

Federalismo fiscal y condiciones de las finanzas públicas municipales*

JESÚS ARROYO ALEJANDRE**

ANTONIO SÁNCHEZ BERNAL***

Resumen: Si bien se ha iniciado en el país un proceso de descentralización, aún no se han establecido sus límites ni sus alcances. La falta de recursos a nivel municipal, resultado de una concepción tradicional del federalismo fiscal, es un hecho innegable. En este artículo se revisan las principales posturas teóricas sobre el federalismo fiscal para entender las propuestas de la política de descentralización en México. Específicamente se presentan las reflexiones de funcionarios municipales sobre las finanzas públicas de diferentes ayuntamientos del occidente del país, que nos ayudan a evaluar los resultados de la descentralización.

Abstract: Although the country has seen the start of a process of decentralization, the limits and scope of the latter have yet to be established. The lack of resources at the municipal level, resulting from a traditional conception of fiscal federalism, is undeniable. This article reviews the principal theoretical positions on Fiscal Federalism in order to explain the proposals involved in the policy of decentralization in Mexico. It presents the reflections of municipal officials on the public finances of various town halls in the west of the country, which help one to evaluate the results of decentralization.

INTRODUCCIÓN

EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN es actualmente uno de los más relevantes en México. Los partidarios del centralismo consideran necesario un poder político-administrativo geográficamente concentrado para conservar la unidad territorial y reducir las desigualdades regionales. En cambio, los municipalistas reclaman la descentralización político-administrativa y que a cada unidad territorial se le devuelva su capacidad de autodeterminación. En este sentido, si bien se ha iniciado en el país un proceso de descentralización, aún no se han establecido sus límites ni sus alcances.

En cuanto al federalismo fiscal, escuchamos a los municipalistas exigir mayores recursos para el municipio y plantear la necesidad de una nueva forma de distri-

* Los autores agradecen el apoyo financiero otorgado por la Fundación Ford y la Universidad de Guadalajara, con el cual pudieron lograr la realización de un seminario y una encuesta a funcionarios municipales de las finanzas públicas a partir de cuyos resultados pudieron realizar el presente ensayo.

** Dirigir correspondencia a Jesús Arroyo Alejandre, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, Periférico Norte núm. 799, Edificio de Rectoría, Núcleo Los Belenes, C.P. 45000, Zapopan, Jalisco, tels.: 633-7067, 633-7580 y 656-97-76, fax.: 633-6975, E-mail:jesusarr.cea.udg.mx.

*** Dirigir correspondencia a Antonio Sánchez Bernal, Instituto de Estudios Económicos y Regionales, Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara, Periférico Norte núm. 799, Edificio "B" Primer Nivel, Núcleo Los Belenes, C.P. 45000, Zapopan, Jalisco, tels. y fax. 656-9494, 656-9480, 656-9622, 656-9564, E-mail: Antonios.cea.udg.mx.

buir los recursos entre los tres niveles de gobierno. La justificación de los municipios es que tienen mayor posibilidad de identificar las demandas colectivas y desempeñan funciones vinculadas con las necesidades básicas de la comunidad, y de esta manera los ciudadanos pueden tener mayor control sobre la administración pública y percibir una relación directa entre cargas impositivas y beneficios sociales.

La falta de recursos a nivel municipal, resultado de una concepción tradicional del federalismo fiscal, es un hecho innegable. El objetivo de este artículo es analizar la problemática que afrontan quienes toman las decisiones en lo que respecta a las finanzas públicas municipales, y dar a conocer las propuestas de solución que ellos plantean, las cuales pueden ser tomadas en cuenta cuando se propongan cambios a la visión que actualmente se tiene del federalismo fiscal mexicano.

En un primer apartado revisamos brevemente los enfoques teóricos del federalismo fiscal para dar una perspectiva de por qué en México no se ha dado suficiente prioridad y recursos al municipio. En el segundo se diagnostican los problemas de las finanzas públicas municipales con base en la opinión de funcionarios de diferentes municipios del occidente del país. Finalmente, en el tercer apartado emitimos nuestras conclusiones.

FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal es aquella parte de la hacendística que estudia las funciones que desempeñan las diferentes haciendas públicas, es decir, a qué nivel de la hacienda pública corresponde controlar determinada porción de los recursos fiscales. Tales estudios pretenden demostrar por qué es mejor gastar una proporción y un cierto tipo de recursos en el nivel local y no en el central.

El esquema tradicional que plantea Musgrave (1969) considera que las haciendas públicas tienen que cumplir tres cometidos: la estabilización económica, la asignación de recursos y la redistribución de los mismos. Según la concepción keynesiana —actualmente cuestionada—, se considera que cada uno de los niveles de gobierno desempeña más eficientemente las funciones que le corresponden.

Desde esta óptica, se considera que la hacienda central es la más eficiente para llevar a cabo las políticas estabilizadoras y redistributivas. Con base en este criterio teórico, en los países occidentales el crecimiento del sector público se vio acompañado de una centralización de los recursos en la hacienda central, en detrimento de las haciendas subcentrales.

Algunos autores, como Oates (1977), argumentan en favor de que la hacienda central dirija la política de estabilización pues los municipios pueden aplicar lo que él denomina la política de “arruinar al vecino” a través de medidas fiscales tendientes a fomentar la actividad económica, medidas consideradas contrarias a una política de estabilización a nivel nacional. Además, ante la necesidad de una política monetaria coordinada y de mantener un control sobre la emisión de deuda pública, se requiere la acción directa de la hacienda central.

Estas ideas han sido cuestionadas por J. A. Maxwell y K. Rafuse,¹ quienes plantean que las finanzas municipales tienen un carácter más estabilizador del que se le reconoce hoy.

Sobre la función redistributiva de la hacienda central, existe consenso en cuanto a que ésta es la idónea para cumplirla eficientemente; se argumenta que si un municipio decidiera incrementar su tasa impositiva, con ello cambiaría los costos locales y los desplazaría hacia otras comunidades, lo que obstruiría cualquier política redistributiva eficaz.

La función de asignar los recursos —que consiste en la oferta de bienes públicos— se considera que corresponde a las haciendas subcentrales, pues cuando la hacienda central proporciona los bienes públicos lo hace con mucho menos eficiencia, ya que al uniformar los bienes no toma en cuenta las diferentes necesidades de las jurisdicciones.

Esta idea fue planteada por Oates (1977) en su famoso teorema de la descentralización fiscal:

en ausencia de ahorros de costos por la provisión centralizada de un bien y de efectos externos interjurisdiccionales, el nivel de bienestar será siempre al menos tan alto, y habitualmente más alto, si los niveles del bien que son eficientes en el sentido de Pareto se proveen en cada jurisdicción, en vez de proveerse cualquier nivel uniforme y único de consumo para todas las jurisdicciones.²

A partir de las crisis del Estado benefactor, la visión keynesiana del federalismo fiscal expuesta arriba ha sido criticada por otras corrientes del pensamiento. Por ejemplo O'Connor, con una visión marxista, plantea que el crecimiento del sector público ha contribuido al desarrollo del capital monopolista, lo que favorece las crisis que demuestran la incapacidad del capitalismo para resolver los problemas sociales.

Por otro lado, economistas liberales como Friedman —escuela monetarista— y Buchanan —elección pública—, desde diferentes perspectivas, coinciden en que el sector público funciona con tantas o más imperfecciones que la economía de libre mercado y genera una gran burocracia ineficiente; por lo tanto, la fiscalidad keynesiana debe ser sustituida por una fiscalidad de presupuestos equilibrados.

A pesar de que esta última concepción se considera que ha tenido gran influencia en las economías, se observa que el gasto público en los diferentes países aún es muy importante, por lo que cabe considerar la muy criticada y todavía no rebasada hipótesis de Wagner,³ la cual establece que el crecimiento relativo del sector público es inherente a las características de las economías industrializadas.

Finalmente, cabe mencionar que la visión keynesiana de Musgrave no ha sido del todo superada a pesar de que autores como Atkinson y Stiglitz (1980), y más

¹ Véase Nadal, 1989.

² Wallace Oates, 1977, p. 81.

³ Para conocer las críticas a la hipótesis de Wagner, véase Bernard, Herber P., 1983.

recientemente Oates (1994),⁴ tratan de incluir nuevos factores en el análisis de las funciones que corresponde desempeñar a los diferentes niveles de gobierno.

La visión de Musgrave fue la dominante en el federalismo fiscal de México y se tradujo, como lo muestra Velázquez (1985), en un estudio de los ingresos y egresos netos municipales para el periodo de 1929-1982, en una concentración de los ingresos por parte de la federación, y en menor medida de los estados; por lo que respecta a los egresos, encontró que la mayor parte se destina a gastos de administración.

Este proceso se tradujo en un marcado deterioro de los municipios, en su heterogeneidad, en la disminución de la capacidad de gestión de los ayuntamientos—que son percibidos por sus habitantes como una instancia de gobierno irrelevante— y como consecuencia de todo lo anterior, en una mayor marginación de sus habitantes.

Con el propósito de revertir esta situación, a partir de los años ochenta se planteó un proceso de descentralización con dos objetivos principales: mayor eficiencia del Estado y legitimación de éste ante la sociedad (Cabrero, 1993). Para cumplirlos se creó el sistema nacional de coordinación fiscal, con las siguientes metas:

- a) Disminuir hasta su eliminación la práctica de concurrencia impositiva.
- b) Establecer un reparto de competencias entre los gobiernos en materia impositiva.
- c) Buscar que las fuentes de ingresos se aprovechen totalmente como medio para financiar los gastos públicos.
- d) Unificar la carga impositiva para los contribuyentes.
- e) Repartir entre los gobiernos federal y estatales los rendimientos de cada fuente de ingresos.

Para alcanzar estos objetivos, a partir de 1980 los estados y municipios dejaron de participar en impuestos específicos y del total de los recaudados por la federación se formó un fondo general que inicialmente fue del 13%, y un fondo complementario de 0.3% de la recaudación nacional impositiva; los estados estaban obligados a distribuir entre sus municipios cuando menos el 20% de estos fondos. En 1991 se determinó que el Fondo General de Participaciones sería el 18.51% de la recaudación federal participable.

Además de las medidas anteriores, se reformó el artículo 115 constitucional en 1983 con el objeto de redistribuir las competencias entre los estados y los ayuntamientos. A los municipios se les otorgaron tres atribuciones: a) la prestación de servicios públicos (agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito); b) el cobro de impuestos sobre la propiedad territorial, los rendimientos de los bienes de su propiedad y los ingresos derivados de la prestación

⁴ Oates hace una excelente revisión de las nuevas tendencias de investigación que están replanteando el federalismo fiscal.

de servicios públicos a su cargo, cuya percepción y administración no pueden ser condicionadas ni por el ejecutivo ni por la legislatura estatal, y *c*) la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal.

La intención de estas reformas es mejorar el nivel de bienestar de los habitantes de los municipios, pues se considera que los ayuntamientos pueden administrar mejor los servicios públicos y adaptarlos a sus preferencias. Además, los gobiernos municipales mantienen un contacto directo y cotidiano con la comunidad, por lo que sus habitantes los consideran responsables de satisfacer sus demandas de servicios públicos.

Los resultados de estas reformas en lo que se refiere a las finanzas municipales no son muy alentadores. Mejía (1994) demuestra que los ingresos municipales dependen en más de un 50% de las participaciones, y recalca que a la administración se destina aproximadamente 60% del gasto total de los municipios. Es decir, la estructura de las finanzas públicas municipales no muestra cambios importantes a raíz de tales reformas.

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL OCCIDENTE DE MÉXICO

Sabemos que la concentración de los ingresos en el gobierno federal y la distribución de los mismos a través del sistema de coordinación fiscal se traduce en incapacidad de los gobiernos municipales para influir y decidir sobre el desarrollo de sus municipios, pero carecemos de una visión objetiva de los problemas que los ayuntamientos enfrentan cotidianamente para captar y ejercer los escasos recursos con que cuentan, la forma en que lo hacen y las repercusiones de estas prácticas en su entorno inmediato. Con el fin de acercarnos a esta problemática, decidimos hacer un análisis más profundo con base en información aportada por los actores directos. Por lo tanto, nos dimos a la tarea de elaborar un diagnóstico de las finanzas públicas municipales en el occidente del país desde la perspectiva de quienes toman las decisiones.

Para cumplir con dicho objetivo, organizamos el Seminario Regional de Finanzas Públicas Municipales, que se efectuó el 28 de octubre de 1994 en Guadalajara y al cual acudieron 29 funcionarios municipales relacionados con las finanzas públicas, 12 investigadores de diferentes puntos del país y cuatro funcionarios de instituciones encargadas de apoyar el desarrollo del municipio. Para que dicho seminario tuviera un hilo conductor e incrementara el interés de los participantes, previamente hicimos una encuesta entre funcionarios de 46 municipios de ocho estados del occidente del país⁵ con poblaciones mayores de 50 000 habitantes.

Este artículo contiene las conclusiones derivadas de la aplicación de dicha encuesta y de la rica discusión que se dio en el seminario mencionado. Es pertinen-

⁵ Consideramos como estados del occidente del país a Jalisco, Michoacán, Nayarit, Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Sinaloa y Zacatecas. En el apéndice final aparecen los municipios donde se aplicó la encuesta.

te mencionar que el análisis se refiere al tipo de municipios encuestados y que participaron en el seminario, aunque no dudamos de que la mayoría de los problemas planteados por sus funcionarios sean comunes a todos los demás.

Una conclusión general de los asistentes al seminario es que a partir de la crisis de los años ochenta el municipio adquiere más competencias y el aparato municipal crece notablemente, se vuelve más complejo, dispone de mayores recursos y capacidad técnica; es decir, el municipio actual es una institución pública con un nuevo perfil; sin embargo, el conjunto de reglas que norman la relación entre federación, estado y municipio son las mismas.

Además, los gobiernos municipales enfrentan una falta de recursos que los obliga a prestar mal e insuficientemente los servicios públicos y, por lo tanto, en los últimos años, a recibir fuertes presiones de la ciudadanía.

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

CUADRO 1
PRINCIPALES PROBLEMAS MUNICIPALES, POR ORDEN
DE IMPORTANCIA

| | <i>Primer problema</i> % | <i>Segundo problema</i> % |
|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Agua potable y alcantarillado | 42 | 5 |
| Seguridad pública | 23 | 20 |
| Basura | 7 | 13 |
| Empleo | 7 | 10 |
| Vías de comunicación | 3 | 8 |
| Otros | 18 | 44 |
| Total | 100 | 100 |

FUENTE: Encuesta Ineser, 1994.

La falta de recursos en los municipios se deriva, por un lado, del mecanismo de coordinación fiscal, que les otorga pocos, y por otro de que los gobiernos federal y estatal les dejan pocas fuentes de tributación. Por estas dos causas los ingresos municipales dependen predominantemente de aportaciones federales y estatales que sólo alcanzan para cubrir principalmente gastos administrativos.

Baste mencionar que el 47.8% de los funcionarios entrevistados comentaron que más del 50% del ingreso de su municipio corresponde a participaciones federales y estatales.

Lo anterior representa un problema grave para los gobiernos municipales pues, por un lado, su gestión depende en gran medida del estado y de la federación y, por otro, como ya se vio, la causa principal de los problemas que enfrentan los municipios es la falta de recursos. Como respuesta, el 71.7% de los ayun-

tamientos mencionaron haber intentado elevar las cuotas de algunos de los servicios públicos, principalmente de agua potable y recolección y tratamiento de basura, lo que en teoría les permitiría obtener más ingresos. Sin embargo, sus resultados no han sido muy positivos; el 55% de estos intentos han fracasado, e incluso en algunos casos se tuvo que dar marcha atrás a la medida. La percepción de los entrevistados respecto de las razones de estos resultados es que hay gente que no puede pagar, pero la mayoría considera más bien que la gente no desea cooperar.

CUADRO 2

APORTACIONES DE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO AL INGRESO MUNICIPAL

| <i>Porcentaje de las participaciones con respecto a los ingresos</i> | <i>Porcentaje de las participaciones recibidas</i> |
|--|--|
| 0 - 29 | 11.0 |
| 30 - 50 | 41.2 |
| + de 50 | 47.8 |
| | 100.0 |

FUENTE: Encuesta Ineser, 1994.

Además, las obras más importantes de infraestructura se realizan con el apoyo de programas federales (por ejemplo Pronasol) y estatales, en los cuales los municipios participan poco en la toma de decisiones; para agravar esta situación, las participaciones llegan tarde a éstos. Todos estos factores propician que los gobiernos municipales tengan escasa influencia en el desarrollo económico de sus territorios.

Es importante mencionar que los ingresos que los municipios reciben de la federación y del estado dependen en gran medida de decisiones políticas discretionales y que estas instancias imponen fuertes condiciones respecto de los usos que los ayuntamientos les deben dar.

Otro problema fundamental que obstaculiza el adecuado desarrollo de las finanzas públicas municipales es el de la falta de recursos humanos capacitados y la limitada permanencia de los mismos en sus cargos. Esta carencia trae consigo incapacidad técnica para fiscalizar impuestos y efectuar la planeación a largo plazo, y la pérdida de continuidad en los proyectos.

Se argumenta que la escasa planeación a este nivel se debe a lo corto de los periodos de los gobiernos municipales y a que no se cuenta con un sistema de información que permita dar seguimiento a los proyectos. Puesto que los periodos de gobierno son breves, los funcionarios municipales tratan de realizar obras que tengan un efecto inmediato en el ánimo de los ciudadanos, y dejan de lado tareas como la de crear un sistema de información geográfica que contenga la infraestructura del municipio y, entre otras cosas, permita el adecuado cobro del impuesto predial, porque su impacto es de largo plazo, es decir, los resultados se notarían en el municipio cuando estos funcionarios hubieran terminado su periodo de gobierno.

Obviamente, la falta de planeación se refleja en una erogación ineficiente. Baste decir que la mayor parte de los recursos municipales se gastan en el rubro administrativo, principalmente en el pago de personal. Son dos las razones del gasto ineficiente: *a)* por un lado, la falta de un sistema administrativo a nivel municipal; podemos afirmar que en la mayoría de los municipios básicos no existen manuales de operación que definan quién debe realizar las compras y hasta qué nivel, por lo que éstas se realizan de manera arbitraria, es decir, no existe una programación del gasto; cada municipio, conforme avanza su gestión, va definiendo mecanismos muy específicos de gasto; *b)* existe exceso de personal en los ayuntamientos debido a compromisos políticos adquiridos.

Los resultados que arrojó la encuesta mencionada en cuanto a los principales rubros de gasto son desalentadores ya que, como se muestra en el cuadro 3, en el 57% de los ayuntamientos los principales rubros de erogaciones son los servicios y los gastos administrativos. En segundo lugar aparecen los destinados a obras, fomento y servicios públicos. En tercer lugar, tenemos el muy importante rubro de gasto en seguridad pública pues, como se mencionó arriba, se detectó como uno de los principales problemas que actualmente enfrentan los gobiernos municipales.

CUADRO 3

PRINCIPALES RUBROS DEL GASTO MUNICIPAL, POR ORDEN DE IMPORTANCIA,
EN EL OCCIDENTE DEL PAÍS

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

* Agua potable, mantenimiento, conservación de servicios públicos, salud pública, alumbrado público.

(Hay que analizar los porcentajes de los principales rubros de gasto.)

FUENTE: Encuesta Ineser, 1994.

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

Un punto importante respecto de la asignación de recursos es que las principales obras que se realizan en los municipios son de infraestructura básica y se concentran en la cabecera municipal (véase el cuadro 4), lo que genera un desarrollo desigual en el interior de los municipios; este aspecto ha sido poco analizado, y consideramos que se debe profundizar en su estudio.

CUADRO 4
LUGAR DONDE SE REALIZÓ LA OBRA SEGÚN IMPORTANCIA

| | <i>Primera obra %</i> | <i>Segunda obra %</i> |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| En la cabecera | 63 | 50 |
| Fuera de la cabecera | 22 | 24 |
| Tanto dentro como fuera | 6 | 15 |
| No hubo respuesta | 9 | 11 |
| Total | 100 | 100 |

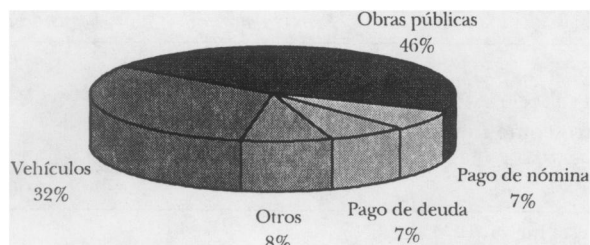
FUENTE: Encuesta Ineser, 1994.

En cuanto al mecanismo de financiamiento a través de la adquisición de deuda, observamos que las principales instituciones que les otorgan crédito son Banobras y la banca comercial, la mayoría de los créditos son de corto plazo y sólo el 46% se utiliza para realizar obras públicas (véase la gráfica 1); además, no existen lineamientos claros respecto de la capacidad de endeudamiento de un municipio, por lo que algunos ayuntamientos dedican gran parte de sus ingresos a pagar deudas contraídas por sus antecesores, y no aprovechan financiamientos para llevar a cabo proyectos importantes. Por ello, es indispensable buscar nuevos criterios de solvencia para los municipios que les permitan recibir financiamiento de largo plazo para que realicen los proyectos prioritarios, sin que eso represente una carga para los futuros gobiernos municipales.

Existe consenso en cuanto a que los gobiernos municipales deben buscar fuentes de ingresos diferentes a las tradicionales; sin embargo, es importante mencionar que, además de diseñarlas, antes se debe solucionar el problema de la falta de credibilidad hacia ellos. En este aspecto encontramos que la mayoría de sus intentos por cobrar el precio real de los servicios públicos que presta el municipio han fracasado porque no se canalizan adecuadamente, según la opinión de los ciudadanos, y por sus bajos ingresos; la falta de credibilidad se debe, por un lado, a que existe discrecionalidad en las cuotas que deben pagar los ciudadanos, es decir, el cobro de cuotas e impuestos está politizado; y, por otro lado, a que en los mecanismos de expresión de los ciudadanos, como el cabildo, sus demandas no son tomadas en cuenta.

A la falta de representación ciudadana se agrega que los diputados locales que representan a los municipios se desentienden de sus intereses una vez que han sido electos; por ejemplo, es común que cuando en el congreso estatal se aprueba la ley de ingresos, acepten incrementos iguales para todos los municipios, cuando lo que deberían hacer es intervenir para que se asignaran los recursos según el tamaño y las necesidades de cada uno de ellos.

GRÁFICA 1
PRINCIPALES RUBROS DE GASTO DADOS LOS INGRESOS POR DEUDA



Finalmente, la desorganización interna del municipio otorga al presidente municipal una gran capacidad de decisión, lo cual propicia que el desarrollo municipal dependa en buena medida de la visión de una sola persona.

LAS FINANZAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO MUNICIPAL

Los funcionarios municipales consideran que en las condiciones actuales, los ayuntamientos no tienen capacidad para influir en el desarrollo económico de los municipios, con excepción de los grandes o de aquellos cuyo gobierno estatal tiene buena disposición hacia ellos, como es el caso del estado de Guanajuato.⁶

Para que los ayuntamientos participen en el desarrollo municipal se requieren mecanismos como la concesión de servicios públicos y la integración con el sector privado en proyectos específicos, sus propias fuentes de ingresos, así como planeación y descentralización de obras públicas por parte de los gobiernos estatal y federal. Por lo que respecta a este punto, es importante mencionar que los ayuntamientos que han involucrado adecuadamente a los ciudadanos en la toma de decisiones, han tenido mayor influencia en el desarrollo del municipio.

En el aspecto de las finanzas y el desarrollo hemos observado que los funcionarios municipales muestran poca convicción en cuanto a la factibilidad de un cambio de perspectiva; la posibilidad de que los gobiernos municipales puedan impulsar el desarrollo económico de sus municipios les parece muy lejana.

PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

Entre las propuestas hechas por los funcionarios municipales e investigadores que participaron en el seminario para mejorar el estado de las finanzas del municipio se encuentran:

⁶ Véase *Memoria del Seminario Regional de Finanzas Públicas Municipales*, Guadalajara, Jalisco, enero de 1995.

- a) Hacer más eficientes los cobros del ayuntamiento, especialmente el correspondiente al impuesto predial.
- b) Que en el plan de desarrollo municipal sean incluidas las finanzas públicas.
- c) La aplicación de la técnica y disciplina administrativa en la gestión pública municipal, para lo cual se necesita personal capacitado.
- d) Una reforma fundamental en el municipio mexicano que incluya la creación del servicio civil de carrera con la finalidad de que estructuras como la tesorería, o en su caso, la secretaría de finanzas, sean órganos permanentes, de tal manera que el personal capacitado permanezca en su puesto al término del trienio.
- e) Es necesario analizar la posibilidad de ampliar el periodo de gobierno de los ayuntamientos.
- f) Se deben buscar fuentes alternativas de ingresos dentro de los municipios.

CONCLUSIONES

La percepción del federalismo fiscal de Musgrave, que contempla la centralización de recursos en la hacienda central como la mejor forma de operar del gobierno, ha sido cuestionada fuertemente desde los años setenta; sin embargo, no ha surgido una posición teórica que la desplace y proponga un nuevo federalismo fiscal. A principios de los ochenta, México inició un proceso de descentralización con dos objetivos principales: mayor eficiencia del Estado y su legitimación ante la sociedad. Para alcanzarlos se creó el sistema nacional de coordinación fiscal y se reformó el artículo 115 constitucional, lo que en el discurso se traduciría en un municipio con mayores recursos y capacidad para influir en su propio desarrollo.

Sin embargo, el diagnóstico de los funcionarios municipales muestra que ese nivel de gobierno no sólo está lejos de promover el desarrollo municipal, sino incluso de tener eficientes prestadores o reguladores de servicios públicos. Por lo tanto, se necesitan cambios tanto en el entorno municipal como en el nivel interno.

Consideramos que en lo externo las reglas de interacción entre los diferentes niveles de gobierno todavía otorgan cierta libertad de acción a los ayuntamientos, pero es pertinente que los gobiernos municipales puedan participar en la toma de decisiones que atañen a la asignación de los recursos por parte de los gobiernos estatal y federal.

Es importante que se evalúe la necesidad de una descentralización de las obras públicas para que los gobiernos municipales puedan influir más en el tipo de desarrollo que desean para su municipio; al respecto, ya se propuso municipalizar el Pronasol, aunque consideramos que tal descentralización no debe ser indiscriminada.

Las modificaciones que se deben hacer en el interior del municipio, tales como el cobro eficiente del impuesto predial, aumento de los ingresos propios, discipli-

na administrativa, profesionalización del personal, entre otros, consideramos que son factibles, y sus beneficios serían mayores que los costos que conllevarían. Pero debe quedar claro que los cambios externos y en el municipio deben darse simultáneamente para evitar acusaciones que fundamenten la inmovilización. Recordemos que los gobiernos estatal y federal argumentan que el municipio no tiene capacidad para manejar importantes volúmenes de recursos, mientras que los ayuntamientos consideran al centralismo como traba para el desarrollo municipal.

Es necesario que las instituciones de educación superior formen los recursos humanos que requieren los gobiernos municipales, y que conformen líneas de investigación cuyos resultados los orienten en la toma de decisiones.

Finalmente, debemos apuntar que las modificaciones en el entorno municipal y en el interior del municipio son factibles en el corto y el mediano plazos, pero que no eximen de la pertinencia de analizar el tipo de municipio que requiere el país.

Es decir, tenemos que cuestionarnos si la actual concepción del municipio eficiente como prestador de servicios públicos es la adecuada ante la globalización de la economía y el proceso de integración de México al mercado de América del Norte.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabrero M., Enrique, 1993, "Las políticas descentralizadoras en el ámbito internacional. Análisis de tendencias y obstáculos en diversos países", documento de trabajo núm. 19, CIDE.
- Herber P., Bernand, 1983, *Modern Public Finance*, Richard D. Irwin, Homewood.
- Mejía Lira, José, 1994, "Problemática de las finanzas municipales", en *Problemática y desarrollo municipal*, Plaza y Valdés, México, pp. 99-110.
- Memoria del Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, efectuado los días 29, 30 y 31 de marzo de 1995 en Guadalajara, Jalisco.
- Memoria del Seminario Regional de Finanzas Públicas Municipales*, efectuado el día 28 de octubre de 1994. Instituto de Estudios Económicos y Regionales de la Universidad de Guadalajara/Fundación Ford.
- Musgrave, Richard A., 1969, *Teoría de la hacienda pública*, Editorial Aguilar, Madrid.
- Nadal, Francesc, 1989, *Geografía de los recursos fiscales: Introducción a los problemas fiscales del crecimiento urbano*, Universidad de Barcelona.
- Nohlen, Dieter, 1991, *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Oates E., Wallace, 1994, "Federalism and Government Finance", en Quigley, John M. y E. Smolemsky, *Modern Public Finance*, Harvard University Press, Cambridge y Londres, pp. 126-151.

- Oates E., Wallace, 1977, *Federalismo fiscal*, Colección nuevo urbanismo, núm. 25, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.
- Ortega Lomelín, Roberto, 1994, *Federalismo y municipio: Una visión de la modernización de México*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Provencio, Enrique, 1988, "Participación, democracia y descentralización (1983-1987)", en *México: el reclamo democrático*, pp. 245-258.
- Sánchez Bernal, Antonio y María Luisa García Bátiz, 1995, "Problemática de las finanzas públicas municipales en el occidente del país", *Carta Económica Regional*, Universidad de Guadalajara, núm, 42, mayo-junio, pp. 24-30.
- Utrilla de la Hoz, Alfonso, 1994, "Dimensión y crecimiento del gasto público: teorías y evidencia", *Trimestre fiscal*, año 15, núm. 47, julio-septiembre.
- Velázquez Carranza, Y., 1985, "La hacienda municipal", *Estudios Municipales*, núm. 1, enero-febrero, pp. 67-82.
- Villalobos López, José A., 1986, *Finanzas y empresas públicas municipales*, CNEM, México.

APÉNDICE

MUESTRA DE MUNICIPIOS CONSIDERADOS EN LA ENCUESTA

| | |
|--------------------------|--------------------|
| JALISCO | NAYARIT |
| Guadalajara | Tepic |
| Zapopan | Compostela |
| Tonalá | Santiago Ixcuintla |
| Tlaquepaque | Acaponeta |
| Ciudad Guzmán | Ixtlán del Río |
| Ocotlán | |
| Lagos de Moreno | AGUASCALIENTES |
| Teocaltiche | Aguascalientes |
| | Calvillo |
| MICHOACÁN | |
| Morelia | COLIMA |
| Zamora | Colima |
| Uruapan | Manzanillo |
| Sahuayo | Tecomán |
| La Piedad | |
| Lázaro Cárdenas | SINALOA |
| Tangancícuaro | Culiacán |
| Zitácuaro | Mazatlán |
| Uruándiro | Ahome |
| | Escuinapa |
| | Navolato |
| GUANAJUATO | |
| Guanajuato | ZACATECAS |
| León | Zacatecas |
| Celaya | Fresnillo |
| Irapuato | Loreto |
| Salamanca | Calera V. R. |
| Apaseo el Grande | |
| San Francisco del Rincón | |
| Moroleón | |
| Cortázar | |
| Silao | |