



Guía para el buen gobierno municipal



Instituto Nacional para el
Federalismo y el Desarrollo
Municipal.

Documento extraído de:

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. (2004). Guía para el buen gobierno municipal. México: SEGOB.

Guía para el Buen Gobierno Municipal

TOMO CUATRO

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Las Finanzas
Municipales:
Cómo se
Integran y Cómo
Incrementarlas

CUATRO

Serie: Guía para el Buen Gobierno Municipal
Introducción al Gobierno y Administración Municipal
Primera Edición, diciembre 2004, México, D.F.

Impreso en México

Autorizamos la reproducción de materiales
tomados de esta Serie, citando la fuente.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO
RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN. SAGARPA
Municipio Libre No. 377 Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.10.00
www.sagarpa.gob.mx

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL
DESARROLLO MUNICIPAL. INAFED
Tejocotes No. 1264 esq. Limas Col. del Valle,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 50.62.20.00
www.inafed.gob.mx

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE
CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL. INCA Rural
San Lorenzo No. 1151 3er. piso Ala «A» esq. Cuahtémoc
Col. Sta. Cruz Atoyac,
Deleg. Benito Juárez, México, D.F.
Tel. 91.83.01.80
www.inca.gob.mx

Este tomo forma parte de una serie
de 10 ejemplares y pertenece al acervo
cultural del Municipio para su consulta.

Directorio

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.
SAGARPA

Antonio Ruiz García
Subsecretario de Desarrollo Rural

Roberto Cedeño Sánchez
*Dir. Gral. de Programas Regionales y
Organización Rural*

José Tulais López
Director de Programas Regionales

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN
SEGOB
INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y
EL DESARROLLO MUNICIPAL
INAfed

Felipe de Jesús Cantú Rodríguez
Director General del INAFED

José Octavio Acosta Arévalo
*Director de Capacitación y Profesionalización
del INAFED*

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO
DE CAPACIDADES DEL SECTOR RURAL
INCA Rural

Leticia Deschamps Solórzano
Directora General del INCA Rural

Índice General de la Serie

Tomo 1

INTRODUCCIÓN AL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

- ¿Qué es el Gobierno Municipal?
- Organización de la Administración Pública.
- Características del Buen Gobierno y la Administración Municipal.
- Cómo Construir Equipos de Trabajo Motivados y Eficientes.

Tomo 2

EL MARCO JURÍDICO Y LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS MUNICIPIOS

- Marco Jurídico del Municipio y Reglamentación.
- Facultad Reglamentaria del Ayuntamiento.

Tomo 3

LOS SECRETOS DEL BUEN ALCALDE O PRESIDENTE

- Liderazgo y Administración Municipal.
- Cómo Construir Gobiernos Democráticos.
- Cómo Funciona el Buen Gobierno Municipal.
- Decálogo del Buen Alcalde o Presidente.
- Agenda del Presidente.

Tomo 4

LAS FINANZAS MUNICIPALES: CÓMO SE INTEGRAN Y CÓMO INCREMENTARLAS

- Finanzas Públicas Municipales.
- Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales.

Tomo 5

EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO DE SUS COMUNIDADES

- Desarrollo, Descentralización y Democratización Local: El Rol del Municipio en el Desarrollo Local Integral.
- La Función Principal de un Gobierno Local: Dinamizar el Desarrollo de sus Comunidades.

Tomo 6

EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO

- La Planeación del Desarrollo.
- El Plan Municipal.
- El Control del Plan Municipal.

Tomo 7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DESARROLLO LOCAL

- La Participación Ciudadana en la Gestión Local.
- La Planificación con Participación de la Comunidad.
- Los Gobiernos Locales y la Gestión Participativa.

Tomo 8

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN

- Servicios Públicos Municipales.
- Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.

Tomo 9

GESTIÓN AMBIENTAL MUNICIPAL

- ¿Qué es el Desarrollo Sustentable?
- La Política Ambiental en México y su Vinculación con el Desarrollo Sustentable.
- ¿Qué Debemos Entender por Gestión Ambiental Municipal?
- ¿Cuáles son los Principios Básicos del Desarrollo Sustentable que Deben Incorporarse al Proceso de Gestión Ambiental municipal?
- Elementos que Conforman el Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Proceso de Instalación del Sistema de Gestión Ambiental Municipal.
- Mecanismos de Organización para Cumplir con los Objetivos de cada Etapa.
- Logros que Espera Obtener el Municipio en cada una de las Etapas.
- La Participación Social en cada una de las Etapas.
- Marco Jurídico de la Gestión Ambiental Municipal.
- Atribuciones que le Otorga el Marco Jurídico al Municipio.
- Instrumentos del Marco Jurídico Municipal, sus Objetivos y Procesos para Incorporar la Gestión Ambiental.
- Elaboración del Reglamento Municipal de Protección Ambiental.
- Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental de Aplicación Municipal.

Tomo 10

HABILIDADES DIRECTIVAS DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

- Liderazgo Democrático.
- Manejo de Conflictos.
- Negociación.
- Trabajo en Equipo.
- Elaboración de Políticas.

V

Presentación

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, antes CEDEMUN), desde su creación en el año de 1983, ha buscado mejorar la calidad de gestión de los municipios a través de la capacitación, el apoyo técnico, el diseño y la distribución de publicaciones y materiales educativos, así como la difusión de información. El INAFED reconoce que el municipio es el núcleo donde la relación de los vecinos y su gobierno es permanente, por tanto, es donde mejor se expresa la problemática social.

En esta perspectiva, se aprobó en el año 2001 la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que contiene por vez primera, un enfoque territorial como herramienta para mejorar la competitividad rural local y la planeación rural regional con participación comunitaria.

El enfoque territorial destaca la relevancia de que el territorio se constituya en el objeto central de las políticas públicas, de tal forma que correspondan con los elementos distintivos de las diferentes realidades locales y promuevan la cooperación entre agentes públicos y privados, nacionales y locales, como elemento fundamental para la gestión del desarrollo.

Consecuentemente con esta orientación, el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Capacidades del Sector Rural (INCA-RURAL) y la SAGARPA a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural, han desplegado un conjunto de acciones para impulsar el desarrollo rural de los municipios y mejorar la capacidad de gestión de sus administraciones, entre las que destaca, la Estrategia de Fortalecimiento Institucional Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable.

El INAFED se suma a estas iniciativas y presenta la serie de 10 “**Cuadernos para el Buen Gobierno Municipal**” con el propósito de contribuir a una nueva visión del municipio y del desarrollo local, ofreciendo un amplio panorama sobre la organización, funcionamiento, marco jurídico, finanzas, participación ciudadana, servicios públicos y desarrollo municipal.

Con estos materiales queremos sumarnos al esfuerzo de hacer de los gobiernos municipales, verdaderos órdenes de gobierno, que encuentran las soluciones a los problemas existentes.

A partir de estos principios, ponemos a disposición de los municipios, sus autoridades y funcionarios este material, esperando contribuya a un mejor ejercicio de sus responsabilidades públicas.

*Instituto Nacional para el Federalismo y
el Desarrollo Municipal.*

*Secretaría de Agricultura, Ganadería,
Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.*

*Instituto Nacional para el Desarrollo de
Capacidades del Sector Rural.*

Introducción

El tema de las finanzas municipales es quizás uno de los más apasionantes dentro de la vida de los gobiernos locales. Delicado y cautivador, se puede reducir al simple cumplimiento de los requerimientos legales que los órganos fiscalizadores solicitan a los municipios o convertirse en el área sustantiva que vincula al conjunto de áreas que hacen posible el funcionamiento de la Administración Pública Municipal.

Por lo tanto, el conocimiento del proceso de las finanzas municipales es de suma importancia para poder mejorar su funcionamiento. La ley de ingresos con los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, así como las participaciones y las aportaciones, serán la fuente que nutra las arcas municipales. El presupuesto de egresos orientará el gasto para el cumplimiento de los objetivos de la administración municipal.

El conocer este proceso es fundamental para el buen funcionamiento de las haciendas municipales. Sin embargo, algunas preguntas a resolver serían ¿Cómo mejorarlas?, ¿Cómo hacerlas más eficientes? Son éstas uno de los retos que tienen los ayuntamientos en la actualidad.

Con la guía que tiene en sus manos, esperamos poder ayudar a Presidentes Municipales, Síndicos, Regidores, funcionarios públicos y ciudadanos a conocer los puntos críticos en el proceso de la elaboración y operación de las finanzas municipales, ya que hoy más que nunca, tienen una participación más activa en sus municipios.

Este material pretende contribuir a fortalecer la Hacienda Municipal y promover la rendición de cuentas con total transparencia posible y mayor participación ciudadana.

capítulo uno

Finanzas Públicas Municipales

capítulo dos

Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales

Finanzas Pùblicas Municipales

La Hacienda Pública municipal hace referencia al conjunto de recursos financieros y patrimoniales de que dispone el gobierno municipal para la realización de sus fines.

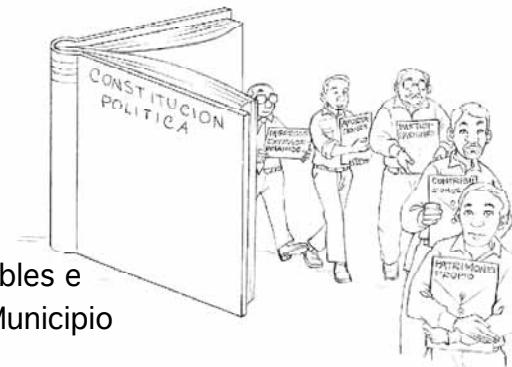
El objeto de las finanzas públicas municipales es lograr una adecuada, eficiente y segura operación económica.

Marco normativo

El sistema hacendario de los municipios está constituido por un conjunto de normas, tanto legales como administrativas, que reglamentan la recaudación de los recursos públicos municipales, así como las normas que rigen el destino de estos recursos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el Art. 115, frac, IV, determina que los municipios son los responsables de administrar libremente su hacienda, la cual se integra por:

- Patrimonio propio. Bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Municipio
- Contribuciones e ingresos
- Participaciones federales
- Aportaciones (Ramo 33)
- Ingresos extraordinarios



Ley de Coordinación Fiscal

- Establece los mecanismos de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno
- Hace referencia al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, a través del cual la Federación otorga recursos a Estados y Municipios.
- Fija las bases reales de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

Presupuesto de Egresos de la Federación

Regula anualmente las asignaciones presupuestales, la ejecución y el control presupuestario del gasto público, la disciplina, la información y verificación del ejercicio presupuestal federal.

Las Constituciones Políticas Estatales

Contienen las disposiciones que deben observar los congresos locales y los ayuntamientos. Se refiere a:

- La conformación de la Hacienda Municipal.
- La facultad del Congreso Local de revisar y aprobar la Ley de Ingresos y la Cuenta Pública de los municipios de su entidad.
- La responsabilidad de los ayuntamientos de elaborar, aprobar, ejecutar, controlar y evaluar sus presupuestos de egresos anuales, con base en los planes y programas de desarrollo.

Ley Orgánica Municipal

Define la conformación de la hacienda de los municipios en cada entidad federativa y determina quiénes son las autoridades municipales responsables de su manejo, así como de sus atribuciones.

Ley de Hacienda Municipal

Es expedida por el Congreso Local en la cual se incorporan las bases legales en:

- Identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de cada municipio.
- Establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales, responsables de su manejo.

Ley Estatal de Deuda Pública

Determina las bases mediante las cuales los gobiernos municipales podrán contratar empréstitos, previa autorización del Congreso Local y procurando el destino de los créditos hacia el desarrollo de sus comunidades.



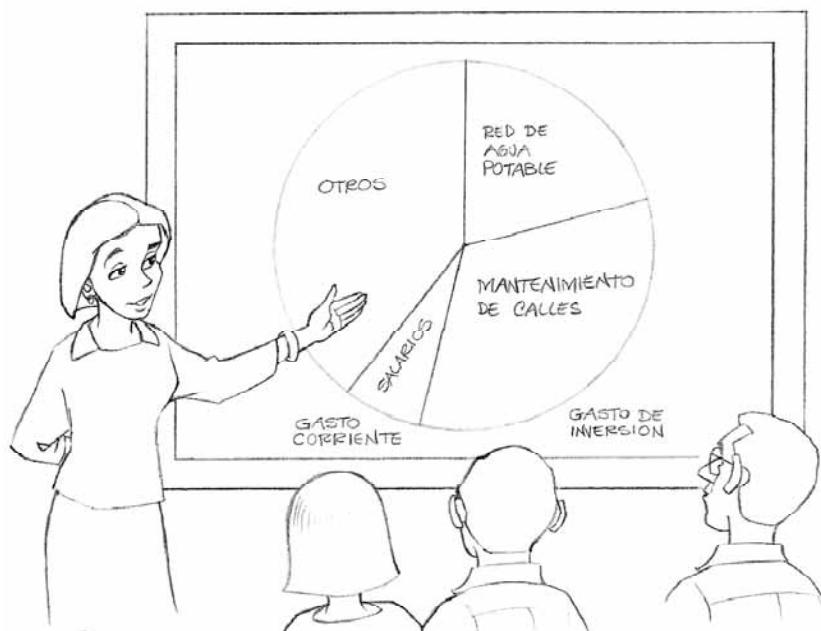
Ley de Ingresos Municipales

Cada año, los ayuntamientos deben elaborar su proyecto de Ley de Ingresos y enviarlo al Congreso Local para su revisión y aprobación, cumpliendo con los plazos fijados por la constitución local.

Determinan los montos específicos de acuerdo al supuesto de la Ley en que se encuentre el contribuyente y la base gravable establecidas en la Ley de Hacienda Municipal. Es decir, establece las cuotas, tasas y tarifas que rigen para cada concepto de ingresos.

Presupuesto de Egresos Municipales

Lo elabora y aprueba el mismo Ayuntamiento. Permite calcular, programar, controlar y evaluar el gasto público del municipio, en función del programa de gobierno establecido.



Estructura de la hacienda municipal

La Hacienda Municipal está conformada por:

Ingresos Municipales

Recursos financieros que percibe el municipio, a través de su tesorería, por el cobro de conceptos estipulados en la Ley de Ingresos o por medio de convenios o decretos establecidos. Por su origen, los ingresos pueden ser:

- a) **Ingresos ordinarios.** Se perciben en forma constante y regular durante el año.
- b) **Ingresos extraordinarios.** Se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, emergencias, epidemias, etc.

Gasto Público

Son las erogaciones efectuadas por el gobierno municipal para el cumplimiento de sus objetivos establecidos, Por su orientación el gasto puede ser:

- a) **Corriente**, son las erogaciones destinadas para cubrir el costo directo de la administración, servicios personales, compra de recursos materiales y servicios, entre otros.
- b) **De inversión**; recursos destinados para la construcción de obras públicas así como de bienes adquiridos para su conservación, y los utilizados en inversiones financieras. Su propósito es impulsar y sostener el desarrollo económico y social.

c) **De deuda**; Son los recursos destinados al cumplimiento de los compromisos financieros contradicteos por el Ayuntamiento, mediante empréstitos.

Fuentes de ingreso

Los ingresos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

a) **Ingresos Ordinarios**, los cuales se dividen en:

- Impuestos,
- Derechos,
- Productos,
- Aprovechamientos y,
- Participaciones.

b) **Los ingresos extraordinarios**, son los ingresos que el municipio puede obtener de personas físicas o morales, o de otros niveles gubernamentales. Existen aportaciones para obra pública y requieren de un convenio entre los beneficiados y la autoridad, para lo cual llegan a firmarse documentos.



Se puede decir, de manera breve que son los ingresos que percibe el municipio frente a necesidades imprevistas: préstamos, subsidios, entre otras.

| Clasificación de los Ingresos Municipales de acuerdo al origen de los recursos | |
|---|--------------------------------|
| Ingresos propios | |
| Tributarios | No tributarios |
| Impuestos | Productos |
| Derechos | Aprovechamientos |
| Contribuciones especiales | |
| Ingresos provenientes de otros órdenes de gobierno | |
| De la Federación | Del Gobierno del Estado |
| Participaciones federales | Participaciones federales |
| Aportaciones (Ramo 33) | Transferencias |

Características de los impuestos:

- Todo impuesto debe ser establecido por una ley.
- La cuota del impuesto debe ser proporcional y equitativa.
- El producto del impuesto debe destinarse a cubrir gastos públicos.
- Se fundamenta en la obligación constitucional de los habitantes de la República de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de la Federación, del Gobierno del Estado y del Municipio en que habitan.

El impuesto a la propiedad inmobiliaria, conocido como impuesto predial, es el gravamen más representativo de carácter local.

¿Qué gravan los impuestos municipales?

- La propiedad inmobiliaria.
- Los fraccionamientos y divisiones de la propiedad.
- La consolidación, traslación y mejora de la propiedad inmobiliaria.
- El cambio en el uso y valor de los inmuebles.
- Tasa adicional sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria.
- Diversiones y espectáculos.



- Remates no judiciales, loterías, rifas y sorteos.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Vehículos que no consumen gasolina.
- Posesión y explotación de carros fúnebres.
- Juegos permitidos.

Los rubros más frecuentes de derechos son los siguientes:

- Por expedición de licencias de funcionamiento para giros mercantiles e industriales.
- Por certificación, legalización, constancias y expedición de copias de documentos.
- Por licencias, registros y refrendos diversos.
- Por derechos de uso de suelo.
- Por licencias y concesiones diversas en panteones.
- Por rastros y servicios conexos diversos.
- Por construcción y urbanización.
- Por servicios públicos de agua potable, alcantarillado, limpia, drenaje, alumbrado público y seguridad pública.
- Por ocupación de piso en mercados, calles y sitios públicos.
- Por cooperación para obra pública.
- Por actas de registro civil.

Otros rubros de derechos menos frecuentes:

- Estacionamientos.
- Por arrastre de vehículos.
- Por registro de placas e inspección de vehículos.
- Por almacenaje de vehículos.
- Por expedición y reposición de placas diversas.
- Por servicios de postes.



La principal diferencia entre los **impuestos** y los **derechos** radica en que éstos últimos son la contraprestación establecida por el poder público conforme a la Ley, en pago de un servicio.

Generalmente, los municipios obtienen productos derivados de actividades lucrativas realizadas por los ayuntamientos, no como personas de derechos público, sino como cualquier particular.

Los productos tienen características fundamentales:

- Están considerados en la Ley de Ingresos del Municipio.
- Deben destinarse a cubrir los gastos públicos del Municipio.

Los productos más frecuentes son los derivados de:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- El aprovechamiento de bienes mostrencos (son muebles e inmuebles abandonados cuyos dueños se ignoran, son susceptibles de remates o venta, de acuerdo con las disposiciones relativas).
- La inversión de capitales.
- El arrendamiento de espacios en los mercados y la autorización para ocupar sitios en la vía pública.
- Los cementerios.
- El rastro municipal.
- La realización de actividades recreacionales, como bai les y kermeses.
- La venta de basura.
- El aprovechamiento de bosques municipales.

Los aprovechamientos, son los ingresos que percibe el Estado, distintos a las contribuciones, y que no son impuestos, derechos o productos:

Los aprovechamientos más frecuentes son:

- Recargos.- Sanciones que impone la autoridad municipal a un causante por falta de pago oportuno de sus impuestos, derechos o aprovechamientos. Los recargos equivalen a los intereses moratorios por falta de pago oportuno.
- Multas.- Funciones que impone la autoridad por falta o violaciones a las leyes fiscales, reglamentos y demás disposiciones legales municipales.
- Rezagos.- Sanciones que impone la autoridad municipal cuando el causante paga sus impuestos, derechos o aprovechamientos fuera del plazo que le fija la autoridad para cumplir con esas obligaciones fiscales.
- Gastos de cobranzas.- Cantidad que debe cubrir el contribuyente por concepto de gastos realizados por la autoridad fiscal al cobrarse las contribuciones respectivas.
- Donaciones, cesiones, herencias, legados.- Las herencias y donaciones al Municipio se deben ajustar a lo establecido en las leyes de ingresos de los municipios y en la legislación civil de los estados.

Etapas del proceso de administración financiera municipal

| | |
|-----------------|---|
| Programación | <ul style="list-style-type: none">• Estimación de la recaudación por fuente de ingreso. |
| Presupuestación | <ul style="list-style-type: none">• Elaboración del Presupuesto de Ingresos• Elaboración del Presupuesto de Egresos.• Análisis ingreso-deuda-gasto• Propuesta de iniciativa de Ley de Ingresos.• Aprobación por la Legislatura de la Ley de Ingresos y decreto del Gobierno del Estado. |
| Operación | <ul style="list-style-type: none">• Recaudación.• Pagos.• Fiscalización.• Cobranza. |
| Control | <ul style="list-style-type: none">• Control presupuestal.• Control interno.• Control administrativo. |

Existen, diversos instrumentos institucionales, a través de los cuales el Gobierno Federal y el Estatal otorgan recursos para apoyar la realización de obras o acciones que son de su competencia. De esta manera los ayuntamientos pueden complementar sus programas o proyectos adicionales.

Por lo que existen programas como:

- Convenios de Desarrollo Social (CDS): constituye un acuerdo de colaboración entre el Gobierno Federal y los estados; a través de este convenio, se transfieren recursos para cumplir los compromisos derivados de los planes y programas de desarrollo, donde se conjunta la acción de los tres niveles de gobierno.



- Convenio Único de Desarrollo Municipal (CUDM): es el instrumento que tiene por finalidad establecer las bases y mecanismos de coordinación para la realización de acciones y programas entre el Gobierno del Estado y el Municipio, con el propósito de atender las prioridades municipales, y contribuir al desarrollo de los municipios. El convenio contiene acuerdos sobre la programación y el financiamiento de obras y servicios.
- Los programas normales de inversión de las distintas dependencias del Gobierno Federal. Como son los programas de:
 - Oportunidades.
 - Alianza para el Campo.



Acciones para incrementar los Ingresos Municipales

- Actualizar las leyes tributarias y sus tarifas.
- Modernizar el Catastro y el Registro Civil.
- Aplicar medidas de reciclaje y ahorro de energéticos.
- Promover las aportaciones de la comunidad en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos.
- Concesionar la prestación de servicios a particulares.
- Asociarse con otros municipios para establecer financiamiento externo de fundaciones, gobiernos o asociaciones internacionales.



Cómo Incrementar los Recursos Financieros Municipales

Cinco recomendaciones

- 1.** Las autoridades locales deben percibir recursos financieros adecuados y propios, distintos de aquellos correspondientes a otros niveles de gobierno, y disponer libremente de tales rentas dentro del marco de su competencia.
- 2.** La asignación de recursos a las autoridades locales será realizada en proporción a las tareas que asuman. Estos recursos deben ser de naturaleza regular y constante de modo que permitan servicios públicos permanentes y una adecuada programación financiera. Cualquier transferencia de nuevas responsabilidades debe ser acompañada por la asignación de los recursos financieros de las autoridades locales.
- 3.** Una proporción razonable de los recursos financieros de las autoridades locales debe provenir de impuestos locales, tasas o gravámenes, cuyos montos serán fijados libremente por la propia autoridad local.
- 4.** Los impuestos que las autoridades locales están autorizadas a recaudar, o aquéllos de los cuales reciban una parte garantizada, deben ser de una naturaleza suficientemente general, constante y flexible que les permita cumplir con sus responsabilidades.
- 5.** La autonomía de las autoridades locales económicamente débiles, requiere de un sistema de financiamiento compensatorio.

Declaración Mundial sobre la Autonomía Local¹

1. Más que en las atribuciones que confiere la ley, la base de la autonomía local está en la disponibilidad y buen uso de adecuados y estables recursos financieros

La base de la autonomía local está no sólo en disponer de atribuciones sino en contar con los recursos financieros adecuados para hacerlas efectivas. Si se revisan las legislaciones federales y estatales de México, podemos observar que el Municipio tiene bastantes atribuciones, muchas de ellas no ejercidas plenamente.

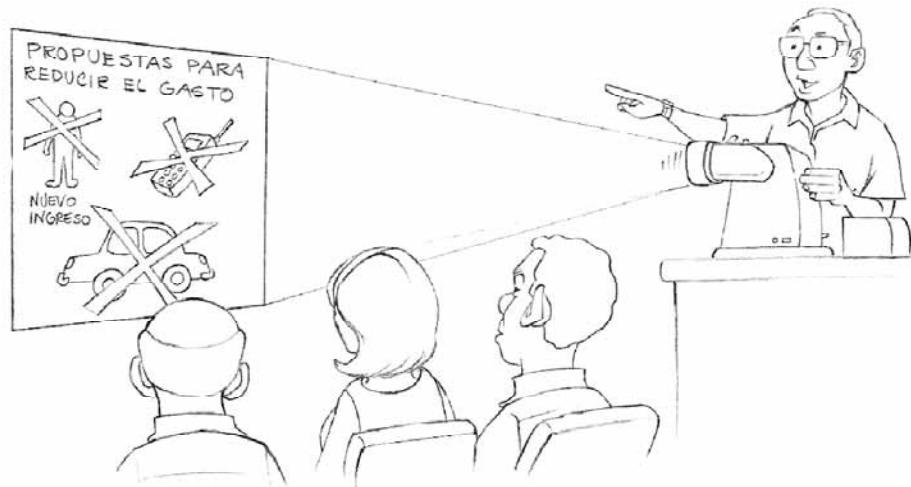
En México existen diversas modalidades de financiamiento municipal. Si bien el impuesto predial, es la base de los ingresos propios del municipio, existe todo un sistema de participaciones y aportaciones producto del sistema federal mexicano.

En la actualidad, las principales fuentes de recursos con que cuentan los municipios de México son las Participaciones Federales (ramo 28), las Aportaciones Federales (ramo 33), las Participaciones Estatales, los Ingresos Propios (principalmente la recaudación del impuesto predial y del agua), otros programas federales, la deuda y otras fuentes como pueden ser las provenientes de organismos de cooperación internacio-

.....
1 Cfr. 27º Congreso Mundial de IULA.

nal, los provenientes de hermanamientos con otras ciudades extranjeras, o los recursos que llegan a través de paisanos que radican en el extranjero.

También hay una tendencia a fomentar la elaboración de proyectos por parte de los municipios, como manera de impulsarlos a buscar recursos haciéndolos competir entre sí en base a ciertas normas de calidad. Existen en diversas secretarías federales de México (SEDESOL y SAGARPA) fondos para el desarrollo y el fortalecimiento municipal, donde el Municipio puede acceder a recursos adicionales participando con proyectos y propuestas de desarrollo.



2. La razón básica de la escasez de recursos de los municipios se encuentra en un estilo de desarrollo concentrador, clientelista, paternal, que no incentiva la movilización de recursos locales

Variadas son las causas de la escasez de recursos del Municipio, pero la principal parece ser un estilo de funcionamiento público que no incentiva, ni promueve el involucramiento de los agentes sociales y la comunidad, fundado en una concepción paternalista y vertical del desarrollo. Más en detalle, las causas son:

- a) La centralización de las actividades por el Gobierno Federal. En México los municipios reciben aproximadamente el 6% de los fondos públicos nacionales contra más de un tercio en el caso de los municipios europeos.
- b) Los municipios tienden a demandar apoyo a los gobiernos centrales, creándose una actitud de dependencia y bajo esfuerzo propio. Los diversos agentes sociales demandan recursos públicos sin una conciencia de la obligación recíproca de realizar sus propios aportes. Del mismo modo, los esfuerzos de los gobiernos locales se vuelcan en obtener mayores ingresos individuales por transferencia de la Federación y no en movilizar los recursos locales.
- c) Como resultado de la debilidad organizativa municipal, encontramos: ineficientes sistemas locales de recaudo, exención de impuestos a ciertos ciudadanos o empresas “amigas”. También falta de actualización del valor de los tributos frente a la inflación.

- d) La falta de decisión de las autoridades locales para incrementar el monto de los ingresos tributarios propios, modernizar e independizar de la política la gestión financiera.
- e) También, falta de conciencia de la ciudadanía acerca del cumplimiento de sus compromisos tributarios, así como para asumir otros deberes cívicos como aseo de veredas, observar las normas urbanas y de tránsito.
- f) Por último, la baja valoración con respecto a la participación de la ciudadanía y su importancia sobre el cuidado de los bienes públicos y financieros. La contabilidad pública, en general, no reconoce los aportes de la comunidad a las obras y servicios locales.



3. La forma de romper el círculo vicioso de la falta de recursos municipales es la movilización de recursos locales. Esta movilización tiene la capacidad de atraer recursos foráneos adicionales

La práctica de una política de diversificación y mejor aprovechamiento de los recursos para el desarrollo local, permite romper el círculo vicioso de la escasez de recursos de los municipios. Mayores recursos deben ser resultado del involucramiento de los diversos agentes locales y no sólo del gobierno.

El Municipio no es el ente local público que financia todo, es, más bien, la entidad que lidera, estimula, impulsa y facilita la movilización de recursos locales de diverso origen y que busca, como complemento, otros recursos públicos o privados.

La lógica de los programas de inversión obedece a esta intencionalidad. Los recursos se colocan allí donde hay mejores proyectos es decir, capacidad técnica de diseño y ejecución y mayores recursos de origen local aportados por agentes diversos. Mientras más recursos aporta la comunidad local, mayor es la probabilidad de éxito de la inversión y mejor será su mantenimiento posterior, ya que, lo que cuesta se cuida y de esta forma se mejorarán las posibilidades de recuperar los créditos aportados.



4. El involucramiento de la comunidad debe ir aparejando con el orden y la eficiencia en casa. Sólo un municipio austero que usa bien sus propios fondos puede convencer a la comunidad que aporte lo suyo

Para conseguir el involucramiento de la comunidad y el sector privado, hay que demostrar que “la casa está en orden”. A menudo, los municipios se quejan de pobreza y no explotan al máximo sus propias posibilidades. Hay muchas maneras de ordenar la casa: cobrar los impuestos dando facilidades al usuario, reducir la lista de morosos, actualizar el valor del catastro inmobiliario, crear sistemas ingeniosos de cobranza, manejar un buen presupuesto, involucrar a sus funcionarios en la responsabilidad por el uso de los recursos. Éstas son algunas medidas que hay que tomar, antes de salir a buscar recursos al exterior.

Poner “la casa en orden” implica básicamente tres condiciones:

- un catastro actualizado;
- una buena atención al contribuyente;
- un presupuesto bien elaborado y debidamente utilizado.



- a) En México se facultó a los municipios a cobrar el Impuesto Predial en el año de 1983, el cual, además de ser la principal fuente de ingresos propios permite al Municipio contar con: un inventario de la propiedad inmobiliaria y un instrumento del desarrollo y regulación territorial, base de la recaudación local. Un municipio que quiera tener buenos ingresos tiene, en primer término, que actualizar el catastro. Esto se puede hacer ya sea mediante mecanismos que pueden ser simples visitas domiciliares, hasta con una base en aerofotogrametría. Lo importante es hacerlo.
- b) En muchas partes, el ciudadano que quiere cumplir con sus deberes cívicos y pagar sus impuestos es maltratado en el intento. Largas colas, falta de información y mala atención por parte de los funcionarios de la Tesorería, son algunas de las razones que desaniman a los contribuyentes. La buena atención al público, particularmente para quien desea estar al día en sus tributos es clave, ésto no sólo para incrementar los recursos sino para tener satisfecho al ciudadano.



- C) El presupuesto es un instrumento de planeación. Casi siempre es anual, y se elabora muchas veces simplemente actualizando el presupuesto anterior. Un buen presupuesto debiera vincularse con una política de desarrollo de más largo aliento, con base en los objetivos estratégicos del desarrollo de la localidad y debiera vincular las fuentes y los usos de los recursos. También es muy importante que incorpore una adecuada valorización del aporte de la comunidad y el sector privado.

Por último, hay que gastarlo todo. Un buen indicador de la efectividad en el manejo de los recursos financieros es no dejar saldos inutilizados de un ejercicio a otro. Si así ocurre, quiere decir que algo anda mal. Un buen administrador hace uso de la totalidad de los recursos de que dispone, de lo contrario corre el riesgo de perderlos en el ejercicio siguiente o peor aún, que bajen las asignaciones financieras por suponer que están sobreestimadas.



5. Una buena administración municipal tiene que movilizar recursos de otros agentes locales y nacionales. Para hacerlo tienen que desarrollar buenas capacidades negociadoras

Dada la escasa cantidad de recursos disponibles para atender a las múltiples necesidades sociales, es necesario impulsar la cooperación entre los diversos agentes sociales e institucionales. Es decir, sumar energías. De allí la necesidad de manejar técnicas de negociación, entendidas como medio para ponerse de acuerdo, maximizar recursos y producir efectos sinérgicos.

Tal vez en el pasado ello no era fácil, porque vivíamos la ilusión de que el gobierno contaba con los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de la población. En el presente, hemos aprendido que es irreal pensar que el sector público dispone de recursos suficientes para atender todos los problemas acuciantes del desarrollo.

Por otra parte, la complejidad creciente de la sociedad moderna obliga a la movilización de recursos, inventiva y energías de los diversos agentes sociales e institucionales.



Las actuales autoridades locales tienen que desarrollar adecuadas capacidades de relaciones públicas, concertación, negociación y otras técnicas que les permitan obtener y movilizar recursos de agentes locales y nacionales. El presupuesto municipal constituye el «fondo semilla» para obtener otros recursos. Sólo así se puede romper el cerco de la escasez de medios, frente a la cantidad ilimitada de demandas.

Técnicas de Negociación para que Todos Ganen

- 1.- Separe a las personas del problema:** Ataque al problema no a las personas. Lo óptimo es crear una especie de equipo negociador conjunto con buenas relaciones, empeñado en resolver el problema que les afecta a todos.
- 2.- Concéntrese en conciliar los intereses, no en defender posiciones:** Estas últimas bajo la forma de posturas irrenunciables son el obstáculo para llegar a acuerdos razonables en que los diversos intereses sean respetados.
- 3.- Invierte opciones de mutuo beneficio:** Busque creativamente fórmulas nuevas, no previstas con anterioridad, que ambas partes ganen en más de lo que estaba en juego inicialmente. Vea las oportunidades, no sólo el problema.
- 4.- Insista en que los criterios sean objetivos:** Ello permite desmenuzar el problema en sus detalles y cuantificarlos en sus aspectos mesurables. También haga operativos los acuerdos generales, que después pueden ser frente de conflicto por razones de interpretación inadecuada.

- 5.- Si ellos son más poderosos, encuentre la alternativa mejor al acuerdo negociado:** Una exploración acerca de lo que usted podría hacer si no se logra un acuerdo, puede fortalecer mucho su posición.
- 6.- Si ellos no entran en el juego, utilice el *jiu-jitsu* de la negociación:** Cuando afirmen su posición, no los ataque; cuando ataquen su posición, no los defienda; cuando lo ataquen a usted, no conteste. Desvíe su ataque y diríjalo siempre contra el problema. Si insisten en plantear posiciones, recurra a un tercero imparcial (mediación).
- 7.- Si ellos juegan sucio, negocie primero las reglas correctas del juego:** Es decir, «marque la concha», fije las normas del proceso negociador.
- 8.- Por último, no se pregunte quién va ganando, es una evaluación inapropiada:** Es como preguntar quién va ganando en un matrimonio; la buena negociación permite que ambas partes ganen.

Cfr. FISHER, R. y W. Ury. Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder.
o (Probablemente el texto más leído sobre negociación).



La rendición de cuentas en el gobierno municipal

El control del Plan Municipal, tal como fue expuesto en puntos anteriores, sólo es posible y eficaz si es demandado o requerido por las instancias superiores del gobierno local, encabezadas por los propios alcaldes.

Si un alcalde no exige a sus directores, información permanente y realista, sobre el cumplimiento de los objetivos, los niveles de ejecución de programas, proyectos prioritarios (acciones) y la eficiencia en el uso de los recursos presupuestarios, éstos no se sentirán obligados a generar dicha información por lo que tampoco la exigirán a los niveles directivos medios e instancias operativas del municipio.

Cuando esta exigencia está ausente en el interior del gobierno, las reuniones directivas entre un Alcalde y sus directores (que deberían ser fundamentales para orientar y/o corregir la acción de gobierno), se transforman en intercambios de anécdotas y descripciones pobremente documentadas de lo que sucede en el Municipio, o lo que es más común, en una presentación más o menos formal de aspectos meramente administrativos no vinculados explícitamente con los problemas municipales prioritarios (resultados).

De ahí que el control gerencial debe formalizarse a través de la petición y rendición de cuentas. La petición y rendición de cuentas constituye el proceso formal y periódico de pedir y

dar información acerca de las acciones y resultados del Plan Municipal que posibilita concretar en la práctica el proceso de control gerencial.

Sin la petición y rendición de cuentas permanente, alimentada por información sobre la eficacia y la eficiencia de las acciones planificadas, no es posible el control, es decir, la continua orientación y/o corrección de la acción gubernamental local.

Además, a través de ella es posible verificar el cumplimiento de las responsabilidades y compromisos establecidos en el Plan, así como reorientarlos o redefinirlos en función de sus resultados.

En el ámbito municipal, la finalidad última de la petición y rendición de cuentas es hacer efectiva la responsabilidad de los gobernantes (alcalde y demás ejecutivas municipales) ante los mandantes (población o comunidad del Municipio).



Requisitos que deben cumplirse en el proceso de petición y rendición de cuentas

Para que la petición y rendición de cuentas sea eficaz (y por ende sea posible el control gerencial), debe cumplir con los siguientes requisitos:

Debe constituir una práctica institucionalizada

El proceso de petición y rendición de cuentas debe formar parte de las normas y procedimientos de la organización. De esta manera se garantiza que todo funcionario municipal está obligado a rendir cuentas sobre sus responsabilidades y a pedir cuentas sobre las responsabilidades de sus subordinados.

Debe estar presente en todos los niveles de la organización municipal

Todo funcionario que pide cuentas está también sujeto a rendirlas, por lo que nadie dentro de la organización está libre de responsabilidades. Así como los niveles operativos de una alcaldía están obligados a rendir cuentas por la ejecución de las acciones a su cargo ante las instancias respectivas, éstas deben rendir cuentas al Alcalde sobre los resultados de tales acciones y acerca de los problemas municipales; a su vez, el Presidente deberá rendir cuentas ante el Cabildo y la población en ge-

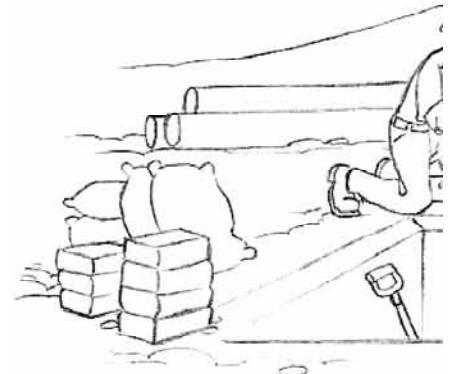
neral, con respecto a los resultados de su acción de gobierno y el manejo de los dineros públicos.

La evaluación de sus resultados (de las cuentas) debe dar lugar a premios o sanciones

Aun cuando la finalidad última y más importante de la petición y rendición de cuentas es controlar la acción gubernamental, también posibilita la evaluación del personal (técnico y gerencial) sobre la base de criterios objetivos (eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones).

Debe estar sustentada fundamentalmente en la información generada por las evacuaciones de eficacia, ejecución presupuestaria y eficiencia de las acciones correspondientes al plan municipal

En este sentido, el mismo Plan Municipal (a través de estimación de recursos, productos y definición de objetivos), establece los criterios para evaluar las cuentas. Por otro lado, las decisiones tomadas en cada rendición de cuentas son incorporadas directamente o indirectamente en el Plan Municipal garantizándose así, la puesta en práctica del control.



Debe ser pública

El gobierno municipal a través del Presidente Municipal, está obligado a rendir cuentas ante la comunidad sobre los compromisos asumidos a través del Plan, brindándole la oportunidad de evaluar su gestión. El control de la acción gubernamental por parte de la comunidad debe ser un elemento clave de la participación ciudadana en el desarrollo local.



La petición y rendición de cuentas en la práctica

La petición y rendición de cuentas es realmente un sistema de comunicación que permite el intercambio de información clave para la toma de decisiones. Este intercambio de información debe establecerse entre:

- El Presidente Municipal, el Cabildo y la sociedad civil organizada.
- Los presidentes y sus directores generales.
- Los directores generales y los directores de línea o departamento.
- Los directores de departamento y los jefes de sección u oficina.
- Los jefes de oficina y sus subalternos.

Así, puede efectuarse a través de todos los niveles jerárquicos, el proceso de petición y rendición de cuentas. Dentro de un esquema participativo de planificación, es recomendable instrumentar el proceso en reuniones periódicas (entre el que pide y el que rinde cuentas), respaldadas por informes de realización. En este sentido, la instancia que rinde cuentas elabora un informe breve sobre la situación de las actividades, acciones, programas o proyectos bajo su responsabilidad, el cual

debe fundamentarse en los indicadores (cuantitativos y/o cualitativos) establecidos previamente en el plan o en el programa de trabajo específico que le había sido asignado. Dicho informe puede ser entregado antes de la reunión (de preferencia) o al inicio de la misma.

Las reuniones ofrecen un espacio dinámico para intercambiar puntos de vista, aclarar dudas sobre la información presentada, profundizar la evaluación de los aspectos específicos tratados en la cuenta y buscar de manera conjunta (jefes/subordinados) los correlativos necesarios para subsanar las anormalidades detectadas; se reitera una vez más que las decisiones tomadas en las reuniones van acompañadas por la asignación de responsabilidades y tiempos de ejecución, cuyo cumplimiento será evaluado en la próxima reunión y rendición de cuentas.

La información sobre la cual se basa la petición y rendición de cuentas dependerá de las funciones y responsabilidades de quienes rinden y piden cuentas, es decir, de su posición jerárquica dentro de la estructura organizativa del gobierno municipal.

En términos generales, pueden distinguirse tres niveles directivos básicos dentro de la administración municipal: un primer nivel que podría denominarse directivo, con funciones fundamentalmente estratégicas, del cual forman parte el Alcalde, los directores generales (o sectoriales) y los directores (o presidente/administradores generales) de empresas o de instituciones descentralizadas del gobierno municipal; un segundo nivel, que asume funciones más ejecutivas y de coordi-

nación, comúnmente denominados mandos medios, del cual forman parte los directores de línea o jefes de departamento; y un nivel operativo del cual forman parte los jefes de sección u oficina.

En los niveles directivos es donde teóricamente se toma la decisión final sobre los problemas a enfrentar, las metas de desarrollo local y las estrategias globales a seguir, tanto para la ejecución del Plan como para el fortalecimiento de la organización municipal; en estos niveles se concreta la vinculación entre los aspectos técnicos y políticos de la gestión municipal.

Los niveles directivos medios asumen la función de traducir las directrices definidas en los niveles directivos en planes y programas concretos, asumiendo la coordinación general de un conjunto de acciones (programas, proyectos, etc.) y distribuyendo responsabilidades específicas (en el ámbito de cada acción, programa o proyecto) de coordinación y ejecución a los niveles operativos.

Los niveles directivos descritos sólo ayudan a definir las funciones generales de cada instancia de decisión y, por supuesto, plantear un esquema básico de petición y rendición de cuentas, ya que dentro de una concepción participativa de gerencia (propuesta en este manual), la diferenciación funcional de los distintos niveles directivos no pueden ser tan estrictas; recordemos que dentro de esta concepción, la definición de prioridades, objetivos y acciones, no sólo se establece a través de una interacción dinámica entre los distintos niveles de decisión del gobierno, sino además, con la intervención activa de la sociedad civil organizada.

Información básica de la rendición de cuentas por parte de los niveles directivos operativos

Los niveles directivos operativos dentro de una organización coordinan directamente la ejecución de las acciones y actividades del Plan; por esta razón, sus reportes (informes de realización) están centrados en los niveles de ejecución física y presupuestaria de las mismas; así, el responsable operativo de un proyecto de vialidad urbana, deberá precisar, por ejemplo, el número de kilómetros pavimentados y su calidad, la localización de las vías pavimentadas, el presupuesto, tiempo y demás recursos empleados para su realización, etc.; además, el informe (y la cuenta) deberá establecer cuantitativamente y cualitativamente la comparación entre lo ejecutado y gastado, y lo que se esperaba ejecutar y gastar; dando lugar a la evaluación (indicadores de ejecución física, presupuestaria y de eficiencia). Esta evaluación (causas de las posibles desviaciones) es discutida dando lugar a los correctivos pertinentes. De acuerdo con las consideraciones anteriores, el formato básico para registrar la información de una rendición de cuentas por parte del nivel operativo podría ser el siguiente:



Rendición de cuentas en el nivel operativo

Problema objeto de cuenta: Fecha:

Unidad o funcionario que pide cuentas:

Unidad o funcionario que rinde cuentas:

Acción (y actividades) objeto de la cuenta:

Productos
obtenidos
hasta la fecha:

Productos
programados
para la fecha:

Indicadores de
ejecución física:

Producto Obtenido/
Producto Programado

Presupuesto gastado en la acción hasta la fecha:

Presupuesto programado para la acción para la fecha:

Indicador de ejecución presupuestaria:

Presupuesto gastado/
Presupuesto Programado

Causas de las desviaciones
(diferencia entre lo programado y lo ejecutado):

Correctivos:

Responsables:

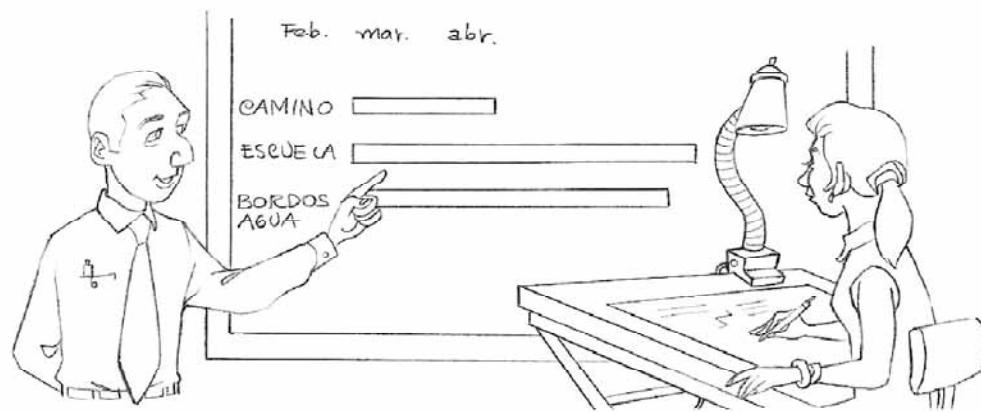
Tiempos de
realización:

Acciones a evaluar en la próxima cuenta / fecha:

Obviamente, los últimos tres aspectos del formato son definidos durante la reunión de petición y rendición de cuentas.

Información básica para las reuniones de petición y rendición de cuentas en los niveles directivos medios y niveles directivos

Los niveles directivos (Presidentes y secretarios generales), exigen de los niveles directivos medios, el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en el plan. En esos términos, se les evalúa el rendimiento. Aquí es fundamental que la información de un informe de realización se concentre en resultados, es decir, en la eficacia de las acciones y actividades que la gerencia media tiene la responsabilidad de coordinar. Ciertamente, la información sobre los grados de ejecución física y presupuestaria, sobre la cual la gerencia media pidió cuenta a los niveles operativos, puede complementar su rendición de cuentas a los niveles superiores, sobre todo si tal información es necesaria para explicar posibles desviaciones en la obtención de resultados.



Rendición de cuentas en el nivel gerencial medio

Problema objeto de cuenta: Fecha de la cuenta:

Unidad o funcionario que pide cuentas:

Unidad o funcionario que rinde cuentas:

Acción objeto
de la cuenta:

Resultados
finales
obtenidos:

Resultados
finales
esperados:

Indicadores de eficacia final

(Resultados finales obtenidos / resultados finales esperados):

Resultados intermedios
obtenidos:

Resultados intermedios
esperados:

Causas de las desviaciones:

Correctivos:

Responsables:

Tiempos de
realización:

Problemas y acciones a evaluar en la próxima
cuenta / fecha:

Así, el formato básico de un informe de realización que los niveles directivos medios deberían discutir con el nivel directivo, podría asumir las características que se señalan en el recuadro de rendición de cuentas en el nivel gerencial medio.

La rendición de cuentas que los niveles directivos superiores (directores sectoriales o generales) realizan al Alcalde se establece de igual manera que los niveles directivos intermedios (mandos medios), por lo que el formato de la rendición de cuentas es similar en ambos niveles. La diferencia reside en el volumen de información: los directores generales o sectoriales tienen bajo su responsabilidad el manejo de un conjunto de problemas (y por ende, numerosas acciones, programas o proyectos), por lo que deben ser capaces de suministrar al Alcalde una síntesis de la situación sobre los problemas y planes cuya coordinación general está bajo su responsabilidad. Sobre la base de esta información agregada (pero sustentada en indicadores puntuales sobre cada problema y acción del Municipio, suministrados por los niveles directivos inferiores), es como el Presidente rinde cuentas al Cabildo y a la sociedad civil.

De esta manera, el proceso de petición y rendición de cuentas posibilita el control de la acción gubernamental, extendiéndolo a la ciudadanía, generando presiones para que se incrementen los niveles de responsabilidad, eficacia y eficiencia de la acción local.

En cuanto a los mecanismos a través de los cuales el Presidente puede rendir cuentas a la sociedad civil sobre los resultados de la acción gubernamental, éstos pueden ser muy variados. A manera de ejemplos podemos mencionar: boletines informativos, programas de radio o televisivos, apertura

de oficinas especializadas de información a la comunidad, así como la utilización de instrumentos de participación ciudadana (cabildos abiertos, foros cívicos, etc.).

Independientemente de los mecanismos a utilizar, es fundamental que la ciudadanía pueda interactuar con el gobierno durante la rendición de cuentas, evaluando y siguiendo o exigiendo modificaciones a las iniciativas gubernamentales.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2000). México, D.F.

Declaración Mundial sobre la Autonomía Local. (1985). 27o. Congreso Mundial de IULA, Brasil, IULA.

FISHER, R. y W. Ury (1985). Sí, de acuerdo: cómo negociar sin ceder, Bogotá, Norma.

Et-al (1985). Guías Técnicas para la Capacitación del Servidor Público Municipal; INAP—CEDEMUN, México.

Et-al (1999). ABC de Gobierno Municipal; Instituto de Desarrollo Municipal, México.

Rosales Ortega, Mario (1994). Los Secretos del Buen Alcalde, IULA/CELCADEL, Santiago de Chile.

México D.F.
Diciembre 2004
Tiraje: 5,000 ejemplares