia de una o más variables clave cuyo efecto puede, en primera instancia, catalogarse como positivo.

Así, la innovación financiera debe considerar las modificaciones al balance a partir de las condiciones anteriores, y su análisis debe señalar cómo ciertas acciones han afectado positivamente a los indicadores clave: ingresos, gastos y manejo de deuda. Ahora bien, por cuestiones de presentación hemos decidido dividir en dos etapas esta parte de nuestro análisis:

Primera. La presentación de los principales indicadores financieros con comenta-

²³ Presidencia municipal del gobierno de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, México, 1993.

²⁴ David Arellano Gault y Enrique Cabrero Mendoza, “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica”, *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. II, núm. 1, enero-junio de 1993.

Cuadro 2
Ingresos y egresos del municipio de Aguascalientes 1975-1994
(en miles de nuevos pesos corrientes)

<i>Concepto</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
Ingreso total	44	69	104	106	118	186	239	366	841	2 334	2 996	5 291	11 410	23 375	67 882	85 845	121 301	132 062	168 572	165 745	
Ingreso ordinario	44	69	104	106	118	186	239	366	841	2 334	2 996	5 291	11 410	23 375	67 882	85 845	121 301	132 062	168 572	165 745	
Ingreso directo	35	60	92	89	95	145	172	178	531	1 029	1 310	3 060	4 762	9 380	27 287	40 015	74 037	83 774	105 531	92 317	
Impuesto	4	2	7	6	9	19	7	8	9	274	487	720	1 712	3 918	8 351	11 043	15 932	23 168	31 224	37 788	
Derechos	4	26	8	19	15	39	51	33	59	63	129	374	819	994	302	17 320	36 300	38 345	50 384	31 326	
Productos	23	26	31	33	49	68	91	115	150	364	592	1 734	1 793	3 368	11 734	2 345	5 355	7 831	7 999	7 201	
Aprovechamientos	4	6	46	31	22	19	23	22	313	328	102	232	438	1 100	6 900	9 307	16 450	14 430	15 924	16 002	
Ingreso indirecto	9	9	12	17	23	41	67	188	310	1 305	1 686	2 231	6 648	13 995	20 767	27 483	42 478	46 986	63 041	73 428	
Participaciones	9	9	12	17	23	41	67	188	310	1 305	1 686	2 231	6 648	13 995	20 767	27 483	42 478	46 986	63 041	73 428	
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19 828	18 347	4 786	1 302	0	0	
Acuerdo de secas													0	0	0	0	3 367	0	0	0	
Cuenta por balance													0	0	0	18 347	1 419	1 302	0	0	
Ingreso extraordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Gasto total	44	70	109	115	118	198	232	417	987	1 933	3 174	5 506	11 692	21 854	51 795	85 865	121 348	132 364	168 572	165 290	
Gasto corriente	29	31	47	83	73	124	156	245	398	1 201	2 036	3 819	6 677	13 009	25 500	36 979	57 530	71 250	89 143	101 126	
Gasto de inversión	15	39	62	32	45	61	71	167	582	708	1 084	1 579	4 841	8 738	24 815	48 011	57 010	55 385	63 204	46 659	
Gasto de deuda																223	194	1 699	2 521	13 447	12 380
Transferencias						13	5	5	7	24	54	108	174	107	553	664	1 511	1 328	1 503	2 086	
Otros gastos															704	17	3 598	1 880	1 275	3 039	

FUENTE: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1975-1986*, México, Dirección General de Finanzas del municipio de Aguascalientes, 1987-1994.

rios breves de su evolución en el periodo estudiado (1975-1994), la cual constituye el marco de referencia en los cambios.

Segunda. Destacar las principales acciones innovadoras desarrolladas durante la última gestión municipal, y explicar el porqué de los movimientos en los indicadores del trienio 1993-1995, aún cuando este periodo de gobierno no ha terminado.

La primera parte es mas bien descriptiva, pero arroja resultados de interés para el estudio del comportamiento financiero en periodos más largos. La segunda explica los movimientos financieros del trienio 1993-1995. En su presentación pasaremos de las acciones netamente financieras a las que, sin serlo en estricto sentido, se reflejan directamente en los números de la hacienda municipal. Estas últimas nos conducirán hasta la concesión del servicio de agua y alcantarillado (directamente vinculada con la reducción de la deuda municipal) y la operación de los servicios públicos.

Antes de entrar a esta sección es importante recordar las estrechas conexiones que existen en una gestión municipal, las cuales pueden propiciar u obstruir los cambios. Por ejemplo, los cambios técnico-administrativos, que ya se mencionaron, son un *locus* ideal para cristalizar otro tipo de innovaciones.

Aproximación global a los indicadores

Esta sección se basa en comparaciones históricas del comportamiento financiero y en razones aplicadas a los principales rubros de la hacienda municipal. En primer lugar, para llegar a comparaciones adecuadas se utilizan datos deflactados y pesos proporcionales en la integración de los ingresos y gastos; para esto se usan tres cuadros básicos de los ingresos y egresos municipales en series de 1975 a 1994, el que presenta los resultados en pesos corrientes (cuadro 2), en pesos constantes (cuadro 3) y el de porcentajes de composición (cuadro 4). En la sección de indicadores se presentan dos cuadros que resumen los anteriores (cuadros 6 y 7).

Evolución de los ingresos y egresos municipales

Considerando su evolución en el periodo estudiado, los ingresos totales muestran, en términos generales, una tendencia positiva desde 1975 hasta el año de 1977, los dos años siguientes tienen un decremento importante hasta de 13%. En el año de 1982, como consecuencia de la crisis, vuelven a caer y, en esa misma década, muestran ascenso hasta 1985, pero posteriormente, en cuatro años consecutivos, 1985-1988, pierden otra vez su tendencia positiva, cayendo hasta en 18.6%. Correlacionado con estos cambios, el gasto total tiene también reducciones muy semejantes en los mismos años, de hecho la relación en pesos constantes muestra un vínculo directo entre gastos e ingresos totales (véase el cuadro 3). Esta relación es producto de las limitaciones señaladas por la ley, las cuales marcan la obligación de un presupuesto en equilibrio sujeto al control que sobre las cuentas públicas realizan las legislaturas locales. El

Cuadro 3
Ingresos y egresos del municipio de Aguascalientes 1975-1994
(en miles de nuevos pesos constantes)

<i>Concepto</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingreso total	77	105	122	106	100	125	125	121	137	230	187	178	165	158	382	382	440	415	482	449
Ingreso ordinario	77	105	122	106	100	125	125	121	137	230	187	178	165	158	382	382	440	415	482	449
Ingreso directo	61	91	108	89	80	97	90	59	87	101	82	103	69	63	154	178	268	263	302	250
Impuesto	7	3	8	6	8	13	4	3	1	27	30	24	25	26	47	49	58	73	89	102
Derechos	7	40	9	19	13	26	27	11	10	6	8	13	12	7	2	77	132	120	144	85
Productos	40	40	36	33	41	46	48	38	24	36	37	58	26	23	66	10	19	25	23	20
Aprovechamientos	7	9	54	31	19	13	12	7	51	32	6	8	6	7	39	41	60	45	46	43
Ingreso indirecto	16	14	14	17	19	27	35	62	51	129	105	75	96	95	117	122	154	148	180	199
Participaciones	16	14	14	17	19	27	35	62	51	129	105	75	96	95	117	122	154	148	180	199
Otros ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	112	82	17	4	0	0
Acuerdo de secas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuenta por balance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	82	5	4	0	0
Ingreso extraordinario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gasto total	77	107	128	115	100	133	121	137	161	191	198	185	169	148	292	382	440	416	482	448
Gasto corriente	51	47	55	83	62	83	82	81	65	118	127	128	97	88	144	164	209	224	255	274
Gasto de inversión	26	59	73	32	38	41	37	55	95	70	68	53	70	59	140	214	207	174	181	126
Gasto de deuda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	6	8	38	34
Transferencias	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	3	4	3	1	3	3	5	4	4	6
Otros gastos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	13	6	4	8

FUENTE: INEGI, elaboración a partir de los datos del cuadro 2 y del índice de precios al consumidor con base 1978 = 100, publicado por el Banco de México.

Cuadro 4
Ingresos y egresos del municipio de Aguascalientes 1975-1994
(porcentajes)

<i>Concepto</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Ingreso total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingreso directo	79.5	87.0	88.5	84.0	80.5	78.0	72.0	48.6	63.1	44.1	43.7	57.8	41.7	40.1	40.2	46.6	61.0	63.4	62.6	55.7
Impuesto	9.1	2.9	6.7	5.7	7.6	10.2	2.9	2.2	1.1	11.7	16.3	13.6	15.0	16.8	12.3	12.9	13.1	17.6	18.5	22.8
Derechos	9.1	37.7	7.7	17.9	12.7	21.0	21.3	9.0	7.0	2.7	4.3	7.1	7.2	4.3	0.4	20.2	29.9	29.0	29.9	18.9
Productos	52.3	37.7	29.8	31.1	41.5	36.6	38.1	31.4	17.8	15.6	19.8	32.8	15.7	14.4	17.3	2.7	4.4	5.9	4.7	4.3
Aprovechamientos	9.1	8.7	44.2	29.2	18.6	10.2	9.6	6.0	37.2	14.1	3.4	4.4	3.8	4.7	10.2	10.8	13.6	10.9	9.4	9.7
Ingreso indirecto	20.5	13.0	11.5	16.0	19.5	22.0	28.0	51.4	36.9	55.9	56.3	42.2	58.3	59.9	30.6	32.0	35.0	35.6	37.4	44.3
Participaciones	20.5	13.0	11.5	16.0	19.5	22.0	28.0	51.4	36.9	55.9	56.3	42.2	58.3	59.9	30.6	32.0	35.0	35.6	37.4	44.3
Otros ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	29.2	21.4	4.0	1.0	0.0	0.0
Acuerdo de secas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Cuenta por balance	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.4	0.0	1.0	0.0	0.0
Gasto total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gasto corriente	65.9	44.3	43.1	72.2	61.9	62.6	67.2	58.8	40.3	62.1	64.1	69.4	57.1	59.5	49.2	43.1	47.4	53.8	52.9	61.2
Gasto de inversión	34.1	55.7	56.9	27.8	38.1	30.8	30.6	40.0	59.0	36.6	34.2	28.7	41.4	40.0	47.9	55.9	47.0	41.8	37.5	28.2
Gasto de deuda	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.2	1.4	1.9	8.0	7.5
Transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.6	2.2	1.2	0.7	1.2	1.7	2.0	1.5	0.5	1.1	0.8	1.2	1.0	0.9	1.8
Otros gastos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0.0	3.0	1.4	0.8	1.8

FUENTE: INEGI, *Finanzas públicas estatales y municipales 1975-1986*, México, Dirección General de Finanzas del municipio de Aguascalientes, 1987-1994.

equilibrio presupuestal en Aguascalientes se empieza a consolidar desde 1988; es importante señalar que, pese a las trabas normativas, muchos municipios similares a éste no han podido alcanzar el equilibrio.

Análisis interior de los ingresos y egresos

Ingresos y participaciones. El análisis de los ingresos permite determinar cuáles son los rubros de mayor peso específico en las entradas municipales. La inyección de recursos al erario y su origen definen, en buena medida, los márgenes de actuación con que se cuenta.

Para detallar el análisis es conveniente considerar las subdivisiones de los ingresos. Una primera clasificación, retomando la presentación de datos de los municipios, nos permite distinguir básicamente tres tipos: directos, indirectos y otros. Entre los directos destacan: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos. De los indirectos: las participaciones (que son la cuenta única en el caso de Aguascalientes). En otros ingresos: acuerdos de secas (ayuda especial de la federación) y cuentas por balance.

Un análisis global de comparación porcentual de los rubros clave en la composición de ingreso total (cuadro 4) nos muestra que al inicio del periodo de estudio (1975-1994), el rubro de mayor aportación fue, en 1975, el de productos, con 52.3% de los ingresos totales. Sin embargo, su tendencia en los años posteriores es descendente y se acentúa de forma más pronunciada a partir de 1983, hasta alcanzar su punto más bajo en 1990 cuando pasa a ser casi insignificante, con 2.7% de aportación a los ingresos totales. En 1994 su contribución es de 4.3 por ciento.

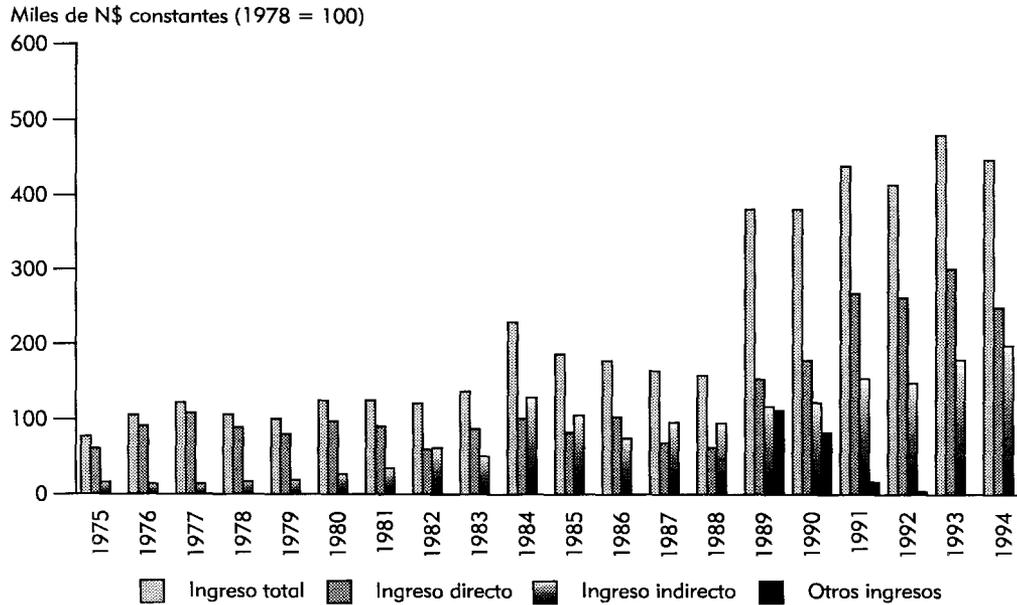
Los impuestos, por su parte, tienen un comportamiento inverso y es a partir de 1984 cuando empiezan a rebasar 11% de los ingresos totales, después de pasar por su nivel más bajo en la crisis de 1982. Aún con las dificultades de fijación de tasas y cobros en 1994, su aporte oscila alrededor de 23 por ciento.

Los aprovechamientos alcanzan su nivel más alto en el año de 1977, convirtiéndose en 44.2% de los ingresos totales,²⁵ luego se reducen notoriamente en 1982 y ahora son un rubro importante cercano a 10%. Finalmente, el concepto derechos, a partir de 1990, llega a tener una participación cercana a 30%, aunque reduce su tendencia en 1994, situación estrechamente vinculada a la disminución de los cobros de agua que a partir de la concesión realiza la compañía operadora.

En el comportamiento histórico de las cifras, el año de 1989 constituye un punto de inflexión importante. En ese año los ingresos totales se incrementan a más del doble en relación con el año anterior. Este crecimiento se explica por el aumento de los ingresos directos, sobre todo en impuestos y aprovechamientos, que se da en el momento en que el municipio retoma el cobro directo de los impuestos inmobiliarios. Además del monto de las tributaciones se agrega la actualización de multas y recargos, lo que afecta positivamente a los aprovechamientos. Otro factor explicativo de las variaciones en este año

²⁵ Esta cifra es atípica y merecería un análisis aparte, pero al encontrarse 20 años atrás, queda fuera de los objetivos principales de este estudio por lo que se prefiere no profundizar.

Gráfica 2
Municipio de Aguascalientes. Composición de ingresos



lo constituye el cierre de los programas de vivienda (iniciados en 1986) para la reubicación de los burócratas del INEGI. Estos programas condujeron a la realización de “obras de infraestructura y equipamiento con recursos federales, estatales y municipales”²⁶ que requirieron más flujos que llegaran por la vía de las participaciones y otros ingresos. Un indicativo de este esfuerzo se nota en el incremento de los gastos de inversión en 1989 y 1990, que reflejan el trabajo en obras municipales para adecuarse a las necesidades de municipalización urbana de los nuevos fraccionamientos.

La gráfica 2 ilustra el comportamiento de los ingresos en cada clasificación: total, directo, indirecto y otros. El hecho de que los ingresos directos demuestren ser muy importantes en los últimos cinco o seis años es un indicativo del esfuerzo recaudatorio, tanto en impuestos como en derechos.

Los años de 1993 y 1994 tienen un comportamiento disímil. El año de 1993 marca un incremento sensible de los ingresos totales, superando en términos reales todas las cifras del periodo de estudio. Para 1994, los ingresos se reducen considerablemente siendo los ingresos directos los más afectados (las participaciones crecen ligeramente). Si observamos el cuadro 3, con precios deflactados con base 1978, notaremos que las reducciones más fuertes son en derechos.

La reducción en derechos en 1994 se debe a la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado que data de octubre de 1993. El cobro pasa al concesionario y los ingresos por ese concepto disminuyen. Sin embargo, si se considera la reducción de pasivos —que asumió el concesionario— de las inversiones y de los costos de

²⁶ Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, *op. cit.*, p. 1.

operación, el balance es positivo. Un indicador es el superávit obtenido pese al crecimiento de los gastos corrientes.

Los altibajos en los años noventa de los montos de impuestos municipales se deben a la disminución de las tasas del predial y otros impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria en 1992. Ésta es una decisión poco práctica desde un enfoque financiero, pero el factor clave que la explica es la política de legitimidad. El gobierno estatal decide reducir las tasas como una medida que pretende causar un efecto en los clientes-ciudadanos-electores. Sin embargo, el esfuerzo por aumentar la base gravable mediante una actualización de padrones ha atenuado los efectos negativos en la recaudación.

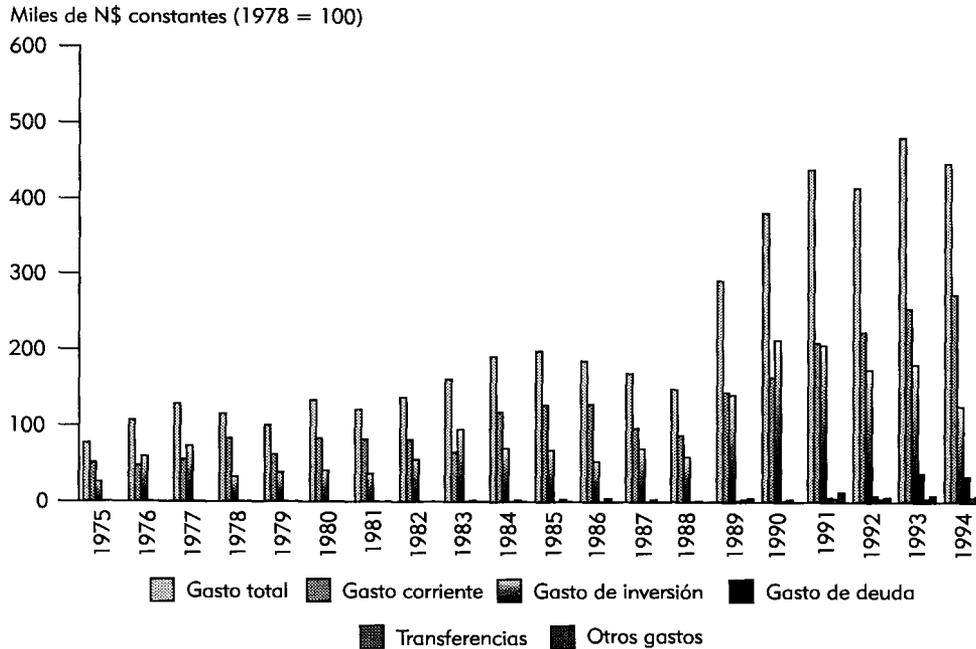
Ahora pasemos a estudiar el comportamiento de las participaciones. Las participaciones tuvieron un nivel elevado en 1987 y 1988, cuando llegaron a constituir alrededor de 60% del total de ingresos. En los años noventa se da una tendencia a la reducción, y se colocan en 37%, aproximadamente, en 1992 y 1993. En 1994 vuelven a repuntar hasta llegar a 44%, pero debemos considerar que aunque las participaciones se incrementaron 10.5%, los ingresos totales se redujeron ese año en alrededor de 6.84% en relación con 1993. El hecho de que las participaciones de 1994 se elevaran fue producto de una negociación de las autoridades municipales, las cuales consideraron esto como un logro importante para ese año. Después de todo, lo trascendente es contar con flujos de recursos, por lo que se aprovechó la capacidad de negociación que otorga el encabezar la presidencia municipal más importante del estado.

En la gráfica 2, comparativa de los ingresos, podemos también observar el comportamiento de las participaciones, pues debe recordarse que éstas representan el total de los ingresos indirectos.

Gastos. Para la observación inicial de los gastos partiremos de la división clásica de gastos corrientes y de inversión, incorporando los gastos por la deuda y las transferencias. Los gastos corrientes son los que se dedican a la operación normal de la administración, tales como: servicios personales, compra de recursos materiales y servicios de apoyo. Por lo general, la mayoría del monto de estos gastos se dedica a sueldos y salarios. El gasto de inversión es el destinado a obras públicas, construcciones, adquisición de bienes, fomento y conservación. Los gastos por deuda son los destinados a cubrir amortizaciones, pagar los intereses y la administración de la deuda pública. Las transferencias son los recursos que se orientan a programas específicos.

Como hemos dicho, las comparaciones más importantes se dan entre gasto corriente y de inversión. Es un hecho muy conocido que en la gran mayoría de las administraciones municipales se ha dedicado (y se dedica) tradicionalmente un porcentaje mayor a gasto corriente. En el caso de Aguascalientes, esta relación proporcional se manifiesta desde el inicio del periodo (1975), cuando 66% del total del gasto se dedicaba al gasto corriente y 34% a gasto de inversión. Se puede decir que, a partir de 1990, se trata de modificar estas proporciones y que, en 1991 se logra una relación cercana a 50% para cada concepto. Sin embargo, es importante hacer notar que en 1994 el gasto corriente se vuelve a colocar por encima de 60% (cuadro 4).

Gráfica 3
Municipio de Aguascalientes. Comparativo de ingresos



La gráfica 3 de egresos ilustra la composición que ha tenido el gasto durante el periodo de estudio. La paridad obtenida en 1991 tiende a desaparecer y nuevamente se da un crecimiento del gasto corriente. En primera instancia, este indicador resulta poco alentador, sobre todo si se considera que la concesión de agua pudo provocar una reducción del gasto corriente. Surge una pregunta obligada, ¿qué elemento(s) explica(n) o justifica(n) esta reversión de la tendencia? En realidad destacan cuatro:

Primero. Desde principios de la década, el crecimiento de la ciudad y la creación de nuevos fraccionamientos empezaron a agotar rápidamente la capacidad de respuesta en la prestación directa de servicios municipales. Esta situación provocó la necesidad de una reestructuración administrativa (con sus costos) y un incremento de personal encargado de servicios que aún están bajo el control directo del municipio.

Segundo. El gasto corriente se ha orientado fundamentalmente a servicios que empezaban a mostrar serios retrasos en relación con las exigencias crecientes de una ciudad en desarrollo, sobre todo, seguridad pública y limpia.²⁷

Tercero. La disminución real (véase el cuadro 3) de los recursos con que se contó en los últimos dos años (1993-1994) redujo la capacidad de inversión municipal. Estas variaciones en los gastos de inversión se han tratado de cubrir con la inversión en obra de infraestructura de agua y alcantarillado que ahora realiza el concesionario. Esta fue una de las causas del superávit de 1994.

²⁷ Esto se corrobora con los datos de los informes y las entrevistas con funcionarios.

Cuarto. Considerando la depuración de personal que se da al iniciar la gestión, el incremento de personal fue de alrededor de 8%, mientras que el gasto corriente se incrementó en 7.4%. Tal aumento sólo encontraría justificación en una mejora de los servicios, pues ello supondría una eficiencia en la atención al ciudadano. Además, en el largo plazo resulta muy conveniente intentar revertir nuevamente la tendencia.

Indicadores de gestión financiera

En esta sección presentamos algunos indicadores generales para estudiar las finanzas del municipio de Aguascalientes. A pesar de que se considera como marco el periodo 1975-1994, la preocupación más fuerte se orienta al comportamiento hacendario de la última gestión municipal. También se apuntan los principales programas o acciones emprendidos por el gobierno municipal para mejorar los resultados vinculados a dichos indicadores.

Respecto al balance financiero, se observa en dos partes:

Primero, en términos reales, compara los ingresos ordinarios con los gastos totales del municipio a precios constantes (1978 = 100). Esto nos ofrece tres posibilidades de resultado: déficit, superávit y equilibrio.

Segundo, el balance en términos relativos destaca el peso porcentual del resultado. Para ello se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Balance relativo} = [(\text{ingresos ordinarios/gastos totales}) - 1] \cdot 100$$

Esta relación nos permite apreciar el peso porcentual que posee el resultado del balance y expresarlo como un porcentaje. Si se está en equilibrio, el resultado será "0", a medida que el déficit es mayor el número porcentual negativo se agranda. En caso de superávit la lógica es inversa, obteniéndose porcentajes mayores a medida que éste aumenta. Un primer criterio de evaluación —propuesto dentro del Proyecto de Innovación en la Gestión Financiera Local del CIDE— supondría que todo porcentaje negativo que exceda -25% podría considerarse como fuertemente deficitario y si alcanzara más allá de -50% podría verse como altamente deficitario. Los superávits se evalúan en forma inversa, si pasan +25% se consideran altamente superavitarios y si rebasan +50% quedan catalogados como fuertemente superavitarios. Sin embargo, estas cifras sólo constituyen un referente general, pues encontrarse en cualquier clasificación no significa *a priori* que se esté cumpliendo con las obligaciones y/o expectativas de un buen gobierno. Aunque es preferible mantener un equilibrio presupuestal —siendo además un requisito legal—, pequeñas variaciones hacia arriba o abajo pueden justificarse por la satisfacción de demandas o por las inversiones en obra pública.

Así, entre 1975 y 1994 se presentan déficit importantes en los años 1982, 1983 y 1985, aunque sin llegar a los rangos considerados como altamente deficitarios. Sin embargo, a partir de 1989 la tendencia es hacia el superávit con algunos años de equilibrio.

En los años que corresponden a la última administración (1993 y 1994) se da un balance casi perfecto, e incluso el último presenta un superávit mínimo. En este mismo periodo cabe destacar que la estrategia básica ha consistido en:

a) La revisión y el control de los precios y las tarifas de los bienes y servicios que la administración municipal presta a la ciudadanía. Pese a ello, como hemos comentado, los derechos han disminuido.

b) Aplicación de procedimientos adecuados para la recaudación de impuestos y derechos, así como para el cobro de recargos y multas.

c) La aportación de recursos financieros de la población a través de programas de solidaridad.

En cuanto a las estrategias del gasto público destaca la aplicación del criterio costo-beneficio, la búsqueda de la eficiencia, la mayor participación de los sectores social y privado como alternativa de financiamiento y una orientación del gasto hacia las actividades prioritarias.

El manejo de ingreso-gasto ha abierto la posibilidad de funcionar con un adecuado equilibrio en este punto. La calificación (de acuerdo con los criterios predefinidos) se mantiene en equilibrio o superávit desde 1990, lo cual se observa claramente en el cuadro 6.

La relación del ingreso per cápita refleja en conjunto una tendencia a la alza, pues el municipio cada vez obtiene mayores recursos para aplicar por cada ciudadano (cuadro 5). A pesar de esto, el comportamiento anualizado presenta altas y bajas, e incluso para 1994 se tuvo un ligero descenso. Si se considera la situación en el balance se puede afirmar que esta baja en los ingresos repercutió negativamente en el gasto por habitante. Como ya lo hemos comentado, esa disminución afectó mayormente al gasto de inversión.

Una relación interesante es la que se da entre los ingresos directos por impuestos y derechos *versus* la población total. En ésta se percibe la importancia creciente de los aportes de la ciudadanía a la hacienda municipal. Aún con la reestructuración territorial, la disminución en la relación de ingresos per cápita que se presentó en 1992 (año de la creación de los municipios de El Llano y San Francisco de los Romo), se revierte en 1993. En 1994 se da una baja en este ingreso municipal directo per cápita, pues por el lado de los derechos la concesión incidió negativamente en la composición de ingresos per cápita.²⁸

Un factor importante por evaluar en las finanzas de la municipalidad es su posibilidad de cubrir sus gastos. Para ello se sugiere establecer la capacidad financiera administrativa, que refleja la cobertura de los gastos más inmediatos del municipio con sus propios recursos. Se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Capacidad financiera administrativa} = \text{ingresos directos/gastos corrientes}$$

²⁸ Sin embargo, debe considerarse que si bien el pago de este servicio ya no ingresa en su totalidad al municipio, sigue siendo una carga para la ciudadanía.

Cuadro 5
Municipio de Aguascalientes.
Ingreso (total y por rubros) y egreso per cápita
Nuevos pesos constantes (1978 = 100)

<i>Años</i>	<i>1975</i>	<i>1976</i>	<i>1977</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>	<i>1983</i>	<i>1984</i>
Población	281 153	294 086	307 614	321 764	336 565	359 454	372 394	385 800	399 369	414 078
Ingresos	77 000	106 000	121 000	106 000	100 000	125 000	126 000	121 000	137 000	230 000
Egresos	77 000	106 000	128 000	115 000	100 000	133 000	122 000	138 000	161 000	190 000
Ingreso directo	61 000	92 000	107 000	89 000	81 000	98 000	91 000	59 000	86 000	101 000
Ingreso indirecto	16 000	14 000	14 000	17 000	19 000	27 000	35 000	62 000	51 000	129 000
Ingreso per cápita	0.27	0.36	0.39	0.33	0.30	0.35	0.34	0.31	0.34	0.56
Gasto per cápita	0.27	0.36	0.42	0.36	0.30	0.37	0.33	0.36	0.40	0.46
Directo per cápita	0.22	0.31	0.35	0.28	0.24	0.27	0.24	0.15	0.22	0.24
Indirecto per cápita	0.06	0.05	0.05	0.05	0.06	0.08	0.09	0.16	0.13	0.31
<i>Años</i>	<i>1985</i>	<i>1986</i>	<i>1987</i>	<i>1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Población	429 984	444 428	460 427	477 003	494 175	506 274	524 499	505 973	524 188	543 059
Ingresos	186 000	178 000	165 000	158 000	383 000	381 000	440 000	415 000	482 000	449 000
Egresos	198 000	185 000	170 000	148 000	292 000	382 000	440 000	416 000	482 000	448 000
Ingreso directo	81 000	103 000	69 000	63 000	154 000	177 000	269 000	263 000	302 000	250 000
Ingreso indirecto	105 000	75 000	96 000	95 000	117 000	122 000	154 000	148 000	180 000	199 000
Ingreso per cápita	0.43	0.40	0.36	0.33	0.78	0.75	0.84	0.82	0.92	0.83
Gasto per cápita	0.46	0.42	0.37	0.31	0.59	0.75	0.84	0.82	0.92	0.82
Directo per cápita	0.19	0.23	0.15	0.13	0.31	0.35	0.51	0.52	0.58	0.46
Indirecto per cápita	0.24	0.17	0.21	0.20	0.24	0.24	0.29	0.29	0.34	0.37

Cuadro 6
Municipio de Aguascalientes.
Principales criterios de innovación financiera
(1975-1994)

<i>Años</i>	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Balance financiero	0.00%	-1.87%	-4.69%	-7.82%	0.00%	-6.01%	3.31%	-11.67%	-14.90%	20.41%
Capacidad financiera	1.20	1.93	1.96	1.07	1.30	1.17	1.10	0.73	1.34	0.86
Dependencia financiera	20.78%	13.10%	10.94%	14.78%	19.40%	20.30%	28.92%	45.20%	31.68%	67.53%
Inversión municipal	42.62%	64.83%	67.59%	35.96%	47.50%	42.27%	41.11%	93.22%	109.19%	69.30%
<i>Años</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Balance financiero	-5.55%	-3.78%	-2.36%	6.76%	30.82%	0.00%	0.00%	-0.24%	0.00%	0.22%
Capacidad financiera	0.64	0.80	0.71	0.72	1.07	1.08	1.28	1.17	1.18	0.91
Dependencia financiera	53.03%	40.54%	56.80%	64.19%	40.06%	31.93%	35.00%	35.58%	37.34%	44.41%
Inversión municipal	82.93%	51.46%	101.45%	93.65%	90.91%	120.22%	77.23%	66.16%	59.93%	50.40%

FUENTE: Los cuadros 5 y 6 son de elaboración propia con base en los datos del cuadro 3.

Esta relación puede verse como expresión porcentual o como razón (semejante a la prueba de razón circulante o a la prueba ácida usada en contabilidad). Para este caso la presentamos como razón (cuadro 6): cuando ésta se encuentra debajo de la unidad, la situación es mala, pues significa que los ingresos directos no alcanzan a cubrir el gasto corriente. A medida que los resultados están por encima de la unidad, la capacidad será mayor e incluso podrán destinarse recursos mayores al gasto de inversión.

La razón propuesta mantuvo una tendencia de cobertura total de los gastos corrientes con los ingresos directos hasta 1981; es a partir del siguiente año que presenta una reversión de la tendencia de 27.2%, aproximadamente, que significa que los ingresos directos sólo cubrieron 72.8% de los gastos totales. La situación más desfavorable de este indicador se da en 1985, año en el que los ingresos directos sólo cubrieron 64.4% de los gastos corrientes. Es hasta 1989 cuando se corrige esta tendencia negativa. El indicador conserva una tendencia positiva hasta 1993, cubriendo la totalidad de los gastos corrientes con ingresos propios. En 1994 la tendencia parece revertirse, pues se presenta una disminución de ingresos directos con un aumento simultáneo de gastos corrientes (véase el cuadro 1).

Es importante señalar que el incremento de los gastos corrientes tiene una estrecha vinculación con las necesidades de incremento en el personal de servicio. Baste recordar que la mayor contratación se da en servicios como limpia y seguridad pública, que presentaban un serio retraso; además, se contrató a los empleados del rastro —que pasaron a ser parte del municipio—, y que antes pertenecían a un sindicato de la CTM. Asumir el control del rastro fue una acción justificable pues, además de ser superavitario, significó una importante fuente de ingresos. Por otro lado, el municipio ha buscado llevar a cabo acciones para corregir esta tendencia. Entre los programas aplicados durante el trienio 1993-1995, que pueden favorecer este aspecto, cabe destacar:

- a) La reorientación del gasto (áreas prioritarias) y la procuración de recursos (con énfasis en los directos) para el fortalecimiento del municipio y sus finanzas.
- b) Una administración adecuada del endeudamiento para la operatividad y modernización de los servicios públicos municipales.

Otro criterio propuesto para evaluar las finanzas es la dependencia financiera, que relaciona el porcentaje en que las participaciones de la federación cubren el gasto total. Se aplica el cociente:

$$\text{Dependencia financiera} = (\text{participaciones/gasto total}) \cdot 100$$

A medida que el resultado es más alto (cercano a 100%), podemos inferir una mayor dependencia de los recursos provenientes de las participaciones para cubrir los gastos totales del municipio.

Este porcentaje muestra, para los años que van de 1975 a 1980, una tasa baja (alrededor de 17% en promedio). En los subsecuentes periodos su tendencia es a incre-

mentarse, alcanzando cifras superiores a 50%, en promedio, de 1984 a 1989. A partir de ese último año se inicia un leve descenso que refleja una dependencia financiera moderada (véase el cuadro 5). A pesar de su repunte hasta 44.41% en 1994, la relación sigue siendo sana, aunque debe trabajarse para dar más fuerza a la capacidad financiera propia.

En este sentido, no se han desarrollado estrategias específicas para la reducción de este concepto y, al contrario, se plantea que las participaciones han tenido un importante rezago respecto al crecimiento de la población. Esto resulta lógico si recordamos la alta concentración y el acelerado crecimiento poblacional. Por otro lado, un alto porcentaje de las participaciones asignadas por el estado se orientan a la capital.

De manera indirecta, para evitar la excesiva dependencia, se pueden tomar en cuenta los programas señalados anteriormente sobre el fortalecimiento de los ingresos propios y la aplicación selectiva del gasto.

El criterio de inversión municipal considera el peso porcentual del gasto de inversión respecto del ingreso directo, esto es:

$$\text{Relación de inversión municipal (potencial)} = (\text{gasto de inversión/ingreso directo}) \cdot 100$$

Esta es aún una medida parcial que trata de destacar las posibilidades que se tienen para cubrir los gastos de inversión con recursos generados dentro del municipio. Si la relación es menor a la unidad, el municipio podría (potencialmente) afrontar sus gastos de inversión, sin embargo, este indicador debe verse a la luz de los gastos corrientes que deben solventarse, ya que si estos últimos son muy elevados, las posibilidades reales de inversión de las municipalidades disminuyen sensiblemente.

El indicador muestra cómo los gastos de inversión rebasan el ingreso directo en 1983, 1987 y 1990. Este comportamiento podría vincularse a los proyectos de infraestructura desarrollados. Aunque la tendencia de los gastos de inversión disminuye (cuadro 3), vale la pena mencionar que el municipio, a lo largo del último trienio (1992-1994) tiene una media de 58% del ingreso directo aplicado al gasto de inversión. Específicamente, se da una ligera disminución de la inversión municipal durante el último año, pero cabe señalar que la inversión de la concesionaria en agua y drenaje alcanzó alrededor de los 16 millones de nuevos pesos.

En 1994, del monto total invertido en Aguascalientes, cerca de 53% se destina a programas de Solidaridad conjuntamente con la Federación, principalmente orientados a la creación de infraestructura escolar, de vivienda y apoyo a la producción. Casi 27% se dedicó a la urbanización, parques y jardines y vialidades urbanas, entre otros. También se destinó 16%, aproximadamente, a programas de agua potable y alcantarillado impulsados por la concesionaria. Finalmente, se destina 3.5% al alumbrado, limpia y aseo públicos.

Los éxitos financieros en un escenario dinámico

Utilizar el vocablo éxito resulta, las más de las veces, comprometedor, pues supone una valoración de calificación positiva que no necesariamente corresponde a las expectativas de un observador colocado en un contexto distinto. Desde una perspectiva medida, nosotros presentamos lo que a nuestro juicio son los puntos nodales de la innovación en el contexto de Aguascalientes. Por supuesto, hay que indicar que otras herramientas incorporadas durante la gestión 1993-1995 han facilitado el manejo de las finanzas municipales y merecen una mención aunque sea breve, tal es el caso de la incorporación de la técnica del Presupuesto por Programas, la incorporación de nuevos mecanismos de control y el manejo informático de datos en todos los niveles (hasta atención de ventanilla).

Veamos ahora la descripción de los puntos clave de innovación o de manejo adecuado de recursos.

El manejo eficiente del impuesto predial y otros cobros

En la gestión 1993-1995 se ha continuado con el proceso de actualización y búsqueda de la eficiencia en el manejo de los impuestos inmobiliarios. La actualización del catastro contó con el apoyo del gobierno del estado, el cual aportó recursos para dar impulso a trabajos técnicos y de captura informática de datos, así como a la adecuación de sistemas computacionales. En la actualización se ha trabajado de manera conjunta (estado-municipio) para ajustar los padrones de contribuyentes entre los registros catastrales y los registros realizados por el Ayuntamiento. El municipio de Aguascalientes contrató los servicios de una compañía privada con el fin de capturar con precisión los datos del padrón, mejorar los registros, efectuar una fotometría aérea en dos planos y facilitar el manejo informático de actualizaciones y cobro. La empresa encargada de esta labor ya contaba con experiencia comprobada, pues realizó, hace algunos años (1990), la actualización del catastro de la ciudad de León, Guanajuato.

Los valores catastrales se actualizan con base en muestras que recogen datos sobre las operaciones de compra-venta de inmuebles realizadas en la zona durante el último año. Para esta labor se cuenta con el apoyo del Colegio de Ingenieros y del Colegio de Arquitectos. Se determina un valor catastral (media) que como máximo debe aparejarse a 80% del valor comercial.²⁹

Los cobros por impuesto a la propiedad raíz resultan muy importantes, ya que después de la actualización son uno de los ingresos propios más importantes. Se ha obtenido un gran éxito en la actualización de las bases (padrones) aunque, desde el punto de vista del director de Finanzas del periodo, la recaudación obtenida está sujeta a la tasa impositiva aplicada: "Tenemos una base muy amplia, de hecho ocupamos el lugar 26 en recaudación durante el último año en el país, sin embargo la tasa es muy

²⁹ Los datos derivan de la entrevista sostenida con el director general de Finanzas Municipales del municipio de Aguascalientes en enero de 1995.

baja y se ha reducido en los últimos tres años.”³⁰ Además, se aceptó que el hecho de aumentar la tasa es un asunto muy delicado. El caso del manejo de impuestos inmobiliarios pone de manifiesto las serias dificultades que enfrentan los municipios para alcanzar la sanidad financiera y la injerencia de otras instancias en las decisiones para manejar la hacienda municipal. En efecto, aquí encontramos, por un lado, los obstáculos que existen para alcanzar un aparato de registro y cobro adecuado que supone un fuerte gasto y que, en muchas ocasiones, sólo es posible obtener si se consiguen apoyos extraordinarios y se cuenta con la voluntad de traslado por parte del gobierno estatal. Por otro lado, no se puede ignorar la influencia que ejerce el gobierno del estado en las decisiones para fijar tasas (lo cual es aún más cierto en Aguascalientes, donde nos encontramos ante un caso de municipio-estado, dado el peso específico que posee la capital), pues la determinación de dicho nivel gubernamental afecta las condiciones de estabilidad política.

Otra de las medidas que favoreció los resultados de recaudación fue el fortalecimiento del Departamento de ejecución y apremios, cuya misión es forzar al cobro. La mejor labor de los llamados ejecutores dio paso a recaudaciones amplias en las actualizaciones, altas y modificaciones. Paralelamente, se buscó agilizar los trámites para la expedición de licencias de construcción y se ha trabajado con el Colegio de Notarios a fin de hacer llegar más rápido a las arcas el dinero de trámites notariales, lo cual también beneficia al ciudadano al darle respuestas con mayor celeridad.

En todos los trámites de cobro se busca mejorar las formas y tiempos de atención. Ya en 1994 se realizaron pruebas para introducir el código de barras para el cobro del predial. En ese mismo año se trabajó con un padrón actualizado en casi 99%. Para el cobro de impuestos y contribuciones, se abrió el pago con tarjeta de crédito y se establecieron módulos de orientación y cajas en distintos puntos de la ciudad.

Pese a los esfuerzos que van desde modificaciones estructurales hasta la atención en ventanilla, existe un elemento clave que, desde la administración municipal, se identifica como vital para comprender las mejoras en la recaudación: desaparecer paulatinamente la práctica de los descuentos.

En efecto, tradicionalmente en los municipios del país se establece una relación parroquial y/o cuasi clientelar que permite una cercanía entre el funcionario y el contribuyente, y si a esto se le suma la escasa cultura de pago que caracteriza a los ciudadanos, es fácil comprender lo importante que resulta acabar con los descuentos. Durante las entrevistas realizadas en el trabajo de campo, el mismo titular del Departamento de finanzas comentó algunas anécdotas para ilustrar lo grave de la situación en operaciones pequeñas que, una vez sumadas, terminaban por mermar sensiblemente los montos recaudados. Por supuesto, esta labor no resultó sencilla y tuvo que aplicarse gradualmente, primero disminuyendo los descuentos y posteriormente extinguiéndolos.³¹

En el caso de Aguascalientes, adicionalmente al cobro de impuestos, resulta básico el cobro de derechos. Esto se hace evidente si revisamos su evolución durante los

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

últimos cuatro años. Es importante realizar algunas anotaciones sobre dichos ingresos y su evolución:

1) Antes de la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado (octubre de 1993), los ingresos por este concepto eran significativos, pero el costo de operación era mucho más elevado, lo que ocasionaba un fuerte déficit. El traslado de la responsabilidad y cobro al concesionario se explica, en buena medida, por la reducción del concepto de derechos para el año de 1994.

2) Otro ingreso importante son los derechos por el uso del rastro municipal. Los ingresos por ese concepto en 1992 fueron de alrededor de dos millones de nuevos pesos.

Concesión del servicio de agua: una opción rumbo al éxito

Problemática del agua en el municipio. La características geográficas de la zona donde se asientan la ciudad y el municipio de Aguascalientes provocan que el agua como recurso sea naturalmente limitado. Anualmente se da una escasa precipitación y la temperatura promedio anual (elevada) provoca una alta evaporación.

En el valle de Aguascalientes el principal medio de abastecimiento es a través de pozos, pero las excavaciones son cada vez más profundas y por ende costosas. Desde los primeros años de la década de los noventa, el promedio de perforación oscilaba entre de los 200 y 250 metros. Se da una sobreexplotación de los mantos acuíferos, lo que ha ocasionado su abatimiento a razón de casi 4 metros por año y de su nivel freático cercano a los 100 metros. La calidad del agua es buena, pero en su manejo y almacenamiento surgen problemas de mezclado y contaminación, lo que obliga a establecer procesos que aseguren la potabilidad (generalmente se opta por la cloración), instalando o mejorando equipos de desinfección.³²

Otra condición que incide negativamente en la prestación son las fallas y fracturas del subsuelo.³³ Este problema repercute sobre las condiciones de las redes de distribución y además afecta la operación de otros servicios.

El crecimiento de la ciudad ha provocado el trazado y tendido de las redes, lo cual constituye un grave problema. Muchos de los diseños de redes e infraestructura básica son producto de este crecimiento no planeado. Entre 1989 y 1992 la obsolescencia y el descuido provocaban una alta fuga del recurso y agravaban las dificultades derivadas de la sobreexplotación. Asimismo, se presentaban trastornos operativos por la falta de programas de mantenimiento preventivo, principalmente en fuentes de abastecimiento e infraestructura, costos elevados de operación por la baja eficiencia de los equipos electromecánicos utilizados, reducida vida útil de los mismos y altos costos de mantenimiento. Además de los problemas de abastecimiento (fuentes), técnicos y operati-

³² Gobierno del estado de Aguascalientes, "Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010", *Periódico Oficial*, 14 de agosto de 1994.

³³ Al oriente de la ciudad existe una falla natural de origen tectónico y dentro del área urbana se reproduce un conjunto de grietas y fracturas cuya causa es, precisamente, la sobreexplotación de los mantos acuíferos.

vos, se presentaba en la capital de Aguascalientes una casi nula cultura de cuidado del agua, factor que empeoraba la situación. Para proporcionar el servicio se requería, cada vez más, fuertes montos de inversión por parte del Ayuntamiento. Todas estas condiciones obligaban a pensar en soluciones distintas.

El servicio del agua, no obstante poseer una buena cobertura, se enfrentaba en 1992 con serias dificultades en sus predicciones del futuro, así el diagnóstico que aparecía en el plan estatal planteaba que:

- . No obstante los altos niveles de cobertura alcanzados en los servicios de agua potable (97%), alcantarillado sanitario (91%) y desinfección del agua (94%), la ciudad de Aguascalientes enfrenta serios problemas en la prestación de servicios, derivados de las características originales del diseño de las redes, la forma de crecimiento de su infraestructura y la situación particular de sobreexplotación del acuífero que dificulta su aprovechamiento. Las fuentes de suministro están integradas por 121 pozos de los que se extrae un volumen anual de 66 miles de metros cúbicos.³⁴

A esto había que agregar los problemas que detectó el gobierno municipal que subrayaba la necesidad de una estrategia nueva. De entre los puntos del diagnóstico municipal de 1993 destacan:³⁵

1) La extracción anual de los pozos era de 66 500 000 m³/año.³⁶ La dotación nominal media era superior a la norma recomendada, de acuerdo con el tamaño de la población y el clima (390 lts/hab/día). Muy alta, aun si se consideran las pérdidas físicas en el sistema de distribución.

2) Las empresas en la ciudad se caracterizaban por los bajos consumos de agua en sus procesos productivos. Las extracciones para este uso eran de alrededor de 12 000 000 m³/año con sistemas autoabastecidos, y 4 500 000 de m³/año suministrados por los sistemas municipales de agua potable (como se ve, esta cifra correspondía a menos de una tercera parte del consumo total de las industrias).

3) La concentración tanto de la población como de las industrias en la ciudad provoca el aumento de la contaminación y degradación de los cuerpos receptores por las descargas de aguas residuales (ríos, presas, etc.). Además, la sobreexplotación ocasiona agrietamientos del subsuelo que afectan a la infraestructura urbana e incrementan la posibilidad de contaminación en redes y almacenamientos de agua.

4) Se ha deteriorado la calidad de las aguas superficiales, principalmente en la

³⁴ Poder Ejecutivo del estado de Aguascalientes, *Plan estatal de desarrollo 1992-1998 (Aguascalientes. Los retos frente al siglo XXI)*, México, 1992, p. 174.

³⁵ La mayoría de los datos se retoman del texto "Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes 1994-2010", *Periódico Oficial*, 14 de agosto de 1994. La información de dicho texto aparece originalmente en el *Programa estatal de aprovechamiento del agua*, elaborado por la Comisión Nacional del Agua (CNA) a fines de 1992.

³⁶ De acuerdo con las cifras proporcionadas por CAPAMA (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del municipio de Aguascalientes), este volumen se elevó hasta 75 millones de metros cúbicos antes de la concesión.

cuenca del río Aguascalientes por las descargas residuales que recibe. A éste van a parar flujos residuales de la población y la industria, pues no existe la suficiente infraestructura para el tratamiento de las aguas contaminadas y no se ha logrado aún impulsar el reuso del agua.

5) Se señalaba que de no desarrollar una estrategia adecuada, los riesgos de mayores fracturas geológicas, de perforaciones cada vez más profundas y por tanto más costosas, el agotamiento de las reservas de agua, etc., se irían agudizando. De igual manera se aseguraba que de no poner en marcha medidas para solucionar el desalojo y/o captura de agua en temporada de lluvias, las redes de drenaje de aguas negras resultarían insuficientes. Se visualizaba también la posibilidad de inundaciones de algunas zonas de la ciudad con repercusiones negativas. A su vez, se preveía el peligro de las fracturas geológicas, la ruptura de redes y la contaminación del manto freático.

La problemática del servicio de agua en Aguascalientes colocó al Ayuntamiento en un punto muy conflictivo; por un lado, las graves deficiencias del servicio y el alto costo que significaba para el erario municipal mantener bajo su control directo la prestación de este servicio, obligaban a pensar en una vía alternativa, como la concesión. Sin embargo, la elaboración de un contrato favorable y el compromiso de un concesionario con la capacidad técnica y la experiencia suficiente, parecían dos puntos difíciles de conciliar.

La posición del gobierno estatal —muy importante en el contexto de Aguascalientes— parecía ser favorable a la participación de un agente privado. La idea de concesionar aparecía de manera explícita en el *Plan Estatal de Desarrollo (1992-1998)* como una de las acciones que deberían llevarse a cabo para mejorar los sistemas de agua. De manera textual se consideraba: “Concesionar la operación de los sistemas de agua potable y alcantarillado a entidades privadas con capacidad técnica y económica para prestar eficientemente el servicio”.³⁷

La presencia de SAASA (Servicio de Agua de Aguascalientes, S.A.), empresa del grupo constructor ICA (Ingenieros Civiles Asociados) abrió paso a la búsqueda de una alternativa con base en la experiencia acumulada por el potencial concesionario. Éste tenía un antecedente de manejo parcial del servicio y de los costos que soportaba el organismo descentralizado CAPAMA (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes), que había sido creado en 1984 como operador, pero que enfrentó serios problemas desde fines de los ochenta:

En 1989 la CAPAMA contrató a la empresa Servicio de Agua de Aguascalientes, S.A. (SAASA), para mejorar el cobro del servicio y registrar los recursos del sistema; posteriormente sus funciones se extendieron al mantenimiento y operación de la red, y para continuar las obras de infraestructura, la CAPAMA ha incurrido en un alto endeudamiento.³⁸

³⁷ Poder Ejecutivo del estado de Aguascalientes, *Plan estatal de desarrollo 1992-1998 (Aguascalientes. Los retos frente al siglo XXI)*, México, 1992, p. 178.

³⁸ *Ibid.*, p. 77, el subrayado es nuestro.

Esta relación dio indiscutibles ventajas a SAASA en el momento de concursar por la concesión; al obtenerla, cambia su denominación por la de CAASA (Concesionaria de Aguas de Aguascalientes, S.A.). Finalmente, la decisión de concesionar se apegó a los criterios económicos de mejor uso de recursos y eliminación de la deuda; esta última sería asumida en su totalidad por el concesionario. Pese a que la decisión fue, según estos criterios, la mejor opción financiera, los ingredientes que componen la fórmula de fijación de tarifas suponen una indexación de acuerdo con el alza en los precios de insumos utilizados para la prestación y significan un elemento de presión que, en algún momento, podrían derivar en una tarifa demasiado elevada. Esta situación, sin duda, tendrá repercusiones políticas negativas, lo que afectará la viabilidad del proyecto a largo plazo.

Ante esta panorámica, existe la necesidad de crear una nueva cultura del agua para evitar un fuerte incremento del consumo en el corto plazo. Para ello se tendrá que contar con la participación del gobierno estatal, el gobierno municipal y el concesionario, los cuales deberán realizar esfuerzos en una campaña para que la ciudadanía cobre conciencia del problema y, paralelamente, habrá que trabajar en concertaciones con los sectores de alto consumo, sobre todo los industriales, prestadores de servicio y comerciantes.

Además de los problemas ya enumerados, la decisión de concesionar también consideró otros puntos:

a) Los planes de inversión. La concesionaria CAASA planea invertir en los próximos 20 años un total de 294.13 millones de nuevos pesos: 184.4 millones para consolidar o rehabilitar la infraestructura y equipo existente, 38.4 millones para la ampliación de la red de alcantarillado y 62.7 en la ampliación de red de agua potable urbana y rural, 8.6 en proyectos y supervisión.³⁹

b) El asumir los pasivos por parte del concesionario. Los pasivos adquiridos ascienden a 92 millones de nuevos pesos, de los cuales alrededor de 49% son pasivos con Banobras, 38% con SAASA, el resto con la Comisión Nacional del Agua y otros.⁴⁰

c) El compromiso del concesionario para un trabajo de largo plazo.⁴¹ De acuerdo con el contrato de concesión:

La concesionaria se compromete a la prestación de estos servicios en condiciones que aseguren su continuidad, regularidad, claridad, generalidad y obligatoriedad, de manera que se garantice una eficiente prestación a los usuarios. Así también tendrá a su cargo durante este plazo, la planeación, proyecto, construcción de la infraestructura, su operación, mantenimiento, administración, facturación y cobranza.

³⁹ Datos proporcionados por CAPAMA.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Según datos de CAPAMA, la concesionaria calcula un ingreso de 2 799 millones de nuevos pesos, un monto por gastos de operación de 2 103 millones de nuevos pesos y una utilidad de 404 millones de nuevos pesos durante los 20 años de la concesión. Sin embargo, en los dos primeros años la concesionaria no tendrá recuperaciones.

d) El municipio recibirá 10% de la tarificación que por concepto de servicio de agua y alcantarillado realice el concesionario.

El 21 de octubre de 1993 se aprobó el Título de concesión de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y su reuso del municipio de Aguascalientes, con un plazo máximo de 20 años. Su publicación en el *Periódico Oficial* se hizo el 24 del mismo mes.

Comentarios sobre el servicio concesionado. La concesión en Aguascalientes debe verse como un proceso de varios años, en donde la empresa concesionaria paulatinamente ha asumido mayores responsabilidades. De acuerdo con el grupo operador, se pueden distinguir tres grandes fases:⁴²

Primera:

Identificación clara de los padrones

- Padrón de usuarios
- Catastro de la red
- Levantamiento

Análisis hidráulicos

- Micromedición y macromedición

Programar el sistema comercial

Planeación técnica y financiera

Segunda:

Acceso a la facturación y cobranza

Evaluación de los consumos

Trabajos financieros y técnicos

Tercera:

Operación completa

Manejo integral de la red de agua potable

Detección de fugas

Colocación, operación y mantenimiento de los medidores

A decir del concesionario, los avances del servicio han sido notables desde que la compañía empezó a tener injerencia en el proceso en 1989. Durante una ponencia presentada en noviembre de 1994, el vicepresidente del grupo ICA exponía lo siguiente:

En ese año 89 se tenía un equipo de operación de 15 unidades, hoy hay 150 unidades. De la reparación de fugas no teníamos antecedentes en aquel entonces, hoy se hacen 1300; en el monitoreo de presiones tampoco había antecedentes, hoy hay 65 estaciones en la red, para estar viendo la presión que tiene el agua a las casas; la presión de la red a las colonias, había muchas colonias, muchísimas colonias, que no tenían agua o se turnaban,

⁴² Con base en Raúl López Roldán (vicepresidente del Grupo ICA), "La concesión de proyectos de infraestructura hidráulica municipal", ponencia presentada en el *Primer Foro Nacional de la Participación de la Industria de la Construcción en el Desarrollo Urbano*, México, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, noviembre de 1994, p. 190.

incluso, para poderles dar agua a unos sí, a otros no, hoy hay una presión promedio de 1.2 kilogramos por centímetro cuadrado. Creo que en la medida que vayamos nosotros rehabilitando la red, la presión la vamos a poder aumentar porque hay cosas muy mal hechas [...] las partes que se han construido en los últimos 20 años verdaderamente son de muy mala calidad: las conexiones, las tuberías, los PVC's, etc. Del bombeo efectivo, tampoco había antecedentes, hoy es el 97% en 150 pozos de los que somos responsables; los usuarios registrados eran 74 mil en aquel entonces (89) hoy son 120 mil. Y no es que haya crecido tanto la ciudad del año de 89 a 94, lo que pasa es que había una barbaridad de tomas clandestinas y hubo que regularizar el catastro. [...] La inversión en el servicio era incipiente y hecha por el municipio, hoy están comprometidos en este servicio 400 millones de nuevos pesos.⁴³

Aunque algunos puntos de avance resultan muy claros, establecer algún tipo de evaluación integral en relación con el servicio concesionado resulta, en realidad, aún demasiado pretencioso. Sin embargo, es conveniente apuntar algunos de los logros alcanzados durante el periodo transcurrido desde el momento de la concesión a la fecha.

Considerando los datos de CAASA y de acuerdo con el II Informe Municipal presentado en diciembre de 1994 por el presidente municipal, Fernando Gómez Esparza, los logros en materia de agua potable y alcantarillado fueron muy importantes. Se destacan entre otros:⁴⁴

a) La inversión anual fue de 21 millones 800 mil nuevos pesos, respetando los acuerdos del Título de concesión de agua potable.

b) La instalación de 41 150 micromedidores (en domicilios), 64 macromedidores (en pozos profundos); la rehabilitación de cerca de 21 kilómetros de redes de agua potable y de alcantarillado (20 912 metros lineales); además se repusieron y rehabilitaron 82 equipos de bombeo.

c) Hubo un trabajo de rehabilitación en 28 pozos profundos y 61 trenes de descarga en sus correspondientes pozos; se hicieron obras de interconexión en 19 colonias que presentaban problemas de suministro por baja presión.

d) La reparación anual de fugas de agua fue de 18 mil; los análisis efectuados alcanzaron los 500 en el caso de agua residual y 70 mil monitoreos de explosividad; se limpiaron además 3 500 caimanes.

e) Fue elaborado y aprobado el nuevo Reglamento Interno de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado para adaptarlo a su transformación, de organismo operador, en organismo rector del servicio de agua potable y alcantarillado.

f) La rehabilitación de redes de agua potable y alcantarillado en 20 calles del centro (13 km) fue terminada y entregada en el tiempo especificado y, en algunos casos, aun antes.

⁴³ *Ibid.*, pp. 190-191.

⁴⁴ Presidencia municipal, *II Informe de la Administración Municipal 1994 (Aguascalientes)*, México, diciembre de 1994, y "21 kms de redes renovó CAASA en el 1er. año de concesión", *Enlace*, México, diciembre de 1994, p. 16.

Los datos de la concesionaria y el gobierno municipal son prácticamente iguales y resultan muy positivos en el contexto de Aguascalientes.⁴⁵ Si se suma a esto el esfuerzo previo a la concesión, se podría afirmar una tendencia positiva, al menos en el aspecto técnico. Sin embargo, aún quedan serias dudas en cuanto a las perspectivas que deberán enfrentarse en el futuro: las reacciones de la ciudadanía; la capacidad de control del municipio; los procesos de colaboración; la compatibilidad de la búsqueda lógica de ganancias con las perspectivas de crecimiento y desarrollo urbano, sujeto a la constante presión de grupos, etcétera.

Antes de concluir esta parte, dedicada a la concesión del servicio del agua, conviene comentar:

1) Dadas las condiciones bajo las cuales se operaba el servicio hasta 1992, se hacían cada vez más patentes las dificultades que enfrentaba el municipio. De no haberse aplicado alguna medida drástica de corrección, las opciones se cerrarían con el tiempo.

2) En el momento de la decisión, el actual concesionario tenía una clara ventaja sobre otros competidores. Se trataba sólo de continuar por la misma vía.

3) El Contrato de Concesión presenta una negociación adecuada para ambas partes. El municipio asegura continuidad de servicio, cobertura y calidad, y el concesionario cierra las cláusulas que podrían dar por terminada la concesión a aspectos técnicos, cubriéndose por la abrogación del contrato.

4) Los montos de inversión propuestos por el concesionario son fuertes aunque quizá no suficientes, sobre todo si la demanda aumenta y la sobreexplotación obliga a la búsqueda de fuentes alternas en un plazo relativamente corto.

5) Desde nuestro punto de vista, existe un grave problema en lo que se refiere a la indexación de las tarifas, pues supone la incorporación de factores inflacionarios y de alza en las tasas (tasa líder), pero sus consecuencias aún son difíciles de evaluar en el actual contexto financiero.

6) Aun en el caso de que la tarifa de agua se pudiera cubrir con un porcentaje reducido del ingreso promedio por familia, la elevación de este aporte ciudadano puede jugar un papel psicológico negativo que se refleje directamente en la percepción que tienen de los gobernantes y su legitimidad.

7) El municipio debe trabajar con más detalle la cuestión referente a las penas convencionales por incumplimientos en la operación y clarificar a qué se refiere el término "beneficio razonable" que aparece en el artículo 26 del título de concesión.

8) La decisión de concesionar resultó inicialmente conveniente para el municipio, pues el concesionario asumía las responsabilidades existentes: retomaba la deuda contraída; aseguraba una inversión inicial fuerte y un programa de inversión a largo plazo; adquiriría un compromiso para rehabilitar el equipo y buscar fuentes de abasteci-

⁴⁵ Los datos del *II Informe...*, y los que presenta CAASA son casi iguales y sólo hay desfases menores como, por ejemplo, la inversión que aparece con mayor exactitud en el informe (con 800 mil pesos más a la fecha de cierre); el número de micromedidores, donde la concesionaria reporta 1 150 instalaciones más, y en los metros lineales de rehabilitación, donde el municipio reporta 88 metros más.

miento necesarias; presentaba un proyecto de acción para incrementar la eficiencia de facturación-recaudación y la de extracción-facturación.⁴⁶

9) En el largo plazo aparecen dos peligros:

El primero es de carácter político, pues con el próximo gobierno pueden surgir conflictos no previstos. Aunque en México muchas concesiones se han abrogado, en Aguascalientes esto parece poco probable, pues el servicio es altamente conflictivo para manejarse en forma directa. A pesar de ello, un elemento puede desequilibrar: la presión ciudadana. Este factor, de hecho, ha surgido ya por los problemas de tarifas.

El segundo se puede dar por la combinación de alta inflación y tasas de interés que repercutan en los costos de operación, mucho más allá de lo que la ciudadanía pueda soportar. La condición (expectativa) de alta calidad puede convertirse en camisa de fuerza para el concesionario o bien desplazar su horizonte de recuperación más allá de 10 años.

10) En este momento, 10% de la tarificación parece un ingreso atractivo a cambio de deshacerse de un problema. Sin embargo, la CAPAMA sigue ejerciendo un papel de control que puede requerir complicados sistemas e incremento de personal. Por supuesto, esto sólo se podría analizar después de unos años de operación.

Las protestas ciudadanas por el alza de las tarifas (de más del doble en los últimos dos años), han empezado a aparecer encabezadas fundamentalmente por: el Comité Plural por el Restablecimiento del Estado de Derecho de Aguascalientes (Creda), el Frente Estatal de Acción Popular y la Asociación de Derechos Humanos de Aguascalientes, entre otras organizaciones. Estas agrupaciones han incluido entre sus demandas la de la revisión de las tarifas, y la exponen en sus actos y movilizaciones.⁴⁷ Éstas pueden ser las señales de problemas más fuertes que vendrán en el futuro.

Sin embargo, por parte de los inversionistas privados, Aguascalientes es también un punto clave. De acuerdo con las previsiones del grupo concesionario, se puede llegar a una concesión que incluya a todo el estado. Aguascalientes representa un laboratorio para esta clase de experiencias, pues es la más completa en su tipo. El Grupo ICA desea entrar rápidamente en otros proyectos municipales, como la actualización del padrón (censo) en Nayarit, y diversos servicios en Puebla (ya en marcha), Hermosillo y Saltillo.⁴⁸ Estas circunstancias hacen de los resultados en Aguascalientes un parteaguas importante en las posibilidades reales de combinar lo público y lo privado en el ámbito local.

⁴⁶ Datos obtenidos en la entrevista con el director general de la concesionaria CAASA.

⁴⁷ "Marcha en demanda de la reducción de tarifas de agua en Aguascalientes", *La Jornada*, México, 7 de julio de 1994, p. 41, y "Marcha en Aguascalientes", *La Jornada*, México, 6 de septiembre de 1994, p. 8.

⁴⁸ ICA, *Servicios urbanos y del medio ambiente*, México, 1996 (folleto).

Cuadro 7
Municipio de Aguascalientes:
servicios públicos.
Cuadro comparativo con indicadores anualizados
1991 - 1994

<i>Concepto</i>	<i>1991</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>
Rastro			
Cabezas sacrificadas al año	119 000	121 235	113 184
Panteones			
Servicios y trámites prestados anualmente	3 149		5 344
Limpia			
Basura recolectada por toneladas anuales	146 000	163 431	180 043
Alumbrado público			
Instalación de arbotantes en un año	1 200		9 645
Parques, jardines y reforestación			
Siembra de árboles y plantas de ornato. Número de árboles	69 500	82 171	227 892

FUENTE: Elaboración propia con base en el *Informe de Gobierno 1993* y datos de las direcciones encargadas de cada servicio en 1994.

Los servicios municipales: ¿alternativa u obstáculo?

La carga que significan los servicios municipales para el erario suele ser muy fuerte. Los municipios son vistos en muchas ocasiones como prestadores de servicios, justificando su existencia por esta función. Sin duda se trata de una actividad inherente a la administración municipal, pero es necesario tratarla con criterios de eficiencia; por otro lado, el hecho de tener la responsabilidad —como lo determina el artículo 115 constitucional— de que el servicio se preste, no supone necesariamente una prestación directa. El caso del servicio de agua potable y alcantarillado es un ejemplo claro.

El efecto de las acciones en servicios se refleja directamente en el balance financiero. Tal y como se ha comentado, el incremento en el gasto corriente es una señal que, en primera instancia, puede no resultar muy positiva, pero antes de establecer un juicio contundente es conveniente analizar la evolución de los servicios durante el periodo de gestión 1993-1995. Resulta muy importante hacer notar lo complicado que es encontrar datos históricos que correspondan a una fuente homogénea. Por ejemplo, para la elaboración del cuadro 7, se utilizaron datos de 1991 presentados en el informe municipal correspondiente, información del *Plan estatal de desarrollo* y cifras proporcionadas por las direcciones responsables para los años de 1993 y 1994. En estas últimas fue necesario, en ocasiones, recurrir a promedios estimados, pues sólo abarcaban hasta el mes de noviembre de 1994. Los indicadores se seleccionaron y ajustaron a términos

anuales a fin de poder establecer un seguimiento comparativo. Algunos datos no aparecen por no estar disponibles.

Además de los datos de comparación histórica (evolución de coberturas), es conveniente detenerse, con mayor detalle, en los resultados del gobierno municipal actual. A continuación se sintetizan algunos datos que permiten comprender mejor la situación de los servicios más importantes:

a) Alumbrado público. De acuerdo con los datos de la Dirección de Servicios Públicos, se estima en la ciudad de Aguascalientes una cobertura de casi 100%. El 95% de la cobertura se realiza con lámparas de vapor de sodio a alta presión y 5% con vapor de mercurio, luz mixta, o focos.⁴⁹ El total de luminarias en la ciudad es de, aproximadamente, 30 000 y sólo en 1994 se instalaron 8 800 de vapor de sodio y se construyeron 65 nuevos sistemas de iluminación. Del total de las luminarias existentes, se estima, según censos realizados por la misma dirección, que entre 3 y 4% están apagadas, aunque en general se da una solución rápida a las descomposturas en un promedio de 72 horas.

Hay que señalar que en el recibo de luz por consumo domiciliario se incluye 10% de derecho de alumbrado público. En este aspecto, Aguascalientes fue una de las primeras ciudades que estableció un cobro de apoyo por este servicio.

Una de las preocupaciones en el corto plazo es reducir el consumo, tanto en el alumbrado público como en los servicios municipales, tales como oficinas, rastros, estacionamientos, mercados y semáforos.

Al igual que en otros municipios, los cobros que realiza la Comisión Nacional de Electricidad son considerados muy onerosos.

b) Parques, jardines y reforestación. Uno de los mayores logros de la actual gestión es, sin duda alguna, el esfuerzo por incrementar el área forestal. Al inicio de la gestión existían, aproximadamente, 140 hectáreas de área forestal; para finales de 1994 se estimaba que dicha área alcanzaba, aproximadamente, las 300 hectáreas reforestadas. La inversión ha sido muy fuerte y en 1994 estuvo cerca de 25% del total municipal.

Por otro lado, se ha buscado hacer copartícipe a la ciudadanía en el cuidado y manejo de los parques. El municipio da mantenimiento, proporciona jardineros y vigila los parques, pero las llaves de éstos (pues la gran mayoría son bardeados) se entregan a los vecinos para su propio cuidado. A fin de obtener algunos ingresos, existen algunos parques de cuota. El total de ingresos por los parques de cuota en el año de 1994 ascendió a 561 993.79 nuevos pesos, provenientes de los parques Hidalgo, Juárez, Morelos, Cuarto Centenario y La Pona. Las concesiones de los parques (para reuniones públicas y/o uso de espacios para comercio), son manejadas directamente por la Dirección de Finanzas. La Dirección de Servicios Públicos sólo los maneja operativamente. Las quejas en relación con éste y otros servicios las maneja la Dirección de Gestión Social y se busca dar una respuesta rápida a cada una de ellas.⁵⁰

⁴⁹ Se manejan datos proporcionados por la Dirección de Servicios Públicos del municipio, así como algunos otros provenientes de la entrevista sostenida en el mes de enero de 1995 con el director de la misma.

⁵⁰ *Ibid.*

c) Seguridad pública. Éste es uno de los servicios que más apoyo ha recibido al incrementar tanto su equipo —que ya era casi obsoleto— como el número de sus integrantes. También se pretende cambiar su imagen al acercarlos a la ciudadanía. Actualmente cuenta con 833 elementos, que incluyen: 3 grupos base, 1 grupo de apoyo, personal en delegaciones, comisionados y policías bajo convenio. El servicio de policía ha buscado mejorar sus resultados actualizando las tarifas que se cobran por prestar seguridad en actos públicos y/o a organizaciones privadas. En 1994 se invirtió casi 20% del presupuesto municipal en la mejora de este servicio.

d) Servicio de limpia. El servicio de limpia es uno de los más conflictivos en casi todas las ciudades medias, y Aguascalientes no es la excepción. Se han realizado esfuerzos sensibles para mejorar las condiciones de operación y modernización de los equipos. Diariamente se recolectan, aproximadamente, 500 toneladas de basura, aunque hay meses, como agosto de 1994, en que se recolectaron 20 057 toneladas. Para iniciar 1995 se cuenta con 454 trabajadores de base y 56 eventuales.

El esfuerzo por mantener una buena cobertura ha llevado, curiosamente, a una reducción de las rutas, pues aunque se llegó a operar con más de 40, ahora sólo funcionan 36, pero como se ha visto, se recolecta un volumen mayor. Diariamente entran en operación 23 camiones mientras otros descansan; se cuenta con un total de 60 vehículos para el servicio que incluyen camiones, plataformas, camionetas, vehículos de transporte, 8 barredoras, 2 aspiradoras y 3 220 contenedores.⁵¹

En 1994 se dio seguimiento al programa de limpia de terrenos baldíos y se cubrió un área de 192 730 metros cuadrados.⁵²

De acuerdo con el reglamento correspondiente, sólo existe obligación para recolectar basura doméstica. Para otro tipo de desechos, como los hospitalarios, comerciales o industriales, se tiene la opción de utilizar el servicio público o tirar directamente en el relleno sanitario. En éste se cobra en función de la Ley de ingresos y existe un convenio con el sector comercial, y otro que prevé el manejo de desechos industriales por parte de quienes los generan. La cuota por tonelada depositada en el relleno es de 6 mil nuevos pesos. Como opción para el caso de los desechos peligrosos, sobre todo los hospitalarios, existe una sociedad privada que posee un horno crematorio y a la cual pertenece un alto número de hospitales de la ciudad. Uno de los principales problemas que enfrentará el servicio en el mediano plazo es la saturación del relleno sanitario, por lo que ya se empiezan a buscar alternativas para su manejo.

e) Pavimentación. Las obras en este aspecto han sido muy importantes. En 1994 se reciclaron 102 000 metros de pavimento asfáltico, se aplicó sobrecarpeta en 99 000 m², se construyeron 47 000 m² de banquetas y se rehabilitaron 1 690 metros más.⁵³

f) Servicio de rastro. Se cuenta con un rastro municipal que tiene una capacidad de alrededor de 9 200 cabezas de ganado sacrificado, lo que representa un volumen de

⁵¹ Datos proporcionados por la Dirección de Limpia y Aseo Público.

⁵² Presidencia municipal, *II Informe de la Administración Municipal 1994 (Aguascalientes)*, México, diciembre de 1994.

⁵³ *Ibid.*

carne de 1 200 toneladas mensuales. Se prestan los siguientes servicios: verificación de la procedencia y legalidad del ganado, verificación de la calidad sanitaria, supervisión de la higiene del proceso, instalaciones y equipo, refrigeración de las canales, carga, descarga y transporte. Los ingresos en 1992 fueron de 2 100 000 nuevos pesos, aproximadamente, con egresos anuales por salarios y operación de 450 000 nuevos pesos. En 1993 se alcanzó un volumen de operación de 115 833 cabezas de ganado, lo que representa un incremento de 103%, en animales sacrificados. Para el año de 1994, el número de animales sacrificados se estimaba que sería de 113 184, aunque esta cifra podía incrementarse hasta 115 000 o 120 000 matanzas anuales.⁵⁴

Cuando el Ayuntamiento retomó el control del rastro, dio de alta en la nómina municipal a los trabajadores que con anterioridad pertenecían a una organización de la CTM.

Tal y como podemos constatar, el avance en servicios ha sido notable durante los dos años de la actual gestión en Aguascalientes. Destacan los logros en reforestación, limpia y seguridad pública. Como se comentó, el hecho de que el gasto corriente se incrementa puede verse como negativo pero, si se observan los resultados de los servicios, el juicio se puede atenuar. Desde nuestra perspectiva, ésta es sólo una justificación parcial, pues uno de los esfuerzos por realizar en el corto plazo es el de ser más eficientes.

Conclusiones

En esta última sección presentamos algunos de los puntos más importantes de los hallazgos a que nos llevó el estudio del caso de Aguascalientes. Más que conclusiones amplias que resuman el texto, pretendemos dar un punteo breve e incorporar algunos comentarios en torno a las perspectivas de evolución o de mejora que deben ser trabajados.

La dinámica estatal en que se ubica Aguascalientes lo convierte en un importante centro de desarrollo económico y en punto neurálgico de la vida social y política. Las decisiones y/o acciones que se tomen para construir la política municipal afectan al contexto estatal directamente. Esto conduce a una interacción profunda entre la gobernatura y el municipio, y a un cuidado muy especial de los procesos político-administrativos desde el nivel estatal.

Durante los últimos años —prácticamente desde finales de los ochenta—, la preocupación de las gestiones municipales ha sido la de fortalecer las bases del desarrollo, y asegurar la provisión de servicios e infraestructura desde una perspectiva de largo plazo. Asociado a esto, también se destaca un esfuerzo por hacer más eficiente el uso de los recursos —por principio, siempre escasos en los municipios— y asegurar su correcto manejo. Ambos procesos descansan en una serie de consensos fundados en

⁵⁴ Datos proporcionados por la Dirección de Mercados y Rastros.

un ambiente sociopolítico relativamente estable, tanto entre los actores sociales y el gobierno municipal como dentro de éste.

En la gestión 1993-1995 se ha seguido una línea de eficiencia financiera, al menos en el ejercicio presupuestal, pero también se han tenido que enfrentar serios rezagos en servicios, lo cual ha conducido, incluso, a explorar alternativas para su prestación. En el comportamiento de los rubros más importantes de las finanzas municipales encontramos el reflejo de las decisiones que se han tomado. Es cierto que no todas inciden positivamente en los indicadores, pero es muy importante considerar cuál es el efecto alcanzado por las políticas puestas en marcha.

Entre los aspectos más relevantes de la gestión financiera cabe destacar:

1) El buen comportamiento del balance financiero, que se muestra en equilibrio o con ligero superávit. Aunque existe un prerrequisito legal de equilibrio, esta situación no es una condición general en los municipios del país, por lo que en sí misma es ya positiva, pero además debe notarse el uso de recursos orientados a necesidades prioritarias cuyo efecto se verá en el largo plazo.

2) La alta proporción de ingresos propios que genera el municipio, tanto por recaudación de impuestos como por cobro de derechos. Esto implica un esfuerzo muy importante del gobierno municipal, sobre todo si se consideran las situaciones adversas a que se ha enfrentado, como por ejemplo, la baja en las tasas del predial.

3) Siguiendo con la idea anterior, destaca el manejo del padrón y el cobro de los impuestos inmobiliarios, que se han conservado en un nivel importante y se trabajan con datos actualizados. En este punto, Aguascalientes es uno de los pocos municipios del país que ha alcanzado resultados alentadores aun con las dificultades que enfrenta.

4) Los cobros por derechos, aunque mermados por la concesión del agua, se han mantenido en un rango importante, en comparación con municipios similares.⁵⁵

5) Sin duda, una de las acciones más llamativas es la concesión del servicio de agua potable y alcantarillado. Este punto se ha analizado en detalle en el texto, pero deseamos subrayar lo importante que resultó para el municipio, dadas las condiciones críticas que se estaban enfrentando y el oscuro panorama que se perfilaba en el futuro inmediato. La concesión permitió al Ayuntamiento deshacerse de los pasivos y obtener 10% sobre la tarificación; por supuesto, sus efectos reales sólo podrán ser evaluados a mediano plazo. En nuestra opinión, un elemento crítico será la indexación de las tarifas, pues la fórmula propuesta incorpora elementos de evolución de los costos de insumos y factores de inflación que no pueden ser previsibles en el contexto actual. Algunas protestas de organizaciones sociales ya empiezan a asomarse como nubes negras en el futuro del proceso de concesión y su alcance puede ser muy grave.

6) Estrechamente vinculado al punto anterior, aparece el manejo que se ha dado a la deuda, pues además de trasladar los pasivos del servicio de agua al concesionario,

⁵⁵ Rodolfo García Del Castillo, *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas (partes I y 2)*, México, CIDE (Documentos de Trabajo 32 y 33, AP), 1995.

se ha buscado obtener créditos asignados a proyectos sumamente específicos y se ha reducido el gasto que la deuda genera.

7) La aplicación del presupuesto por programas significa un avance sustancial en el manejo de la hacienda. Esta metodología facilita un seguimiento de resultados y es insumo básico para el control.

8) Uno de los indicadores negativos dentro de la hacienda pública aguascalentense es el alto promedio de gastos corrientes pero, como se explicó a lo largo del texto, éste se vincula directamente al incremento del número de empleados dedicados a la prestación de los servicios de limpia y seguridad pública; en total, ambos servicios ocupan 1 343 individuos que representan casi 41% del total de la nómina municipal (3 300).

9) La relación que existe entre los gastos corrientes y el gasto total no es crítica, el municipio aún posee recursos para cubrirse adecuadamente. Los ingresos directos siguen con un buen comportamiento en la tendencia pues, pese a su disminución en 1994, se sitúan todavía por arriba de 55% en relación con los ingresos totales. El monto de inversión es bueno, aunque exista una disminución del aporte estrictamente municipal.

Además de los resultados positivos en los indicadores propuestos, como es el caso del balance financiero, la capacidad financiera administrativa, la dependencia financiera y, poco menos, la inversión municipal; cabe destacar algunos logros administrativos y otros en servicios públicos, por ejemplo:

1) El establecimiento de manuales y procedimientos para optimizar los procesos administrativos.

2) La incorporación de una red de cómputo que permite la consulta de información entre las diferentes unidades administrativas.

3) La concesión del servicio de agua potable y alcantarillado, que ha tenido una repercusión muy importante en términos financieros para el municipio. En este caso, implicó la reducción de la deuda del municipio en 90 por ciento.

4) Los servicios en general han mejorado sus resultados, al menos en la cobertura, particularmente: agua potable, limpia, reforestación y seguridad pública.

5) Existen elementos de innovación en la relación gobierno-ciudadanía. Se cuenta con un sistema de captación de quejas (Munitel) y a través de una red de cómputo se canaliza la información hacia la dependencia que corresponda, para dar una respuesta directa al ciudadano en un plazo máximo de 24 horas. Asimismo, estas demandas de la población se van sistematizando con la finalidad de elaborar los programas subsecuentes con base en los requerimientos captados por esta vía.

Ahora bien, a manera de comentarios, e incluso de sugerencias, nos gustaría incorporar algunas ideas sobre las perspectivas del municipio de Aguascalientes:

1) En el futuro se hará necesaria la búsqueda de mayores recursos. Por un lado, dada la alta concentración de actividades y población, y el crecimiento que presenta Aguas-

calientes, se prevé un incremento de las participaciones. Además, las negociaciones con el gobierno del estado y la clarificación de los procesos de asignación ayudarán a incrementar este ingreso (por supuesto, se pretende que permanezca por debajo de los ingresos propios). Por el lado de los ingresos propios, deberá continuar el esfuerzo por mejorarlos, realizando una recaudación adecuada de impuestos y cobro de derechos.

2) En una situación de crisis, la posibilidad de contar con recursos provenientes de los niveles federal y estatal se reduce; así, debería plantearse la posibilidad de otorgar un mayor margen de decisión a las autoridades municipales, específicamente en la definición de tarifas, impuestos y derechos. Sin embargo, este argumento tiene una contraparte, pues tampoco se puede presionar demasiado a los contribuyentes, sobre todo en un contexto de crisis.

3) En materia de bienes de propiedad raíz, podría resultar conveniente incrementar el derecho de adquisición de bienes inmuebles que ahora (1995) se ha reducido a 2%. Aquí el incremento no podrá ser demasiado, pero sí puede ayudar a subsanar los problemas de ingreso directo que, sin duda, se enfrentarán a corto plazo.

4) Independientemente de las modificaciones a la baja en las tasas del impuesto predial, debe ponerse más cuidado en los registros de predios no manifestados y de actualización, mejorar las formas de cobranza (lo cual aún es posible) y agilizar la respuesta de las autoridades para una recaudación mas rápida.

5) En lo que se refiere a la actualización de los valores catastrales que sirven de base a los impuestos sobre la propiedad raíz, existe ya poco margen de posibilidades, pues se ha llegado a valores cercanos a 80% del costo comercial de los inmuebles. Sin embargo, sí se puede buscar un mejor manejo de los rezagos, un cobro del impuesto a las dependencias (que en este caso no lo pagan), y una adecuación de los registros que se tienen sobre las propiedades de las empresas.⁵⁶ Debe tenerse un mayor cuidado en el manejo de las licencias de construcción y de los derechos de municipalización. Estos últimos se refieren a la responsabilidad del fraccionador para desempeñar su labor respaldado por una fianza y otorgar áreas de donación para la reserva territorial del municipio.

6) Los ingresos por derechos también deben ser cuidados y, en la medida de lo posible, incrementados. Un ejemplo es el rastro municipal, que genera un importante ingreso de 3 millones de nuevos pesos al año. Asimismo, este servicio es altamente competitivo, pues sus cuotas son más bajas que las de los rastros privados.

7) El servicio de policía y tránsito ha mejorado sensiblemente y ha incrementado el número de sus integrantes. El principal ingreso que genera es por el cobro de multas y, aunque es una exigencia ciudadana, no existen muchas posibilidades para mejorar sus resultados financieros.

De acuerdo con nuestro planteo inicial, el problema de la innovación no puede

⁵⁶ El propio director de Finanzas Municipales señaló —en la entrevista concedida— la conveniencia de la aplicación más estricta de las notificaciones y cobros con recargos para dar prontitud a la recaudación; esto se acompañaría, para no provocar un efecto demasiado negativo, de esquemas que otorguen facilidades en los casos de pagos atrasados.

circunscribirse a un solo factor de cambio; la combinación de elementos político-administrativos que se involucran durante la aplicación de las políticas municipales afectan y modifican diferentes relaciones dentro de las estructuras. Así, los cambios adquieren un dinamismo propio, el hecho de señalar límites para su estudio simplemente nos sirve para interpretar secciones de la realidad con mayor claridad. En este caso, el foco analítico se centró en aspectos financieros. Sin embargo, los nexos entre las funciones administrativas y la prestación de los servicios condujeron la investigación hacia una panorámica distinta del cambio, en donde los procesos se intercalaban con frecuencia. Así, por ejemplo, la concesión del servicio de agua cobró singular importancia al hacer evidente la necesidad de considerar mínimamente el juego de actores sociales. Aun así, los hilos conductores permanecen en el planteo general. El caso del municipio de Aguascalientes y de la gestión 1993-1995 todavía poseen múltiples facetas para el análisis. El texto busca aportar los punteos básicos que lo delimiten y abran la posibilidad de retomar la experiencia aguascalentense en el contexto de la problemática municipal en nuestro país.*

Referencias bibliográficas

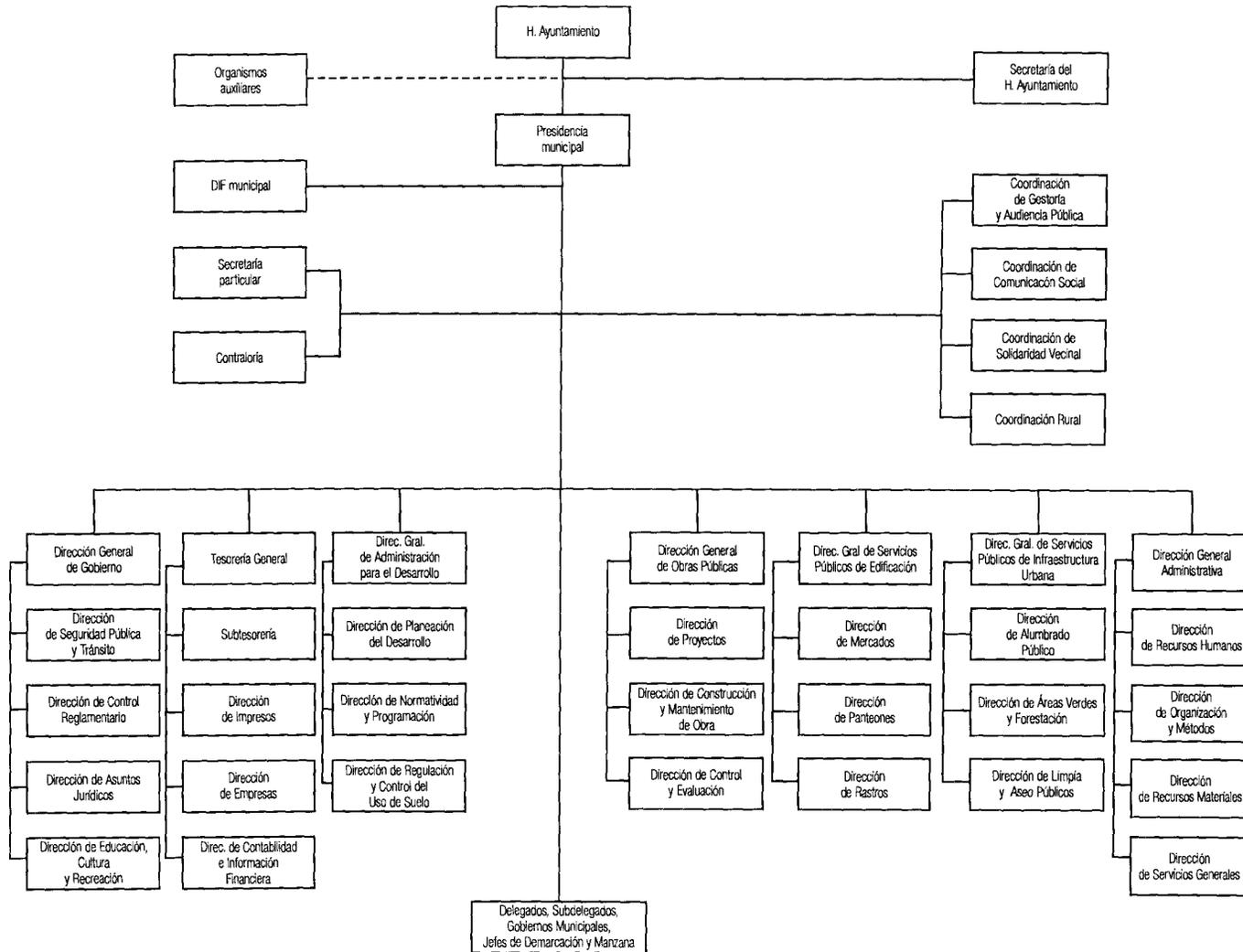
- Arellano Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza, *Innovación y éxito en las organizaciones*, México, CIDE (Serie Documentos de Trabajo), 1993.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García Del Castillo, "La gestión de los servicios urbanos. Un reto a la innovación en los gobiernos locales", en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, México, Colegio Mexiquense-Sedesol, 1995.
- Bassols Ricárdez, M., "La formación de una política urbana. El caso de Aguascalientes, México", en A. Massolo *et al.*, *Procesos rurales y urbanos en el México actual*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 1991.
- García Del Castillo, Rodolfo, "Retos y perspectivas de la administración municipal en México", *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. III, núm. 2, 1995.
- , *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Serie Documentos de Trabajo), 1992.
- , *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas (partes 1 y 2)*, México, CIDE (Documentos de Trabajo 32 y 33, AP), 1995.
- Gobierno del estado de Aguascalientes, "Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Aguascalientes", *Periódico Oficial*, tomo LVII, 14 de agosto de 1994.
- González Vela, G., *Desarrollo económico y social del estado de Aguascalientes 1986-1992*, México, Instituto Cultural Aguascalientes-Instituto de Investigación Económica y Social Lucas Alamán (Contemporáneos), 1992.
- Herrera Nuño, Eugenio, *Aguascalientes: sociedad, economía, política y cultura*, México,

* Cabe mencionar que, posteriormente a la redacción de este documento, en agosto de 1995, la elección municipal fue ganada por el PAN, constituyendo ésto una derrota histórica. El autor considera importante evaluar los riesgos de las medidas financieras y, sobre todo, de la concesión mencionada en el texto para explicar este hecho.

- UNAM-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Biblioteca de las Entidades Federativas, 1989.
- INEGI-Gobierno del estado de Aguascalientes, *Cuaderno estadístico municipal*, México, 1993.
- , *Anuario estadístico de Aguascalientes*, México, 1994.
- Poder Ejecutivo del estado de Aguascalientes, *Plan estatal de desarrollo 1992-1998 (Aguascalientes. Los retos frente al siglo XXI)*, México, 1992.
- Presidencia municipal del gobierno de Aguascalientes, *Plan municipal de desarrollo 1993-1995*, México, 1993.
- , *II Informe de la Administración Municipal 1994 (Aguascalientes)*, México, diciembre de 1994.
- Secretaría de Fomento Industrial y Comercial del gobierno del estado de Aguascalientes, *Datos básicos de Aguascalientes 1985*, México, 1986.
- Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, “INEGI: ejemplo nacional de descentralización”, en INEGI, *Evaluación del desarrollo urbano regional de Aguascalientes, XIII Congreso Nacional de Geografía 1986-1992*, México, 1993.
- Sobrino, Jaime, “Funciones económicas predominantes en el sistema metropolitano de México”, en Carlos Garrocho y Jaime Sobrino (coords.), *Sistemas metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, México, Colegio Mexiquense-Sedesol, 1995.
- Reyes Rodríguez, Andrés, *¿Elecciones o designación? 50 años de historia electoral en Aguascalientes*, México, Gobierno del estado de Aguascalientes-Instituto Cultural de Aguascalientes, 1993.

Anexos

Organigrama general del gobierno municipal de Aguascalientes 1990-1992



Ayuntamiento de Aguascalientes 1993-1995

