

“Escenarios para las finanzas públicas municipales en Jalisco pos-COVID-19”

Elaborado por:
Dr. Antonio Sánchez Bernal
Dra. Jarumy Rosas Arellano
Mtro. Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Octubre 2020

Elaborado por:

Dr. Antonio Sánchez Bernal

Director de la División de Economía y Sociedad. CUCEA. Universidad de Guadalajara
antonios@ucea.udg.mx

Dra. Jarumy Rosas Arellano

Departamento de Estudios Regionales-INESER. CUCEA. Universidad de Guadalajara
jarumy.rosas@academicos.udg.mx

Mtro. Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Estudiante del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo. CUCEA. Universidad de Guadalajara
edgar.rhernandez@academicos.udg.mx

Palabras clave: Finanzas públicas, Municipios, Escenarios

Contenido: Presenta los escenarios de finanzas públicas municipales que se vislumbran en los próximos años a partir de la situación actual del contexto social, económico y político.

Como citar: Sánchez, A., Rosas, J., Rodríguez, R. (2020) y *Escenarios para las finanzas públicas municipales en Jalisco pos-COVID-19* en Plataforma Economía de Jalisco COVID-19. Universidad de Guadalajara.

<http://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/app/monitoreo-finanzas-publicas/escenarios-finanzas/efectos-ingresos>

ESCENARIOS PARA LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES DE JALISCO POS-COVID-19

El cierre de la economía a finales del primer trimestre del año 2020 para reducir los niveles de contagio de la pandemia de COVID19 ha traído varias consecuencias negativas. Una de ellas son las afectaciones a las finanzas públicas municipales. Los ingresos de los gobiernos municipales se contrajeron por la caída de los ingresos propios debido a que los ciudadanos tuvieron dificultades para pagar el predial y los empresarios locales pararon sus negocios y en muchos casos los cerraron, por lo que se redujo la recaudación por licencias y derechos. En término de transferencias, no se observaron modificaciones a las participaciones (ramo 28) por lo cual en 2020 los municipios pudieron hacer uso de los recursos transferidos.

Por otra parte, el gasto público municipal se reorientó para mitigar los efectos negativos de la pandemia, con el objetivo de apoyar a población que requería apoyos (jefas de familia, empleados, despensas) lo que ejerció presión sobre el gasto programado. Varios gobiernos municipales han realizado modificaciones a sus leyes de ingreso del presente año para hacer frente a esta emergencia sanitaria¹. Empero, los efectos sobre las finanzas públicas de los municipios distan mucho de haberse cerrado. La duración de la pandemia traerá consecuencias sobre la velocidad de recuperación de la economía estatal y nacional por lo que los ingresos y gastos de los gobiernos municipales estarán expuestos a alta incertidumbre los próximos cinco años.

El **objetivo** de este documento es presentar los escenarios de finanzas públicas municipales que se vislumbran en los próximos años a partir de la situación actual del contexto social, económico y político.

¹ El tema es revisado en, Rosas, J., Rodríguez, E.R. y Sánchez, A. (2020, septiembre). Modificaciones en las finanzas públicas municipales por COVID-19 en Jalisco. Leyes de ingresos municipales. Modificaciones en las finanzas públicas municipales. Plataforma Economía de Jalisco COVID-19. CUCEA-Universidad de Guadalajara. <http://economiajaliscocovid19.cucea.udg.mx/app/monitoreo-finanzas-publicas/escenarios-finanzas/efectos-ingresos/0>

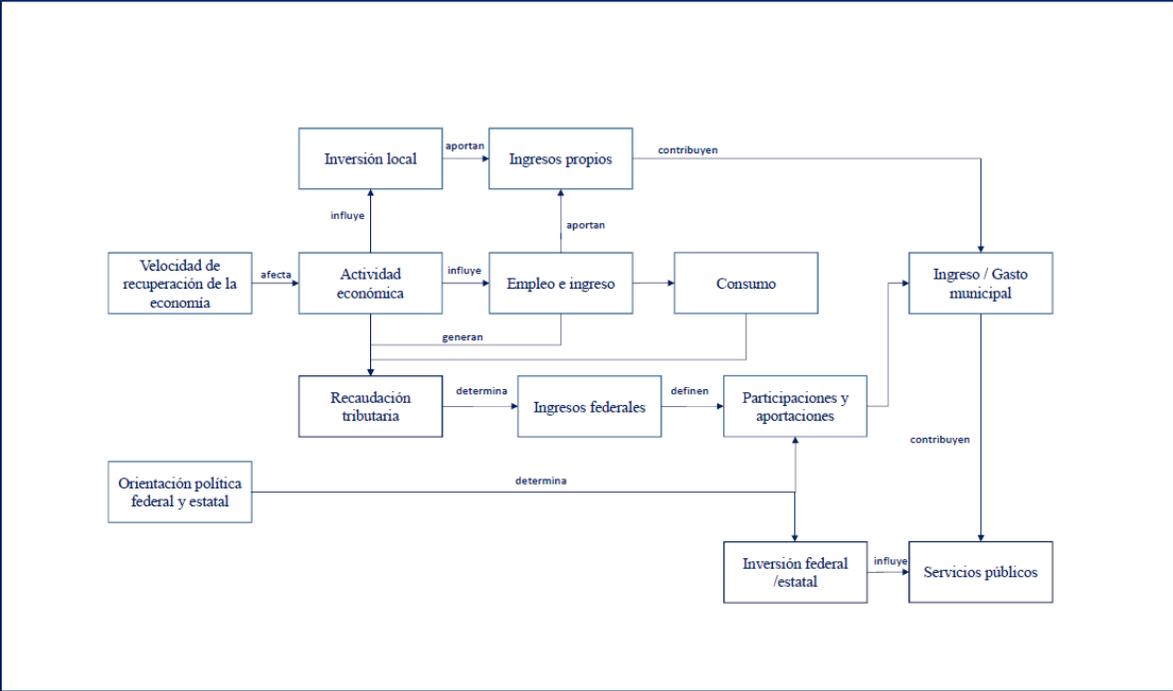
1. Las Fuerzas Determinantes de las Finanzas Públicas Municipales de Jalisco

Consideramos que existen dos fuerzas determinantes de las finanzas públicas para los siguientes cinco años: la velocidad con que se recupere la economía mexicana y la orientación de la política federal y estatal hacia los municipios.

La velocidad de recuperación de la economía considerada a partir de las variaciones en el PIB tiene efectos a partir de dos variantes principales: la recaudación tributaria y el empleo. En el primer caso, la recuperación de la económica influye en un incremento de la recaudación a través de impuestos, los cuales a su vez afectan las transferencias que reciben los municipios mediante las participaciones (ramos 28) y las aportaciones (ramo 33). Estas transferencias incrementan los ingresos municipales. Por otra parte, la recuperación de la economía implica el restablecimiento de la dinámica económica del municipio lo que influye en el empleo y por ende en el ingreso, detonando a su vez la inversión, consumo y el pago de impuestos locales, así como derechos y aprovechamientos municipales que contribuyen al incremento del ingreso municipal.

La orientación de la política federal y estatal hacia los municipios es la segunda fuerza determinante. Una política centralista reduce los ingresos con la visión de que los gobiernos municipales gastan mal, pero además el gasto que realizan en los territorios municipales parte de una visión propia de lo que requieren los municipios, y no de los planes y proyectos de los gobiernos municipales. En cambio, una orientación descentralizada de las políticas y acciones de los gobiernos federal y estatal genera sinergia en el gasto y abre nuevas fuentes de ingreso para los municipios. Por ejemplo, el gobierno federal puede decidir aumentar la proporción que entrega a los gobiernos municipales, pero también el estatal. Además, las obras e infraestructura federal y estatal impulsan y complementan la oferta de servicios públicos lo que distiende presión sobre el gasto de los municipios.

Figura 1. Fuerzas determinantes de las finanzas públicas municipales



Fuente: Elaboración propia

La mezcla de ambas fuerzas genera escenarios posibles para las finanzas públicas municipales, mientras que la reactivación económica puede ser lenta o rápida, la orientación de la política federal y estatal hacia los gobiernos municipales puede ser centralizadora o descentralizadora. La interacción de los grados de ambas fuerzas más las subyacentes (entendidas como tendencias) generan escenarios a considerar por las tesorerías municipales.

Tabla 1. Escenarios de las finanzas públicas municipales de Jalisco

		Orientación política federal y estatal	
		Centralista	Descentralizada
Velocidad de la recuperación de la economía	Lenta	Escenario 1. Crisis de los servicios públicos	Escenario 2. Estabilidad de los servicios públicos
	Rápida	Escenarios 3. Reconversión de los servicios públicos	Escenario 4. Auge de los servicios públicos

Fuente: Elaboración propia

2. Fuerzas subyacentes de las finanzas públicas en Jalisco

Las fuerzas de cambios subyacentes son aquellas que se encuentran intrínsecas al quehacer de los gobiernos municipales. Para los siguientes cinco años se identifican dos fuerzas importantes: la tendencia hacia el **gobierno digital** y los procesos de **competencia electoral**. En el primer caso se reconoce que la digitalización de los procesos de gestión de los gobiernos municipales son una tendencia que venía ocurriendo de manera paulatina principalmente en gobiernos municipales urbanos pero con la aparición del COVID19 dicha transformación se acelerará, generando presión sobre los perfiles de los funcionarios públicos, sobre los procedimientos y reglas, con efectos posibles y no tan predecibles sobre el ingreso y gasto de los ayuntamientos².

Por otra parte, la competencia electoral tendrá influencia en el futuro de las finanzas públicas municipal, ya que diversos estudios han mostrado las modificaciones en los patrones de gasto en ciclos electorales, en Jalisco se avecina una fuerte competencia por los gobiernos municipales entre el partido del presidente de la república y el del gobernador. El partido del gobierno municipal normalmente reorientara el gasto, sacrificara ingresos y tendrá disponibilidad de disponer de deuda pública³.

3. Escenarios de finanzas públicas para los próximos cinco años.

Las dos fuerzas externas (velocidad de reactivación y orientación de las políticas) y las fuerzas de cambio (gobierno digital y competencia electoral) configuran escenarios con distintas probabilidades de ocurrir pero que visualizarlos nos permite hacer recomendaciones para hacer un plan de manejo de las finanzas públicas que asegure una eficiente oferta de servicios públicos locales a los ciudadanos de Jalisco a partir de los cuatro escenarios identificados, mismos que se presentan a continuación.

² Para profundizar el tema véase, Aguilar Villanueva, Luis F. (2019), Editor . *Hacia el Gobierno Digital en México: Conceptos y Experiencias*”, Ed. Prometeo editores.

³ Moreno Jaimes, Carlos (2007). *Gasto Público y elecciones: Una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México*. Foro Internacional [en línea]. 2007, XLVII (2), 408-434 [fecha de Consulta 2 de Octubre de 2020]. ISSN: 0185-013X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911149008>

Escenario 1. Crisis de los Servicios Públicos

Situación

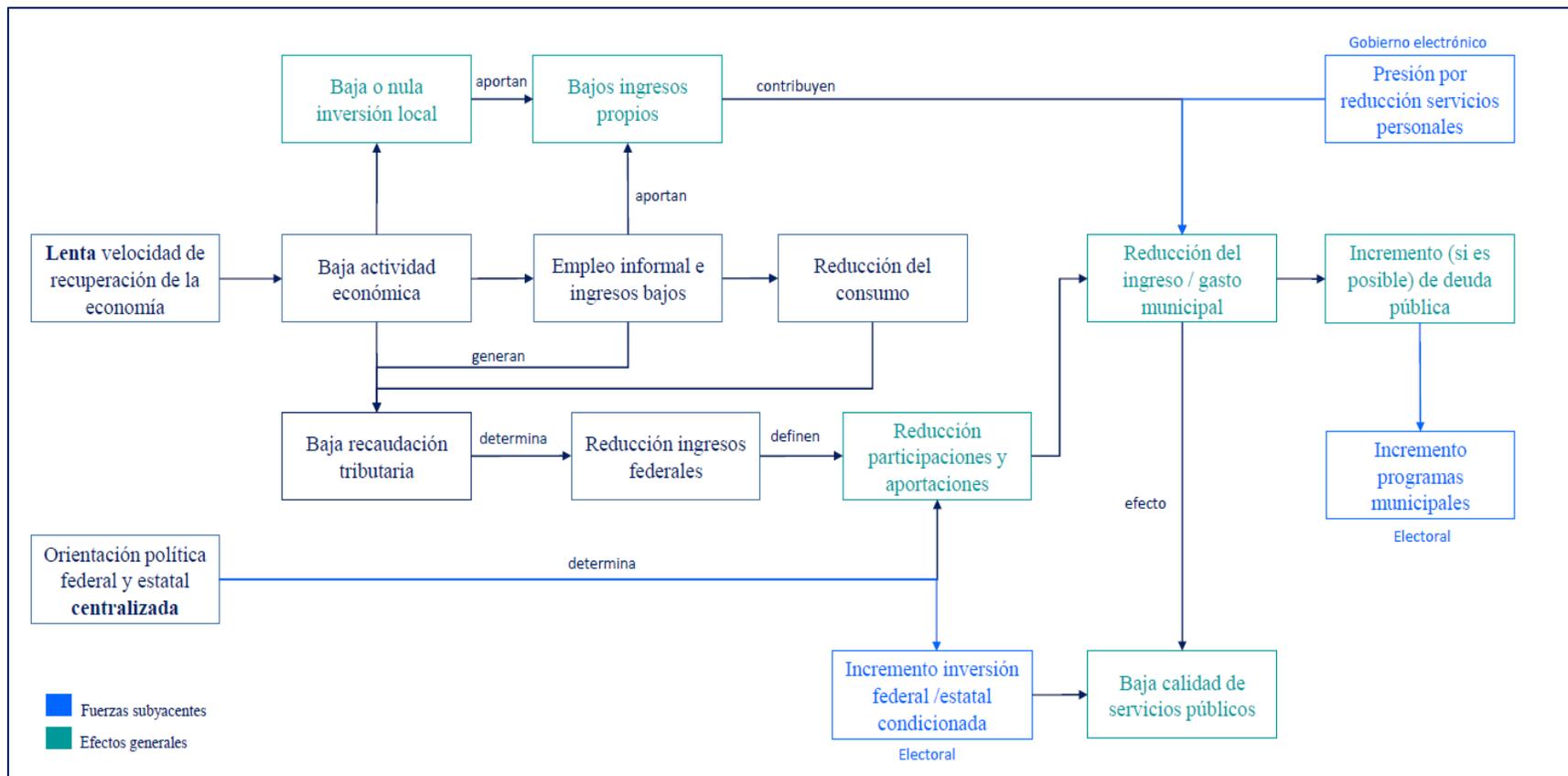
La economía nacional crece por abajo del 4.6⁴ por ciento en el año 2021 porque se alarga la pandemia y por falta de palancas de crecimiento, lo que denota una lenta recuperación en los posteriores años. Jalisco crece alrededor de 2 por ciento. La política federal y estatal se mantiene con la orientación centralista de los últimos diez años por lo que no hay recursos extras para los gobiernos municipales y apoyo para infraestructura de los servicios públicos.

Efectos

Ingreso Municipal	Egreso Municipal
Reducción de transferencias: Las participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33) se reducen como ya está planteado en la propuesta del año 2021 y dicha caída se mantiene en los siguientes años.	Baja calidad de servicios públicos: Se prevé una reducción del gasto relacionado con servicios públicos municipales derivado de la reorientación de los recursos disponibles por aspectos electorales.
Reducción de ingresos propios: Se reduce la recaudación del impuesto predial por insolvencia de ciudadanos que bajan sus ingresos por pérdida de empleos y cierre de negocios. También los ingresos por licencias y derechos se disminuyen por dos años. La caída de las participaciones es de 6 por ciento real anual.	Reducción infraestructura pública local: Las elecciones del 2021 impulsan el gasto para captar votos y se descuidan las infraestructuras para ofertar servicios públicos.
	Incremento de gasto en programas municipales: La reorientación electoral del gasto implicará un incremento del gasto destinado a acciones y programas de apoyo a la población en materia social o económica ante los efectos negativos del COVID-19 en la economía.
Incremento de deuda pública: Si el municipio tiene oportunidad de contraer deuda, se accede a ella.	Disminución de pago de deuda pública: Aquellos municipios que cuenten con deuda pública disminuirán en lo posible el pago de la misma debido a la reducida disponibilidad de recursos públicos.
	Incrementa presión servicios personales: A partir del año 2022 el nuevo gobierno inicia con bajos ingresos y un gasto bajo presión. Se visualiza la salida de impulsar la digitalización del gobierno para reducir gastos de manera sustancial en gasto administrativo y en personal. Hay presiones financieras por despidos laborales de un número importante de funcionarios públicos municipales.

⁴ Esta es la estimación de la Secretaría de Hacienda reportada en los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de la Federación Correspondiente al Año Fiscal 2021.

Figura 2. Escenario 1



Fuente: Elaboración propia

Recomendaciones:

1. Acciones para atraer inversión extranjera nacional e internacional
2. Acelerar el proceso de instrumentación de gobierno digital
3. Reingeniería organizacional para reducir gastos en servicios personales
4. Adquirir deuda pública
5. Cuidar la agenda municipal. Revisar y eliminar programas que no sean indispensables
6. Negociar la inversión que el gobierno federal o estatal realicen con la intención de que cubra las necesidades del municipio.
7. Implementar esquemas intermunicipales para la prestación de servicios públicos

Probabilidad de ocurrencia:

Este escenario tiene una probabilidad alta de ocurrencia ya que el gobierno federal no tiene un plan de recuperación de la economía y el gobierno estatal tiene una lenta estrategia de reactivación pero que principalmente tiene insuficiencia de recursos para el tamaño del problema.

Escenario 2. Estabilidad de servicios públicos

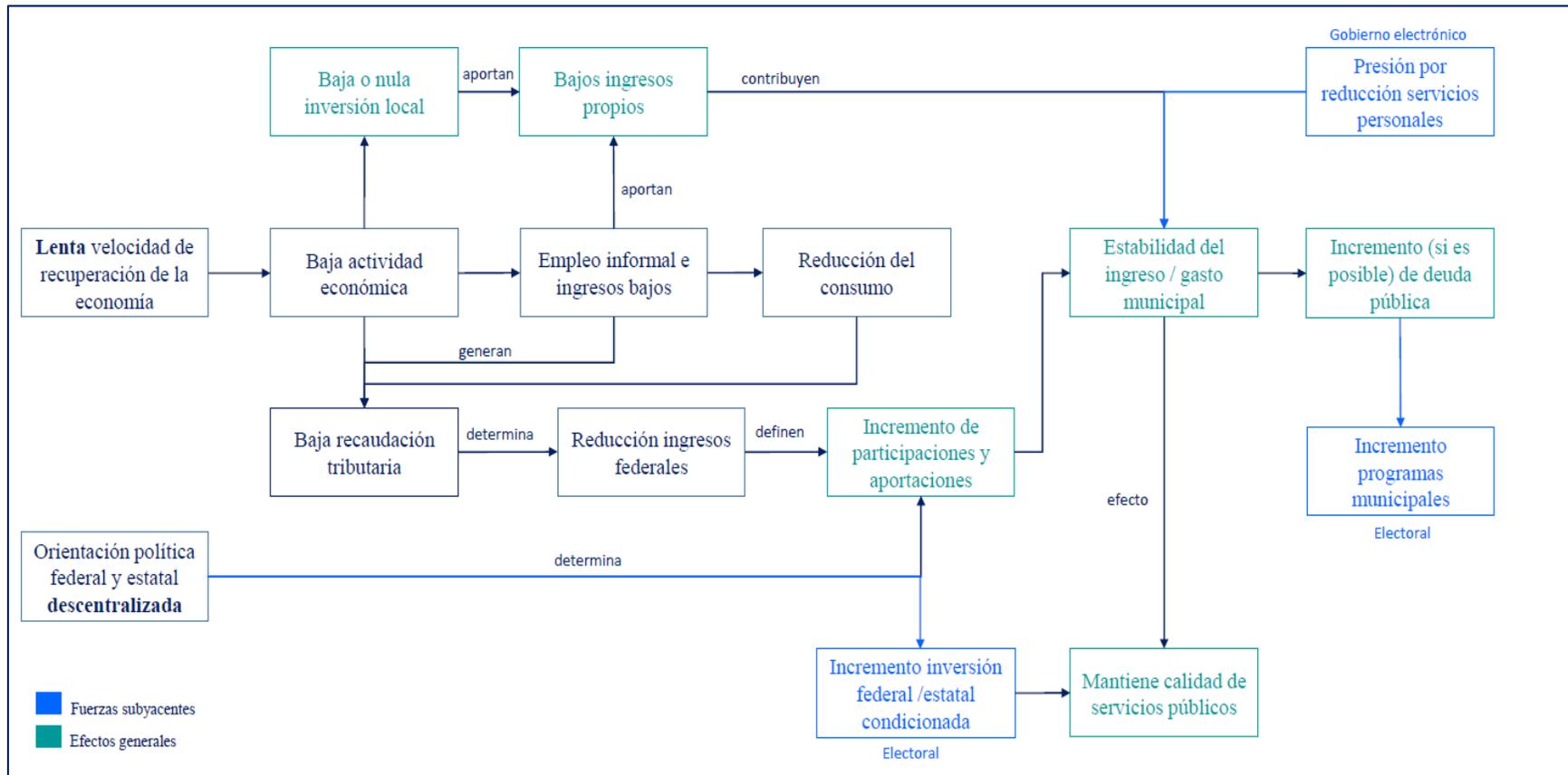
Situación

La economía nacional crece por abajo del 4.6 por ciento en el año 2021 porque se alarga la pandemia y por falta de palancas de crecimiento, lo que denota una lenta recuperación en los posteriores años. Jalisco crece alrededor de 2 por ciento. La política federal y estatal se reorienta hacia una mayor descentralización en busca de tener mayor eficiencia en el gasto. El gobierno federal y estatal aumentan las transferencias del ramo 28 y las del ramo 33.

Efecto

Ingreso Municipal	Egreso Municipal
Incremento de transferencias: Las participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33) se incrementan el año 2022 y siguen esa tendencia tres años más con la intención de apoyar a los municipios y compensar la pérdida de ingresos propios	Mantiene calidad de servicios públicos: Se destinan importantes montos de recursos a la oferta de servicios públicos a través de transferencias que ayudan a mantener una estabilidad en la calidad de los servicios públicos, pero se distorsiona ante las elecciones del 2024.
Reducción de ingresos propios: Se reduce la recaudación del impuesto predial por insolvencia de ciudadanos que bajan sus ingresos por pérdida de empleos y cierre de negocios. También los ingresos por licencias y derechos se disminuyen por dos años.	Incremento infraestructura pública federal/estatal: Se destinarán recursos para infraestructura pública. La mayoría se realizará a través de transferencias federales y estatales con la intención de incrementar la dinámica económica a través del sector de la construcción.
	Incremento de gasto en programas municipales: El proceso electoral del 2021 aunado a los efectos de la pandemia de COVID-19 impulsan la existencia de un mayor gasto relacionado con acciones y programas de apoyo social y económico a partir de los recursos propios; ya que la orientación descentralizadora no afectará los esquemas de implementación de los programas federales y estatales.
Incremento de deuda pública: La caída en los ingresos propios es compensada por las transferencias, sin embargo, por cuestiones electorales si hay posibilidad de contraer deuda se accede a ella.	Mantiene el pago de deuda pública: A pesar de la reorientación electoral del gasto no se realizan modificaciones al pago de deuda pública municipal.
	Incrementa presión servicios personales: Presión sobre los servicios personales ante las transformaciones en la administración pública derivados de procesos orientados al gobierno digital se esperan a partir del año 2022.

Figura 3. Escenario 2



Fuente: Elaboración propia

Recomendaciones

1. Acciones para atraer inversión extranjera nacional e internacional
2. Acelerar el proceso de instrumentación de gobierno digital
3. Reingeniería organizacional para reducir gastos en servicios personales
4. Adquirir deuda pública
5. Cuidar el ejercicio del gasto para lograr un balance entre los recursos destinados a los servicios públicos y aquellos que se utilicen en los programas municipales.
6. Cooperación entre el gobierno municipal y el gobierno estatal y/o federal para la definición de la inversión requerida en el municipio.
7. Implementar esquemas intermunicipales para la prestación de servicios públicos.

Probabilidad de ocurrencia:

Este escenario tiene una probabilidad baja de ocurrencia ya que el gobierno federal no tiene un plan de recuperación de la economía y el gobierno estatal tiene una lenta estrategia de reactivación, pero principalmente tiene insuficiencia de recursos para el tamaño del problema. Además, la tendencia hacia la descentralización de recursos y funciones no está en la visión del gobierno federal y estatal.

Escenario 3. Reconversión de servicios públicos

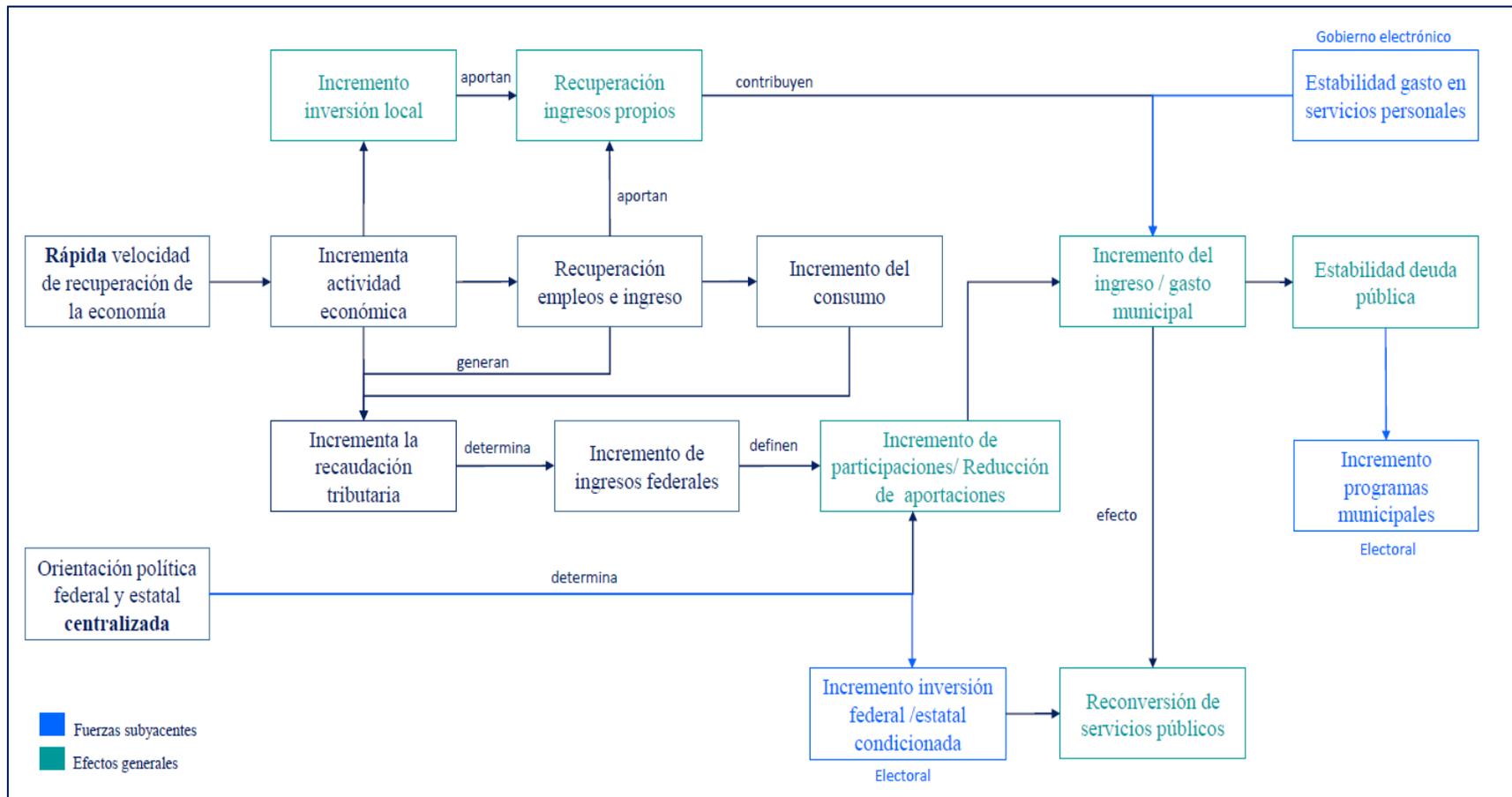
Situación

La economía nacional crece 5 por ciento o más en el año 2021, se controla la pandemia y Jalisco crece alrededor de 7 por ciento en los siguientes cuatro años, vislumbrando una rápida recuperación económica. La política federal y estatal se mantiene con la orientación centralista de los últimos diez años, pero el crecimiento de la economía incrementa el fondo tributario participable.

Efecto

Ingreso Municipal	Egreso Municipal
Incremento de participaciones: Las participaciones (ramo 28) se incrementan el año 2022 y siguen esa tendencia tres años más, sin embargo, la orientación centralizada apunta a una reducción de las aportaciones.	Reconversión de servicios públicos: Las participaciones y el incremento de ingresos propios permiten impulsar procesos de reconversión de los servicios públicos, los cuales permiten una mejora en la calidad; sin embargo, no se vislumbra un ahorro derivado de la reducción en el gasto, ya que el presupuesto liberado se utilizará para programas municipales que responden a cuestiones electorales.
Recuperación de recursos propios: El año 2021 se recupera la recaudación del impuesto predial y también los ingresos por licencias y derechos. Los ingresos propios a partir del año 2021 se recuperan hasta alcanzar el mismo nivel de antes de la crisis del COVID19 el año 2022, esta tendencia se mantiene hasta por cuatro años.	Incremento de infraestructura pública: Se incrementa la infraestructura pública a partir de recursos públicos propios, así como aquella realizada por el gobierno estatal y federal.
	Incremento de gasto en programas municipales: Se reorientan recursos para la implementación de acciones y programas municipales que tienen la intención de captar votos a través del gasto público.
Estabilidad de deuda pública: No se vislumbran modificaciones en ese rubro.	Estabilidad pago de deuda pública: No se vislumbran modificaciones en este rubro.
	Estabilidad gasto en servicios personales: Se implementan los procesos de gobierno abierto, pero las disponibilidades de recursos propios reducen la presión en los servicios personales, logrando una estabilidad en este rubro de gasto.

Figura 4. Escenario 3



Fuente: Elaboración propia

Recomendaciones:

1. Impulsar inversión productiva con recursos locales o del gobierno federal y/o estatal.
2. Rediseño de la estructura del cobro del impuesto predial y otros ingresos propios.
3. Acelerar el proceso de instrumentación de gobierno digital
4. Reingeniería organizacional para reducir gastos en servicios personales
5. Impulsar procesos para eficientar el gasto público.
6. En aquellos casos donde sea posible, se recomienda incrementar el pago de la deuda pública existente.
7. Mejorar el impacto programas de apoyo municipal a través del ahorro derivado de la reconversión de los servicios públicos municipales.

Probabilidad de ocurrencia:

Este escenario tiene una probabilidad media de ocurrencia ya que el plan del gobierno federal concuerda con varios organismos en cuanto a sus expectativas de recuperación. Además, la tendencia hacia la centralización de recursos y funciones está en la visión del gobierno federal y estatal.

Escenario 4. Auge de los servicios públicos

Situación

La economía nacional crece 5 por ciento o más en el año 2021, se controla la pandemia y Jalisco crece alrededor de 7 por ciento en los siguientes cuatro años, vislumbrando una rápida recuperación económica. La política federal y estatal modifica su tendencia hacia la descentralización en busca de tener mayor eficiencia en el gasto.

Efecto

Ingreso Municipal	Egreso Municipal
<p>Incremento de transferencias: Las participaciones (ramo 28) y aportaciones (ramo 33) se incrementan el año 2022 y siguen esa tendencia tres años más.</p>	<p>Auge de servicios públicos: Las transferencias y el incremento de ingresos propios posibilitan la reconversión de los servicios públicos hacia esquemas de gobierno inteligente que permite impulsar la calidad de la provisión de los mismos disminuyendo de forma significativa los costos.</p>
<p>Recuperación de ingresos propios: Se reduce la recaudación del impuesto predial por insolvencia de ciudadanos que bajan sus ingresos por pérdida de empleos y cierre de negocios el año 2020. El año 2021 se recupera la recaudación del impuesto predial y también los ingresos por licencias y derechos. Los ingresos propios a partir del año 2021 se recuperan hasta alcanzar el mismo nivel de antes de la crisis del COVID19 el año 2022, esta tendencia se mantiene hasta por cuatro años.</p>	<p>Incremento de infraestructura pública: Se incrementa la inversión pública local, así como la de los gobiernos federal y estatal.</p>
	<p>Incremento de gasto en programas municipales: Se reorientan recursos para la implementación de acciones y programas municipales que tienen la intención de captar votos a través del gasto público.</p>
<p>Estabilidad de deuda pública: Los esquemas de deuda pública se mantienen.</p>	<p>Estabilidad pago de deuda pública: No se vislumbran modificaciones en este rubro.</p>
	<p>Estabilidad gasto en servicios personales: El aumento del gasto se produce a partir del año 2022, hay disponibilidad de recursos para transitar a los gobiernos digitales y volverlos más abiertos y eficientes, sin generar presión en los servicios personales.</p>

Recomendaciones

1. Impulsar inversión productiva de alto impacto con recursos locales o del gobierno federal y/o estatal.
2. Rediseño de la estructura del cobro del impuesto predial y otros ingresos propios.
3. Acelerar el proceso de instrumentación de gobierno digital
4. Reingeniería organizacional para reducir gastos en servicios personales
5. En aquellos casos donde sea posible, se recomienda incrementar el pago de la deuda pública existente.
6. Implementar procesos de cooperación intermunicipal e internacional para el desarrollo.

Probabilidad de ocurrencia

Este escenario tiene una probabilidad baja de ocurrencia ya que el plan del gobierno federal no tiene herramientas para acelerar la economía. Pero la tendencia hacia la descentralización de recursos y funciones no está en la visión del gobierno federal y estatal.