

Retos y perspectivas de la administración municipal en México

Rodolfo García Del Castillo

El tema de la transformación municipal adquiere, ante el panorama nacional, una actualidad inusitada. En estos momentos la atención sobre la importancia del municipio se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de cambios en el desarrollo regional.

Temas como el federalismo, la descentralización y la autonomía municipal cobran un sentido distinto a la luz de la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales. La estructura del país parece requerir cada vez más de células auténticamente autónomas que se conviertan en agentes con capacidad de impulsar el desarrollo en el futuro.

Este artículo propone puntos de reflexión básica en torno a los problemas del municipio y las perspectivas de desarrollo con las que puede contar. Se encuentra dividido en tres secciones. En el primer apartado se analizan la transformación de la acción pública en su esencia y límites, así como el efecto que ésta tiene sobre las instancias de gobierno local. Se identifican los diferentes elementos que integran el contexto municipal actual y se plantea el por qué es importante revalorizar el papel del municipio como punto de partida para el desarrollo integral del país.

El segundo apartado contiene una síntesis de la problemática que enfrenta el municipio, tomando como base la *Encuesta Nacional de*

El autor es investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gestión Municipal, realizada por CIDE/INEGI en 1993. Esta parte se organiza de acuerdo con tres áreas de la gestión municipal: 1) administración y planeación, 2) los servicios y 3) las finanzas municipales. Se opera con hipótesis de trabajo que abren la posibilidad de construir un mapa global de las condiciones que presentan las municipalidades en México.

La última sección esboza alternativas para la mejora administrativa y el financiamiento municipal, algunas innovadoras y otras no tanto —o, al menos, no suficientemente explotadas— para el fortalecimiento de la gestión municipal. La intención general del texto es incorporar elementos analíticos y evidencias empíricas para recomponer el contenido, o el sentido de los contenidos, de la agenda de discusión sobre temáticas municipales.

La transformación de la acción pública en los espacios locales: un marco general

Los años ochenta significaron un periodo de reacomodos en la acción de lo público en todo el mundo. Las modificaciones teóricas en la conceptualización del Estado y sus políticas replantearon las fronteras y la esencia misma de las acciones gubernamentales.¹ En las diversas ciencias y/o teorías de alcance intermedio que conforman el campo interdisciplinario del análisis gubernamental se establecieron profundas discusiones en torno a los requisitos del “nuevo Estado”. Las posturas fueron y continúan siendo diversas, sin embargo durante la década de los ochenta prevalecieron las ideas de repliegue y racionalización del campo de lo público, otorgando mayor peso a los agentes privados y sociales en la determinación de los cursos de acción y la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. A su vez, en el orden de asignación de recursos dentro del sistema económico se rescató al mercado como eje rector por encima de los mecanismos de intervención, aunque —en las posturas menos ortodoxas— se continuó aceptando las imperfecciones, anomalías, desórdenes y desviaciones que presenta la libre competencia.²

¹ Véase, por ejemplo, Fernando Bazúa y G. Valenti, “¿Cómo hacer del Estado un bien público?”, *Sociológica*, México, UAM-A, año 8, núm. 22, mayo-agosto de 1993.

² Una postura de este tipo se presenta en Richard Musgrave y Peggy Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1992.

Las transformaciones del orden mundial y su interpretación teórica e ideológica incidieron en las tendencias asumidas por el cambio dentro de los sistemas políticos particulares. Las respuestas adoptadas por los distintos regímenes nacionales, a la luz de las “nuevas” interpretaciones de la acción gubernamental, se enfrentaron con las características de cada realidad. La capacidad de los implementadores para dar un sesgo adecuado a sus políticas —acorde a las condiciones específicas que enfrentaban— fue muy diverso. En ciertos casos la exageración en un traslado inconsciente de esquemas o métodos, tanto micro como macro, condujo a fracasos de aplicación.

Por otro lado, particularmente en América Latina, el sentido de la transformación transitó por derroteros específicos. En una buena parte del subcontinente el cambio económico convivió con estructuras de poder en tránsito a la democracia y/o con fuerte presencia militar. Poco a poco se dio la consolidación de gobiernos civiles electos, pero su desempeño enfrentó serios problemas de reajuste político.³

El caso mexicano presentaba un panorama distinto. Durante la primera mitad de la década, a pesar de la fuerte crisis económica, prevaleció una cierta estabilidad política. Aunque la necesidad de los cambios se fue haciendo evidente, tanto en lo económico como en lo político y lo social, soportó las rupturas del sistema y los movimientos sociales se desarrollaron respetando en general el orden establecido o, al menos, sin atentar dramáticamente contra su permanencia hasta 1988. Las elecciones y el cambio de poder adquirieron en esa ocasión un matiz distinto, poniendo de manifiesto los límites del sistema político. Sin embargo, paulatinamente, durante los dos primeros años del salinismo se logró reconstruir mínimamente las bases de gobernabilidad necesarias para el ejercicio del poder.

Ciertamente, al entrar en la década de los noventa, los efectos de los cambios de rumbo en lo económico, la urgencia de otorgar soluciones a la marginación y la emergencia de conflictos sociales cuestionaron seriamente el orden, pero no se tradujeron en la desarticulación total del sistema. Después de la crisis electoral de 1988, las respuestas económicas del gobierno mexicano se ubicaron en la tendencia neoliberal y se imprimió este sello al proyecto nacional; sin embargo, paralelamente se introdujeron paliativos que buscaban frenar el descontento social, lo que evitó, con relativo éxito, el estallido de la violencia en los

³ Véase J. Enrique Vega (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.

primeros años de la década (1990-1993).⁴ En ese sentido, la labor del Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) primero y más tarde de la Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) resultaron claras.

Al final del periodo salinista, pese a los cambios efectuados en lo macroeconómico, sobre todo en lo relativo al manejo de la deuda, las finanzas públicas y la apertura comercial, no se logró la consolidación del pretendido cambio. La devaluación (diciembre de 1994) y la situación que guardan los indicadores de la cuenta corriente hacen pensar en la existencia de graves fracturas que van a repercutir negativamente en el modelo económico, marcando sus límites estructurales y haciendo evidentes los errores u omisiones cometidos en su aplicación durante el sexenio anterior.

El contexto de mediados de la década (1995) señala serias dificultades para el desempeño gubernamental en todos los ámbitos, pero sin duda el efecto económico-político sobre los niveles locales (estados y municipios) será mucho más negativo.

La situación económica prevaleciente creará un panorama de recursos restringidos para la acción gubernamental que se traducirá en serios recortes presupuestales y férreos controles en el gasto que, sin duda, se reflejará en los gobiernos locales. Estas condiciones desfavorables vendrán a sumarse a los múltiples problemas que enfrentan las haciendas municipales por la escasez de recursos.

En lo que se refiere a las relaciones intergubernamentales, es necesario establecer un espacio de reflexión sobre las condiciones en que operan los pesos y contrapesos en el régimen político-administrativo. En ese sentido, un hueco claro lo representa el escaso impulso real que ha alcanzado la descentralización y el poco interés mostrado por consolidar el desarrollo de los gobiernos estatales y municipales. Sin duda, en México la situación de dependencia y el exagerado peso de las decisiones centralizadas ha obstaculizado la consolidación de un federalismo auténtico y ha hecho utópica la tesis del municipio libre.

Sin embargo —pese a éstas y otras dificultades económicas y políticas—, acercar el punto de contacto a la ciudadanía y colocar a las instancias locales como agentes activos del desempeño público aparece

⁴ El caso del levantamiento en Chiapas (enero de 1994) representa sin duda una señal de alarma y sus efectos repercuten negativamente en las condiciones económico-políticas del país. Sin embargo, aún parece prevalecer la intención de retomar una vía de solución negociada al conflicto. De la forma de solución que se asuma en este caso nacerá un marco de respuesta para otras regiones atrasadas del país y será un sello para la política del nuevo gobierno.

cada vez más como un prerrequisito para el funcionamiento eficaz del gobierno mexicano. Aunado a esto se da en los espacios locales una emergencia mayor de la conciencia participativa, aunque aún sin una morfología clara.⁵

El acceso al poder local (gubernatura y municipalidades) que han tenido los partidos de oposición constituye un punto de presión más para acelerar los cambios. En efecto, con todas sus imperfecciones, la alternancia en el poder permite a los ciudadanos confrontar opciones con bases de comparación mucho más concretas. La opción electoral —y aun la concertación más amplia— abre paso a modificaciones en aspectos tales como la relación dentro de redes gubernamentales, los flujos entre niveles de gobierno y el manejo de demandas directas. A medida que se hace posible la participación de grupos diversos, el ciudadano municipal cobra conciencia del papel que puede asumir en la definición y ejecución de acciones públicas, pasando de un papel pasivo a otro de mayor protagonismo.

De forma esquemática encontramos en el escenario —teniendo en cuenta factores económicos, políticos y sociales— una triple razón para plantear transformaciones en el papel municipal en un futuro cercano. La primera, de carácter estructural, para optimizar el uso de recursos públicos, transmitir responsabilidades a los municipios y cubrir de ese modo expectativas del Estado eficiente, mínimo o estratégica.⁶ La segunda se encuentra relacionada con los matices políticos que adquiere el municipio, pues es el *locus* básico donde se dirimen los intereses antagónicos entre niveles gubernamentales, sectores políticos y grupos sociales. Por último, se presenta una razón de orden sistemático, pues la mejora integral de la gestión municipal permite dar respuestas eficientes y concertadas que llevan a una mejor relación con los distintos públicos al hacerlos interactuar con el gobierno, en caso necesario, para cristalizar las políticas municipales.

El fortalecimiento municipal es en el fondo —como se ha dicho— un requerimiento funcional, una condición necesaria para el desarrollo. Sin embargo, es innegable que el atraso de la mayor parte de los municipios en el país es aún muy fuerte. Sumado a una gran heterogeneidad aparece un conjunto amplio de limitaciones para el desarrollo

⁵ Ésta puede ir desde la organización espontánea cuasicoyuntural en relación con demandas urgentes, hasta organizaciones fuertes con alta injerencia en la definición de las agendas públicas.

⁶ Véase, por ejemplo, M. Crozier, *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE, 1987.

municipal. Algunas de éstas tienen su origen en el excesivo centralismo de las decisiones gubernamentales que siguen haciendo prevalecer los intereses políticos de los grupos y élites federales por encima de las conveniencias regionales o las concertaciones en esferas estatales y/o municipales.⁷

Pese a las reformas al artículo 115 constitucional efectuadas en 1983, el espacio normativo programático del municipio continúa con marcada estrechez. El papel municipal se ve, de este modo, seriamente limitado y su incidencia sobre el desarrollo y el orden local se convierte en elemento subsidiario. La diferencia entre la capacidad de autogenerar recursos y obtener apoyos externos (sea de otros niveles de gobierno o de agencias públicas o sea de los sectores privados) continúa retrasada en relación con el incremento de las demandas.

La brecha entre recursos y demandas no consigue cerrarse y, por el contrario, nos encontramos ante un panorama que exige reformas sustantivas para el mejoramiento de las instancias locales. En el fondo, la aspiración de hacer del municipio un actor protagónico del desarrollo aún enfrenta barreras difícilmente superables si no se piensa en un cambio que abarque distintos frentes.

Aun con todas sus limitaciones, el municipio debería ser la base del desarrollo del federalismo y agente impulsor del desarrollo local. Para hacer viable su tarea de dirigir o agilizar programas de desarrollo, ésta debe fundarse no en una intervención directa o en una amplia capacidad económica, sino en un trabajo de guía e instrumentación de acciones concertadas dentro de una estrategia integral. A su vez, para poder asumir esta estrategia, paralelamente a su participación como "gobierno", el municipio necesita definir una imagen de futuro para establecer guías de actuación multilaterales en cooperación con agentes sociales, sectores productivos, grupos de interés, organizaciones comerciales y sociedad en general.

Además de las limitaciones económicas —sobre las cuales se ahondará más adelante—, uno de los problemas más fuertes para dar paso a un municipio distinto lo constituye, sin lugar a dudas, el factor político: la voluntad política de cambio. En la dinámica nacional los conflictos entre niveles o redes intergubernamentales producen barreras que impiden el cambio hacia un municipio más fuerte. Sumado a una

⁷ Jordi Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, IC/Flacso/Clacso, 1987, pp. 29-60.

transformación que consolide la posición económica se requiere una apertura democrática y una descentralización de decisiones.

El diálogo entre gobernantes y gobernados debe convertirse en un ejercicio constante que refuerce el actuar municipal y permita la incorporación dinámica de los actores sociales a la búsqueda de soluciones de las graves problemáticas municipales.⁸ La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal. No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es prioritario contar con la participación ciudadana en todo el proceso.

En resumen, la transformación del *status* del municipio en uno cualitativamente distinto se encuentra bloqueada por la limitación económica, la dependencia política y el atraso o disparidad sociales. Adicionalmente, la capacidad de gestión municipal, sobre todo en municipios medianos o grandes, se encuentra subvaluada, las posibilidades de actuación poco explotadas y se percibe una inercia negativa en el funcionamiento burocrático. Nosotros no negamos estos atrasos y obstáculos: simplemente planteamos la tesis de que, partiendo de un mejor conocimiento de la realidad municipal, es posible empezar a actuar dentro de las limitantes, incluso antes de que se presenten reformas que parecen encontrarse ya en las agendas de instituciones públicas.⁹ Por supuesto, en la medida en que se suelten los anclajes de carácter estructural que sujetan al municipio, su listado de posibilidades de acción se ampliará a otras esferas poco exploradas de trabajo e interacción. Sin embargo, pensar en superar los obstáculos de desarrollo municipal exclusivamente con modificaciones que emanen del ámbito federal resulta incompleto. Es necesario abrir la posibilidad de incorporar un mayor número de asuntos relacionados con los espacios locales en los proyectos de transformación normativa y dentro del pro-

⁸ Un punto natural de convergencia lo representan los servicios públicos, en donde la cogestión y la coparticipación son herramientas útiles de solución, no sólo en los municipios grandes sino también en los pequeños y medianos. La investigación sobre *Innovación en la gestión de gobiernos locales*, que se desarrolla en la División de Administración Pública del CIDE, recaba datos de casos que analizan detalladamente algunos esquemas de participación exitosos en municipios mexicanos y presenta ejemplos interesantes de la articulación entre gobiernos y ciudadanos.

⁹ Actualmente se discute en diversos foros sobre el municipio la conveniencia de proponer reformas a la normatividad municipal. Instituciones como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) también analizan proyectos de reforma fiscal.

yecto nacional, pero paralelamente hay que impulsar la consolidación de las administraciones locales mediante la mejora de procesos y “culturas organizacionales” más sanas.

Las políticas municipales en su ejecución y puesta en marcha requieren de un posicionamiento estratégico que cree sus propias condiciones de existencia. Esto lleva a la construcción de la viabilidad para cristalizar adecuadamente las acciones.

Detrás de la actuación municipal aparece recurrentemente la necesidad de un conocimiento de los problemas globales que se enfrentan. Una de las intenciones de este texto es, justamente, presentar un diagnóstico sobre aspectos concretos del gobierno municipal y abrir un espacio de discusión sobre las alternativas de acción municipal. Ése es el tema del siguiente apartado.

Síntesis de la problemática municipal: notas sobre un diagnóstico general

La intención de esta sección es presentar algunas de las principales problemáticas detectadas en los municipios mexicanos con base en algunos estudios o experiencias realizadas en años recientes, destacando sobre todo los datos recabados por medio de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, desarrollada en 1993 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Este trabajo muestra las grandes tendencias municipales en las áreas de 1) administración municipal y planeación; 2) servicios públicos; 3) finanzas municipales, y 4) un cuarto cuestionario que recabó la opinión ciudadana respecto al desempeño municipal.

Dicha encuesta considera una clasificación por estratos de municipios (alto, medio y bajo), que se definieron de acuerdo con su grado de desarrollo, tomando como base 10 variables representativas del nivel de vida de la población y de la infraestructura municipal. También se consideraron tres zonas o regiones geográficamente definidas (norte, centro y sur). Tomando como base los 2 392 municipios en el momento del estudio, se determinó una muestra representativa de 85 municipios. Este tamaño de muestra aseguró una precisión de estimación óptima con un nivel de confianza de 95% para variables con proporciones mayores a 10 por ciento.

En los municipios seleccionados se aplicaron cuatro cédulas o

cuestionarios *in situ* y se escogió, en el caso de los tres primeros, a los responsables del área o a funcionarios de alto nivel (presidente municipal, secretario, tesoreros, directores y subdirectores de área). Para el cuestionario destinado a la población se utilizó un criterio aleatorio para la aplicación de la encuesta. Su análisis integral aún se encuentra en proceso de elaboración y en el presente texto solamente se recuperan algunos de sus resultados más ejemplificadores.¹⁰

Para facilitar su presentación tratamos cada una de las áreas por separado, señalando algunas hipótesis utilizadas para la interpretación de resultados e incorporando comentarios breves sobre los datos obtenidos.

Administración y planeación municipal

Desde los estudios realizados a raíz de la reforma de 1983 se hizo evidente que “la organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido, tradicionalmente, ineficiente”.¹¹

La “cultura” político-administrativa en nuestro país concede al municipio un valor escaso. Se le ve, las más de las veces, como un trampolín para otros puestos. La preocupación por mantener la imagen propia (por las aspiraciones individuales en la política) o de partido (en casos más recientes por la probabilidad de alternancia ante el voto de “castigo”) prevalece dentro de los criterios de actuación de los ediles. Además, lo reducido del periodo de gobierno obliga a los responsables a optar por una estrategia adaptativa que garantice su estabilidad haciendo a un lado las perspectivas de mediano y largo plazos. Se puede afirmar que:

...la gestión municipal tiene un mayor contenido de tipo contingente o adaptativo, sobre todo por ser una administración cuya inercia en la actuación lleva a preocuparse más por lo que empieza a ser disfuncional a los procesos, o por las exigencias del medio que son más de tipo efervescente o causadas por movilizaciones políticas cuya atención es urgente por dicha connotación.¹²

¹⁰ La metodología y los primeros resultados de esta encuesta aparecen detallados en Rodolfo García Del Castillo, *Encuesta Nacional de Gestión Municipal. Los servicios públicos: primeros resultados*, México, CIDE, 1994 (mimeografiado).

¹¹ Raúl Olmedo, *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985, p. 111.

¹² José Mejía Lira, *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, México, CIDE (Documento de Trabajo 10, AP), 1992, p. 10.

Ante la posibilidad de la transformación en los lineamientos que rigen al municipio es importante considerar las vías de fortalecimiento que deben plantearse para la gestión municipal. Es imposible pensar en cambios basados en metodologías o técnicas elaboradas si no se cuenta con la base de elementos administrativos sólidos, tanto en estructuras como en procesos. En general, cualquier cambio propuesto exige un mejor *locus* de aplicación. La intención de la encuesta en esta sección temática (gestión y planeación) fue detectar los puntos críticos por atender para lograr mejoras en la administración municipal.

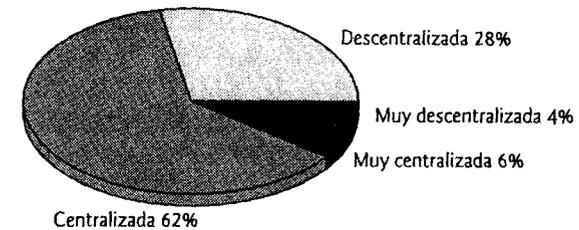
En el trabajo de encuesta se partió de considerar, entre otras, las hipótesis siguientes:

- 1) La administración cuenta con estructuras insuficientes o inadecuadas para su funcionamiento.
- 2) Existe una centralización de las decisiones en el cuerpo administrativo municipal que, a su vez, reproduce el carácter de la decisión en lo estatal y lo federal.
- 3) Los planes presentan un bajo nivel de cumplimiento.
- 4) Existe la necesidad de que los funcionarios municipales adquieran mayores capacidades y conocimientos político-técnicos para su mejor desempeño.

El mejoramiento de la administración va desde los procesos y estructuras formales hasta las características de los funcionarios que la integran. Éstas son condiciones, como se ha dicho, impostergables para el avance municipal. En nuestra opinión los marcos de estructuras y funciones para la gestión son solamente un tablero de ajedrez para el juego pleno del ejercicio de gobernar. Sin embargo, no deja de ser importante contar con reglas claras, sobre todo en lo referente al plan de acción donde se establece lo que se espera obtener de los participantes.

La complejidad de las estructuras (organigramas y/o funciogramas) muestra una relación directa con el tamaño del municipio y su grado de desarrollo. En general, a mayor complejidad de demandas, número de participantes y públicos más numerosos, se presentan estructuras más complejas y extensas. Respecto a la pertinencia en dimensión, alcance, tecnología y contexto o ámbito de actuación de las estructuras, no pueden establecerse fórmulas mágicas. Parece más importante tener en cuenta la intención de la acción, las guías de la decisión y el conocimiento sobre el asunto por resolver que ceñirse a relaciones dentro de un marco de jerarquías y comunicación rígidas.

Gráfica 1. Grado de centralización en la toma de decisiones



Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

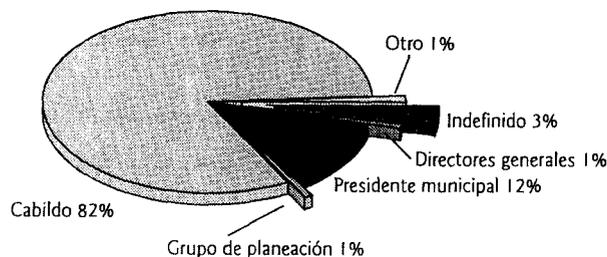
Por ello, nuestro análisis —como primera aproximación— destaca la importancia de los procesos decisorios, de las características del decisor y, en alguna medida, de la planeación. Así, cabe preguntarse, más allá del tamaño, ¿cuáles son los matices de los procesos de decisión en las administraciones municipales?

La respuesta dentro de la encuesta CIDE/INEGI hace evidente la opinión de los entrevistados en el sentido de que se cuenta con un sistema centralizado de decisiones. Aparecen en el fondo los reclamos por el alto margen volitivo de las decisiones del edil, que reproduce el presidencialismo en condiciones micro, y la dificultad para alcanzar acuerdos realmente concertados en los trabajos administrativos del municipio. La gráfica 1 presenta los resultados porcentuales sobre la opinión en torno a la centralización de la toma de decisiones.

Cabe destacar que el proceso de planeación también se centraliza en el cabildo (véase la gráfica 2).¹³ Ciertamente, éste representa el cuerpo político electo y supone una cierta representatividad de intereses, pero en la mayor parte de los casos se impone la decisión del alcalde por el predominio de una facción política en el ayuntamiento, lo cual atenta contra la pluralidad real en las decisiones y en la configuración de los planes. Esta situación aún predomina, si bien existe una intención de cambio que se manifiesta sobre todo en los municipios del norte del país.¹⁴

¹³ Las gráficas de nuestro texto se presentan en comportamientos porcentuales porque así resultan más claras, sin embargo, dada la conformación de la muestra, también es posible acceder a cifras ponderadas de la base muestral que corresponden al universo (2 392 municipios). Éstas pueden consultarse en el Departamento de Administración Pública del CIDE.

¹⁴ Véase al respecto Victoria Rodríguez y Peter M. Ward, *Policymaking, Politics, and Urban*

Gráfica 2. Primera instancia de planeación reconocida en su municipio

Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

En lo relativo a los planes y a su cumplimiento encontramos datos que podrían resultar en cierta medida contradictorios, pero que en realidad no lo son tanto. A la pregunta sobre el grado de cumplimiento de los planes en el total de la muestra, encontramos un porcentaje más alto (77%) de municipios que cubren entre 50 y 100% de lo previsto en ellos, tal y como se aprecia en la gráfica 3.¹⁵ Sin embargo, hay que hacer notar que en muchas ocasiones nos encontramos con planes de desarrollo poco claros, cuyos logros, al ser evaluados por los participantes, pueden parecer sobredimensionados, pues no se cuenta con una relación de índices de cumplimiento bien definidos.

Al trasladar nuestros cuestionamientos hacia los resultados alcanzados en los programas de servicios municipales, el sentido de la respuesta se reserva a aspectos más precisos en su cuantificación. En este punto se pidió a los responsables que establecieran hasta qué porcentaje se cubrieron las metas programadas para cada servicio en el último año. Las cifras se reducen sensiblemente en comparación con la percepción que se tiene para el Plan Municipal de Desarrollo en su conjunto. El porcentaje de municipios con logros por arriba de 75% de cumplimiento es sumamente bajo, tal como se aprecia en el cuadro 1. Aquí cabe reflexionar nuevamente sobre la propuesta de un municipio que actúe bajo una lógica estratégica en la construcción de políticas

Governance in Chihuahua, University of Texas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs (U.S.-Mexican Policy Report, núm. 3), 1992.

¹⁵ Si recogemos el grado de cumplimiento por estratos, nos percatamos de una disminución en el cumplimiento en los municipios con menos desarrollo.

Cuadro 1. Porcentajes de municipios que tuvieron un cumplimiento superior a 75% en sus programas ejecutados por tipo de servicio con base en los programas del último año

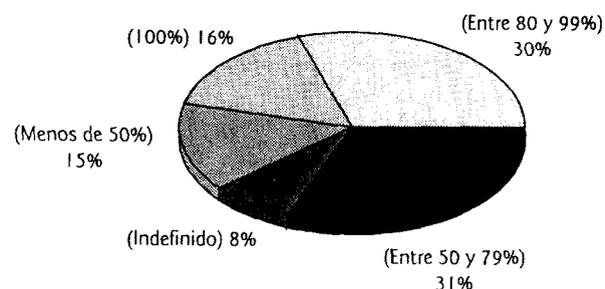
Servicio	Municipios encuestados (por estratos)		
	Alto	Medio	Bajo
Agua	34.0	21.7	12.3
Alcantarillado	12.8	14.7	0.9
Alumbrado	25.5	19.5	15.0
Seguridad pública	21.4	16.7	11.7
Limpia	15.0	20.3	10.01
Pavimento	7.9	15.6	6.0
Mercados	11.8	16.3	7.2
Panteones	34.4	21.0	7.8
Rastros	6.0	14.7	2.0
Parques	19.3	20.3	7.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

públicas orientadas a crear sus propias condiciones de implementación y alcanzar de ese modo mejores resultados.

Pasemos ahora a analizar cuál es el perfil que se plantea para el servidor municipal. En la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* se aplicaron entrevistas a funcionarios municipales, encargados o participantes en las áreas de servicios municipales, finanzas, administración y planeación. En la pregunta sobre las características que debe tener el funcionario municipal se ofreció el siguiente listado, y se pidió que señalaran tres de las cualidades básicas que debe poseer:

- a) Participación política.
- b) Conocimiento del municipio.
- c) Experiencia administrativa.
- d) Militancia partidista.
- e) Capacidad de liderazgo.
- f) Habilidades técnico-administrativas.
- g) Ética y responsabilidad.

Gráfica 3. Porcentaje de objetivos cumplidos

Fuente: *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

- h) Conciencia nacional.
- i) Cultura general.
- j) Espíritu de servicio.

Los resultados —para el total de la muestra— destacan como principal característica del funcionario municipal “el conocimiento del municipio”, con cifras que van desde 48.8 hasta 78.8% de mención, dependiendo del área funcional encuestada (administración general, finanzas o servicios, como se estableció para el presente trabajo). En realidad, esta respuesta se vincula a lo que los entrevistados consideran un mejor manejo de información para poder decidir. Los siguientes dos elementos que también alcanzan altas frecuencias, dentro de las tres características más importantes del funcionario municipal, son la experiencia administrativa y el espíritu de servicio, respectivamente. En orden descendente, dos respuestas que también alcanzan cifras considerables son las relativas a la ética y a la responsabilidad y las habilidades técnico-administrativas. De hecho, aparecen mencionadas entre las tres características solicitadas con porcentajes que oscilan entre 10 y 26.3 por ciento.

Estas respuestas nos colocan ante un perfil tentativo de funcionario que privilegia el conocimiento global asociado con la experiencia administrativa y el espíritu de servicio.

Sin embargo, además de una posición comprometida, el reto de los cambios exige también una mejor preparación. ¿Cuáles son los puntos en los que, según la perspectiva de los participantes, es necesario impulsar la administración municipal?

Cuadro 2. Necesidades de fortalecimiento

Área a la que pertenecen los funcionarios	Área básica que en su opinión debe reforzarse	Porcentaje de mención
Servicios públicos	Planeación y programación	48.2
Administración y planeación	Organización y sistemas administrativos	53.9
Finanzas públicas	Planeación y programación	55.8

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, CIDE/INEGI, 1993.

Los mismos funcionarios, al ser cuestionados sobre la necesidad de mejorar ciertos conocimientos a fin de acceder a resultados más satisfactorios en la gestión, destacaron como principales aspectos por reforzar los que se detallan en el cuadro 2. Aquí aparece una fuerte preocupación por los procesos de planeación y programación, y por la organización y los sistemas administrativos. Estos temas destacan —como posibilidades u opciones del cuestionario— por encima de tópicos legales, financieros y contables, técnicos, de análisis y negociación política, sociales, de control y evaluación, de desarrollo regional y de ecología.

Resulta interesante la importancia asignada a las funciones de organización y de planeación-programación. Al parecer, desde la óptica de los munícipes, el hecho de contar con puntos de anclaje para las actividades administrativas resulta un elemento de certidumbre necesario dentro del marco de decisiones públicas. En el fondo, resulta demasiado criticable pensar en la planeación, sobre todo desde su concepción rígida o tradicional, como una solución mecánica a los problemas municipales. De hecho, desde nuestro punto de vista, se debe otorgar un alto valor a los procesos de planeación, pero siempre y cuando posean una amplia flexibilidad de ejecución y se planteen desde una perspectiva estratégica.

El valor de los planes se acentúa por su importancia como guías en la decisión. Al respecto cabe destacar el argumento de Mejía Lira que dice:

...para los sistemas de planeación se requiere un diagnóstico adecuado, además de una consideración sobre los cambios que se esperan en el futuro. Se admite que estos cambios pueden ser determinados por técnicas diversas, como son la proyección de elementos, la simulación, la construcción de escenarios. Por otra parte, el plan deberá contener una definición clara de objetivos y una estimación del tiempo en que se espera alcanzar los objetivos. También es aconsejable el uso de metas, como subobjetivos o cuantificación de metas, en las que el uso del presupuesto por programas es muy sugerente para este cometido.¹⁶

Otro elemento que se considera básico es el de "organización y sistemas administrativos". La preocupación por ese campo comprende varios temas. En realidad, persiste entre los funcionarios un sentimiento de carencia en relación con los elementos para la operación cotidiana de servicios y, en general, para las labores concretas que exige la administración municipal.

Los estudios realizados sobre la situación que guardan las administraciones locales demuestran un atraso notorio en relación con las agencias federales, y mucho más alto en contraste con el sector privado. En la medida en que se abre la posibilidad de intercambios innovadores entre las esferas de acción pública y privada, aparece o nace también la obligación de fortalecer los mecanismos administrativos en las gestiones locales. Las mezclas que incorporen esquemas o criterios de mercado exigen un cierto proceso de "igualación" de condiciones (sobre todo de operación financiera y administración de recursos) que sienta las bases para un mejor aprovechamiento de los recursos y una combinación provechosa de lo público y lo privado. A su vez, la necesidad de mejores respuestas se conecta directamente con el "resurgimiento" —para algunos surgimiento— de la sociedad civil, a la cual se debe ofrecer políticas de servicio eficientes.

Aquí se vuelve a presentar la necesidad de incorporar un mayor número de participantes en la decisión; se debe romper esa inercia de las decisiones centralizadas que se ha detectado en el aparato municipal, pero también dar cabida a los reclamos de los distintos públicos de forma más abierta. El proceso descentralizador debe transitar a lo largo de todos los niveles de gobierno, no podemos olvidar que existe una relación entre la búsqueda de eficiencia en lo administrativo y la necesidad de cambiar las condiciones que guarda la decisión entre los

¹⁶ José Mejía Lira, *op. cit.*, p. 7.

niveles de gobierno. Un Estado descentralizado podrá transmitir esta condición a todos sus niveles (federal, estatal y municipal), facilitando las acciones administrativas autónomas en la construcción de políticas locales.

El problema es sembrar y cosechar en campo fértil las intenciones y obligaciones funcionales de cambio.¹⁷ Por ello es prioritario buscar formas de impulsar las gestiones locales hacia un punto mayor de eficiencia en su labor. Esta búsqueda parte de las condiciones actuales de normatividad y programación, pero requiere también de una incorporación imaginativa de variables susceptibles de aparecer en escenarios nuevos en el corto y mediano plazos. Sobre esto regresaremos en la parte final del presente texto.

Los servicios municipales

Los servicios han sido identificados en diversas ocasiones como el elemento sustantivo de la gestión municipal. Para algunos, esta tarea termina por definir y justificar al propio gobierno municipal. Desde nuestro punto de vista, los servicios públicos a cargo del municipio constituyen la cara más aparente y el primer punto de contacto entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, no pueden verse exclusivamente como una tarea obligatoria burocrática. Cerrarse a una concepción de ese estilo despoja al servicio de su valor estratégico como elemento clave para el desarrollo municipal integral y, de hecho, demerita su carácter de herramienta fundamental en la planeación urbana del gobierno local.

Debemos recordar que la labor municipal es compleja en sí misma por cuanto supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores sino también concertaciones con los niveles de gobierno y con la sociedad para adoptar, formular e implementar sus acciones o políticas (*policies*). Por un lado, la red de conexiones gubernamentales convierte a la administración municipal en una "institución de la administración pública local con relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través del orden federal".¹⁸ Por otro

¹⁷ La búsqueda de un desarrollo menos desequilibrado no es solamente una "buena intención", significa una condición de estabilidad elemental para el sistema político-económico.

¹⁸ Rodolfo García Del Castillo, *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 3, AP), 1992, p. 24.

lado, la relación con la sociedad puede modificar la tendencia de las decisiones y obligar a un manejo flexible en la puesta en marcha de los programas de servicios. Aun así resulta útil contar con una “visión de futuro deseado” como marco orientador de los ajustes.

En principio, el gobierno municipal, a partir de las reformas al artículo 115 del año 1983, tiene a su cargo la prestación de los servicios. El texto constitucional correspondiente establece:

Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) agua potable y alcantarillado, b) alumbrado público, c) limpieza, d) mercados y centrales de abasto, e) panteones, f) rastros, g) calles, parques y jardines, h) seguridad pública y tránsito, i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa financiera.¹⁹

El sentido del artículo hace renacer en el municipio la obligación de la provisión. Aun así, se puede pensar en la participación del gobierno estatal y federal y, por supuesto, en el concurso de agentes privados en el proceso de prestación. La lista de servicios no es limitativa y abre la posibilidad de incorporar servicios distintos de los previstos.

En la práctica, para un número importante de municipalidades, los servicios como agua y alcantarillado y en buena medida el de alumbrado, no recaen estrictamente sobre sus aparatos administrativos, si bien es cierto que su participación en mantenimiento y obra es, en ciertos casos, muy considerable. En realidad existen notorias diferencias en cuanto al grado de responsabilidad asumido por los municipios de acuerdo con sus condiciones.

Los datos de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* brindan un mapa bastante claro de la situación que guarda la problemática de servicios municipales en un marco global, aunque una información más precisa por región y estado puede perfeccionarse a la luz de estudios de caso.²⁰

Las hipótesis básicas que se manejan para el comportamiento de los servicios en el ámbito municipal son las siguientes:²¹

¹⁹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1992, pp. 491-492.

²⁰ En este sentido, la División de Administración Pública del CIDE ha realizado un esfuerzo importante en el análisis de casos, muchos de los cuales están publicados en su serie Documentos de Trabajo.

²¹ El desarrollo detallado de éstas y otras hipótesis, así como su análisis detallado aparecen

1) La cobertura de los servicios públicos es insuficiente en el caso de los municipios mexicanos. La situación de escasa cobertura se agrava en los municipios con menos recursos.

2) El principal problema u obstáculo para la prestación de los servicios es la escasez de recursos financieros.

3) Se prefiere la prestación directa de los servicios y existe todavía una baja utilización de esquemas “alternativos” en su prestación.

4) La calidad del servicio, medido en función de la eficiencia, eficacia, rentabilidad y presencia de estándares es crítico en la mayoría de los municipios del país.

Los datos recabados a través de la encuesta constatan, en un primer momento, las hipótesis que, por otro lado, se habían desprendido de trabajos anteriores.²²

Sobre la cobertura de servicios en los municipios, la encuesta refleja una clara concentración de servicios en la cabecera municipal. En buena medida las alcaldías muestran marcada preferencia para las obras en la cabecera, ya que por lo general ésta es el centro de la vida política y social del municipio. Sin duda el carácter mismo de la administración sigue influyendo en la distribución de recursos, pues “la deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de los recursos en la cabecera municipal, que reproduce la que existe a nivel nacional”.²³ De acuerdo con la encuesta, la concentración de servicios se manifiesta en ciertos servicios como limpieza y drenaje. Si se consideran las cifras estimadas de “porcentaje de la población que cuenta con el servicio fuera de la cabecera” a decir de los funcionarios, el problema se hace evidente. En el total de la muestra se considera que 65.1% de la población cuenta con coberturas menores a 25%. En drenaje tendríamos —según la perspectiva de los entrevistados— 72.3% de la población que cuenta con coberturas por debajo de 25%. Para el agua se considera que 47.5% de los municipios tienen coberturas inferiores a 25%. Aquí hablamos de apreciaciones generales para los totales nacionales con base en la muestra, pero los valores son más pequeños en municipios

en Rodolfo García Del Castillo, *op. cit.* En esta sección el autor sólo retoma algunos puntos clave para una comprensión general.

²² Véase Rodolfo García Del Castillo, *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo 12, AP), 1993.

²³ Olmedo, *op. cit.*, p. 115.

Cuadro 3. Porcentajes de cobertura de los servicios de agua y drenaje

	Cobertura de servicio de agua potable						Cobertura de servicio de drenaje					
	Dentro			Fuera			Dentro			Fuera		
	Estrato						Estrato					
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Menos de 25%	0	3	19	45	43	57	0	32	64	58	71	85
Entre 25 y 49%	9	16	5	0	14	12	4	0	6	18	13	4
Entre 50 y 74%	17	14	6	29	27	25	12	27	15	17	11	1
Entre 75 y 99%	54	31	42	26	11	6	61	32	3	7	5	10
100%	20	36	28	0	5	0	23	9	12	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recabados en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

de estrato medio y bajo.²⁴ Una síntesis de los servicios de agua potable, drenaje, limpia y pavimentación aparece en los cuadros 3 y 4 (con porcentajes redondeados), los cuales ilustran la gran diferencia entre los comportamientos de la cobertura dentro y fuera de la cabecera municipal.

El comportamiento de los demás servicios a cargo del municipio es muy similar, lo cual corrobora la centralización de recursos. Aunque se aceptara que el mayor núcleo poblacional se asienta en la cabecera de los municipios, la distribución de programas y obras en ese punto es marcadamente injusta. Muchos alcaldes y/o funcionarios "olvidan" que el municipio va más allá de la cabecera y que un desarrollo armónico —incluyendo una planificación de crecimiento urbano con la reubicación de asentamientos conflictivos o inviables para el aumento poblacional— supone una mejor distribución de recursos y un apoyo diseminado en distintos polos de desarrollo municipal.

Con la intención de proporcionar un panorama claro sobre las siguientes hipótesis, se presentan cuadros y gráficas que sintetizan el comportamiento de las variables estudiadas.

Referente a los obstáculos para la prestación de los servicios municipales, se planteó a los funcionarios encuestados las siguientes opciones que serían consideradas para cada uno de los servicios:²⁵

- a) Falta de recursos financieros.
- b) Problemas administrativos.
- c) Falta de personal capacitado.
- d) Dispersión de la población.
- e) Condiciones geográficas del municipio.
- f) Otros.

El problema financiero fue destacado por los entrevistados de manera notable. El cuadro 5 resume la opinión de los funcionarios sobre el obstáculo financiero en la prestación de cada servicio. Las opiniones que identifican el problema de la falta de recursos financieros como la principal barrera para el mejor manejo de los servicios, se ubican por arriba de 40% en la mayoría de los servicios. Algunas "desviaciones" tienen su explicación, por ejemplo, en los casos de mercados y rastros

²⁴ R. García Del Castillo, *Encuesta Nacional...*, pp. 33-36.

²⁵ Esta pregunta se planteó en la cédula de servicios públicos aplicada a los encargados de las áreas responsables de la administración y prestación de servicios y/o de obras públicas.

Cuadro 4. Porcentajes de cobertura de los servicios de limpia y pavimentación

	Cobertura de servicio de limpia						Cobertura de servicio de pavimentación					
	Dentro			Fuera			Dentro			Fuera		
	Estrato			Estrato			Estrato			Estrato		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Menos de 25%	0	32	45	58	48	93	0	32	67	73	67	91
Entre 25 y 49%	0	5	0	12	14	2	21	19	10	18	8	8
Entre 50 y 74%	29	28	11	24	19	5	37	17	9	9	14	0
Entre 75 y 99%	67	19	20	6	14	0	37	22	8	0	11	1
100%	4	16	24	0	5	0	5	10	6	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recabados en la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

Cuadro 5. Frecuencias y porcentajes que identifican como problema más grave la falta de recursos financieros

Servicio	Total frecuencias*	Total	Medio	Alto	Bajo
Agua	1 514	63.3	24.9	18.8	19.6
Drenaje	1 161	48.5	19.7	19.1	9.8
Alumbrado	1 307	54.6	22.4	12.1	20.2
Seguridad pública	990	41.4	14.7	14.5	12.2
Limpia de calles	1 299	54.3	21.4	18.4	14.5
Pavimentación	1 531	64.0	30.4	18.8	14.8
Mercados	872	36.5	—	—	—
Panteones	981	41.0	22.2	7.1	15.6
Rastros	527	22.0	10.2	6.8	5.0
Parques y jardines	1 124	47.0	23.3	12.1	11.6

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

* Las frecuencias aquí presentadas derivan de una estimación estadística que parte de la base muestral representativa (no proviene de un censo total).

se debe considerar el porcentaje de la “no respuesta”, pues ciertos municipios no cuentan con estos servicios.

Aunque se reconoce la escasez presupuestal como fuente de problemas para mejorar el desempeño, tampoco se puede argüir como punto totalmente insuperable. De hecho existen casos en los cuales con pocos recursos se aplican dinámicas participativas de corresponsabilidad o cogestión que rinden buenos frutos. También se puede echar mano de métodos sencillos creados *ad hoc* a las condiciones del municipio tratando de aprovechar sus ventajas particulares y respondiendo a las condiciones contextuales de aplicación.

En lo referente a los municipios grandes y medianos, mucho del éxito que se puede alcanzar depende de *a)* la capacidad creativa que se aplique en la administración tanto en recursos como en estructuras y procesos; *b)* una adecuada gestión o labor de cabildeo ante otros niveles de gobierno o agencias de apoyo, tanto públicas como privadas, y *c)* la explotación de las facultades en el uso de sus potencialidades,

Cuadro 6. Porcentajes de formas de prestación de los servicios públicos*

Servicio	Convenio estado federación			Convenio intermunicipios	Organismo descentralizado	Empresa municipal	Fideicomiso	Colabora con la comunidad		No menciona	Total
	Directa	Concesión	estado federación					Otra	comunidad		
Agua	57.86	3.43	18.10	2.26	5.73	1.67	1.34	6.86	1.67	1.09	100
Alcantarillado	47.95	6.19	11.75	0.0	5.73	0.0	0.0	4.10	0.0	24.29	100
Alumbrado	70.15	1.25	19.61	0.0	4.68	0.0	0.0	1.63	0.0	2.68	100
Seguridad pública	80.18	0.0	4.31	1.13	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	13.25	100
Limpia de calles	66.68	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	0.0	11.96	0.25	19.98	100
Pavimentación	34.28	5.18	25.92	0.0	0.25	1.13	0.0	15.26	2.17	15.80	100
Panteones	87.42	1.34	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.85	0.0	5.39	100
Rastros	36.16	5.18	1.25	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	57.40	100
Mercados	51.00	6.31	2.68	0.0	1.13	0.0	0.0	1.13	0.0	37.75	100
Parques y jardines	72.58	2.68	4.06	0.0	0.0	0.0	0.0	1.13	0.0	19.57	100

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

* Los porcentajes aquí presentados derivan de una estimación estadística que parte de la base muestral representativa (no proviene de un censo total).

que van desde las fuentes propias de ingresos hasta las técnicas de optimización de recursos.

El cuadro 6 muestra el predominio abrumador de la prestación directa sobre las demás modalidades de prestación de servicio. Al respecto pueden argumentarse varias cosas tanto en favor como en contra, pero desde nuestro punto de vista, en un contexto de optimización de recursos derivado de transformaciones profundas en la actuación estatal —como se vio en el primer apartado de este texto—, debe hacerse un mejor uso de las opciones de prestación de servicios incrementando en lo posible la participación privada y social, siempre según el criterio de una misión de lo público que haga del servicio un bien común y elemento de desarrollo integral. Sin duda, esto último supone la incorporación *a priori* de criterios políticos y posturas valorativas por parte del decisor.²⁶

Mucho de lo que se debe hacer se orienta a la innovación para administrar. Los gobiernos municipales deberán identificar las condiciones y las coyunturas en que desarrollan su gestión para poder generar formas de actuación innovadoras. Éstas pueden poseer un carácter particular que no necesariamente derive de fórmulas rígidas, sino que responda a condiciones particulares de la problemática que se enfrente.

En lo referente a la calidad, en la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* propusimos para su evaluación el uso de los siguientes indicadores: a) necesidad de recursos extras para los proyectos de obra; b) rentabilidad del servicio (con un criterio flexible que consideraba “rentable” una recuperación de por lo menos 60% de los gastos vía cuota o tarifa), y c) la existencia de estándares y/o controles en la prestación del servicio. Si bien estas variables no agotan el concepto de la calidad —sobre todo si se busca dotar a éste de un contenido amplio de relación en cuanto al objeto, la percepción social y el entorno— sí proporcionan una aproximación básica de las condiciones en que operan los servicios.²⁷

Los resultados obtenidos bajo nuestro concepto acotado de calidad se resumen en el cuadro 7.

De acuerdo con los resultados, cabe destacar tres puntos en el

²⁶ Rodolfo García Del Castillo, “Los servicios municipales de cara al futuro”, en E. Sandoval Forero, R. Gómez Collado, J. Gómez (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México, UAEM/Colegio de Posgraduados-CIDE, 1993, pp. 284-303.

²⁷ R. García Del Castillo, *Cobertura y calidad...*, pp. 7-17.

Cuadro 7. Porcentajes de la calidad de los servicios públicos

Servicio	Cumplimiento de programas de servicio (mayor a 75%)			Necesidad de recursos extras para cubrir programas			Rentabilidad del servicio			Existencia de estándares		
	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Agua	34.4	21.7	12.3	25.3	14.7	10.9	18.6	9.7	5.5	0.3	16.3	5.0
Alcantarillado	12.8	14.7	0.9	11.5	12.5	5.0	4.4	4.6	1.6	13.7	12.1	2.9
Alumbrado	25.5	19.5	15.0	23.6	13.8	10.4	13.0	1.7	21.0	22.2	15.4	22.0
Seguridad pública	21.4	16.7	11.7	16.5	6.8	6.1	3.6	0.0	5.5	15.0	12.0	5.0
Limpia	15.0	20.3	10.1	11.5	6.8	2.9	5.8	0.0	2.3	12.8	9.0	2.9
Pavimentación	7.9	15.6	6.0	24.0	21.7	7.4	5.6	5.4	2.1	17.0	15.0	5.0
Mercados	11.8	16.3	7.2	4.8	3.9	4.3	8.6	11.7	1.6	6.6	9.4	3.2
Panteones	34.4	21.0	15.7	7.8	5.1	3.2	17.2	12.4	2.1	13.6	11.0	3.4
Rastreros	6.0	14.7	2.0	5.9	7.1	1.8	6.6	11.4	2.1	6.6	13.3	0.5
Parques	19.3	20.3	7.0	16.1	12.4	6.1	2.2	4.3	2.1	15.0	11.1	1.8

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

comportamiento de los servicios: la baja "rentabilidad" (según nuestros criterios, ya de por sí flexibles), el pobre porcentaje de cumplimiento y la ausencia de estándares para los servicios. Sin duda estos focos rojos apuntan hacia la necesidad de una mejora en la gestión y, sobre todo, al uso eficiente de recursos materiales, técnicos y humanos.

Las finanzas municipales

Una constante dentro de las limitaciones para el mejoramiento de la administración municipal es, sin lugar a dudas, el financiamiento. A partir de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional se otorgó al municipio un mayor número de atribuciones. En dicha reforma se destacaba la importancia del manejo hacendario de los recursos municipales con una mayor autonomía. En la fracción IV de la Carta Magna se establece la libertad en la administración de recursos y se define su probable origen:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones. b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados. c) Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.²⁸

A pesar del sentido positivo de la reforma, por su intención de dotar a los municipios de un mayor flujo de recursos propios, en realidad el alcance objetivo de los cambios ha resultado sumamente limitado.

Por esta razón las hipótesis de la sección de finanzas de la Encuesta Nacional de Gestión Municipal se orientaron a detectar aspectos

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, UNAM, 1992, pp. 492-493.

globales del comportamiento financiero local. Se propusieron las siguientes:

- 1) El principal problema del municipio lo constituye el hecho de no contar con suficientes fuentes de ingresos.
- 2) El porcentaje de ingresos propios (administrados directamente por el municipio), tales como impuestos a la propiedad inmobiliaria, derechos y aprovechamientos, es muy bajo en relación con las participaciones federales.
- 3) El porcentaje de gastos corrientes en los municipios es muy superior al que se dedica a gastos de inversión. Esta relación denota un aporte mínimo del municipio al desarrollo de infraestructura municipal.

En relación con la primera hipótesis, la opinión de los tesoreros o de los funcionarios del área financiera consultados resultó nítida. El listado de problemas que se les presentó incluía:

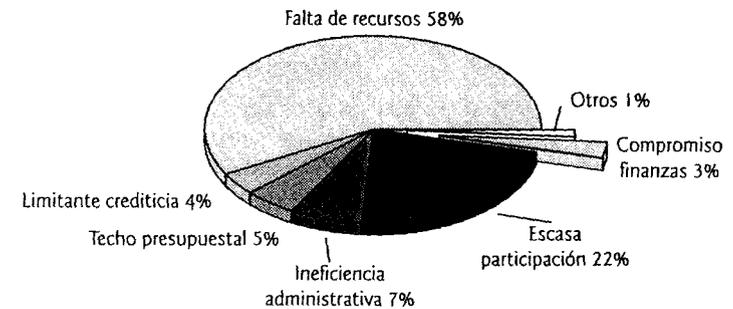
- a) Ineficiencia administrativa.
- b) Pocas posibilidades para generar ingresos propios.
- c) Limitaciones en el acceso al crédito.
- d) Determinación de techos presupuestales.
- e) Carecer de planes y programas financieros.

Desde su óptica, el principal problema financiero que enfrentan son las pocas fuentes de ingreso. Éste superó con mucho a los otros obstáculos listados.

La preocupación por contar con un mayor monto de recursos y fortalecer las fuentes de origen se ha convertido en punto clave para plantear modificaciones en el sistema fiscal. Apesar de ello, no podemos dejar de señalar que muchas de las opciones que se abrieron a partir de 1983 no han sido aprovechadas en su totalidad por las alcaldías, aunque no pueda afirmarse, de ninguna manera, que esto se deba a una falta de voluntad de los ediles, sino más bien a trabas originadas por el orden del sistema y a fuertes deficiencias dentro de las administraciones.

Los problemas que enfrentan las administraciones locales incluyen un número de factores clave que deben ser considerados en la restructuración interna de los municipios para poder dar paso, con mayor certidumbre, a modificaciones legales y programáticas. Por ello

Gráfica 4. Problema más grave en materia financiera



Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

resulta de suma importancia considerar la mecánica de funcionamiento de los municipios nacionales hoy en día. Éste era uno de los objetivos clave en la sección de finanzas de la encuesta.

En el análisis de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* los criterios utilizados para agrupar los datos que se obtuvieron fueron rígidos, pues se buscaba marcar un perfil ideal que diera paso a un municipio más autónomo y con capacidad de actuación. Este "tipo ideal" sirve de contraste para evidenciar las condiciones de operación de las haciendas municipales.

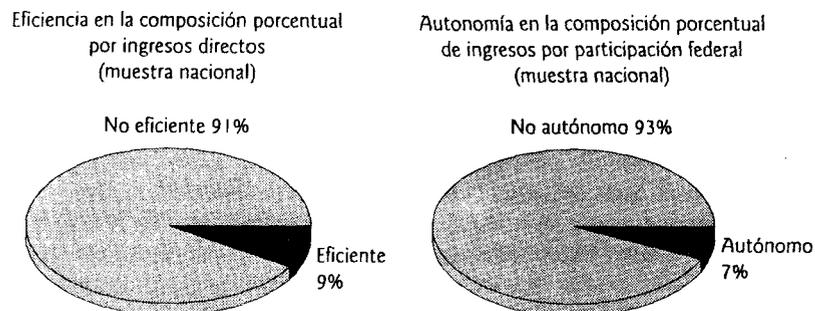
Para el caso de la relación entre ingresos propios y participaciones federales se planteó la conveniencia de contar con 60% de ingresos propios como condición *ideal* mínima de manejo presupuestal. La gráfica 5 refleja el comportamiento de la muestra en donde solamente 9% cumple satisfactoriamente con nuestra calificación.

En el mismo conjunto de gráficas se observa la relación de las participaciones federales. Aquí establecimos un criterio de 30% como máximo de participaciones federales para considerar una buena base de autonomía financiera. Dicha condición sólo fue alcanzada por 7% del total de municipios.

En lo relativo al gasto de inversión y el corriente, la relación entre ambos fue evaluada con base en el criterio de considerar como tope máximo de gasto corriente 60% y como inversión mínima 30%. Solamente 38.6% gasta hasta el límite "sano" de 60% en gastos corrientes, lo cual los ubicaría como administraciones con un manejo eficaz en

Gráfica 5. Calificación de los ingresos municipales respecto del último ejercicio fiscal de los encuestados (1992).

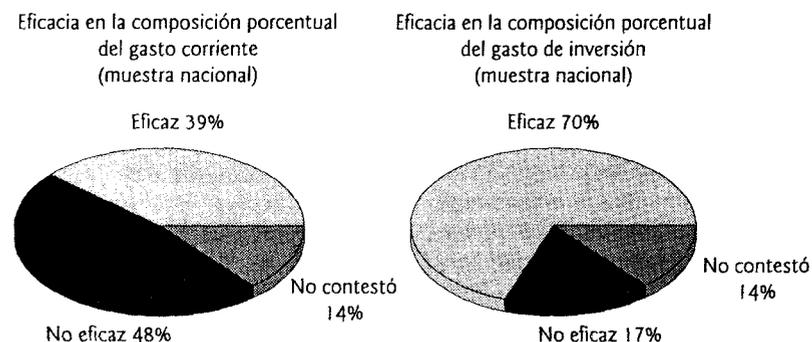
Principales fuentes de ingreso



Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

Gráfica 6. Calificación de los egresos municipales respecto del último ejercicio fiscal de los encuestados (1992).

Principales fuentes de egreso



Fuente: Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE/INEGI, 1993.

este rubro. Un 47.9% gasta por arriba de 60% en este renglón y el resto se ubica en la franja de no respuesta.²⁹

²⁹ En la gráfica 6 no se consideran las frecuencias de los encuestados que no respondieron a las preguntas de referencia, circunstancia que gráficamente amplía los porcentajes de eficacia y no eficacia presupuestos.

En el gasto de inversión (30% mínimo) cumplieron la expectativa 70% de los municipios. Una explicación de lo alto de este resultado lo encontramos en los apoyos extraordinarios vía subsidios o programas especiales. Pero cabe señalar que el monto de recursos propios que se orientan a la obra y/o infraestructura en general representa un porcentaje muy bajo en relación con el total, lo que habla de la poca capacidad autosustentable de desarrollo que poseen las administraciones locales en el actual marco de condiciones existentes.

La relación con las hipótesis muestra una primera constatación general en cuanto a los problemas de la hacienda municipal. Reiteramos que sólo se trata de un mapa general para dar paso a un conjunto de propuestas. Sin duda, después del análisis de estas tres áreas básicas (administración-planeación, servicios municipales y finanzas), se obtiene un panorama ilustrativo que nos permitirá hablar sobre las posibilidades de acción del municipio.

Hacia la búsqueda de alternativas innovadoras

El reto de la modernización municipal se enfrenta, como hemos visto, a un conjunto amplio de restricciones. Los problemas de los municipios pueden ser vistos desde distintos ángulos y se explican, en buena medida, por las limitaciones de carácter estructural. Un gran número de obstáculos que impiden o acotan la actuación municipal encuentran su origen en niveles de gobierno distintos del municipio. La centralización de las decisiones, las "amarras" legales, los límites formales de actuación, los intereses intergubernamentales con alto peso de protagonismo estatal y federal, etc., son factores cuya superación no queda estrictamente en manos de los municipios.

Pese a lo complicado de la situación, los gestores municipales necesitan explorar vías innovadoras para solucionar sus problemas. En trabajos anteriores hemos analizado un conjunto de posibilidades de mejora en la gestión municipal, sobre todo en la prestación de servicios públicos, que se circunscribían a los marcos normativos existentes y señalaban la necesidad de explotar opciones poco utilizadas.³⁰

Sin embargo, la velocidad del cambio, impuesta por el dinamismo del contexto nacional, obliga a ampliar y acelerar las discusiones en

³⁰ Rodolfo García Del Castillo y Misael Hernández Torres, *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 28, AP), 1994.

torno a las potenciales formas de solución, introduciendo nuevos elementos. La búsqueda de opciones se convierte de ese modo en un ciclo en constante movimiento. Así, la aparición de fenómenos derivados de la apertura económico-comercial o de la recomposición del poder político incorporan un sentido distinto a las necesidades de reforma municipal. Los mecanismos de acción requieren entonces de una adecuación a las condiciones cambiantes del contexto económico y de una postura crítica y abierta —de los decisores de política— para explotar las posibilidades que puedan nacer de las nuevas formas de relación gubernamental.

Este apartado recupera algunas propuestas que se orientan a la mejora de la gestión municipal en su conjunto. Se incluyen consideraciones que abarcan tanto cambios globales como modificaciones técnico-administrativas ligadas a actividades concretas del gobierno municipal. Por supuesto, se trata de aportar argumentos para la discusión, no de agotar el tema de las vías de solución posibles o potencialmente aplicables en el mediano plazo para atacar los rezagos del municipio mexicano.

Financiamiento con recursos propios

Como se ha visto, en general, prevalece una dependencia municipal de los recursos provenientes de las participaciones federales. De hecho, un alto porcentaje de los municipios mexicanos no alcanzaría a subsistir de no ser por el aporte federal. Aun en municipios que son capitales de estado y/o poseen un desarrollo medio se presentan serias dificultades.³¹ En algunos casos el gasto total de la administración municipal se cubre en 90% con participaciones. En el promedio nacional se consideraba que en 1985 los municipios mantenían un peso relativo de las participaciones cercano a 79% en relación con sus ingresos brutos.³² Las cifras recabadas en nuestra encuesta muestran que esta tendencia aún prevalece.

En alguna medida es necesario revertir la tendencia de excesiva

³¹ Rodolfo García Del Castillo y Alejandro Herrera Macías, "Problemática de los servicios públicos municipales: el caso de Oaxaca, Oax.", en J. Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, UNAM/Plaza y Valdés, 1994, pp. 27-49.

³² Hugo N. Pérez González, *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, México, CIDE (Documento de Trabajo 17, AP), 1994.

dependencia e impulsar la generación de ingresos propios. En general se identifican dos grandes fuentes de ingreso propias: las derivadas de los cobros por la prestación de servicios (básicamente derechos) y las que se originan de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria.

Los ingresos derivados de las contribuciones a la propiedad representan la parte fuerte de las entradas para los municipios. Sin embargo, en el promedio nacional, su porcentaje en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) muestra un severo retraso a lo largo de los años recientes. En un análisis comparativo sobre la evolución de este indicador se destaca que:

En cuanto a los ingresos propios el concepto más importante lo constituye el impuesto predial. Respecto de este impuesto, se observa que la recaudación del mismo experimentó una fuerte disminución a partir de 1983 ya que de representar 0.21% del PIB en 1980, ésta pasó a 0.07% del mismo en 1989, observándose una ligera recuperación a partir de 1990 debido al abatimiento de la inflación y a un esfuerzo importante registrado fundamentalmente por el Distrito Federal y algunos otros estados.³³

Esta variación negativa hace pensar en los efectos de conjunto de la reforma al artículo 115 en 1983. Desde la perspectiva de algunos autores, el traslado del cobro del impuesto a los municipios hizo recaer en administraciones poco consolidadas una responsabilidad que no pudieron manejar.³⁴

De este modo, en muchos casos la responsabilidad de cobro continuó en manos de los estados —mediante convenios— en detrimento de los montos de recaudación. Bajo la administración estatal se cayó en la desactualización de los padrones y el desinterés por agilizar u optimizar el cobro. Las tarifas presentaron un retraso y el pago por manejo administrativo, realizado por los estados a los municipios que no asumieron el cobro directo, mermó las posibilidades de aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos.

El impuesto predial presenta dificultades en su manejo, que se acentúan en la medida en que el desarrollo urbano y las deficiencias administrativas se vuelven críticos en las municipalidades.

³³ Alma Rosa Moreno Razo, "Programas y actividades para la modernización de la administración de los municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

³⁴ *Ibid.*

Otro de los impuestos vinculado a la propiedad inmobiliaria es el traslado de dominio. En buena medida tiene un nexo natural con el predial y, por supuesto, una relación directa con la evolución del mercado inmobiliario. Uno de los principales problemas de este impuesto: "...tiene que ver con la ausencia de mecanismos de control sobre las transacciones de bienes inmuebles, situación que puede inducir a que los notarios no asuman su papel de responsables solidarios del impuesto afectado".³⁵

El sensible retraso de la reforma al artículo 115, en relación con el manejo y aprovechamiento de los ingresos municipales propios, obliga a pensar en vías para agilizar el traslado del catastro y el manejo del impuesto predial a los municipios y sentar bases de operación que incrementen las fuentes de ingresos. Se busca abrir posibilidades, no trasladar problemas y déficit a los erarios municipales.

En este sentido es importante pensar en dos niveles de apoyo: el primero orientado a aspectos generales en torno al impuesto, y el segundo dirigido a los problemas técnicos y administrativos en su manejo. En el primer nivel destacan:

a) El impulso a cambios que amplíen y clarifiquen normativamente las atribuciones financieras del municipio en manejo de impuestos inmobiliarios. Se debe atender la necesidad de dar congruencia a las atribuciones de los niveles de gobierno en los problemas de fijación de tasas y determinación de bases (tarifas y actualización). Estas atribuciones recaen actualmente en el Congreso local; sin embargo, muchas de las normatividades estatales no son claras en materia de límites de acción entre el estado y el municipio.

b) La voluntad de traslado hacia las municipalidades por parte de los gobiernos estatales. Ésta se refleja desde la intención político-administrativa del cambio hasta el traspaso de datos congruentes y, en la medida de lo posible, actualizados.

c) La labor de colaboración financiera para la modernización municipal mediante créditos y/o recursos extraordinarios. También es básico contar con fondos dedicados al traslado de datos y a la modernización de procesos.

Con estas bases de ayuda es posible pensar en el perfeccionamiento de procesos técnicos, para lo cual es recomendable contar con:

³⁵ *Ibid.*

a) Asesoría de instancias federales y estatales en materia técnica en el traspaso y posterior manejo de datos, cuidando aspectos como un padrón depurado de contribuyentes, actualización de catastro, compatibilidad de procedimientos y programas.

b) Capacitación continua en modalidades de manejo administrativo, formatos de registro y actualización, métodos de tarificación, procesos de modernización global (incorporación de nuevos *software* y *hardware*).

c) "Paquetes de apoyo" para el traslado y/o manejo de impuestos inmobiliarios que incluyan a distintas instituciones públicas como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec). Estos paquetes incluirían tanto los recursos como la asesoría y la logística necesarias en el manejo del impuesto en cada contexto municipal.

Todos los apoyos específicos pueden verse desde un criterio crediticio en el cual se plantee un proceso de recuperación por vía de las recaudaciones. Con esto se garantiza la recuperación de fondos de los organismos de apoyo y se otorga a las municipalidades la posibilidad de mantener actualizado el proceso de cobro y administración de impuestos inmobiliarios.

Resulta muy importante considerar la potencialidad de los recursos provenientes de los gravámenes inmobiliarios. En el manejo de estos impuestos es necesario pensar de un modo integral, viéndolos no sólo como la fuente de financiamiento *per se* sino como la herramienta más lógica para impulsar el desarrollo urbano. Su efecto sobre el crecimiento urbano y las características que éste asume es directo. Por ello debe considerarse esta clase de impuestos como una variable importante en la definición de las proyecciones de aumento de asentamientos e incrementos en la demanda de servicios.

La posibilidad de aprovechar estos impuestos como instrumentos en la planeación urbanística se vería incrementada en la medida en que se lograra una política coordinada en materia de gravámenes en la regulación del mercado inmobiliario. Por ejemplo, cabe destacar que:

...las limitaciones al uso del suelo se definen a nivel municipal, pero la dotación de vivienda de interés social y la reducción de gravámenes se establecen a nivel federal o estatal: el registro catastral es municipal,

pero el de la propiedad es estatal. Esta falta de integración es, quizá, la limitación más importante para lograr la planificación del desarrollo municipal.³⁶

Los avances en la explotación y uso de este ingreso por parte de los municipios ofrece aún amplias posibilidades, sobre todo si se considera un panorama con estabilidad macroeconómica que represente un contexto favorable para el cobro de impuestos.

El contraste con otras realidades nacionales semejantes revela el potencial del predial:

...en el caso del impuesto predial como fuente generadora de ingresos, existe un gran potencial ya que países de similar desarrollo, como Argentina y Chile, recaudan montos muy superiores al que se recauda aquí, 1.46% y 1.17% del PIB respectivamente frente al 0.24% (en el caso de México).³⁷

Pasando a las fuentes provenientes de la prestación de servicios encontramos también una problemática compleja. Para convertir a los servicios en vía de acceso a mejores condiciones financieras de los municipios es necesario contar primero con un control adecuado de su operación —con un proceso contable y administrativo eficiente— y poseer capacidad de decisión en torno a las cuotas o tarifas por manejar. Pese a la obligación constitucional de prestar servicios por parte de las municipalidades, la realidad nacional ha impuesto un conjunto de límites administrativos y legales que obstaculizan el buen desempeño municipal.

En lo administrativo se presentan relaciones dentro de la red gubernamental que obligan a los decisores municipales a entrar en procesos desgastantes de negociación. Se debe recordar que muchos servicios inmiscuyen a otras instituciones distintas al municipio en su planeación y operación, tal es el caso del alumbrado público, el agua y el drenaje. Si a esto se suma la injerencia de otras agencias en distintos niveles, los puntos de fricción o conflicto, tanto vertical como horizontalmente, se multiplican, complicando aún más la implementación de políticas en materia de servicios.

En lo referente al cobro de cuotas o tarifas el problema es muy fuerte. Si bien se considera en la Constitución federal la posibilidad

³⁶ Luis Alfredo Castillo Polanco, *Regulación y gravamen de la propiedad inmobiliaria: una alternativa de acción municipal*, México, Banobras, 1994 (mimeografiado). Premio Banobras 1994.

³⁷ A.R. Moreno Razo, *op. cit.*

de cobro de ciertos servicios, no hay mucha claridad en normatividades específicas, como las Constituciones locales, donde no se precisan las facultades y limitaciones de los municipios.

Los montos de la tarifa o cobro específico por servicio, así como las modalidades que éste asumiría no recaen, en muchas ocasiones, en el ámbito de decisión municipal. De este modo las decisiones se ubican en los poderes estatales (generalmente el Congreso, pues es el que define y aprueba la Ley de Ingresos), que no necesariamente conocen los requerimientos municipales ni consideran el ámbito en que se aplicará determinada política recaudatoria.

Además de las barreras legales —a las que podría sumarse el mal uso de la facultad reglamentaria en los municipios— hay que considerar otros elementos que obstaculizan la explotación de las fuentes de ingreso provenientes de los servicios. De entre ellas cabe destacar:

a) El costo político que implica atentar contra una “costumbre” de no pago y los límites de contribución real que tienen los diversos sectores de la población.

b) La mala administración y el poco conocimiento técnico provocan una condición negativa en la calidad de servicio. Esto, a su vez, se refleja en un círculo vicioso de mala calidad y cultura de “no pago” en los usuarios.

c) El atraso en el manejo de la información de los servicios que impide tener una idea clara de la situación que guardan en relación con la cobertura y la calidad. En muchas ocasiones se desconocen las condiciones de distribución y operación en general (flujos, suministros, distribución urbana y/o por zonas de la demanda, costos de mantenimiento, etc.). Esta condición hace imposible establecer con precisión un costo real del servicio.

d) El manejo directo de la prestación como medio de control político limita la incorporación de agentes privados capaces de imprimir una lógica distinta a servicios como: agua, limpia, drenaje, etcétera.

Es conveniente hacer dos anotaciones sobre las barreras de cobro de servicio: la primera, en lo referente a la postura ciudadana en relación con el pago en sí, y la segunda, sobre su carácter de “adecuación” o no. Sobre la primera es interesante señalar que algunos resultados sobre opinión ciudadana en trabajos de encuesta están en contra de la idea generalizada de “resistencia al pago”. Una encuesta realizada en un municipio del Bajío demostraba la postura favorable en relación

con el cobro por recolección de basura a condición de una mejora en el servicio.³⁸ Sin embargo, en cuanto a la segunda, en la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal* encontramos datos interesantes para los servicios de agua, drenaje y alumbrado. Los pagos por agua y drenaje son considerados por la población encuestada como “adecuados” (59 y 43%, respectivamente) mientras la gran mayoría señala el “no pago” —aun en aportación voluntaria— como condición prevaleciente en el servicio de limpia (74 por ciento).

Estos datos ponen nuevamente de manifiesto la dificultad que implicaría la fijación de tarifas realistas o menos subsidiadas para los servicios. Sin embargo, en nuestra opinión, es importante fomentar la idea del cobro de servicios ofreciendo en contraparte una mejor calidad al cliente-ciudadano. Colocar, en paralelo, a los agentes del mercado puede hacer evidente la eficiencia o ineficiencia de la acción municipal y abrir paso al hábito de pago. Con todo, no puede pensarse ingenuamente en el mito de “la ineficiencia pública y la eficiencia privada”; es necesario evaluar con claridad procesos y costos, pero ello exige transparencia en cuanto a las cifras de inversión y gasto que manejan las direcciones municipales a cargo de los servicios.

Los programas de apoyo: el nuevo matiz

Otra vía que debe ser mejor explotada por los gobiernos locales es la de los programas de apoyo que ofrecen ciertas instancias públicas. No se trata propiamente de una forma innovadora en sí misma, pero el matiz que se otorga a algunos programas de apoyo permite hablar de un enfoque distinto para los problemas municipales.

Resultaría sumamente difícil querer exponer un listado global de programas de apoyo —que por otro lado no es la pretensión del documento—, pero sí es pertinente señalar algunos de ellos: los casos de Nafinsa (Nacional Financiera) y Banobras (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos).

De entre los programas de Nafinsa que tienen en cuenta al municipio, o bien son susceptibles de aplicarse en este ámbito, destacan:³⁹

³⁸ M. Hernández Torres y Alejandro Herrera Macías, *Administración municipal, servicios públicos y percepción social: un estudio de caso*, México, CIDE, 1993 (mimeografiado).

³⁹ Hugo N. Pérez González, “Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal”,

- a) Programas de estudios y asesoría.
- b) Programa de infraestructura industrial
- c) Programas de mejoramiento del ambiente.

También se relacionan, aunque de modo indirecto:

- d) Programa de apoyo financiero para la micro y mediana empresa.
- e) Programa de modernización.

La orientación natural de Nafinsa privilegia una labor hacia el sector industrial. Sus recursos se dirigen al financiamiento y al apoyo técnico para las empresas y, en general, para el desarrollo infraestructural. La relación con los municipios es generalmente de manera indirecta, pero muchos de sus programas pueden ser aprovechados por los gobiernos municipales para conseguir mejores condiciones de crédito en proyectos específicos.

En el caso de Banobras, su trabajo con el municipio se da de una manera más directa. Su función de banca de desarrollo se cristaliza por medio del apoyo financiero y técnico. Se caracteriza por una labor de intermediario financiero que canaliza créditos en condiciones preferenciales para el desarrollo de infraestructura urbana y de beneficio social.

El manejo de los créditos a municipios y estados se da a través del Fomun (Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal), y los sujetos del crédito pueden ser los gobiernos estatales, gobiernos municipales, empresas paraestatales y paramunicipales. Las solicitudes deben hacerse en la delegación regional de Banobras que corresponda.

Además del Fomun, el banco maneja los siguientes fondos:

- Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).
- Programa de Fortalecimiento Municipal (Fortamun).
- Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (Fonhapo).

El quehacer de Banobras está en proceso de ampliación. Ante la urgencia de otorgar al municipio vías para financiarse, la labor de intermediario financiero cubierta por el banco está en posibilidades de

Federalismo y desarrollo, México, agosto de 1993 (edición especial), pp. 28-29. Premio Banobras 1993.

ampliación. En el futuro algunas operaciones de deuda o emisión de bonos municipales —si se modifican las barreras legales— pudieran contar con el aval de esta institución.⁴⁰

En su trabajo de impulsar el mejor uso de recursos también se manejan programas específicos. Destaca una partida especial de recursos que provienen de una línea especial de crédito otorgada por el Banco Mundial para el Programa de Infraestructura Fronteriza (Priaf). Se maneja también un grupo de municipios piloto dentro del Programa de Modernización de la Administración Municipal, en donde se apoyan acciones orientadas a fortalecer la contabilidad financiera municipal, los sistemas de información general, las tecnologías de apoyo técnico administrativo, etcétera.⁴¹

Es muy importante subrayar el interés particular que las instituciones prestan para el apoyo a la administración como proceso en el ayuntamiento. Sin duda resulta claro que la condición funcional positiva de la administración y su depuración profunda según criterios más severos (ceranos a los empresariales) es un prerrequisito para incorporar algunas innovaciones en materia financiera.

Por ejemplo, es impensable dar paso a procesos de apertura a los mercados financieros internacionales, al manejo más autónomo de procesos de endeudamiento y a la emisión de compromisos financieros o bonos (aunque por el momento no estén previstos en la ley), sin antes hacer del municipio —más correctamente, de algunos municipios— sujeto de “calificación internacional”.

La base para acceder a un mayor desarrollo y solventar sus inversiones con perspectivas de mediano y largo plazos pasa por la necesaria actualización de mecanismos administrativos. Así, es posible determinar los flujos con los que cuenta el municipio facilitando su acceso al crédito y aclarando sus posibilidades de endeudamiento. Se busca precisar fuentes (predial y participaciones en principio) que garanticen un flujo de repago a los inversionistas potenciales.

⁴⁰ Actualmente Banobras maneja bonos de desarrollo y ha garantizado emisiones para proyectos específicos, sobre todo de carreteras.

⁴¹ Virginia Alcántara Palma, “Un perfil jurídico de los municipios mexicanos. Objetivos y responsabilidades”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

Alternativas futuras de mejora, planteamiento global

Sin lugar a dudas la búsqueda de alternativas en materia de mejora administrativa y fuentes de financiamiento se encuentra en un punto clave de discusión. Cada vez resulta más notoria la necesidad de un cambio en la normatividad para dar acceso a los municipios a un mayor margen de maniobra administrativa y financiera. Este problema no se circunscribe a un aspecto técnico, de hecho involucra un cambio político y social muy fuerte en donde será necesario romper inercias negativas que aún persisten en el sistema político mexicano.

Pero aun con las dificultades que toda transformación implica es necesario al menos puntar algunas de las posibilidades que deben ser exploradas en el futuro cercano para otorgar al municipio un papel protagónico en el desarrollo. A continuación se listan algunos de esos temas por estudiar, más con una intención de abrir discusión que de limitar o agotar las posibilidades temáticas de la agenda en cuestiones locales y municipales.

1) Modernización municipal integral. Ésta es la base —como se ha dicho— para poder acceder a otros medios de mejora y sentar bases para otorgar al municipio capacidad de convertirse en agente activo de desarrollo. La modernización incluye cambios en los procesos y estructuras, pero también comprende una profesionalización de los participantes en las administraciones locales. Algunas modificaciones se mencionaron en el texto, pero quizá es importante rescatar algunas de ellas, como por ejemplo:

- a) Integrar una visión del municipio de acuerdo con posicionamientos estratégicos para el logro de metas u objetivos que emanen de una misión que se construya concertadamente generando su propia viabilidad.
- b) Actualización de las bases de operación administrativa, racionalizando estructuras y funciones, incorporando esquemas, metodologías, técnicas específicas, manuales, etcétera.
- c) Capacitación en áreas básicas como planeación, organización, gestión y habilidades técnicas.
- d) Cambio en el contenido centralizado de las decisiones, abriendo espacios para descentralizaciones dentro y fuera del aparato administrativo.
- e) Incorporación de métodos y tecnologías flexibles que faciliten su uso *ad hoc* y no impongan rígidamente fórmulas de solución.

f) Fortalecimiento del manejo contable desde criterios más fuertes que permitan establecer claridad en los flujos financieros no sólo de ejercicio presupuestal sino de “partida doble” con manejo de estados financieros precisos.

2) Manejo de las opciones de participación privada. Esto supone una mejor inducción de la participación del sector privado, echando mano de opciones hasta ahora poco explotadas, como privatización, concesiones, contrataciones y subcontrataciones.

Cabe subrayar la importancia que pueden alcanzar instrumentos como el Contrato de Prestación de Servicios, que establece una relación jurídica privada. Este mecanismo ofrece amplias ventajas —en ciertas obras y con la presencia de organismos descentralizados— para el municipio y el implementador del proyecto, entre las que destacan las siguientes: a) el proceso de adjudicación es más expedito y eficiente; b) el municipio no interviene directamente en la supervisión de la obra; c) los recursos son del implementador, lo que asegura la continuidad de la obra; d) el riesgo de inversión recae en el mismo; y e) el municipio no resiente la carga económica de la obra.⁴² Por supuesto, este tipo de contrato funciona en el caso de servicios que generan ingresos continuos y pueden asegurar flujos de repago. Un ejemplo típico es el de las plantas tratadoras de agua que cuentan con un mercado amplio.

También ofrecen posibilidades abiertas a la inversión privada, como en los casos del servicio de agua y limpia, manejados a través de contratos o de concesiones.⁴³ En caso de optar por esta forma de prestación, deben establecerse con claridad las condiciones de funcionamiento y delimitar las responsabilidades de ambas partes (municipio-agentes privados) para garantizar la continuidad, distribución y mejora del servicio. Por lo general se manejan contratos y no concesiones, aunque existen confusiones en su distinción por parte de los municipios.

Al incorporar participación privada, dadas las peculiaridades de cada uno de los servicios, es necesario realizar una tipificación y segmentación de cada una de las partes del proceso. De ese modo se pueden idear alternativas integrales o por partes.

3) Políticas de tarifación con subsidios cruzados. El cobro de los

⁴² Véase, por ejemplo, Francisco Riveroll O., “El contrato de prestaciones de servicios, una excelente alternativa de financiamiento para los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

⁴³ Véase, por ejemplo, Rodolfo García Del Castillo y Misael Hernández Torres, *op. cit.*

servicios debe establecerse sin olvidar el fin último del gobierno: la garantía de favorecer el mejoramiento global de la sociedad. Por ello una preocupación medular es mantener equidad y continuidad en los servicios. En este orden de ideas, el cobro por servicios debe distinguir los grupos, zonas o segmentos afectados y la capacidad de pago de los virtuales contribuyentes.

Si se sabe el costo del servicio, por un lado, y la capacidad de pago de los grupos beneficiados, puede estructurarse un sistema de subsidio de acuerdo con consumos promedio, los costos marginales y la elasticidad de la demanda a determinados precios. De este modo se justificaría la aplicación de subsidios cruzados o en caso necesario explícitos y generales. Conociendo estos datos se tiene también una idea más clara en relación con los precios del mercado desde los cuales es factible pensar en la incorporación del sector privado. En caso de privatizar, concesionar o contratar se puede establecer una tarifa tope para cada tipo de contribuyente. Por supuesto, cada servicio exige un análisis particular que considere sus características legales, programáticas, de coordinación y administrativas.

4) Participación ciudadana activa. El aumento de la participación ciudadana en los procesos de ejecución e incluso decisión de las acciones públicas genera un nuevo contexto para las administraciones municipales. El aumento de las ONG y la organización espontánea en torno a demandas obliga a las municipalidades a pensar en formas para convertir esa fuerza en participación para la solución. Incluso algunas iniciativas gubernamentales como el Pronasol pueden provocar efectos de fortalecimiento de los esquemas autónomos de organización social que, por otro lado, en el caso de México se ligan directamente a tradiciones culturales. Según esta interpretación, un panorama posible es aquel en que “puede darse un aumento de la capacidad autónoma de organización de los agentes sociales (sociedad civil)”.⁴⁴

El paso de incorporar el sector social a la operación, prestación de servicios y realización de obras constituye una posibilidad con muchas aristas de aplicación. En realidad las condiciones regionales y subregionales del país ofrecen un campo aún poco explorado de opciones que pueden beneficiar a las municipalidades de distintos grados de desarrollo. En casos de alta marginalidad o dispersión, la participación de las comunidades es vital para mejorar su calidad de

⁴⁴ Martha Gutiérrez Mendoza, *Organización social en la nueva relación Estado-sociedad en México*, México, CIDE, 1993, p. 88. Tesis de maestría en Administración Pública.

vida dentro de esquemas simples de organización y manejo transparente de recursos.

En circunstancias de mayor desarrollo (ciudades grandes y medias) entrarán más rápido temas como el *accountability*, es decir, la determinación de responsables y la obligación de rendir cuentas públicas, pues sociedades más conscientes en la petición de cuentas exigirán una relación de interacción mucho más fuerte en un plazo menor.

5) Procesos de endeudamiento con mayor participación privada. Aunque en el contexto actual los factores inflacionarios y el desplazamiento a la alza de las tasas de interés pueden actuar en contra de esta opción, si se alcanza un grado razonable de estabilidad, la alta competencia entre los mercados financieros puede significar una oportunidad para conseguir mejores condiciones en la contratación de créditos. Por supuesto, es muy importante que los municipios conozcan primero cuáles son los pasos a seguir en la contratación de deuda cumpliendo con las previsiones que marca la ley. La participación de la SHCP en este aspecto es central. La inscripción y garantía de los créditos contra la asignación de participaciones señala los límites para contraer obligaciones y facilita las operaciones con la banca comercial en la medida en que garantiza la recuperación contra un elemento seguro (las participaciones que en caso de incumplimiento son intervenidas descontando el monto de las obligaciones vencidas).⁴⁵

El conocimiento de la oferta de crédito de los organismos financieros privados puede pasar a ocupar un lugar preponderante entre los responsables de las haciendas municipales, el no contar con una idea clara del proceso de endeudamiento y las ofertas crediticias podría conducir a decisiones precipitadas o erróneas cuyo costo para el municipio puede ser muy alto en el mediano o largo plazos.

Se puede también asumir otro tipo de deudas para obras específicas, siempre que se cuente con el aval de instituciones como Nafinsa y/o Banobras. Sin embargo, este procedimiento requiere de una definición clara de la utilidad pública de la inversión y, sobre todo, de los pormenores del proyecto. De este modo surge la posibilidad de acceder a recursos provenientes de organismos de apoyo internacional (por ejemplo el Banco Mundial) e incluso del mercado internacional de ca-

⁴⁵ Luis Álvarez Arellano, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

pitales. Ésta es una de las alternativas que paulatinamente deberá decantarse, perfeccionando sus formas de aplicación.

6) Emisión de bonos. Esta posibilidad no puede ponerse en práctica bajo la actual condición normativa. Concretamente se prevé:

Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para emitir bases de contratación de empréstitos sobre el crédito de la nación (artículo 73, fracc. VIII).

Prohibición absoluta a los Estados para contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional (artículo 117, fracc. VIII).⁴⁶

Sin embargo, es posible pensar en mecanismos de intermediación que permitan acceder al mercado de bonos. Un paso inicial es la creación de bonos por proyecto específico, como ya se ha hecho para la construcción de varias carreteras en el país. En estos casos se aplica la concesión en su sentido real, lo que permite la recuperación por medio de tarifas. Por supuesto, el respaldo para asegurar la recuperación se basa en los aportes del gobierno federal a través de la banca de desarrollo.

Además de las barreras legales existen otros obstáculos para abrir de lleno la posibilidad del uso de bonos. Por ejemplo, aún es muy complicado para los municipios, incluso para los más desarrollados, cubrir las expectativas de una calificación de crédito internacional o de *rating*, que considera una evaluación integral de: a) riesgo del país; b) relaciones intergubernamentales; c) entorno administrativo; d) estructura y crecimiento económicos; e) desempeño fiscal y flexibilidad; f) posición financiera y políticas.⁴⁷

Otro obstáculo lo constituyen las limitaciones legales a la capacidad de imponer gravámenes y las prácticas contables incompletas. En este último punto falta contar con una serie de acciones concretas, entre las que destacan: balance de operaciones corrientes, balance de capital como porcentaje de ingresos, transferencias intergubernamentales como porcentaje de los ingresos propios, crecimiento de gasto

⁴⁶ V. Alcántara Palma, *op. cit.*

⁴⁷ Steven Zimmermann, "Un análisis de experiencias extranjeras en financiamiento y desarrollo municipal. Ejemplos para México", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.

corriente, inversión en capital, deuda total y apoyada, así como el servicio de la misma, relaciones financieras contra el PIB.

El serio atraso en materia de usos y técnicas financieras marca un reto inicial a superar, pero existen fuentes de repago (como el predial y las participaciones) que permiten pensar en la creación de modelos de financiamiento acordes con la realidad mexicana. Estos esquemas dejarán fuera a un amplio número de municipios y, en caso de no ser bien manejados, pueden conducir al endeudamiento excesivo de las municipalidades.

Las reflexiones finales simplemente pretenden llamar la atención sobre algunos de los temas que deberán considerarse en la agenda de discusión acerca de la modernización municipal. Sus líneas generales cierran un planteamiento global inicial y un diagnóstico general; sin duda introduce puntos clave, pero de ningún modo los señala todos. Sin embargo, dada la prioridad que tienen los problemas de eficiencia y financiamiento, adquieren un gran interés para el análisis profundo al que sin duda se someterán en el corto plazo.

Comentarios y reflexiones finales

Las características del texto, como trabajo analítico de diagnóstico y propuesta, impiden acceder a conclusiones contundentes. Por ello deseáramos dedicar este espacio final a un conjunto de reflexiones que en cierta medida recuperen elementos globales de la problemática analizada, así como de los ejes más generales que permiten ubicar algunas de las propuestas presentadas en el texto.

La evolución del municipio mexicano en los últimos años, a partir de las reformas de 1983, ha enfrentado serios retos. El punto de arranque de las municipalidades y su posterior evolución ha sido diverso. En el camino por convertirse en una institución protagónica en el desarrollo, algunos ayuntamientos han quedado rezagados por sus propias carencias y/o las desventajas estructurales que enfrentan.

El redimensionamiento estatal y en general la discusión de temáticas como la eficiencia, los límites e interrelación de las esferas pública y privada, la recomposición de las redes intergubernamentales y el resurgimiento de la sociedad civil, permean el análisis de los gobiernos locales.

Paulatinamente, la necesidad de cambio cobra mayor importancia en el espacio municipal. El papel de los gobiernos locales se reevalúa a

la luz de una necesidad inaplazable de generar un desarrollo más equilibrado o, al menos, de proporcionar una respuesta directa a los reclamos urgentes de la ciudadanía. El municipio puede desempeñar un papel activo en el desarrollo siempre y cuando se le otorgue un margen de maniobra más amplio que, a su vez, sea capaz de mejorar sus condiciones de operación internas. El gobierno municipal requiere de una implementación concertada de estrategias guiadas por una perspectiva que privilegie el carácter público de la acción municipal.

El diagnóstico adecuado de los problemas que enfrentan las municipalidades es un paso importante para poder trazar alternativas de solución mucho más apegadas a la realidad. El trabajo realizado a través de la *Encuesta Nacional de Gestión Municipal*, realizado por CIDE/INEGI, constituye un marco de referencia importante para explorar vías de acción en las políticas municipales. Los resultados ofrecen una panorámica de las condiciones que guarda la administración en el nivel básico de gobierno. Dado el carácter del texto, resultaría excesivo reproducir los resultados ya descritos, aunque quizá valga la pena puntar algunos aspectos. Destacan básicamente:

- 1) El atraso en la administración municipal, tanto en sus estructuras como en sus procesos.
- 2) Los bajos niveles de conocimientos y capacidades político-técnicas en los participantes y la necesidad de reforzar áreas de conocimiento concretas.
- 3) La planeación como proceso estático de poca utilidad y la falta de flexibilidad que se da en su operacionalización.
- 4) La inadecuada cobertura de servicios municipales que se agrava de acuerdo con el grado de desarrollo. A esto se suma la mala calidad y la alta concentración de los servicios en la cabecera.
- 5) La escasa utilización de esquemas, métodos o tecnologías innovadoras tanto en la administración en su conjunto como en servicios o procesos concretos.

Detrás de estos problemas aparece constantemente el problema de la limitada autonomía real con que cuentan los municipios. En el fondo de estos problemas aparece, por un lado, el problema de los recursos económicos y, por otro, la condición de un acotado marco de decisión que atrapa al municipio en una red de relaciones intergubernamentales.

La problemática municipal presenta distintas facetas. En muchas

ocasiones resulta sumamente complicado establecer un límite tajante entre las distintas áreas que conforman la realidad municipal. Constantemente se dan interconexiones entre los procesos de servicios municipales, las finanzas y la administración. Por ello consideramos importante marcar algunas propuestas generales para el mejoramiento de la administración municipal, como son:

1) Una reforma fiscal. Implica que el municipio se verá en la necesidad de ampliar sus posibilidades para allegarse de recursos propios y clarificar los mecanismos de asignación de participaciones. Se requiere una revisión a fondo del actual Sistema de Coordinación Fiscal y de las normatividades de cada estado. Es necesario depurar la legislación en puntos como manejo de presupuesto (desde un concepto de ingresos-gastos); administración de los activos municipales (traslado, venta y usufructo en general); posibilidades y límites de endeudamiento (que incluye la posibilidad de entrar al mercado financiero a través de bonos); obligaciones contables que permitan una "asimilación" a las condiciones de competencia e integración pública-privada.

2) Una reforma administrativa con organismos que interactúen fuertemente con el municipal para coordinar e impulsar su desarrollo. Es necesario pensar en políticas municipales concertadas con el concurso de los agentes privados y el sector social. Así se procederá por medio de acciones coordinadas producto de una seria conciliación de intereses y desde una visión global de desarrollo. El papel del municipio será de direccionalizador, lo cual exige una redefinición de funciones y procesos en el marco de las relaciones inter e intragubernamentales.

3) Una reorganización administrativa interna que incorpore métodos optimizadores en el uso de los recursos sin hacer de lado las condiciones de operación de las que se parte y el contexto donde se actúa. También es necesario coadyuvar a la formación del funcionario bajo un perfil de servidor público que sea capaz de generar decisiones congruentes con las demandas y hacer viables sus políticas mediante un trabajo de cabildeo y gestión en el municipio, con los representantes de la sociedad, con los diferentes niveles de gobierno y con las distintas agencias públicas o privadas que se encuentren implicadas en la implementación de programas específicos.

4) Dar congruencia al ejercicio de la planeación y ejecución de acciones municipales en un marco de amplia participación y con una visión de largo plazo. Los horizontes de futuro se desplazarán sobre la

base de la incorporación de un mayor número de actores societales. Por supuesto, se habla de un proceso dinámico que se reconstruye sobre sí mismo.

5) También puede pensarse en dar viabilidad a ciertos municipios mediante:

- a) Reorganización territorial: por supuesto, en caso de que se dé un acuerdo y bajo un programa integral de desarrollo de las áreas o regiones definidas.
- b) Mayor coordinación intermunicipal, buscando la solución de problemas comunes y echando mano de instrumentos como los convenios municipales.

Estas condiciones generales de cambio podrán sentar las bases para un mejor aprovechamiento de las vías planteadas en el texto y de muchas otras que, sin duda, surgirán ante la urgencia de incorporar al municipio como mecanismo de desarrollo nacional.

Tal vez algunas de las propuestas analizadas no resultan innovadoras en sentido estricto, como es el caso del manejo eficaz de los ingresos propios, pero aún contienen elementos sin explotar. Otras todavía requieren de transformaciones o reformas legales, como los bonos, pero sin duda la definición de las agendas gubernamentales irá abriendo paso a condiciones distintas que den al municipio la oportunidad de hacer cierta la tan pretendida autonomía municipal.

Referencias bibliográficas

- Alcántara Palma, Virginia, "Un perfil jurídico de los municipios mexicanos. Objetivos y responsabilidades", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Álvarez Arellano, Luis, "El análisis de la situación financiera de las entidades federativas y municipios", ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Bazúa, Fernando y G. Valenti, "¿Cómo hacer del Estado un bien público?", *Sociológica*, México, UAM-A, año 8, núm. 22, mayo-agosto de 1993.
- Borja, Jordi, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales, *Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, ICI/Flacso/Clacso, 1987, pp. 29-60.
- Castillo Polanco, Luis Alfredo, *Regulación y gravamen de la propiedad inmo-*

- biliaria: una alternativa de acción municipal*, México, Banobras, 1994 (mimeografiado). Premio Banobras 1994.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM, 1992.
- Crozier, Michel, *Estado moderno, Estado modesto*, México, FCE, 1987.
- García Del Castillo, Rodolfo, *Los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 3, AP), 1992.
- , *Cobertura y calidad de los servicios municipales. Estudio sobre el Estado de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo 12, AP), 1993.
- , “Los servicios municipales de cara al futuro”, en E. Sandoval Forero, R. Gómez Collado y J. Gómez (coords.), *El municipio mexicano de cara al siglo XXI*, Toluca, México, UAEM/Colegio de Posgraduados-CIDE, 1993.
- , *Encuesta Nacional de Gestión Municipal. Los servicios públicos: primeros resultados*, México, CIDE, 1994 (mimeografiado).
- García Del Castillo, Rodolfo y Alejandro Herrera Macías, “Problemática de los servicios públicos municipales: el caso de Oaxaca, Oax.”, en J. Mejía Lira (comp.), *Problemática y desarrollo municipal*, México, UIA/Plaza y Valdés, 1994.
- García Del Castillo, Rodolfo y Misael Hernández Torres, *Formas clave para la prestación de los servicios públicos municipales*, México, CIDE (Documento de Trabajo 28, AP), 1994.
- Gutiérrez Mendoza, Martha, *Organización social en la nueva relación Estado-sociedad en México*, México, CIDE, 1993. Tesis de maestría en Administración Pública.
- Hernández Torres, Misael y Alejandro Herrera Macías, *Administración municipal. servicios públicos y percepción social: un estudio de caso*, México, CIDE, 1993 (mimeografiado).
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Londres, Scott, Foresman, 1987.
- Martínez Cabañas, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, INAP-Banobras, 1992.
- Mejía Lira, José, *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*, México, CIDE (Documento de Trabajo 10, AP), 1992.
- Moreno Razo, Alma Rosa, “Programas y actividades para la modernización de la administración de los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, *Hacienda pública: teórica y aplicada*, 5a. ed., Madrid, McGraw-Hill, 1992.
- Olmedo, Raúl, *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1985.
- Pérez González, Hugo N., “Alternativas de financiamiento para el desarrollo municipal”, *Federalismo y desarrollo*, México, agosto de 1993 (edición especial). Premio Banobras 1993.
- Pérez González, Hugo N., *La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano*, México, CIDE (Documento de Trabajo 17, AP), 1994.
- Riveroll O., Francisco, “El contrato de prestaciones de servicios, una excelente alternativa de financiamiento para los municipios”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.
- Rodríguez, Victoria y Peter M. Ward, *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua*, University of Texas, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs (U.S.-Mexican Policy Report, núm. 3), 1992.
- Vega, J. Enrique (coord.), *Teoría y política de América Latina*, México, CIDE, 1984.
- Villalobos López, José A., *Finanzas y empresas públicas municipales*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales-Secretaría de Gobernación, 1986.
- Zimmermann, Steven, “Un análisis de experiencias extranjeras en financiamiento y desarrollo municipal. Ejemplos para México”, ponencia presentada en el Seminario de Financiamiento Municipal, organizado por el Institute for International Research, México, 21 y 22 de septiembre de 1994.