
Factores que inciden en la situación financiera del municipio de Guasave, Sinaloa

Factors that have an Impact on the Financial Situation of the Municipality of Guasave, Sinaloa

Recibido el 4 de agosto de 2018, aceptado el 28 de noviembre de 2018

No. de clasificación JEL: H71; H72; M48

Daniel García

Urquídez

Universidad de
Occidente

Unidad Regional Guasave
dgarciau65@gmail.com

Heleodoro Sotelo

Sánchez

Universidad de
Occidente

Unidad Regional Guasave
hss_8@hotmail.com

Julia Andrea Rivera

Melendres

Universidad de
Occidente

Unidad Regional Guasave
yulia_rivera13@hotmail.com

Resumen

En México, el municipio es el nivel de gobierno con menor capacidad para atender las necesidades económicas y sociales de sus habitantes debido a la concentración de recursos en el gobierno federal, a defectos en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que desincentiva los esfuerzos recaudatorios en los municipios y a una deficiente gestión hacendaria. En el trabajo que aquí se reporta se estudiaron los factores que dieron origen a la difícil situación financiera del municipio de Guasave, Sinaloa y su fuerte dependencia de las participaciones federales. La investigación se hizo desde un enfoque cualitativo y utilizando como técnica la entrevista, aplicada a especialistas con amplia trayectoria académica y experiencia profesional en materia de finanzas públicas municipales. Los resultados obtenidos demuestran que la falta de continuidad en las estrategias y programas de la tesorería municipal y la orientación política en el ejercicio de gobierno, en lugar de una administración profesional y eficaz, aunado a las desventajas en los convenios de coordinación fiscal con los otros órdenes de gobierno, son factores que afectan severamente la recaudación y agudizan la dependencia hacia las participaciones federales de Guasave.

Palabras clave: gobierno municipal, deficiencia recaudatoria, gestión hacendaria, coordinación fiscal

Abstract

In Mexico, the Municipal Government is the level of government with the least capacity to meet the economic and social needs of its inhabitants due to the concentration of resources in the Federal Government, the flaws in the National System of Fiscal Coordination that discourages tax collection efforts in the municipalities, and the poor finance management. This article analyses the factors that originated the difficult financial situation of the municipality of Guasave, Sinaloa and its strong dependence on federal shares. The research was done from a qualitative approach and by interviewing specialists with an extensive academic background and professional experience in municipal public finance. The results obtained show that the lack of continuity in the strategies and programs of the Municipal Treasury, the political orientation in governance, the lack of a professional and effective administration, and the disadvantages in the fiscal coordination agreements with the others levels of government are factors that severely affect the tax collection and increase the dependence on the federal shares of Guasave.

Keywords: *municipal government, tax collection deficiency, finance management, fiscal coordination*

1. Introducción

Si bien es cierto que hay una amplia literatura sobre la necesidad de fortalecer a los municipios para avanzar en la construcción de un auténtico federalismo, que signifique un equilibrio entre los tres niveles de gobierno, aún sigue siendo necesario explorar y conocer trayectorias o “historias” municipales para comprender con mayor precisión lo que sucede en este ámbito de gobierno, que es el más cercano al ciudadano y que; por lo tanto, debería contar con recursos y capacidades suficientes para atender con calidad la demanda de servicios públicos, así como promover el bienestar social y económico de su población.

Para que se genere un verdadero fortalecimiento municipal es necesaria una mayor equidad en la distribución de los ingresos públicos entre los tres niveles de gobierno, pero, al mismo tiempo, debe reconocerse que eso no existirá mientras desde los propios municipios no se impulsen iniciativas y programas que mejoren progresivamente el manejo profesional y honesto de

las finanzas públicas y la formación y entrenamiento de los servidores públicos en todas las áreas para una gestión eficaz de sus recursos en aras de avanzar en el desarrollo integral del municipio.

En este contexto, la presente investigación se realizó en el municipio de Guasave, ubicado en la zona centro norte del estado de Sinaloa. Tiene una población total de 295,353 habitantes (INEGI, 2018) y está dividido en 12 sindicaturas¹. Las principales actividades económicas son la agricultura, pesca, acuacultura, ganadería, comercio, así como una industria incipiente. Por la productividad y la derrama económica que genera la agricultura Guasave es conocido como el *Corazón agrícola de México* (H. Ayuntamiento de Guasave, 2014).

El municipio de Guasave fue fundado en 1916 (H. Ayuntamiento de Guasave, 2016). A un siglo de su creación los rezagos en materia de drenaje, pavimentación, agua potable y otros servicios públicos son más que evidentes. De acuerdo con el Índice de Rezago Social de CONEVAL (2010), Guasave es catalogado como “de desarrollo medio”, lo cual lo coloca en el cuarto lugar entre los municipios del estado de Sinaloa por debajo de otros como Ahome, Mazatlán y Culiacán; pero por encima de los municipios serranos y de otros como Angostura o Navolato.

De acuerdo con SEDESOL (2010) en el municipio de Guasave existen 543 localidades, situación que dificulta la prestación eficiente de servicios públicos y la construcción de obra pública suficiente y de calidad. Lo anterior acentúa los contrastes entre la cabecera municipal que es la ciudad de Guasave y lo que se conoce como zona rural donde radica la mayoría de la población.

Por otra parte, de acuerdo con sus leyes México es una República dividida en 32 estados libres y soberanos y estos a su vez en municipios autónomos. A pesar de ese esquema de gobierno, el ejercicio del poder y de los recursos públicos se concentra de manera abrumadora en el ámbito federal. En México es proverbial la falta de recursos de los municipios para atender sus responsabilidades básicas: desarrollo urbano y servicios públicos.

Conforme a los convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Gobierno Federal destina anualmente cantidades determinadas de recursos económicos a cada uno de los estados y éstos a su vez realizan una distribución en cada uno de sus municipios. Sin embargo, regularmente los recursos que se programan y ejercitan no son suficientes

¹ En Sinaloa los municipios se dividen en sindicaturas, caso único en el país. En la mayoría de las entidades federativas a estas demarcaciones se les denomina como delegaciones o comisarías.

para que los gobiernos locales cumplan sus responsabilidades de manera óptima. Aunado a lo anterior, se tiene que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vulnera la autonomía municipal al concederle a esta instancia de gobierno una muy baja proporción de los ingresos participables. Bajo la fórmula actual es difícil que los municipios consoliden su capacidad de gestión.

Al mismo tiempo, debe remarcarse el efecto negativo que este sistema produce en los municipios, los cuales han perdido la iniciativa y los incentivos para aumentar sus ingresos propios (Merino, 2007; Albarrán 2016). En otras palabras, los estados no se esfuerzan por recaudar más ingresos porque saben que de cualquier forma la Federación les va a dar dinero.

Fortalecer al municipio exige una fórmula más equitativa en la distribución de los ingresos participables, aumentar las atribuciones recaudatorias de los municipios y, debe enfatizarse, los esfuerzos locales para mejorar la capacidad de cobranza de las contribuciones municipales vigentes, principalmente, del impuesto predial rústico y urbano, que son los principales tributos de este orden de gobierno.

Cabe comentar que en los municipios hay margen de maniobra para mejorar la recaudación de ingresos propios pero la pereza financiera o insuficiente esfuerzo fiscal agudizan las penurias económicas de los ayuntamientos (Zúñiga, 2012).

Concretamente, en el caso del municipio de Guasave, es del dominio público que su situación financiera alcanzó niveles críticos. En lo que concierne a la cabecera municipal, esto se puede constatar observando las deplorables condiciones de los espacios públicos, el muy desfavorable estado del pavimento, sistemas de drenajes colapsados. En lo que respecta a la extensa zona rural del municipio los rezagos son mayores y más preocupantes.

Uno de los problemas que más ha deteriorado el estado de las finanzas municipales tiene que ver con el concepto de *gobierno botín* que practica la clase política local. Para dar cabida a sus huestes políticas, los presidentes municipales en turno, que han sido de diferentes partidos políticos, han disparado de manera muy irresponsable el crecimiento de la nómina, incluyendo la contratación de numerosos *aviadores*, lo cual ha sido ampliamente documentado por la prensa local².

² El Gobierno del Estado tuvo que intervenir para rescatar financieramente al Ayuntamiento de Guasave y a la paramunicipal Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Guasave (JUMAPAG). La condición central fue el despido de cientos de trabajadores en cada institución.

Las preguntas que fueron la base de la investigación abordan el origen y las razones de la ineficiencia recaudatoria del municipio de Guasave, así como la pereza fiscal que se deriva al contar con un monto determinado de ingresos seguros a través de las participaciones federales. Asimismo, también se comparan los niveles de dependencia hacia las participaciones federales de Guasave con respecto a otros municipios de Sinaloa.

La hipótesis de trabajo manifiesta que la debilidad de las finanzas del municipio de Guasave se agrava a raíz de una ineficiente administración de la tesorería municipal reflejada en gastos excesivos de nómina y una pobre capacidad de recaudación de ingresos propios. Una hipótesis secundaria se refiere a los pocos incentivos que tienen los ayuntamientos para mejorar la recaudación de ingresos propios a raíz de los recursos cautivos provenientes de los convenios suscritos en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En consonancia con las preguntas de investigación y las hipótesis de trabajo, se planteó como objetivo general: Evaluar la situación financiera del municipio de Guasave y compararla con las de otros municipios de Sinaloa, en función del grado de dependencia hacia las participaciones federales, en el marco de una de las más severas crisis financieras hasta hoy registradas en la historia de este municipio.

2. Marco conceptual

La teoría utilizada para una mejor comprensión y explicación de este fenómeno es la fiscal-tributaria, mientras que los conceptos principales son finanzas públicas, eficiencia recaudatoria, coordinación fiscal, esfuerzo fiscal, entre otros. Para Maldonado y Moreno (1995) la teoría fiscal explica que el desempeño económico, ya sea crecimiento o recesión, exige un determinado comportamiento del sector estatal y, según los resultados de sus actividades, los agentes económicos están en una disposición determinada de contribuir mayor o menormente con impuestos para sufragar dichos gastos. De esta manera la posibilidad de incrementar los ingresos tributarios no es ilimitada, sino condicionada por el desarrollo de la estructura productiva y por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados por el estado. Para Maldonado y Moreno (1995, p. 6):

El contribuyente no está dispuesto a incrementar su tributación cuando su entorno económico se encuentra en recesión o cuando no está satisfecho con los servicios estatales y, por ende, el gobierno no puede considerarlo como un barril sin fondo al cual acudir cada vez que requiere recursos adicionales.

En un artículo publicado en nombre de la Cámara de Diputados (CEFP, 2007), se establece que el Sistema Tributario Mexicano se sustenta en diversos principios fiscales que se derivan de las obras de grandes pensadores entre los que se encuentran Adam Smith, Harold M. Sommers, Rousseau, entre otros. Un sistema fiscal inspirado en los clásicos debería basarse en principios fiscales básicos como son los siguientes: equidad, certidumbre o certeza, comodidad, capacidad de pago, beneficio, crédito por ingreso ganado, suficiencia, flexibilidad, conveniencia económica y eficiencia administrativa.

Los municipios como autoridades responsables de la recaudación de distintos tributos deberían prestar especial atención a estos principios básicos que deberían ser los pilares de un adecuado sistema tributario, si bien debe recordarse que este orden de gobierno por ley no puede crear nuevos impuestos, ni tampoco fijar tasas impositivas ni bases gravables de cada impuesto; las atribuciones del municipio en este sentido se limitan al cobro de los impuestos.

De acuerdo con Samaniego (2009) la *eficiencia tributaria* se refiere al uso óptimo de los recursos por parte de la administración tributaria y a la minimización del costo de la administración, mientras que, el término de *eficiencia recaudatoria* se usa para referirse a los niveles de recaudación provenientes de una serie de acciones que el ente de gobierno realiza.

En su obra Zúñiga (2012) menciona variables cualitativas en la evaluación del esfuerzo y presión tributaria, como lo son: el desempeño de los empleados gubernamentales y la legitimidad con la que llegan los gobernantes municipales a ocupar su cargo. Si bien es cierto los políticos podrían hacer una mejor supervisión en la recaudación de impuestos lo cual volvería más eficiente el sistema, pero esto les generaría impopularidad, por lo que nadie se quiere comprometer a ello.

3. Tipo, enfoque y técnicas de investigación

Dankhe (1989), Hernández, Fernández y Baptista (2003) y Arias (2006) coinciden en que, por su tipo o carácter, la investigación científica puede clasificarse en exploratoria, descriptiva y explicativa o correlacional. Esta última busca dar respuesta a preguntas de investigación y su propósito es evaluar qué relación tienen dos o más variables (Hernández et al., 2003). Por su parte, Arias (2006, p.33) explica en su obra que la investigación explicativa "...se encarga de buscar el porqué de los hechos mediante el establecimiento de relaciones causa-efecto. En este sentido los estudios explicativos pueden ocuparse tanto de la determinación de las causas, como de los efectos, mediante la prueba de hipótesis".

Por lo que, al partir de una pregunta de investigación y de una hipótesis que se refieren a las causas de la ineficiencia recaudatoria y los efectos de la falta de ingresos en la gestión municipal, y de acuerdo con los autores consultados es posible afirmar que esta investigación se ubica en el nivel explicativo (Arias, 2006; Dankhe, 1989 y Hernández et al., 2003).

Mientras que, por su enfoque la investigación científica puede ser cualitativa, cuantitativa o cualimétrica³. De acuerdo con Vasilachis (2016, p.25) la investigación cualitativa se funda “...en una posición filosófica que es ampliamente interpretativa en el sentido de que se interesa en las formas en las que el mundo social es interpretado, comprendido, experimentado y producido”, añade que se basa en métodos de generación de datos flexibles y sensibles al contexto social en el que se producen y que se sostiene en métodos de análisis y explicación que abarcan la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto.

Según Flick (2007), los métodos cualitativos toman la comunicación del investigador con el campo y sus miembros como una parte explícita de la producción de conocimiento, en lugar de excluirla lo más posible como una variable parcialmente responsable. Hernández et al. (2006, p. 8) explican que el enfoque cualitativo puede identificarse “...como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, en el cual se incluyen una variedad de conceptos, visiones, técnicas, que utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación”.

El investigador cualitativo utiliza técnicas para recolectar datos como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, interacción e introspección con grupos o comunidades.

Conforme a los conceptos de Hernández et al. (2006), Vasilachis (2006) y Flick (2007) esta investigación se posiciona en el enfoque cualitativo. Como lo explican Hernández et al. (2006, p.8) en la investigación cualitativa la “...recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos)”.

³ Jorge Gastélum Escalante en *El camino de la investigación El modo científico de preguntar, responder y contestar* (2017), prefiere el uso de ese término en lugar del enfoque mixto de investigación. A su juicio esta denominación «...cubre la mixtura cualitativo-cuantitativo, donde cualitativo deriva de *qualitas* “cualidad, calidad”, y cuantitativo de *quantitas* “cantidad, tamaño medible”, y este medible de *metiri* “medir”, por lo que se propone esta denominación para designar lo cuanti-cualitativo y lo cuali-cuantitativo».

Es precisamente lo que en este proyecto se hizo. Mediante entrevistas semiestructuradas los sujetos de la investigación pudieron compartir sus ideas, puntos de vista y experiencias.

López y Sandoval (2006, p.11) afirman que existen dos tipos de entrevistas, la estructurada y la no estructurada o semiestructurada. La estructurada tienen como característica "...estar rígidamente estandarizada, se plantean idénticas preguntas en el mismo orden a todos los participantes", quienes escogen las respuestas entre dos o más alternativas. Por otro lado, la entrevista no estructurada es más flexible y abierta, y da margen para hacer preguntas que van surgiendo según el ritmo y la profundidad de la conversación. Para López y Sandoval (2006, p.12) esta clase de entrevista:

Es más flexible y abierta, aunque los objetivos de la investigación rigen a las preguntas, su contenido, orden, profundidad y formulación se encuentran por entero en manos del investigador. Si bien el investigador, sobre la base del problema los objetivos y las variables, elabora las preguntas antes de realizar la entrevista, modifica el orden, la forma de encauzar las preguntas o su formulación para adaptarlas a las diversas situaciones y características particulares de los sujetos de estudio.

Arias (2006), al referirse al muestreo "no probabilístico" lo clasifica en casual o accidental, intencional u opinático y por cuotas. En esta investigación se usó el muestreo intencional, en cuyo caso "...los elementos son escogidos con base en criterios o juicios preestablecidos por el investigador" (p. 85). Los criterios se establecieron en función de los recursos que se tenían disponibles y a la delimitación de un perfil de los entrevistados, que debían ser especialistas en finanzas municipales o bien tener una acreditada experiencia laboral en esa materia.

Álvarez-Gayou (2003), precisa que en el muestreo cualitativo no interesa la representatividad (lo cual es crucial en el paradigma cuantitativo) y alude al concepto de saturación que "...se refiere al momento en el que durante la obtención de la información ésta empieza a ser igual, repetitiva o similar". Esto significa que el muestreo cualitativo termina cuando a juicio del entrevistador se llega a la saturación, es decir, cuando se ha llegado a generar la información suficiente para cumplir los objetivos planteados al inicio o en el proceso de la investigación. En ese sentido, se consideró que con las entrevistas realizadas se obtuvo información suficiente para cumplir los objetivos planteados.

A continuación, se describe a grandes rasgos la trayectoria, estudios, experiencia profesional y académica y responsabilidad actual de cada una de las personas seleccionadas en el proceso de muestreo, a fin de acreditar su idoneidad como sujetos de la entrevista.

La Lic. Susana Elena Yin Soto actual Directora de Ingresos del H. Ayuntamiento de Guasave, es Contadora Pública, egresada de la Escuela Superior de Administración y Finanzas del Colegio Guasave. El Dr. Raúl Portillo Molina, egresado de la Universidad Autónoma de Occidente⁴ (UAdeO) Unidad Guasave, como licenciado en Administración y Finanzas, Maestro en Finanzas Corporativas por la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS); Doctor en Estudios Fiscales por la Facultad de Contaduría y Administración de la UAS, posgrado inscrito en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) del CONACYT. Ha publicado libros y artículos en materia de gobiernos locales y finanzas públicas. Actualmente es Profesor Investigador adscrito al Departamento de Ciencias Económico Administrativas de la UAdeO, Unidad Guasave.

El Dr. Nicolás Zúñiga Espinoza es licenciado en Economía por la UAS, tiene maestría en Gestión y Política Pública por la UAdeO e hizo el doctorado en Gestión de las Organizaciones en la Universidad Juárez del Estado de Durango. Ha publicado tres artículos y dos libros, uno de los cuales ha sido citado en la presente investigación intitulado Transferencias y presión tributaria Municipal en México (2012); además llevó a cabo dos proyectos de investigación uno de ellos llamado El financiamiento de los servicios públicos municipales. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI 1) y tiene una extensa experiencia laboral, incluyendo seis años como Director de Ingresos del H. Ayuntamiento de Guasave.

El Ing. Luis Alberto Chan Verduzco estuvo 25 años en distintos cargos dentro de Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de Guasave, incluyendo cinco años como Director de Ingresos de esa dependencia. Es Ingeniero en Sistemas y fue el artífice en el desarrollo e implantación de los sistemas de los ingresos del municipio.

Cabe indicar que al preguntarles ninguno de los entrevistados pidió que la conversación fuera anónima o confidencial. El cuestionario base de las entrevistas que se presenta a continuación se elaboró en función de un cuidadoso análisis de los objetivos específicos de la investigación. Aclarando que algunas de las preguntas se omitían en función del perfil del entrevistado.

1. A su juicio ¿cuáles son las principales fortalezas y debilidades del gobierno municipal en el ámbito de las finanzas públicas?

⁴ En febrero del año que transcurre le fue otorgada la autonomía a la ahora Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO), antes Universidad de Occidente (UdeO).

2. ¿Tienen los ayuntamientos, más específicamente la Tesorería Municipal, margen de maniobra para mejorar la situación de las finanzas municipales?
3. ¿Qué procedimientos administrativos de ejecución o cobranza se instrumentaron/se instrumentan por la Tesorería Municipal para aumentar la recaudación?
4. ¿Qué opina usted de la dependencia de los ayuntamientos con respecto a las participaciones federales?
5. ¿Pueden hacer algo los municipios para cambiar esa historia? ¿Ha faltado imaginación o experiencia para implementar medidas novedosas de recaudación?
6. Poniendo una escala del uno al diez, ¿qué tanto depende el municipio de las participaciones federales? Explique esta situación.
7. ¿A qué se debe el hecho de que haya tan bajos porcentajes de recaudación del impuesto predial urbano? ¿Es una cuestión de cultura del no pago o más bien desconfianza en la manera como manejan los recursos los gobiernos?
8. Guasave ocupa uno de los primeros lugares de recaudación en impuesto predial rústico, aun así, ¿podrían instrumentarse medidas más eficientes para mejorar los índices de recaudación de esta contribución? ¿Usted considera que el Gobierno del estado debe seguir cobrando dicho impuesto o que esta responsabilidad deba transferirse a los municipios como lo marca la ley?
9. ¿Cómo se comporta el ingreso ordinario del impuesto predial urbano en el municipio?
10. ¿Cuál es su sentir como funcionario público con respecto a los niveles de recaudación de los diferentes impuestos y otras contribuciones en el municipio?
11. ¿Cuenta el personal de Tesorería con los perfiles requeridos para el desempeño de sus funciones? ¿O es personal improvisado que ha llegado ahí por cuestiones políticas o de otra naturaleza?

Los cuatro entrevistados siempre mostraron la más amplia disposición e interés para responder a las preguntas, reflexionar, evaluar, proponer y exponer sus puntos de vista.

Para delimitar la dependencia del presupuesto municipal con respecto a las participaciones federales⁵, se hizo una comparación de las cifras de Guasave con las de otros municipios del estado como fueron Ahome y Culiacán. La comparación se hizo usando como base los estados financieros auditados de ingresos del año 2014, consultados en la página de la Auditoría Superior del Estado de Sinaloa.

La dependencia de las participaciones federales

Para realizar este análisis de la dependencia que existe hacia las participaciones federales por parte de estos tres municipios, se usaron como base dos cantidades, incluidas en el estado financiero de ingresos del año 2014: (1) el total de ingresos propios captados en diciembre; y (2) los ingresos totales captados en ese periodo anual. Para definir el grado de dependencia se dividen los ingresos propios entre los ingresos totales, el resultado representa el factor de eficiencia recaudatoria del municipio; posteriormente se le resta 1 (uno) a dicha cantidad, el resultado de esta operación es la dependencia a la que está sujeto el municipio a la Federación.

En el Cuadro 1 se observa la eficiencia recaudatoria de los tres municipios. Como puede verse la eficiencia de Guasave es menor.

Cuadro 1: Eficiencia recaudatoria de tres municipios sinaloenses 2014

Municipio	Variables			
	Ingresos totales (pesos)	Ingresos propios (pesos)	Grado de eficiencia recaudatoria	Grado de dependencia a la Federación
Guasave	850'305,534.59	182'598,955.00	0.214745109	0.78525489
Ahome	1'178,585,274.22	360'855,355.55	0.306176433	0.693823566
Culiacán	3'038,228,324.63	941'077,553.24	0.309745500	0.690254499

Fuente: elaboración propia

Con las anteriores operaciones se deduce que el municipio de Guasave por cada peso obtenido, 21 centavos (¢) corresponden a ingresos propios y el resto, 78 ¢ provienen de la Federación. En Ahome, por cada peso con el que

⁵ El Ramo General 28 "Participaciones a entidades federativas y municipios", es el Ramo del Presupuesto de Egresos de la Federación que contiene los recursos correspondientes a las participaciones en ingresos federales e incentivos económicos que se asignan a las entidades federativas y los municipios en los términos establecidos por la LCF y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y sus anexos.

cuenta este municipio, 30 ¢ corresponden a lo recaudado directamente y 70 ¢ a lo que la Federación le participa. Mientras que Culiacán por cada peso de sus ingresos totales 31 ¢ corresponden a lo recaudado por sí mismo y 69 ¢ a lo que le entrega la Federación. Este sencillo ejercicio demuestra la mayor dependencia de Guasave a las participaciones federales.

4. Resultados obtenidos

A la hora de identificar las fortalezas y debilidades que tiene Guasave en el ámbito de finanzas públicas, desde la perspectiva de los entrevistados el municipio cuenta con más debilidades que fortalezas, como lo expresó Luis Chan, uno de los entrevistados:

Fortalezas en el municipio pues realmente son pocas, tiene la base de datos de contribuyentes identificada, tiene los mejores sistemas. Sin embargo, yo digo más que fortalezas el municipio, tiene debilidad en la recaudación de los ingresos, las únicas fortalezas es la identificación de los contribuyentes, mas no está fuerte en la captación de los recursos, no puedo hablar de una fortaleza” (Chan Verduzco, 2017).

Por su parte Zúñiga (2017) comparte algunas debilidades que a su juicio tiene el municipio: «no hay una ley de servicio profesional de carrera⁶, los programas de hacienda pública de recaudación se echan a perder porque cambian de personal en cada cambio de gobierno». Añade:

Otra tiene que ver, en el caso de Guasave, no somos una comunidad industrializada, dependemos más de las actividades agropecuarias, tiene menos capacidad para tributar; en el caso del predial necesitan capacitar a la gente (...) hasta ahorita no he visto ningún tesorero que le ponga interés al área de ingresos, se ponen a gastar y es un área muy importante que hasta la fecha les interesa más gastar, se fijan en el gasto.

Pero también menciona cuales serían algunas fortalezas:

El impuesto más importante a nivel Guasave es el impuesto predial, (...) hay una fortaleza en que el impuesto esté dividido en dos partes que graba el valor de los inmuebles de las casas y los terrenos y ahí el impuesto del predial rústico que se cobra del valor de las propiedades, es una fortaleza, también que el impuesto rústico puede aplicarse a obra pública en las comunidades rurales. Tienen la fortaleza de que tienen personal, pero necesitan

6 El sistema de Servicio Profesional de Carrera es una política pública para la profesionalización de los servidores públicos, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión pública, lo que se traduce en una mejora en los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Este sistema permite administrar los recursos humanos de las instituciones, garantizar su ingreso, desarrollo y permanencia en la Administración Pública Federal a través del mérito y la igualdad de oportunidades en un marco de transparencia y legalidad. (Secretaría de la Salud, 2010)

capacitarlo, tienen excesivo personal, aunque hayan corrido tiene bastante personal de áreas que deben recortar (Zúñiga, 2017).

En cuanto a recaudación el Dr. Zúñiga (2017) afirma que los contribuyentes del predial rústico están más “cautivos” que quienes pagan predial urbano, ya que en cuanto entregan su cosecha se les cobra el impuesto, en cambio en la ciudad pasan años sin pagar la contribución y solo los notifican y no pasa nada; con base en eso tacha de injusto que las comunidades rurales, pese a ello, reciban menos beneficios por parte del gobierno, ya que sus impuestos se aplican en obra pública mayormente en la ciudad.

En cuanto a ese tema el Dr. Portillo (2017) concuerda con los otros entrevistados, en que el municipio tiene más debilidades que fortalezas y en que el impuesto predial rústico es la principal de ellas, debido a los cuantiosos ingresos por este concepto. En cuanto a debilidades hace una clasificación en ingreso y gasto. Expresó:

Tiene debilidades en cuanto al ingreso, presenta una muy baja recaudación porcentual, al ingreso falta mucho por hacer no es eficiente como debe de ser comparado con otros municipios. En gasto, debilidades veo muchas, por ejemplo, tiene mucho gasto corriente, tiene mucho gasto destinado a sueldos y salarios y en cambio el gasto que destina a la inversión es muy poco; otra debilidad, no ha mostrado equidad hacia las sindicaturas⁷ o hacia la misma comunidad, no tiene una fórmula que incremente para hacer más equitativa la distribución.

La Lic. Susana Yin (2017) actual Directora de Ingresos (H. Ayuntamiento de Guasave 2017-2018)⁸, comenta lo importante que es la cooperación por parte de la población en cuanto al pago de sus obligaciones, ya que es un factor importante a la hora de que la Federación mande recursos:

Para tener unas buenas participaciones a nivel federal es importante la participación ciudadana, como decíamos que cada ciudadano cumpla con su participación de venir a pagar sus impuestos porque esa participación cuenta mucho para nosotros, a medida de que la ciudadanía participe es como que el gobierno federal te dice: si tienes un 50, 60 u 80 de participación o hasta un 100, según el municipio, entonces ellos nos apoyan con otro porcentaje igual; para aumentar las participaciones, si podemos nosotros hacer que la

⁷ Como se precisó anteriormente, en el caso del estado de Sinaloa, el único a nivel nacional, los municipios se dividen en sindicaturas y éstas, a su vez, en comisarías. En la mayor parte de las entidades federativas de México los municipios se dividen en delegaciones o comisarías.

⁸ Debe aclararse que de acuerdo a las constituciones políticas del país y del estado los ayuntamientos duran tres años, pero hubo un decreto que acortó el periodo de las actuales administraciones a solo un año diez meses, con el propósito de que las elecciones locales coincidan con las federales. Por primera vez en la historia, en 2018, los electores sinaloenses podrán elegir en la misma jornada electoral a un senador, diputados federales, diputados locales y presidente municipal. Antes de la reforma había elecciones cuatro de cada seis años, ahora serán solo dos de cada seis años.

ciudadanía haga conciencia.(...) , a mí se me hace que van de la mano si pones un 50 por ciento de ciudadanía y un 50 por ciento del gobierno y ya se hace el 100 por ciento.

Sobre las debilidades en materia de recaudación, Susana Yin (2017) manifiesta:

...desgraciadamente tenemos un rezago de 160 millones y aquí la administración por ley te dice que no debes de cobrar arriba de los 5 años, más sin embargo de 10 a 13 hasta 15 años, podemos cobrar todos esos años si durante la administración se extendieron requerimientos donde te dice que otra vez la deuda te la cobré como si fuera viva, me di la tarea de revisar y hay mucha gente y lo peor del caso es que por no pagar trimestralmente se acumula una deuda, es desidia de la gente, es negativa.

Con el fin de descubrir qué estrategias podrían usar Tesorería Municipal en materia de recaudación, el Ing. Chan (2017) compartió la siguiente sugerencia: "...pues más que nada que se realizara una cobranza jurídica, que se aplicaran los procedimientos tal y como es, que se olvidaran de los amiguismos y estar perdonando deudas, que se aplicara la ley".

El Dr. Zúñiga (2017) hace una lista de estrategias que se podrían implementar en el municipio y las enuncia como un proceso: "...lo primero que deben hacer es convencer a la gente de que los recursos de predial urbano o rústico y también los ingresos propios, todo lo que recaudan, que demuestren que lo estén aplicando en servicios públicos (...), que midan la eficiencia de recaudación de cada colonia o comunidad y que el presidente empiece a asignar obra de acuerdo a la recaudación y también a la marginación porque hay comunidades que no pueden tributar y tienen que darles". Sugiere que se valgan de líderes de colonia y síndicos de comunidades, quienes pueden apoyar al Ayuntamiento, en cuanto a esta estrategia.

Prosiguiendo con las estrategias mencionadas por el Dr. Zúñiga (2017): "...otra estrategia es mandar capacitar al personal y que haya gente honesta en la sala de recaudación y de confianza que se debe capacitar". Menciona que, en ese sentido, la COCAFF⁹ del Gobierno del Estado no está haciendo bien su trabajo y que una buena alternativa la representa el INDETEC¹⁰ de Guadalajara y si no mandar a alguien para que los capacite aquí. Otra es tener un buen cuerpo de abogados, también licenciados en servicio social. Añade: "Yo propondría que los predios del mismo Ayuntamiento que son de carácter privado pagaran, es más, deben de pagar, pero no lo han hecho, a

⁹ Es la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal.

¹⁰ Es el Instituto Nacional para el Desarrollo de las Haciendas Públicas.

veces por negligencia de las mismas autoridades fiscales” (Zúñiga, 2017). Al respecto menciona:

Por ejemplo, un bien público con uso privado también es el mercado municipal, ahí les cobran a los locatarios. Es algo que sí lo hacen otros ayuntamientos de aquí (de Sinaloa), se les ha recomendado y han hecho gestiones quienes están en la dirección de ingresos, pero no le dan la importancia, entonces, aunque no pinta mucho, pero eso les ayuda a mejorar el coeficiente de participación. Otra estrategia es que deben abrir todos los sábados, ampliar los horarios, actuar como privados. Con Jesús Francisco Ruiz Torres¹¹ se pagaba en los bancos, después no sé si se siguió practicando, en línea, por internet. Otra cosa que haría empezaría a embargar solares (Zúñiga, 2017).

El Dr. Zúñiga (2017) hizo mención de cómo el vecino país del norte se valía de esta estrategia con muy buenos resultados. Contó cómo es que por los años setenta cayó la recaudación de impuestos por despoblación, empresas y casas habitación abandonadas, así que se demolieron estos edificios y comenzaron a usarlos como áreas verdes, para embellecer las ciudades, lo cual atraía a inversionistas ya que había reservas de terrenos, tal historia podría repetirse en Guasave.

Enfatiza la importancia de compararse con los mejores, lo cual podría ser una muy buena estrategia para mejorar: “...deben llevar reportes mensuales, comparativos de un año contra otro y contra el presupuesto, y contra el mejor municipio de México y contra otros del mundo, o sea alguien puede ser muy bueno deportivamente, por ejemplo futbol, pero puede ser bueno local, el mejor, pero ya frente a una nacional, dices ahí es el peor, o a lo mejor es de los mejores” (Zúñiga, 2017).

Relacionando esta opinión del Dr. Zúñiga (2017) con las estrategias que actualmente están usando en la Dirección de Ingresos del municipio, la Lic. Susana Yin (2017) mencionó: “yo me he puesto a revisar otros municipios del estado de México para saber quién tiene mejor recaudación y porqué, me fui, Puebla está muy bonito, *le meten* a lo que es un parque, la vegetación, el jardín botánico y muchas otras cosas más y está más, claro que allá está más cerca el centro de la república y como que ahí era más que lo cultural la participación de muchos escritores y nosotros estamos muy americanizados en ese aspecto, tenemos un solo museo”.

Por su parte el Dr. Portillo (2017) habla acerca de una estrategia para mejorar las finanzas públicas del municipio, y además hace una estimación de cómo el municipio destina demasiado dinero a gasto corriente: “...el

¹¹ Era el Tesorero Municipal en la gestión 1998-2000 del H. Ayuntamiento de Guasave, encabezada por Armando Leyson Castro. Ruiz Torres es un empresario ampliamente conocido en el municipio.

ayuntamiento de Guasave sigue con la tendencia de aumentar cada periodo de gobierno el gasto corriente..., es lamentable el hecho que tengan el 85 % de gasto corriente y un 15 % en gasto de inversión. Yo considero que si quieren mejorar el margen de maniobra la estrategia fundamental que deben de implementar es bajar el gasto corriente”.

Hablando del tema de la dependencia que tiene el municipio de las participaciones federales, las opiniones de los cuatro entrevistados fueron muy similares. El Ing. Chan (2017) compartió: “...la dependencia es absoluta, de hecho el municipio si no recibiera las participaciones federales no podría subsistir porque los recursos que obtiene son pocos, aun cuando el municipio captara todos los recursos que le corresponde no alcanzaría a subsistir, no le alcanza, si todos los contribuyentes que tiene identificado el municipio cumplieran no le alcanza (...) depende en gran medida, si no por decir casi del cien por ciento de lo que la Federación le envía.

Al ser creador del sistema de ingresos del municipio, se pidió su opinión de acuerdo a su experiencia en la Tesorería, acerca de cuanto se tendría que recaudar dependiendo de los contribuyentes que tiene el municipio y esta fue su respuesta: “...yo hace 4 años que estuve ahí, y en aquel entonces los ingresos del municipio en lo que se refiere al impuesto predial urbano, que es el principal, andaba alrededor de los sesenta millones de pesos, pero no representan ni el 18 por ciento de lo que el municipio requiere. Aquí al municipio de Guasave le ayuda mucho lo que es el impuesto predial rústico, que es el impuesto que se recauda de la producción, entonces el potencial recaudado sí se identifica, pero no representa gran parte para lo que el municipio requiere” (Chan Verduzco, 2017).

Además, comenta que ni la Federación ni el Estado otorgarán más recursos al municipio mientras no vean resultados en cuestiones de capacidad para recaudar, que es un factor importante a la hora de mandar subvenciones ya sean etiquetadas o no etiquetadas, además explica:

Los ingresos que obtiene el municipio de impuestos por derecho de agua y la población son elevados, pero influyen mucho otros ingresos en los que normalmente estamos abajo, entonces es lo que nos golpea. Entonces al no tener un equilibrio de ingresos, de parte de todos los conceptos que existen de impuestos, afecta en gran manera a los que sí tienen rendimientos (impuestos por derecho al agua, predial, etc.) (Chan Verduzco, 2017).

Al dar su punto de vista de la dependencia del municipio a las participaciones federales, el Dr. Zúñiga (2017) coincide con la opinión que dio el Ing. Chang (2017), dijo que “...por más esfuerzo que haga, aunque recaudara el 100% de lo que tiene el municipio, la dependencia seguiría siendo fuerte, porque el esquema que tiene el municipio, la mayor parte lo administra el Gobierno

Federal”. Opina que esta dependencia podría reducirse haciéndose el municipio fiscalmente responsable por los ingresos locales y aplicando ese ingreso en algo que se haga notar ya sea servicios públicos, infraestructura, por lo menos tener bonita y limpia la ciudad, de esta manera se atraerá más turismo y a su vez habrá más inversionistas, estos causarán un alza en los ingresos del municipio, factor importante a la hora de recibir apoyo federal y dejará de depender de ello.

El Dr. Portillo (2017) da una sugerencia en torno a cómo podría mejorar la distribución de las participaciones federales. Señala que deben usarse estrategias “...contundentes, que tengan mayor impacto en cuanto al ingreso propio de los ayuntamientos”, y explica el porqué de ello:

Considero que la federación o estados no son justos al distribuir sus recursos, la fórmula que implementan donde toman como referencia el 46.17 por ciento en base al número de habitantes y otro porcentaje similar en cuanto a la eficiencia recaudatoria del agua potable y el predial, lógicamente a los municipios más activos les dan más beneficios, pero ello está generando una pereza financiera, le llaman algunos autores, que es que algunos municipios en este caso generalmente los municipios con más rezago social son los más perezosos porque son los que menos recaudan y como recaudan menos se les hace un efecto contrario de beneficio, tienen menos recursos, entonces una opinión breve sobre esa interrogante yo la verdad considero que está haciendo del municipio un ente más perezoso.

En opinión del Dr. Portillo (2017), los municipios al tener asegurado un monto fuerte de ingresos (fuerte tomando en cuenta sus ingresos totales) vía las participaciones federales, no tienen incentivos para trabajar con ahínco en la mejora de sus capacidades fiscales. Se les hace fácil extender la mano y recibir los recursos y acostumbrarse a sobrellevar sus funciones y responsabilidades, sin expectativas de tener una solidez financiera tal que les permitiera garantizar un mínimo de bienestar en materia de obras y servicios públicos, menos aún para encender los motores del desarrollo en la demarcación que gobiernan.

La Lic. Yin (2017) en su opinión acerca de la dependencia que tiene el municipio con la Federación, se declara a favor de la descentralización de los impuestos, con estas palabras:

Hay impuestos que nosotros quisiéramos que los dejaran aquí, que aquí quedaran y nosotros los tenemos que mandar al estado y el municipio. Después nos los hacen llegar, pero ya tarde y a nosotros nos perjudica eso. Tenemos un lapso muy corto, un año ocho meses¹², si me preguntas como

¹² Por las razones ya explicadas el periodo de esta administración municipal durará solo un año ocho meses.

administradora, se nos va a hacer muy difícil aplicarlos, hay convenios donde te dicen que si no vas a recaudar cierto porcentaje de dinero te voy a quitar la recaudación que captaste y entonces cuando tú me compruebes que realmente sí puedes aplicar esos ingresos te los voy a regresar. (...) ahorita el predial rústico, son impuestos a nivel Estado y se lo llevan cuando lo debemos de tener aquí, nosotros no lo recuperamos de inmediato, lo único que tenemos ahorita que es el gasto corriente tenemos acceso solamente a las mejoras que se le pueden hacer al municipio es el pago del impuesto predial.

Después de escuchar a los entrevistados, resulta evidente que coinciden en la necesidad de realizar esfuerzos locales si no para cambiar la historia del municipio de Guasave en cuanto a la dependencia que tiene con la Federación, al menos atenuarla. El Ing. Chan (2017) expresa:

Realmente los municipios deben de unirse y cambiar porque hay muchos recursos y hay muchos ingresos que los captan otras instancias, en este caso también la estatal y otro la federal y al municipio le dejan muy pocos recursos. Hay muchos recursos que se captan por medio del estado, todo lo que es de los vehículos que le llamamos los impuestos estatales y solamente regresa una parte a los municipios, cuando en los municipios es donde se genera y donde se ocasiona el principal gasto.

En ese sentido, describe lo que sucede en el ámbito de los ingresos de tránsito y vialidad: El gasto se origina en el municipio porque ellos tienen que sostener todo lo que es la operatividad de la policía de tránsito, todo el personal, todo el gasto administrativo, mientras los ingresos que en esas áreas se generan se van al estado, solo se queda en el municipio lo que proviene del concepto de infracciones, lo cual es relativamente poco comparado con el gasto que se hace en esa área. “Entonces yo digo que se tienen que juntar todos los municipios porque si no los ingresos que son municipales normalmente tienden a no cumplirse, todos cuando escuchamos SAT¹³ temblamos y de un ingreso municipal no, es muy importante que se le respete al municipio, no hay respeto hacia los impuestos municipales” (Chan, 2017). Además, recalca la importancia de que los ayuntamientos no deben dejarse llevar por el “amiguismo”, sino que todos los contribuyentes cumplan sus obligaciones por igual.

Se piensa que los contribuyentes no realizan el pago de sus contribuciones por dos motivos, uno sería por la cuestión de la llamada *cultura de no pago* que subsiste en el municipio y por otro lado está la desconfianza que se tiene al uso que se les dará a los recursos por parte del gobierno. Respecto a esta discusión el Ing. Chan (2017) ve la situación desde una perspectiva opuesta, para él lo que existe es la *cultura al no cobro* por parte de las autoridades,

¹³ Servicio de Administración Tributaria

sus palabras exactas fueron las siguientes: “en los municipios hay una *cultura al no cobro*, entonces hay una *cultura al no pago*, pero también una al no cobro por parte de los municipios.(...) Entonces yo creo que más que cultura de no pago existe una cultura de no cobro y no es tanto la desconfianza porque la verdad la gente coopera, por ejemplo si la gente tuviera desconfianza no votara, más bien yo veo que es cultura de no cobro”.

Además, en la entrevista tuvo la oportunidad de platicar una de sus experiencias durante su cargo en la Tesorería del municipio, tal experiencia podría servir como sugerencia o recomendación para las nuevas administraciones:

Hace unos años nosotros utilizamos un despacho fuera de aquí de Guasave que no conocía a la gente de aquí de Guasave, seleccionamos a los contribuyentes que más debían, se aplicó el procedimiento administrativo de ejecución y se empezó a recaudar, empezamos a embargar, se congelaron cuentas bancarias y curiosamente como debe ocurrir en muchos municipios donde no se aplica el procedimiento de cobro, los que más deben son los que más tienen porque no se les aplica el procedimiento de cobro, entonces hay que irse sobre los principales morosos se aplica el procedimiento (sic), se les embarga. En aquel entonces embargábamos hasta cuentas bancarias, llegamos a congelar cuentas bancarias y se creó un efecto dominó, agarramos unos dos deudores representativos de aquí, de Guasave, incluso los pusimos en la prensa, el procedimiento administrativo, y solos llegaron los demás a pagar (Chan Verduzco, 2017).

El Ingeniero Chan (2017) opina que en la administración es donde se encuentra la principal falla recaudatoria, y no en la gente, menciona la importancia de usar criterio con las personas, ya que “es muy diferente no pagar porque no tienes a no pagar porque no quieres”, son numerosos los casos de contribuyentes que no pagan porque no quieren. Por ello como anteriormente mencionó es importante aplicar el procedimiento administrativo de ejecución hasta las últimas consecuencias, como lo es embargar predios y otros bienes a los grandes morosos, así como «divorciar la política de las finanzas». Considera que los políticos se equivocan si piensan que de esa manera no ponen en riesgo su capital político:

Muchos políticos creen que si aplican el procedimiento administrativo de ejecución tal y como es pierden popularidad y no creo que sea así, al final de cuentas en la política yo veo que la gente que menos tiene es la que normalmente cumple, entonces esa gente va a ver muy bien que se les aplique a los grandes morosos el procedimiento administrativo de ejecución (Chan, 2017).

El Ing. Chan (2017) continúa sobre el tema y dice “Entonces yo digo que los políticos en vez de perder popularidad van a ganar, pero tienen miedo. Yo

veía todo el tiempo que si nos vamos al primer día hábil del año a ver quién paga el impuesto predial urbano son normalmente la gente que menos tiene, los jubilados, los pensionados, gente que está al día, porque tienen miedo a perder lo poco que tienen y como los grandes saben que no hay consecuencias, pues no pagan”. El Dr. Zúñiga (2017) da su opinión acerca de este aspecto, concordando con lo que dice el Ing. Chang (2017), expresó que “no hay cultura fiscal, de los contribuyentes ni del gobierno”.

El Dr. Portillo (2017) da una breve opinión acerca de la renuencia de la ciudadanía a pagar impuestos:

Por un lado, tenemos la obligación de contribuir, por otro lado, tenemos el derecho de gozar de servicios públicos, entonces yo como ciudadano si veo que mi contribución está siendo realmente aplicada en cuestiones de obra y servicios públicos yo te puedo asegurar que automáticamente incrementaría la eficiencia recaudatoria. (...) si tú me garantizaras que el recurso que yo te doy vía impuestos lo vas a aplicar a mi beneficio, ¡adelante!, le entro.

Al respecto, la Lic. Yin (2017) menciona cómo las personas del municipio han ido perdiendo la *cultura del pago* de impuestos por las malas estrategias que otras administraciones han usado y explica el poco margen de maniobra que tienen para aplicar sus propias estrategias:

En el caso de los requerimientos le damos ese lapso a la gente, hay medidas, embargar casas, quitar carros, algo que les duela para decir y motivarse a pagar, alguna medida de presión, están acostumbradas las personas que más dinero tienen a no pagar. Diana Armenta, nuestra presidenta, es la que nos dice que tenemos que ser humanitarios, conscientes, consentir a la gente porque ha estado muy maltratada por eso ya no cree. Desgraciadamente las administraciones pasadas utilizaron estrategias que fue la catástrofe, entonces para nosotros en esta administración se nos pone muy difícil poner estrategias muy rígidas, cuando no hemos llevado una cultura de pago.

Así como para que una empresa crezca, sea eficaz y eficiente es importante tener personal capacitado y de confianza, debe ser igual para las administraciones en el gobierno municipal. El Ing. Chan (2017) brinda su punto de vista con respecto a este tema:

En este momento no conozco a quien está como director de ingresos, sé que es una dama la persona que está ahí, pero la verdad no tengo el gusto de conocerla, lo que sí puedo decir es que sí conozco personas que están ahí que son buenas para trabajar, todo depende de la instrucción que les den; porque muchas veces puede ser buen director de ingresos, jefe de departamento, pero si se les establece una directriz de hasta donde tienes que llegar o no vas a aplicar los procedimientos administrativos de ejecución, no van hacer buen trabajo todo depende de eso.

En ese sentido, el Dr. Zúñiga (2017) expresa lo importante que sería para la administración establecer una ley de servicio profesional de carrera, y hace un apunte en cuanto a la rotación de empleados que se hace en cada cambio de gobierno “una vez que tienen cubierta una curva de aprendizaje y están preparados, cambian el personal”.

Dando razón al comentario de la necesidad de la permanencia y el ascenso en los puestos públicos, el Dr. Portillo (2017) comenta lo siguiente: “es fundamental que tengas dentro de la administración gente de confianza que realmente garantice que el recurso va a ser bien usado, es gente de tu confianza, debe tener la capacidad, valores, ética para aplicarla”.

Por último, el Ingeniero Chan (2017) comparte su sentir con respecto a algunas estrategias fallidas que se han venido utilizando en algunas administraciones, pues en vez de incrementar la recaudación tienden a disminuirla. Expresa:

Las campañas de eliminar recargos y multas para mí son muy malas porque lo que pasa es que desestimulan a los contribuyentes cumplidos. Qué caso tiene que un contribuyente vaya y cumpla en enero, febrero con los impuestos si dicen ellos: al final de cuentas me espero y van a eliminar los recargos y multas; incluso cuando yo estuve estaba prohibido eliminar los recargos y las multas hasta cierto punto, ahora veo que hay campañas que eliminan hasta el cien por ciento de recargos, yo no sé si cambiaron la ley pero en aquel entonces decidían los regidores y el Cabildo quería autorizar el ochenta por ciento de recargos y multas, pero la ley decía que no (no se podía autorizar) y creo que está igual, al menos que la hayan cambiado, pero un acuerdo de Cabildo no debe estar por encima de la ley y la ley es muy clara y esas campañas en lugar de estimular a los contribuyentes desestimulan, yo estoy en contra de eso porque se me hace injusta para el que cumple.

El Dr. Zúñiga (2017) critica la modificación a la Ley de Coordinación Fiscal, en cuanto a que el Gobierno del Estado cobre y administre el impuesto predial rústico y además haya asumido la cobranza del impuesto predial urbano: “El predial rústico deben administrarlo los municipios, coordinados con el Estado, pero por ejemplo lo que se entrega de cosechas aquí en Guasave, que eso lo administre directamente el municipio, y el Estado únicamente que se dedique a supervisar”. Agrega:

Los resultados de haberle cedido el impuesto predial urbano al Gobierno del Estado, fueron peores para los municipios de Sinaloa, por lo menos en la administración pasada, los cedieron porque fue una modificación al Art. 3 de la Ley de Coordinación Fiscal, donde el Fondo de Fomento Municipal antes lo distribuían el 100% en base a recaudación en derechos de agua entonces con las reformas que se hicieron en 2014 y que entraron en vigor en 2015; ahora el 70% se va distribuir, pero el otro 30% también te lo voy a dar siempre y

cuando tengas un convenio firmado en coordinación administrativa o convenio fiscal con el Estado donde te administra el impuesto predial urbano, tenían que firmarlo.

Conclusiones y recomendaciones

En el transcurso de esta investigación los resultados que se obtuvieron en el trabajo de campo confirman la hipótesis de que la debilidad de las finanzas municipales se agrava a raíz de una ineficiente administración de la tesorería municipal por gastos excesivos en nómina y pobre capacidad de recaudación de ingresos propios.

Uno de los caminos para mejorar la capacidad de gestión de la hacienda municipal es contar con personal debidamente capacitado. No obstante, mientras no exista un *programa de servicio civil de carrera* que asegure la permanencia y el ascenso fundado en los méritos de los trabajadores, la administración pública seguirá siendo vista como una agencia de colocaciones del gobierno en turno, independientemente de quienes ganan las elecciones y quienes ejerzan el poder.

Uno de los problemas más agudos que afectan al erario municipal es el manejo político y partidista de la agenda de gobierno. Los presidentes municipales en aras de afianzar su capital político y no arriesgar su popularidad, se oponen a sancionar a las empresas y ciudadanos que incumplen sus obligaciones fiscales.

El Ayuntamiento tiene recursos jurídicos a su favor, pero por amiguismo, compadrazgo o cálculo político no se practican los procedimientos administrativos de ejecución. Por eso tiene sentido la afirmación de uno de los entrevistados que decía que el problema no era la *cultura del no pago* atribuida a los ciudadanos, sino la *cultura del no cobro* impulsada desde el seno de los gobiernos municipales.

Los entrevistados coinciden en que mientras no se presten obras y servicios públicos que cumplan con las expectativas de la sociedad, difícilmente se revertirá la famosa cultura del no pago. La gente desconfía del uso eficiente y honesto de los impuestos que paga. Buenos servicios públicos y una adecuada estrategia de comunicación social serán vitales para mejorar los índices de captación de ingresos propios.

Una falla estratégica en la política fiscal del Ayuntamiento de Guasave es que concentra el esfuerzo recaudatorio en el impuesto predial rústico y urbano, descuidando la amplia gama de contribuciones inscritas en la Ley Municipal de Ingresos de Sinaloa, que es de carácter anual y es aprobada por el Congreso del Estado.

Esta Ley marca una serie de conceptos que representan ingresos propios como son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y contribuciones; el municipio se ha abocado a cobrar los impuestos que generan mayores ingresos desplazando el resto de los conceptos, los cuales en caso de aplicarse podrían aumentar de manera considerable los recursos.

En cuanto a la segunda parte de la hipótesis los entrevistados concuerdan en que el diseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal provoca de manera indirecta la debilidad de las finanzas municipales. El modelo de distribución de ingresos de dicho Sistema favorece la concentración de recursos en los niveles federal y estatal de gobierno y hacen más “perezosos” a los municipios en lo que se refiere a la recaudación de las diversas contribuciones que corresponden al primer nivel de gobierno. Existe una especie de conformismo en las autoridades municipales, que al tener seguro un monto específico de participaciones y transferencias federales, pierden incentivos para mejorar el estado de las finanzas municipales.

En el caso de Sinaloa los municipios han ido perdiendo atribuciones en lugar de fortalecer su régimen fiscal. El Gobierno del Estado literalmente obliga a los ayuntamientos a suscribir convenios que afectan seriamente sus finanzas, so pena de restarles diversos beneficios. Ejemplos de ello, son los convenios en materia de tránsito y vialidad y los que se firmaron para cederle al Gobierno del estado la potestad de cobrar el impuesto predial rústico y urbano, reteniendo esos ingresos y cobrando una comisión por el procedimiento administrativo.

En Sinaloa, Guasave es uno de los municipios con mayor dependencia hacia las participaciones federales, así se demostró con el ejercicio que se hizo en el marco de esta investigación. Una de las conclusiones en ese sentido, es que esa situación demuestra que en el caso de este municipio se tiene margen de maniobra para mejorar el flujo de ingresos propios.

Los municipios siguen siendo el eslabón más débil en la cadena de gobierno. Incluso, ahora amenazado por poderes fácticos que lo doblegan y lo vulneran. Los municipios no tienen la fuerza para resistir los embates del crimen organizado y cada vez es mayor su desprestigio por su incapacidad para hacer frente a las demandas de una sociedad cada vez más informada y exigente.

Las causas de la crisis financiera de los municipios, la inmensa mayoría no solo Guasave, son endógenas y exógenas. Las endógenas pueden revertirse con una administración honesta, moderna y profesional que trabaje con una visión de largo plazo. Depende en gran medida de las autoridades

municipales. Las exógenas requieren una reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que le dé a este orden de gobierno una mayor capacidad para cobrar tributos y mejorar sus ingresos. Esto depende del sistema de partidos, de los congresos nacional y estatales y, desde luego, de la voluntad del poder ejecutivo de la república.

Referencias

- Albarrán, E. (2016). *Estados reprobados en eficiencia recaudatoria*. Periódico "El economista". 5 agosto de 2016. Disponible en: <http://eleconomista.com.mx/estados/2016/08/05/estados-reprobados-eficiencia-recaudatoria>
- Alvarez-Gayou, J.L. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*. Paidós.
- Arias, F. G. (2006). *El proyecto de investigación. Introducción a la metodología científica*. Venezuela: Editorial Episteme C.A.
- Auditoría Superior del Estado –ASE–(2014); Cuentas Públicas/Municipios. Disponible en: http://www.ase-sinaloa.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=213
- Benito, B., Bastida, F. y Muñoz, M.J. (2010). Factores explicativos de la presión fiscal municipal. *Revista de Contabilidad*, 13 (2), 239-283.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2007). *Incidencia del sistema recaudatorio mexicano en los agentes económicos. El caso del IVA*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México.
- Chang, L.A. (01 de abril de 2017). Deficiencia recaudatoria y dependencia a las participaciones federales: municipio de Guasave. (J. Rivera Melendres, & D. Castro Valdez, Entrevistadores).
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de las políticas de Desarrollo Social) (2010). *Índice de rezago social 2010 a nivel municipal por localidad*; México.
- Díaz, L. A. (26 de julio de 2017). Línea Directa Portal. Disponible en: <http://www.lineadirectaportal.com/móvil/publicación.php?id=346557&seccionID=3&genList=1&back=index.php>

- Flick, U. (2007). *Introducción a la investigación cualitativa*. España: Ediciones Morata, S.L.
- Gastélum, J. (2017). *El camino de la investigación El modo científico de preguntar, responder y contestar*. UAS y UdeO, México.
- Grajales, T. (2000). Tipos de investigación. Disponible en: <http://www.tgrajales.net/investipos.pdf>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Inter Americana Editores, S.A. de C.V.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2018). *México en cifras*, México. Disponible en <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=25#tabMCCollapse-Indicadores>
- Lanziano, W. (1979). *Teoría general de la exención tributaria*. Distribuidor, Ediciones Depalma.
- Línea Directa Portal (2017). *Nunca volvió el predial rústico a comunidades en Guasave*. Guasave, Sinaloa. 26 de julio 2017. Disponible en: <http://www.lineadirectaportal.com/movil/publicacion.php?id=346557&seccionID=3&genList=1&back=index.php>
- López, N., y Sandoval, I. (2006). *Métodos y técnicas de investigación cuantitativa y cualitativa*. Universidad de Guadalajara. Disponible en: <http://mail.udgvirtual.udg.mx/biblioteca/handle/20050101/1103>.
- Maldonado, A. y Moreno, C. (1995). *Transferencias y esfuerzo fiscal municipal*. Nómadas (Col.).
- Martín, F. (2006). Los factores determinantes de la recaudación tributaria. *Revista del XVI Seminario Nacional de la ASAP*. San Luis. Octubre de 2002.
- Merino, M. (2007). *El régimen municipal en los estados unidos mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- Mesino, L. (2007). *Las políticas fiscales y su impacto en el bienestar social de la población venezolana. Un análisis desde el paradigma crítico*. Tesis doctoral República Bolivariana de Venezuela.
- Portillo, R. (12 de junio de 2017). Deficiencia recaudatoria y dependencia a las participaciones federales: municipio de Guasave. (J. Rivera Melendres, y D. Castro Valdez, Entrevistadores).
- Rodríguez, E. y Vargas, W. (2015). Estrategias de control fiscal para la recaudación tributaria de un órgano municipal. *Negotium*, Julio-Sin mes, 3-23.

- Rojas, M. (2015). Tipos de Investigación científica: Una simplificación de la complicada incoherente nomenclatura y clasificación. *REDVET. Revista Electrónica de Veterinaria*, 16 (1), 1-14.
- Samaniego, R. (2009). *Eficiencia recaudatoria: Definición, estimación e incidencia en la evasión*. México, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM. Servicio de Administración Tributaria, SAT.
- Secretaría de la Salud (2010). Comisión Nacional para la Protección contra Riesgos Sanitarios. Disponible en: <http://www.cofepris.gob.mx/Transparencia/Paginas/Servicio%20Profesional%20de%20Carrera/ServicioProfesionalCarrera.aspx>
- SEDESOL. (23 de febrero de 2017). *Secretaría de Desarrollo Social*. Obtenido de Unidad de Microrregiones Cédulas de Información Municipal. Disponible en <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/default.aspx?entra=nacion>
- SHCP (2016) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <http://hacienda.gob.mx/ApartadosHaciendaParaTodos/aportaciones/28/pdf/2.1.pdf>
- Sobarzo, H. E. (2009). Relaciones fiscales intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas. *Problemas del desarrollo*, 40 (156), 11-28.
- Sour, L. (2008). Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal, y su aplicación en los gobiernos locales mexicanos. *Estudios demográficos y urbanos*, 271-297.
- Sour, L. (2004). El sistema de transferencias federales en México: Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos: *Gestión y Política Pública*, Vol.XIII, núm.3. 733-753.
- Tenorio, J. (2000). *Técnicas de investigación documental*. México: Diagráficos Unión, S.A de C.V.
- Tenorio, J.; Luiz, A.; Alcino, P. (1996). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: ERCA, S.A. de C.V.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.
- Yin, S.E. (01 de abril de 2017) *Deficiencia recaudatoria y dependencia a las participaciones federales: municipio de Guasave*. (J. Rivera Melendres y D. Castro Valdez, Entrevistadores).

Zúñiga, N. G. (01 de abril de 2017) *Deficiencia recaudatoria y dependencia a las participaciones federales: municipio de Guasave*. (J. Rivera Melendres, y D. Castro Valdez, Entrevistadores).

Zúñiga, N. G. (2012). *Transferencias y presión tributaria municipal en México, Evidencias desde Sinaloa*; IAPSIN, México

