

Gestión financiera municipal para el desarrollo

*Ady Patricia Carrera Hernández
El Colegio Mexiquense A.C.*

Introducción

¿Qué se entiende por gestión? De manera muy breve se puede decir que es la forma en la que el ente gubernamental, en cualquiera de sus ámbitos, maneja los recursos públicos, ¿con qué propósito? para satisfacer demandas y necesidades de la población. Ese es su fin último.

Acerca del desarrollo hay diversas definiciones que incluyen, desde las económicas, hasta las sociológicas; además, es un tema ampliamente estudiado. No obstante, hay un acuerdo en el nivel internacional, que reconoce que el desarrollo no nada más es generar riqueza, ni aumentar el Producto Interno Bruto (PIB) de un país; también tiene que ver con la forma en cómo se distribuye esa riqueza, en revisar las condiciones en las que la gente vive, qué acceso tiene a la educación, a la salud, cuál es su nivel en términos de desnutrición. A su vez, cómo mantener viva la cultura, los valores, la identidad frente a este mundo que cada vez se globaliza más.

Todas estas dimensiones tienen que ver con el desarrollo, que se entiende como un proceso para promover una vida mejor para la población a través de la expansión de un conjunto de condiciones en las que se vinculan variables ecológicas, económicas, sociales, culturales y políticas,

cuyo objetivo final es, y en esto sí coinciden las escuelas de ahora, es que la gente viva con mejores condiciones para desarrollarse plenamente. Si alguien quiere ser campesino que así lo decida, pero si alguien quiere ser médico, que tenga las condiciones necesarias para poder asistir a la universidad.

Lamentablemente la situación en México no es así, la mayor parte de la población vive en algún nivel de pobreza, inclusive hay un número importantísimo de millones de habitantes que viven en la extrema pobreza.

Al respecto, ¿quiénes son los que tienen que enfrentar día a día esta problemática? La gente no le va a pedir agua, la recolección de basura o un mejor maestro al presidente del país, ni al gobernador, solicitan sus necesidades al gobierno municipal.

¿A quiénes tocan primero la puerta? A los presidentes municipales, y a la población no le importa saber si son responsables o no de la provisión, por ejemplo, del servicio de agua; no obstante, las autoridades municipales tienen que resolver el problema.

Conforme crece la población, crecen los problemas y las necesidades, y los municipios tienen que arreglárselas, para que con los escasos recursos que tienen, les den respuesta.

- 25 -

Y si bien la naturaleza de los seres humanos es nunca estar a gusto, porque saldrá una administración y por muy eficaz que haya sido, el ciudadano podrá decir — ese nunca hizo nada, robó, etcétera — hay manifestaciones claras del logro del desarrollo, y sobre ello, así como de las condiciones que se requieren para promoverlo, trata este trabajo.

La gestión financiera municipal para el desarrollo

- 26 - La gestión financiera municipal para el desarrollo, es la forma en la que los gobiernos locales manejan los recursos de los que disponen para mejorar el nivel de vida de su población en todos los aspectos: económico, social, cultural, y uno importantísimo, ambiental.

No hay recetas mágicas para esto, a diferencia de hace unas décadas cuando el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), promovían recetas que, de acuerdo con estos organismos internacionales, eran aplicables para todo y resolverían por entero los problemas.

Actualmente, los analistas de políticas públicas, en las que se incluye la autora, reconocen que cada país, cada contexto, cada región, tiene cuestiones específicas, y en consecuencia, la política pública debe diseñarse en atención a esas condiciones particulares, que van desde las físicas hasta el entorno geográfico,

cultural, económico, entre otras.

Una política pública estándar que no se adapte a la realidad de cada región o de cada localidad, será fallida. Desafortunadamente, la mayor parte de las políticas públicas vistas en México, son así, estándares, no tienen respeto por la gran heterogeneidad municipal que caracteriza al país.

Sin embargo, hay ciertos elementos que sin ser mágicos ayudarán, de manera clara y contundente, a tener una mejor gestión financiera que promueva el desarrollo de las comunidades. Entre los diversos elementos que existen, se han seleccionado seis: autonomía fiscal, explotación de ingresos propios, calidad del gasto, capacidad institucional, transparencia y rendición de cuentas, y participación ciudadana.

Autonomía fiscal

La autonomía fiscal es un término que se maneja mucho, sobre todo por la clase política, en el que se pretende que el municipio sea libre. La autonomía fiscal no se refiere a que el municipio no dependa nunca, ni siquiera financieramente de otros ámbitos de gobierno, lo cual es imposible, dado que en todo el mundo, hasta en las federaciones más avanzadas como Alemania, Suiza y Canadá, los gobiernos municipales dependen en mayor o menor medida de los recursos que les transfiere el gobierno central o federal.

Aquí el punto es analizar el diseño de las transferencias y ver cuáles son los efectos que esos dineros producen en los gobiernos locales. Entonces, la autonomía fiscal se define como la capacidad que tiene el gobierno municipal para recaudar y gastar con la menor intervención posible de otros ámbitos de gobierno.

¿Qué se necesita? En principio, deben poseer una fuente sustantiva de ingresos propios atribuida por ley; los gobiernos municipales mexicanos sí la tienen, se trata del impuesto predial y los derechos por el pago de los servicios públicos que presta. Además, deben tener capacidad para determinar las tasas y tarifas de sus ingresos propios; los municipios mexicanos no lo tienen porque está en poder del gobierno de los estados. Finalmente, se requiere que tengan una amplia capacidad de decisión sobre los recursos que manejan; sin embargo, tampoco la tienen debido a que viven de las transferencias que les manda la federación.

A continuación se verá cómo los municipios utilizan las transferencias, y las que les quedan para financiar el desarrollo, ya vienen etiquetadas. Seguramente el argumento de la federación es que ellos sí saben lo que necesita el país; sin embargo, los funcionarios locales tienen un conocimiento

específico de lo que ocurre en sus municipios, a su vez, generalmente la población tiene necesidades que no están en las listas que envía el gobierno federal, y los munícipes no tienen dinero para financiar los proyectos; luego entonces, terminan por pulverizar el recurso, hacen cosas que no tienen ningún impacto real en el desarrollo de sus comunidades, y no satisfacen las necesidades de sus votantes y de su población.

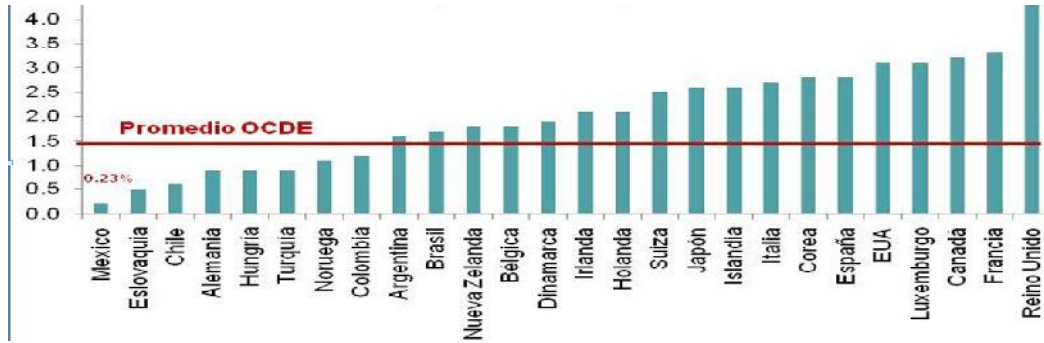
La autonomía fiscal no es algo que dependa del municipio, sino de las relaciones intergubernamentales; es decir, de lo que dice la federación y lo que señala el gobierno del estado, ahí poco puede hacer el municipio, más allá de cabildear.

Explotación de ingresos propios

¿Qué sí puede hacer el municipio? En primer lugar explotar adecuadamente los ingresos propios, los ingresos de los que dispone. Por ejemplo, México, comparado con países como Reino Unido, Suiza, Chile, Colombia, en términos porcentuales, es el que menos predial recauda, como lo muestra la gráfica 1. Tómese en cuenta que la comparación se realiza con países desarrollados así como con países de ingresos más o menos iguales a los de México.

- 27 -

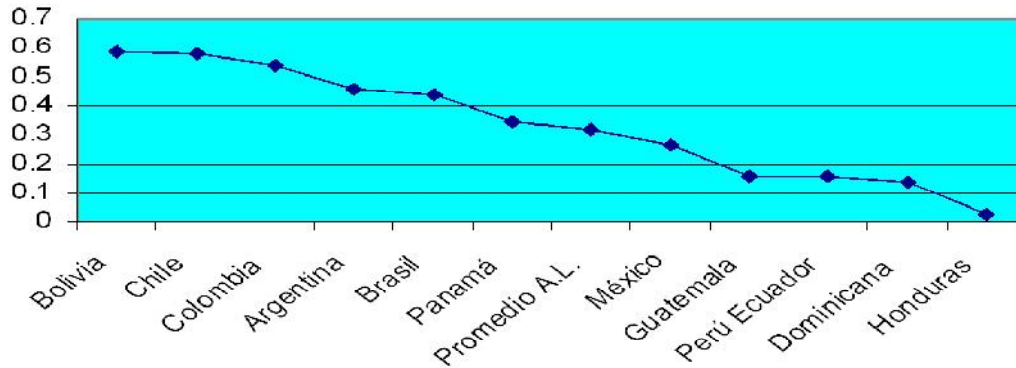
Gráfica 1. Recaudación del impuesto predial (% del PIB 2006)



Fuente: OECD, 2008.

Gráfica 2. Impuesto predial en América Latina como % del PIB

- 28 -



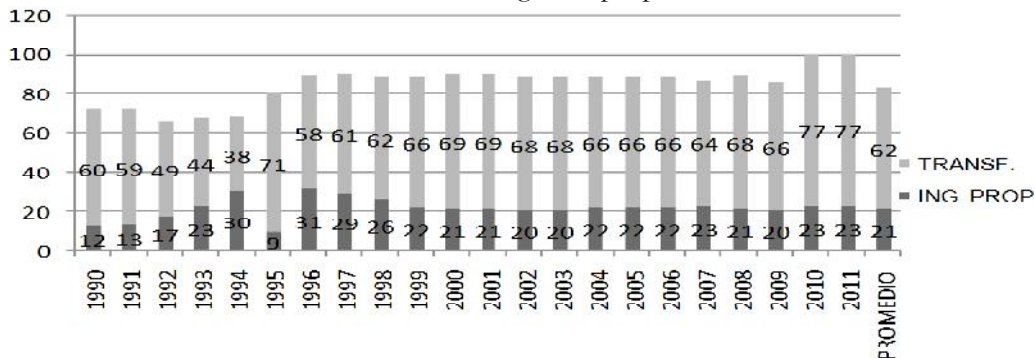
Fuente: Jiménez, 2008.

En la gráfica 2 se compara la recaudación del predial como proporción del PIB del país; es decir, como proporción de toda la riqueza que se genera, donde México se ubica nuevamente en la colita negativa, su recaudación es inferior a la de muchos países sudamericanos como Bolivia, cuyo tamaño de economía es más pequeño. La recaudación mexicana está solamente por encima de Guatemala, Perú, Ecuador, República Dominicana y Honduras.

Lo anterior se debe en gran medida al diseño del dinero que transfiere la federación a los municipios, básicamente de las fórmulas que utiliza para asignarles el dinero a estados y municipios. Ese diseño es defectuoso, es malo, no incentiva a recolectar.

¿Por qué?, porque es más fácil sacar de la bolsa federal, no tienen ningún costo político, la gente no se enoja, no se meten en problemas, vienen las votaciones, es más sencillo extender la mano y que la federación dé dinero.

Gráfica 3. Promedio de los municipios mexicanos respecto de las transferencias e ingresos propios, 1990-2011

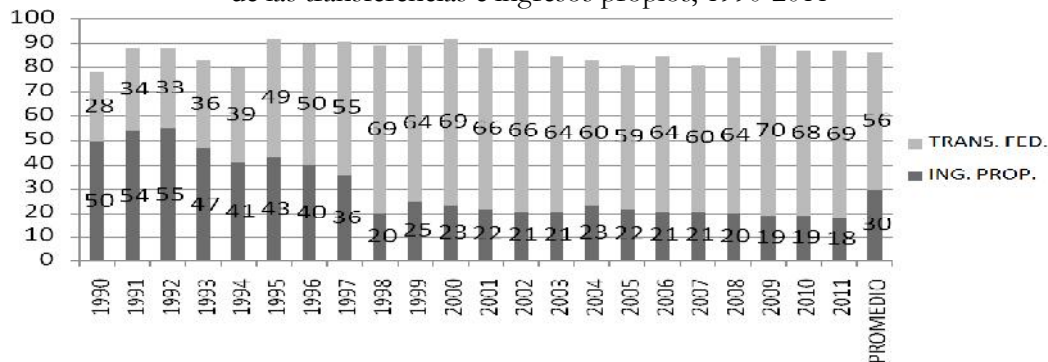


- 29 -

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En esta gráfica puede observarse claramente cómo al iniciar la década de los noventa hay un movimiento ascendente. Luego llegó la crisis desatada en 1994, padecida en 1995 y cayeron estos recursos, volvieron a crecer, pero en 1998, que se creó el Ramo 33, la recaudación comenzó a decrecer y ya no sube, se mantiene, ¿por qué?, debido a que los municipios no tienen estímulos para recaudar más, para explotar adecuadamente sus fuentes de ingreso, es más fácil pedir a la Federación.

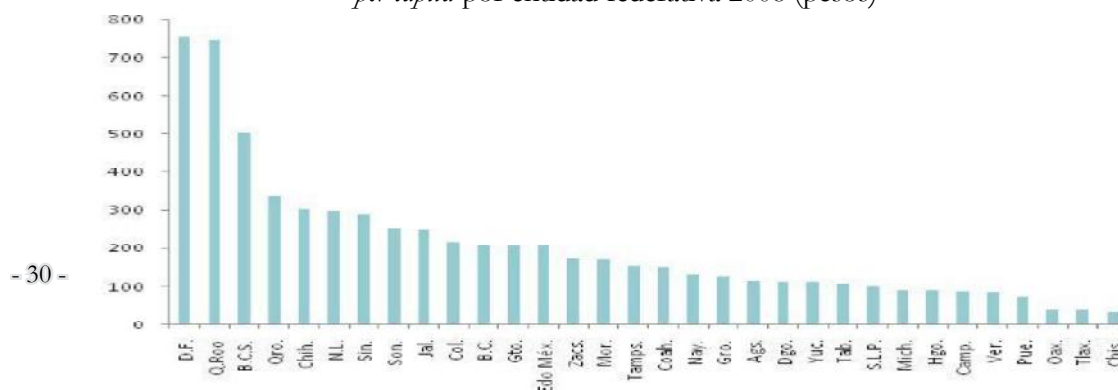
Gráfica 4. Promedio de los municipios mexiquenses respecto de las transferencias e ingresos propios, 1990-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Esta tendencia se acentúa aún más en los municipios del Estado de México, éstos llegaron a recaudar en 1992 hasta 55% de su ingreso total vía ingresos propios, lo que representó más de la tercera parte de su presupuesto total, después comenzó a descender el porcentaje de recaudación a raíz de la creación del Ramo 33, manteniéndose entre 18 y 20%.

Gráfica 5. Recaudación del impuesto predial *per cápita* por entidad federativa 2008 (pesos)



Fuente: López, 2010.

Es un hecho que cada vez se explotan menos los recursos que podrían aprovecharse por los municipios, lo cual, tiene un comportamiento diverso por entidad federativa, puesto que hay municipios más activos en la recaudación que otros. La gráfica 5 muestra el porcentaje de recaudación del predial *per cápita*, por entidad federativa, en 2008.

El Estado de México se ubica en medio, y es de notarse que es la entidad más rica del país, la que mayor aportación hace al PIB, su población está asentada en áreas urbanas, y por lo tanto podría esperarse mayor recaudación respecto del impuesto predial, sin embargo no es así, es una entidad, vélgase la expresión, floja.

En cambio se observa que entidades como Quintana Roo o Baja California Sur doblan o triplican la recolección del predial, y de igual forma obedecen a la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la cual no ofrece estímulos para quien recaude más.

En un estudio que realizó la autora de este trabajo así como Gerardo Rivera, que se titula: *Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México*, se analizaron las condiciones en las que cada uno de los 125 municipios del Estado de México llevan a cabo su gestión financiera, y entre otros datos, se analizaron el perfil de los funcionarios, sus reglamentos así como la actualización de éstos.

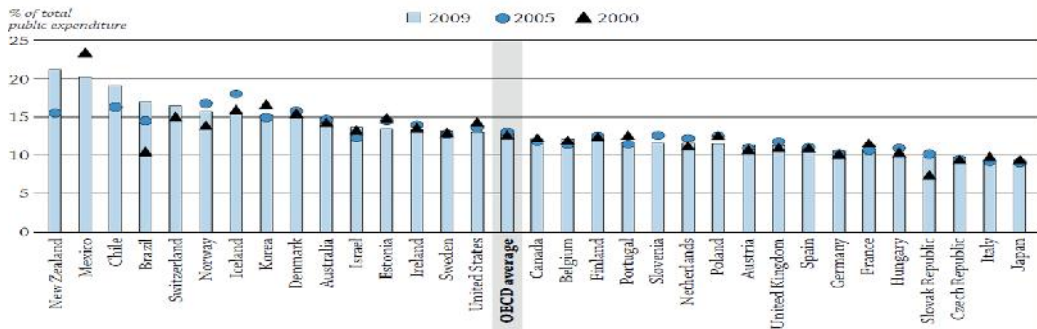
Una de las conclusiones es que el Estado de México, como era de esperarse, es un reflejo fiel de lo que pasa en el país; es decir, hay una gran inequidad. Los municipios mexicanos que tienen un grado más alto de desarrollo tienen una mejor gestión financiera que se refleja en su capacidad para generar más recursos propios. Los municipios con mayores grados de marginación recaudan menos ingresos propios y dependen más de las transferencias intergubernamentales; es un círculo vicioso de la pobreza eterna, porque entonces los municipios más pobres tienen menos dinero y más necesidades; de esta forma, no tienen dinero, no pueden promover el desarrollo, y como no hay desarrollo, no pueden tener condiciones para generar una mejor gestión financiera.

Calidad del gasto

En cuanto al gasto, ya se observó que los municipios del país, en general, no se esfuerzan por recaudar sus ingresos propios. Además, se cuenta con el problema de la calidad del gasto, y aunque se piense que se ejerce un gran porcentaje del presupuesto en servicios públicos, y que además, cómo ello no podría generar resultados, la primera preocupación de un tomador de decisiones en un área de finanzas debe ser — ¿en qué gasto? —, y hay ciertos sectores de la gestión que son prioritarios como la educación, salud, servicios públicos.

Para ilustrar lo anterior, se muestra una gráfica sobre el gasto en educación, que si bien, no es atribución de los municipios, se considera un claro ejemplo para el caso mexicano.

Gráfica 6. Total public expenditure on education as a percentage of total public expenditure (2000, 2005, 2009)



Countries are ranked in descending order of total public expenditure on education at all levels as a percentage of total public expenditure in 2009.

Fuente: OECD, 2012a Table B4.3. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag2012).

La gráfica 6, que se integra por el llamado club de los países ricos de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), ilustra el gasto total que cada uno de sus gobiernos hace en educación, e incluye desde el pago directo al sistema educativo, hasta los sistemas de becas; por ejemplo, en el caso mexicano, se contabiliza el programa Oportunidades, que brinda apoyo económico a las familias más marginadas para que los hijos puedan permanecer en el sistema educativo. Como puede apreciarse, México es uno de los que más gastan en educación, más que Japón, Alemania, o Finlandia.

Entonces ¿por qué el sistema educativo en México es deficiente si se gasta tanto dinero? Porque la cuestión no nada más es ¿en qué gasto?, sino ¿cómo gasto?, lo cual refiere a la calidad del gasto; en tal sentido, cuando la OCDE analiza los resultados obtenidos en calidad educativa, México se encuentra en los lugares más bajos.

El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) trata precisamente de ofrecer una evaluación de la calidad educativa. La prueba refleja y mide, prácticamente, que a cierto nivel educativo, los estudiantes tengan un cierto conjunto de capacidades y habilidades básicas.

De acuerdo con la OCDE, en 2009,

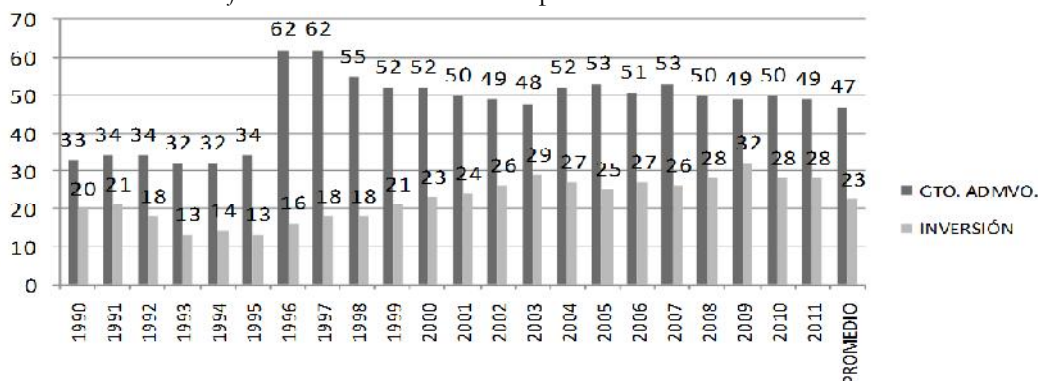
México se colocó en el lugar 48 entre 65 países en su desempeño en la prueba PISA y en el lugar 50 por su desempeño en matemáticas, entonces, se puede gastar mucho y tener malos resultados.

Traducido en el nivel municipal significa que, si por ejemplo, se pavimenta una calle y ésta, a los seis meses ya tiene baches, o se hace un puente y a los seis meses ya se empezó a caer, no hay calidad en la obra pública, lo cual, por supuesto, se vincula al problema de la corrupción. Así, cuando el gobierno municipal gasta, lo ideal sería que gastara en algo que fuera de calidad.

Los gobiernos municipales, lamentablemente, no se pueden reelegir, en consecuencia, su visión es cortoplacista, de tres años; es hacer las cosas rápido, y el que viene atrás, que se quede con el problema. Pocos son los gobiernos locales que planean a largo plazo, como es el caso del municipio de Puebla que recientemente concluyó su Plan Municipal de Desarrollo para los siguientes 20 años.

Justamente es lo que se necesita, proyectos de inversión que realmente tengan un impacto de largo plazo, que no sean obras de relumbrón, que se inauguren hoy y después nadie les dé mantenimiento, pues todo aquello que no se conserva y se mantiene, es una pérdida para el desarrollo de la comunidad.

Gráfica 7. Gasto de los municipios mexicanos 1990-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

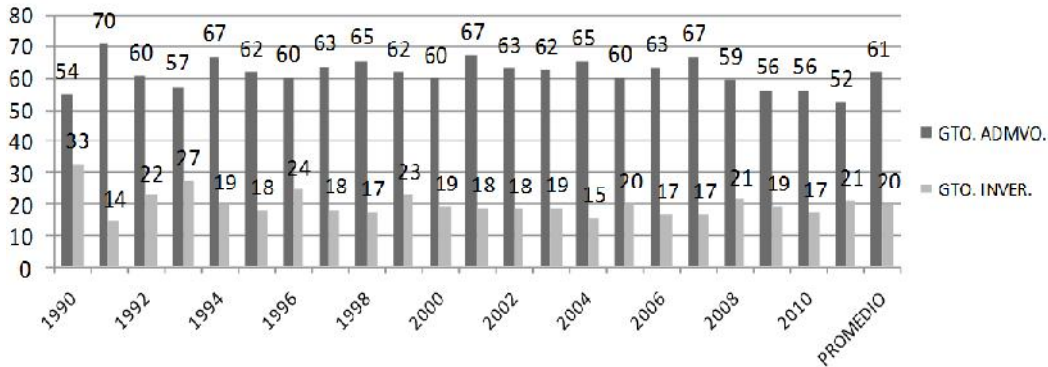
Ahora bien, si son deficientes en cuanto al ingreso, a la hora de gastar, los municipios son muy manirroto. La gráfica 7 contempla el promedio, tanto del gasto administrativo como de inversión, de los municipios del país. El gasto de inversión se dedica a obra pública, a proyectos productivos, y es el único gasto que realmente tiene impacto en el desarrollo. El gasto operativo es el que hace que funcione la administración pública. Al respecto, se puede observar la enorme diferencia de lo que se dedica al gasto administrativo y lo que se dedica al gasto de inversión.

Y si bien, los municipios mexicanos

han mostrado una tendencia al incremento del gasto de inversión; en 2001, éste fue de 24% contra 50% del gasto administrativo, lo que refleja un desequilibrio muy grande; es decir, no hay calidad en el gasto, pues se gasta más en lo administrativo y menos en inversión.

Si se fuera alcalde de Londres y se tuviera ese patrón de gasto, no estaría tan mal, porque ya tienen una infraestructura que únicamente se mantiene y se mejora. Pero no es el caso, en México, los municipios, las comunidades, están llenas de necesidades de todo tipo, por lo que este patrón de gasto es pésimo y no contribuye al desarrollo.

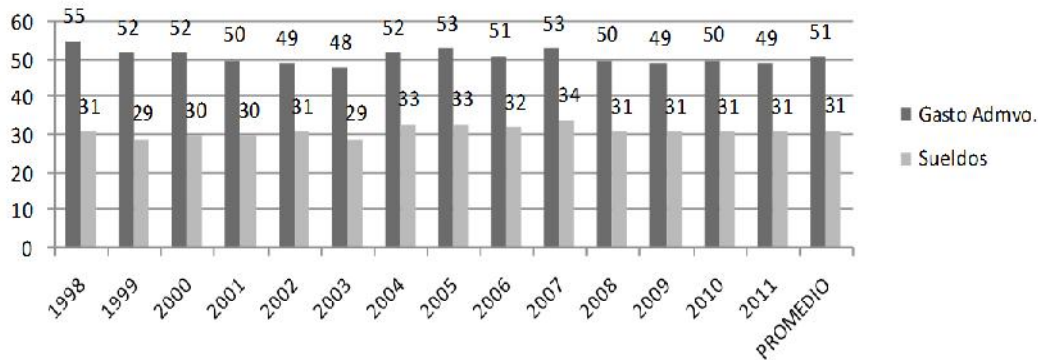
Gráfica 8. Gasto de los municipios mexiquenses 1990-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

- 34 - La gráfica 8 muestra el comportamiento de los municipios mexiquenses cuyo desequilibrio es todavía más agudo, pues gastan más que el promedio nacional en la cuestión administrativa. Surge la pregunta, ¿en qué se lo gastan? En sueldos y prestaciones.

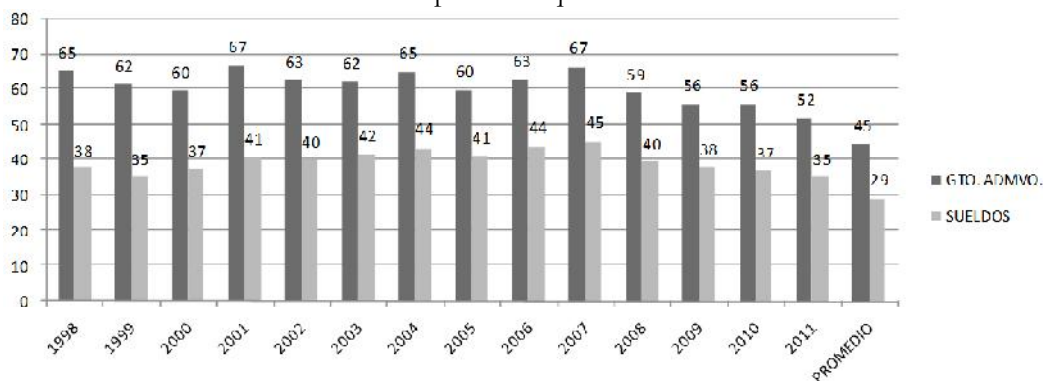
Gráfica 9. Sueldos como % del gasto administrativo de los municipios mexicanos 1998-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

Si se observa la gráfica 9, los municipios del país destinan tres cuartas partes de su gasto a los sueldos.

Gráfica 10. Sueldos como % del gasto administrativo de los municipios mexiquenses 1998-2011



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

En cuanto a los gobiernos municipales del Estado de México, la proporción es todavía mayor, el último dato disponible y validado por INEGI dice que se gastan 35% de su presupuesto en sueldos y salarios y un total de 52% en gasto administrativo; es decir, se gastan más en los salarios de los presidentes municipales, síndicos, regidores y funcionarios que les acompañan. Al respecto, se pensaría que son elevados los estudios de los funcionarios y que por ello requieren de un salario bien remunerado; sin embargo, tampoco es así, como se verá más adelante.

Capacidad institucional

La capacidad institucional son los conocimientos y habilidades que debe haber en toda organización para llevar a cabo sus funciones y cumplir con sus objetivos.

El perfil que se requiere para realizar una función, ya sea de contraloría, de servicios públicos, de desarrollo social u otro.

De acuerdo con la investigación antes mencionada, sobre el diagnóstico institucional de la gestión hacendaria municipal, 50% de los municipios del Estado de México no cuentan con los reglamentos que requieren para su gestión. No obstante, al revisar los datos de la última encuesta del INEGI, en la evaluación, la entidad mexiquense se encuentra por encima de todos los estados, y no es porque esté mejor, sino porque la triste realidad de las finanzas municipales del país, demuestra que los demás están peor.

Sólo 49% de los municipios mexiquenses dijeron tener un reglamento de Catastro, y el que no cuenten con un documento básico explica, entre otras cosas, porqué la recaudación de ingreso

propio es tan deficiente. Únicamente 28% de los municipios cuentan con un reglamento actualizado de Catastro y 20% lo actualizó hace diez años, imagínese su nivel de actualización.

Sólo 30% de los funcionarios municipales cuentan con experiencia en la gestión pública, es decir, que ya trabajaron en el gobierno federal, estatal o en alguna administración local. Mientras que 16% de los funcionarios tienen experiencia en la gestión municipal, el porcentaje es mínimo debido a que no hay estabilidad de trabajo en los gobiernos municipales, nueva administración, nuevos servidores públicos. Precisamente una de las grandes tragedias del municipio mexicano es la falta de profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles de gobierno, y con mayor claridad se observa en el ámbito municipal.

En 2012b, la OCDE publicó el documento “*Getting It Right* Una agenda estratégica para las reformas en México”, y una de sus grandes recomendaciones es, precisamente, profesionalizar a los servidores públicos municipales, para que no sean gente que improvise o que se entere más o menos de lo que hace, que se quede en su trabajo por su desempeño, que los evalúen, y si lo hacen bien, que se queden, y si no, que se separen del cargo.

El análisis también confirmó que sólo 35 municipios, en 2009, decidieron prestar un servicio público mediante la asociación con otros municipios, y si

bien, es un dato que poco se analiza, la mayor parte de los municipios del país no tienen una forma eficiente y eficaz de prestar servicios públicos sino es a través de la intermunicipalización, de lo contrario, desperdician dinero y no resuelven los problemas de su población. ¿Por qué sólo 35 municipios vieron a la intermunicipalización como una alternativa de gestión? Por mantener la prevalencia de sus partidos políticos por encima de las necesidades de su comunidad.

Una de las conclusiones de este estudio es que entre los municipios de la entidad prevalece una enorme inequidad en términos de las condiciones en que llevan a cabo su gestión financiera. Los municipios con mayor grado de marginación recaudan menos, los servidores públicos tienen menor nivel de preparación, tiene menos reglamentos; por el contrario, en los municipios más ricos, sus funcionarios tienen mayor nivel de preparación, cuentan con mejores instalaciones, mejores sistemas de cómputo, etcétera. Así, en México, en general, hay un grupo de municipios que están bien, y la inmensa mayoría da vueltas en la pobreza y en el subdesarrollo.

Cualquier proyecto que busque fortalecer a los gobiernos municipales, necesita desarrollar estrategias para reducir la brecha entre las capacidades de los municipios más marginados y los más desarrollados, porque el principal problema en el país, es justamente la inequidad. México

se encuentra en la región más inequitativa del mundo, donde prevalecen diferencias extremas, el que tiene todo y el que no tiene nada. Si esta inequidad persiste, será imposible avanzar en el desarrollo integral de toda la población.

Transparencia y Rendición de Cuentas

El siguiente elemento es la transparencia y la rendición de cuentas; sin embargo, en general, en el país prevalece la opacidad y la falta de acceso a la información.

Existen diferentes organizaciones que crean mecanismos, metodologías, sistemas para evaluar la transparencia. Al respecto, los municipios mexiquenses no obtuvieron buenos resultados en 2011, dado que la legislación en materia de transparencia del Estado de México, se colocó en el lugar 21 de las 32 entidades del país. En otra métrica de transparencia de 2010, se ubicó al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México (INFOEM) en el número 26 de 32.

En tanto, en 2011, sólo 105 ayuntamientos contaban con una página web para presentar su información, a pesar de que se estipula que por ley todos deben tenerla. Además, la mayoría de sus portales electrónicos, no cumplen con los requisitos que señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios; y en consecuencia,

existe transparencia simulada, dado que aparecen los hipervínculos pero no contienen información, está rota la liga o bien cuando se intenta ingresar al tabulador de sueldos y salarios o a las actas de cabildo, dice que la página está en construcción. Sobre el estudio a municipios mexiquenses, en 2009, sólo 58 municipios mostraban el presupuesto asignado a salarios y únicamente 57 mostraban su presupuesto.

Ahora bien, si se intenta solicitar información a los municipios, ellos argumentan que no la pueden dar, en consecuencia la petición se hace con la instancia estatal. No obstante, más allá de subir información a la página web, de lo que se trata es de ser realmente abiertos y transparentes con la población, que ésta tenga un canal para platicar, informarse, involucrarse y saber qué decisiones toma el Ayuntamiento; por ejemplo el estudio reveló que sólo 15% de los cabildos fueron abiertos.

Participación ciudadana

Finalmente, lo que importa es que la ciudadanía participe y aquí se tienen dos problemas básicos: el sistema político mexicano no ha creado una sociedad participativa y a los ciudadanos les cuesta mucho trabajo participar, en gran medida por la desconfianza que tienen de sus autoridades.

En el nivel nacional, las áreas menos recurrentes de la gestión municipal son: transparencia, participación ciudadana

y planeación o evaluación. En 2009, 15% de los municipios mexiquenses estimaban que la participación ciudadana entorpecía su gestión, lo cual es un porcentaje importante, en efecto, 15% de los presidentes municipales entrevistados consideraban que involucrar a las personas es una pérdida de tiempo, que lo único que hacen es complicar, la de por sí difícil tarea de gobernar sus municipios; sin embargo, justamente a esas personas son a las que tienen que gobernar y satisfacer. Y si bien, la gente es desordenada y tiene muchos defectos, hay varias experiencias en el país que muestran, que aunque no es fácil, eso puede cambiar.

¿Qué se requiere para que la ciudadanía participe? En un estudio realizado por la autora, se analizaron los casos exitosos de participación ciudadana en el país, a través de los que ha registrado el Premio de Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). A continuación se describen los factores en los que coinciden todos esos casos.

Primero, que sea una iniciativa del gobierno municipal, lo que representa voluntad política por parte de la autoridad para que la gente diga algo, escuche, participe.

Segundo, hacer que la gente participe en lo que le es más directo, en lo que afecta su vida cotidiana; es decir, en los servicios públicos. Siempre habrá regiones en los municipios, donde la población no

tenga servicios públicos o no se le presten bien, por lo que será oportuno empezar con el involucramiento de la gente, y es una dinámica que con los estímulos necesarios, se puede mantener.

Tercero, no se requiere tener recursos adicionales para que la gente participe, se requiere más bien de creatividad.

Cuarto, que haya apertura real de tipo colectivo, es decir, no se trata de escuchar lo que quiere cada individuo sino que los vecinos en general discutan, pero que lleguen a acuerdos y que éstos sean comunicados a las autoridades.

Por último, se requiere descentralizar. En los municipios tan grandes, como Tlalnepantla, Naucalpan o incluso Toluca, es difícil que realmente el gobierno se acerque a toda su población, son cientos de miles; por lo tanto, tienen que descentralizar, confiar en sus autoridades auxiliares o en sus delegados y crear mecanismos eficientes para que realmente lleguen al ayuntamiento las peticiones y demandas de su comunidad.

Ahora bien, con la dinámica de que el gobierno federal es el que da todo el dinero, los ayuntamientos han hecho irresponsable a su ciudadanía, puesto que no es consciente del costo de los servicios públicos.

Además, como los ayuntamientos no le cobran al ciudadano desde hace muchos años, éste ya se acostumbró a no pagar sus contribuciones básicas, pero

sí exige servicios públicos de calidad. En consecuencia, si no hay dinero, y el poco que se tienen se gasta en salarios ¿Cómo se atenderán las necesidades de la población?

Hay que hacer consciente al ciudadano del costo de los servicios públicos y de lo significativa que es su participación. Importante es que no se trate de la típica promoción que utilizan todos los ayuntamientos a principios o finales de año: — nos vamos a olvidar de todo lo que nos debe, pero páguenos hoy —.

Hay otras estrategias en las que si se proporciona un beneficio claro, directo y rápido a los ciudadanos, los gobiernos municipales los estimulan a que cumplan. En el Estado de México ocurrió que un ayuntamiento prometió que si todas las casas de una calle pagaban su predial, ese año les pavimentaban dicha calle, la gente fue y pagó, faltaban tres personas por pagar, por lo que los vecinos se cooperaron y pagaron el predial de los demás para poder tener su calle pavimentada. Ese tipo de estímulos es lo que necesita la ciudadanía, ver que realmente su dinero no es para el sueldo del funcionario, sino para beneficio suyo, de su familia y de su comunidad.

En efecto, se pueden encontrar varias experiencias que evidencian que si el gobierno municipal muestra disponibilidad para tomar decisiones en beneficio del desarrollo de la población, ésta responde. Es un trabajo complejo, lleva muchos años sostenerlo, pero en algún momento habrá que iniciarlo.

Elementos de una gestión para el desarrollo

Para terminar, hay cinco elementos muy importantes para una gestión que pretenda apoyar el desarrollo de las comunidades, en su sentido más amplio.

1. Mejorar la explotación de los ingresos propios. Hay municipios del país y del Estado de México que han tomado medidas al respecto, actualizaron su catastro, aprovecharon préstamos que da el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) y lograron elevar en mayor medida sus ingresos. Una de las características de los municipios más innovadores del país es que tienen un cierto margen de gasto gracias a que llevan a cabo una adecuada explotación de sus ingresos propios; es decir, no dependen de la aportación que les da la Federación, ellos tienen una bolsa de dinero que les permite atender de manera directa las peticiones específicas de sus comunidades.

2. Gastar en rubros sustantivos, buscando calidad en los resultados, los cuales deben ser medidos a partir de evaluaciones cuantitativas y cualitativas sobre cómo y en qué se gasta el presupuesto. Por ejemplo, se gastó cierto dinero en 40 muebles para la escuela, y ello, ¿cómo contribuyó a que los estudiantes mejoraran su desempeño escolar? ¿Más niños se quedaron en la escuela?

3. Mejorar la capacidad institucional de autoridades y funcionarios mediante el ofrecimiento de estabilidad laboral, buenas condiciones de trabajo a cambio de hacer bien las actividades, capacitación o conferencias que les permitan reflexionar y ayudar en la toma de decisiones.

4. Ser más responsables y responsivos ante la población, es decir, sí cumplir con lo que la ley dice, pero además, preocuparse para que las cosas que realicen realmente contribuyan a que la comunidad esté mejor, que se perciba y que sea de largo plazo.

5. Y por último, involucrar a la ciudadanía en la gestión y su financiamiento, no nada más preguntarle qué quiere, sino exigirle que en la medida de sus capacidades, también colabore, que financie parte de los costos de la prestación de servicios públicos, básicos para el desarrollo económico y para el desarrollo humano.

Bibliografía

Carrera Ady y Gerardo Rivera (2012), *Diagnóstico Institucional de la Gestión Hacendaria de los Municipios del Estado de México*, Toluca, México, IHAEM.

Jiménez, Juan Pablo (2008), “Organización Territorial y Cohesión Social en América Latina: Temas pendientes y desafíos”, en *Seminario Internacional Experiencias de organización*

territorial y financiera: Desafíos para favorecer la equidad y la cohesión social y territorial, Quito, 17-19 de noviembre, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

López, Ismael (2010), *El impuesto a la propiedad. Financiamiento de las ciudades con suelo urbano*, México, Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda A. C.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), *Revenue Statistics 1965-2007*, OECD Publishing.

----- (2012a), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators, Chapter B: Financial and human resources invested in education, Indicators*, en www.oecd.org/edu/eag2012

----- (2012b), *Getting It Right Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing.

ADY PATRICIA CARRERA HERNÁNDEZ. Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Birmingham, Reino Unido. Profesora-investigadora en el Colegio Mexiquense A. C.

El trabajo forma parte de la ponencia dictada el 27 de junio de 2013, en el marco del ciclo de conferencias que organiza la Contraloría del Poder Legislativo del Estado de México.