



RESUMEN EJECUTIVO DEL
DOCUMENTO PRELIMINAR

NO CITAR

SOLO PARTICIPANTES

**Seminario Regional "Financiamiento municipal y
superación de la pobreza urbana"**

CEPAL, Santiago de Chile, 5 y 6 de mayo de 2005

**POBREZA Y PRECARIEDAD URBANA EN MÉXICO:
UN ENFOQUE MUNICIPAL**

Este documento fue preparado por el señor Alberto Díaz-Cayeros, Consultor de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Pobreza y Precariedad Urbana en México: Un Enfoque Municipal¹ (Resumen ejecutivo)

Alberto Diaz Cayeros
Stanford University

El tema de la pobreza urbana ha ocupado tradicionalmente un lugar predominante en las discusiones del desarrollo social en México. Sin embargo, durante la última década la discusión de los programas sociales contra la pobreza se ha desplazado primordialmente hacia el ámbito rural, en gran medida debido al interés que ha despertado Progresá – Oportunidades, el programa de combate a la pobreza más importante y exitoso de la última década. Aunque dicho programa ha sido extendido en los últimos años al ámbito urbano, sus principales características de diseño están constituidas con base en los problemas del medio rural.

El 11.4 por ciento de los hogares urbanos en México se encuentran en pobreza extrema, mientras que un 32.7 por ciento adicional es pobre, si se considera una línea de pobreza moderada. Los potenciales impactos de este grupo de ciudadanos sobre el resto de la población que habita en el ámbito urbano son enormes. Estos impactos se relacionan, por ejemplo, con temas como el potencial de surgimiento de enfermedades contagiosas que atenten contra la salud pública –incluyendo la salud de los ciudadanos ricos-, la inseguridad pública o potencial inestabilidad social.

En el ámbito urbano la acción pública requiere con frecuencia que el alcance de los servicios que ya existen se extienda a los hogares más pobres. Los pobres urbanos viven en ciudades que ya cuentan con servicios públicos básicos fundamentales como escuelas, clínicas de salud, sistemas de agua potable, electricidad o drenaje. Los hogares pobres están marginados no por vivir alejados del resto del país, relativamente más moderno y desarrollado, sino porque no cuentan con los mismos servicios públicos y satisfactorios que sus vecinos más cercanos.

En este sentido la pobreza urbana se debe ligar directamente con fallas en la cobertura de servicios públicos. A partir de los años noventa se tiene una menor fe que en el pasado en que los procesos de modernización eventualmente pueden llevar a la eliminación de la pobreza. Los hogares pobres urbanos siguen siendo marginados –como lo fueron en la era de explosivo crecimiento de las ciudades- pues los servicios, que sí existen para los hogares ricos de la localidad, todavía no llegan a dichos hogares pobres.

Las autoridades municipales son las encargadas de la provisión de servicios públicos para los núcleos de población urbana. Por ello resulta fundamental entender la relación entre pobreza urbana y gestión de las autoridades municipales, pues los gobiernos municipales son los responsables de la provisión de la mayor parte de los bienes y servicios públicos que importan para los ciudadanos urbanos pobres. Aún en aquellos bienes y servicios que no son responsabilidad municipal en México, como por ejemplo las escuelas públicas, la gestión de los gobiernos locales resulta fundamental para explicar el relativo éxito en

¹ Documento preparado para la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

hacer que los recursos estatales y federales sean más efectivos y se distribuyan preferentemente hacia hogares menos favorecidos. Así, el entendimiento de la pobreza urbana en México se puede beneficiar de adoptar una óptica municipal, en la cual se privilegia entender la interacción entre los hogares y el gobierno más cercano a los ciudadanos.

Para entender la pobreza urbana en México este documento adopta pues un enfoque municipal. La organización política de México se establece con base en un régimen federal, con 31 estados y un Distrito Federal. Los estados a su vez están divididos en 2429 municipios (en el año 2002). Aunque el número de municipios se ha incrementado ligeramente cada año, la mayor parte de los estados ha preservado el mismo número de municipios desde hace por lo menos dos décadas. Existe una enorme heterogeneidad en la conformación económica, social y política de los municipios en México. En términos del régimen de gobierno, los presidentes municipales son electos directamente cada tres años, sin posibilidad de reelección, excepto en poco más de 400 municipios indígenas en el estado de Oaxaca, en que la elección se hace por métodos de asambleas directas tradicionales conocidas como “usos y costumbres”. Las ciudades más grandes del país están compuestas por más de un municipio (5 jurisdicciones para Guadalajara, 6 para Monterrey), y aunque el Distrito Federal no usa el régimen municipal, la zona metropolitana que circunda la ciudad incluye 9 municipios en el Estado de México. Las ciudades medias, por otra parte, generalmente están contenidas en su totalidad dentro de municipios individuales.

Existe una gran disparidad en las oportunidades económicas que se presentan en las diversas regiones del país. Mientras que el PIB per cápita de varios de los estados del Norte del país se encuentra cerca de los niveles de desarrollo de los países de la periferia europea, el mismo indicador en los estados del sur del país es más similar a lo que se observa en los países menos subdesarrollados de África al sur del Sahara. Dentro de cada estado existen diferencias importantes en los niveles de desarrollo de cada municipio. Sin embargo, en los estados más ricos el municipio mediano tiene un PIB per cápita por arriba de los 7000 dólares medidos en paridad de poder de compra (esto incluye a estados con un fuerte desarrollo industrial y una elevada diversificación económica como Nuevo León o Coahuila, así como estados primordialmente orientados a actividades productivas específicas como el petróleo en Campeche o el turismo en Quintana Roo); mientras que el municipio mediano de los estados más pobres no alcanza un PIB per cápita de 2000 dólares.

Lo mismo se puede decir del conteo de pobres extremos y el Índice de Desarrollo Humano. Mientras que en los estados ricos prácticamente no hay empleados que perciban menos de un salario mínimo, en los estados del Golfo de México y el Sur entre una cuarta y una tercera parte de la población no alcanza ese nivel mínimo de ingresos monetarios. La población en pobreza moderada, en cambio, parece estar distribuida de forma tal que en casi todos los estados del país se puede afirmar que alrededor de la mitad de la población es pobre. Gran parte de los pobres urbanos pertenecen precisamente a ese estrato de ingresos que no alcanza a caer en la pobreza extrema, pero que apenas tienen ingresos suficientes para mantener niveles básicos de nutrición. La marginación de esa

población se manifiesta menos en términos de desnutrición infantil o problemas de trampas de pobreza en las que el insumo calórico no permite llegar a generar suficiente energía para trabajar, sino más bien respecto al acceso a oportunidades productivas, o de los servicios públicos de salud, educación o vivienda.

Como se mencionó, en el interior de cada estado existe una enorme heterogeneidad municipal en los indicadores de desarrollo. Esa heterogeneidad es menor en la matrícula escolar y al analfabetismo que en la mortalidad infantil y el PIB por habitante. Esto refleja que ha habido un fuerte esfuerzo por parte de las autoridades federales, estatales (e informalmente municipales) para asegurar que los servicios de educación básica y alfabetización lleguen de forma más o menos equitativa a todos los habitantes, y que los procesos de descentralización del gasto federal en educación básica han retenido un sistema relativamente igualitario.

En el caso de la mortalidad infantil, en cambio, se puede percibir que las políticas federales de salud pública y los procesos de descentralización de servicios de salud de la última década no parecen haber redundado claramente en una mayor equidad en los indicadores de desempeño. Esto se debe a que en el caso de la mortalidad infantil no basta con que se mejore el desempeño de la expansión y provisión equitativa de clínicas y hospitales a nivel federal, sino que la provisión de servicios públicos municipales como drenaje y agua potable inciden directamente en éste indicador de desarrollo.

Los 100 municipios urbanos del país pueden ser definidos como aquellos en que la cabecera municipal concentra a más de dos terceras partes de la población, y en los que el tamaño del municipio, medido en términos poblacionales, es de más de 75,000 habitantes. Los municipios urbanos están en la parte más favorable de la distribución de indicadores de bienestar en México. Los municipios urbanos son ricos, tanto en términos comparativos respecto al país como en términos internacionales. Sin embargo los problemas de los pobres urbanos en dichos municipios son en ocasiones tan agudos como los del resto de los pobres del país. A diferencia de la situación en el ámbito rural, resulta difícil justificar la marginación de dichos hogares apelando a la pobreza generalizada de la población. En los municipios urbanos el nivel de desarrollo económico es tal que existen los recursos y la capacidad para resolver muchos de los problemas de los pobres, sobre todo en lo concierne a su marginación respecto de los servicios públicos básicos.

En México, al igual que en otros países en América Latina, el municipio juega un papel preponderante en la provisión de servicios públicos y las políticas públicas de superación de la pobreza. A diferencia de otros sistemas federales en el resto del mundo, en que la regulación del gobierno local es fundamentalmente un tema que se determina a nivel estatal o provincial, en América Latina gran parte de la legislación que estipula el funcionamiento, financiamiento y características del gobierno municipal se encuentra plasmada en ordenamientos a nivel federal. Por ello, el municipio tiene un papel un tanto ambiguo: aunque constituye un ámbito de gobierno estrictamente local, con frecuencia muchas de las discusiones sobre el mismo se hacen en el contexto de la discusión general sobre el funcionamiento del federalismo.

El artículo 115 de la Constitución federal establece la responsabilidad de la provisión de los servicios públicos básicos de infraestructura local a los gobiernos municipales. La responsabilidad en los ámbitos de educación y salud es concurrente entre ámbitos de gobierno, aunque involucra un papel muy marginal para los gobiernos municipales. Los municipios son responsables de todos los servicios que se asocian con el equipamiento urbano. Como los municipios no sólo incluyen una cabecera municipal urbana, sino también las zonas periféricas que rodean el núcleo urbano, sus responsabilidades incluyen en la práctica también la provisión y mantenimiento de caminos rurales, y con frecuencia destinan una parte de sus recursos a proyectos productivos relacionados con el medio rural. Sin embargo, la mayor atención (y recursos financieros) de las autoridades municipales se concentra en proveer los servicios públicos del ámbito urbano, fundamentalmente relacionados con obras públicas locales.

Muchos críticos han resaltado que el periodo de gobierno municipal es demasiado corto, por lo que ante la falta de experiencia de las administraciones municipales, con frecuencia los gobernadores ejercen demasiada influencia sobre la gestión municipal. A nivel municipal el cuerpo representativo, el cabildo, se compone de miembros electos con el mismo voto ejercido para la presidencia municipal, mediante con una combinación de miembros por el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Los presidentes municipales generalmente controlan el cabildo y éste no constituye un contrapeso a su gestión. Además, las atribuciones legislativas y de vigilancia del cabildo son bastante limitadas, por lo que en realidad el mayor contrapeso de la gestión municipal corresponde a los Congresos locales, a los gobernadores y a las agencias federales que vigilan el ejercicio de fondos federales transferidos a los municipios.

En lo que concierne a los recursos disponibles para el gobierno municipal, la constitución claramente establece que el impuesto a la propiedad raíz (predial) se encuentra exclusivamente bajo la jurisdicción de los municipios. Además, los municipios tienen la garantía de participaciones de los ingresos por concepto de impuestos federales. Dichas participaciones son transferidas en dos etapas, de la federación al estado, y luego del estado al municipio. El cuadro siguiente presenta las fuentes de ingresos de los gobiernos municipales, indicando la diferencia en la composición para el caso de los municipios rurales y urbanos.

Fuentes de Ingresos Públicos de los Municipios en México

	Rural	Urbano
Impuesto Predial	2.9	7.6
Impto. Inmuebles	0.6	2.7
Otros Impuestos	0.8	2.2
Derechos de Agua	2.1	2.3
Otros Derechos	2.7	7.0
Productos	1.2	2.1
Aprovechamientos	1.8	5.5
Participaciones	37.4	38.5
FAISM	25.1	9.2
FAFOMUN	17.8	18.1
Deuda	1.2	3.0
Otros Ingresos	6.5	2.0

La mayor parte de las participaciones federales que reciben los municipios corresponden a fondos creados después de 1979, regulados por la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) actualmente vigente. La LCF establece el Fondo de Fomento Municipal (FFM) que constituye el uno por ciento de lo que se conoce como la Recaudación Federal Participable (RFP), que se transfiere del gobierno federal a los estados, para que éstos lo distribuyan entre sus municipios. A estos recursos se suma por lo menos el 20 por ciento del Fondo General de Participaciones (FGP), que el gobierno federal transfiere a los estados, que los estados tienen obligación de compartir con sus municipios. El FGP alcanza a partir de los últimos años de la década de los noventa a representar el 20 por ciento de la RFP. Esto significa que los municipios reciben, en total, el 5 por ciento de la RFP: 1 por ciento por concepto del FFM, y 4 por ciento por la fracción del FGP que los estados les transfieren.

La distribución de las participaciones federales hacia los municipios depende de la ley de coordinación fiscal, las leyes de coordinación fiscal establecidas en los estados, y los presupuestos anuales de cada estado. En el caso del FFM la distribución es relativamente sencilla, pues a nivel federal la fórmula de distribución establece que los incrementos del FFM en cada año se harán con referencia al esfuerzo recaudatorio que se realiza en cada estado por concepto de impuesto predial y derechos por uso de agua. La distribución del FGP hacia los estados obedece fundamentalmente a la inercia histórica de los fondos que se distribuyeron en el año anterior.

Además de las participaciones, los principales recursos de los municipios vienen de fondos que en México se conocen como “aportaciones” federales. De hecho, a partir de 1998 los principales bienes y servicios públicos en México son provistos por los gobiernos estatales y municipales dentro de este rubro de transferencias descentralizadas que se incluyen dentro del ramo presupuestal federal número 33. Los fondos más importantes en términos presupuestales son el fondo destinado a la educación básica (FAEB), el de salud (FASSA) el de infraestructura social (FAIS, que cuenta con dos componentes, uno estatal y otro municipal) y el de fortalecimiento municipal (FOFAMUN). El fondo para educación básica es el más grande, con poco más del 60% de los recursos del ramo, mientras que el fondo de salud utiliza el 12%. Los fondos que conciernen a los municipios de manera más directa son el de infraestructura municipal y el de fortalecimiento municipal, que constituyen alrededor del 10% de las aportaciones federales.

Debido a la historia de la evolución de la descentralización en México, la parte municipal del FAIS ha terminado convirtiéndose en la principal fuente de ingresos de los municipios para financiar obra pública. Los recursos de FAIS se distribuyen con mayor prioridad a municipios en los cuales los hogares cuentan con brechas de ingreso, agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y educación respecto a ciertas normas mínimas. Por esta razón, el FAIS no es tan importante para los municipios urbanos como para los rurales. El FAFOMUN, en cambio, se distribuye en forma equitativa entre municipios de acuerdo con su población, por lo que los municipios con poblaciones grandes reciben una parte importante de sus ingresos de ese fondo. La condicionalidad en el uso de los

recursos federales es relativamente estricta en el caso de FAIS, mientras que en FAFOMUM –al igual que en las participaciones- los municipios tienen libertad de usar los fondos de acuerdo con sus prioridades, incluso permitiéndoseles utilizarlo para gasto corriente.

El universo de municipios urbanos que se considera en este documento incluye a 39.2 por ciento de la población regida por el ámbito municipal (es decir, sin incluir al Distrito Federal). Todos los indicadores de desarrollo en este grupo de municipios son más elevados que los del resto del país. En promedio, los ingresos de los hogares en el ámbito urbano son un 32 por ciento más elevados que en el ámbito rural. Sin embargo, en términos de la distribución del ingreso no existe mucha diferencia entre ambos ámbitos, pues los dos están caracterizados por un alto grado de desigualdad. El coeficiente de Gini de la distribución de los ingresos monetarios de los municipios urbanos es .4871, relativamente similar al de los municipios no urbanos, que se ubica en .5280.

La tasa de alfabetización alcanza 94.4 por ciento (mientras que en los 2346 municipios restantes es del 80.9 por ciento); y los servicios públicos como electricidad, drenaje y agua están provistos de forma más o menos generalizada (96.1 por ciento de la población en estos municipios cuenta con electricidad; 88 por ciento con drenaje; y 89.4 por ciento con agua potable).

No obstante los indicadores elevados de cobertura de servicios, existe una gran varianza entre municipios, tanto porque municipios con niveles similares de desarrollo exhiben un desempeño muy desigual en los servicios públicos que proporciona; así como porque municipios urbanos relativamente poco desarrollados pueden llegar a tener una cobertura prácticamente total de los servicios públicos de agua potable, electricidad o alcantarillado y drenaje.

En general la cobertura de electricidad es ampliamente generalizada en el ámbito urbano, seguida por la cobertura de agua potable. Los servicios de alcantarillado y drenaje presentan en ocasiones un fuerte rezago. ¿Qué determina el grado de provisión de servicios públicos en los municipios urbanos? En el documento se ofrecen dos respuestas, la primera relacionada con el manejo de los recursos financieros con que cuentan los municipios, y la segunda relacionada con la probabilidad de que las características del entorno municipal y los hogares ayuden a que dichos servicios sean provistos (ya sea por medio de la acción pública o porque los hogares hacen esfuerzos propios para recibirlos).

El siguiente cuadro muestra la composición del gasto de los municipios, dividiendo según el tipo de municipio rural o urbano. Claramente la mayor parte del presupuesto municipal se dedica a gasto corriente en la administración del mismo, con el concepto de servicios personales siendo el rubro más importante. La inversión pública municipal, por otra parte es un rubro significativo en el gasto municipal, aunque su importancia es mayor en términos porcentuales en los municipios rurales que en los urbanos. Esto se debe en gran medida a que los municipios rurales reciben más transferencias condicionadas, que deben ser ejercidas en obras públicas, en comparación con los municipios urbanos.

Uso de los Recursos Públicos en los Municipios en México

	Rural	Urbano
Servicios Personales	23.7	36.1
Materiales y Suministros	9.0	6.8
Servicios Generales	13.3	14.9
Transferencias	8.3	8.1
Rentas de Inmuebles	1.3	0.7
Obra Pública y Construcción	37.0	23.8
Inversiones	3.8	4.4
Pago a Préstamos		
Recibidos	1.4	3.8
Otros gastos	2.2	1.4

Si se conecta la composición del gasto municipal con las fuentes de recursos financieros, el estudio encuentra que la obra pública en los municipios urbanos es financiada principalmente por medio de las aportaciones federales a través del FIS y las participaciones federales. La deuda pública juega un papel marginal adicional, mientras que los recursos propios recaudados ya sea por medio del impuesto predial o los derechos de uso de agua no parecen incidir en promover una mayor inversión en obras públicas que redunden en la mejoría de la calidad y cobertura de los servicios públicos municipales. En particular, de cada peso que los municipios reciben por concepto de participaciones federales se estima que destinan 51 centavos a la obra pública; mientras que de cada peso de transferencias para la infraestructura social, se percibe un efecto más que proporcional de 1.22 pesos de inversión en obra pública. Esto significa que las transferencias condicionadas tienen un efecto sobre las decisiones de los gobiernos municipales, aún los más ricos que son los municipios urbanos, promoviendo que se de una mayor prioridad al gasto en obra pública. Este efecto, vale la pena resaltar, es mucho mayor que el observado en la totalidad de los municipios mexicanos. El espejo de estos resultados se encuentra en estimaciones de los determinantes financieros del gasto en administración pública en el ámbito municipal.

La segunda avenida para explorar la probabilidad de que un hogar pobre cuente con servicios públicos básicos combina información de tipo agregado sobre los gobiernos municipales con datos individuales de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH). Se estima que la probabilidad de que un hogar cuente con agua potable, controlando por niveles de ingreso y características de la vivienda (específicamente condiciones de hacinamiento, y la provisión de otros servicios básicos como alcantarillado o energía eléctrica), aumenta 4 puntos porcentuales en el medio urbano comparado con el medio rural; y pasa del 12 al 17 por ciento cuando el gobierno municipal hace más prioritario su gasto del FIS, destinando de 0 a 50 por ciento del mismo a obras de agua potable.

Se pueden desprender del estudio varias conclusiones y recomendaciones de política, que deben ser estudiadas con mayor detenimiento, pero que prometen ser conducentes a un mejor desempeño de los gobiernos municipales en la provisión de servicios públicos más

amplios y de mayor calidad, lo cual debe redundar en un mayor bienestar para los hogares más pobres. Las conclusiones y recomendaciones de política son:

1. La rendición de cuentas del ámbito municipal es muy defectuosa. Sin un mejor nexo entre ciudadanos y gobiernos municipales es difícil que los mecanismos de vigilancia y demanda ciudadana redunden en mejor desempeño en la provisión de servicios públicos. En particular, el periodo de gobierno sin reelección es demasiado corto; la prohibición de reelección es un fuerte impedimento para la profesionalización de los cuadros administrativos; la vigilancia por parte de los cabildos es prácticamente inexistente, mientras que cuentan con muy poca autoridad de decisión sobre el impuesto predial; y los congresos locales no juegan un papel importante en la fiscalización y vigilancia del uso de las transferencias federales y estatales.
2. Los problemas de falta de cobertura o calidad de los servicios públicos no son consecuencia de falta de recursos financieros en el ámbito municipal. Aunque la mayor parte de los fondos condicionados para infraestructura básica no se destinan a los municipios urbanos, los municipios urbanos de todas maneras reciben una parte sustancial del FAIS, y tienen a su disposición un gran monto de recursos por concepto del FAFOMUN. Además, los municipios urbanos, dependiendo de las fórmulas de distribución de fondos de participaciones de cada estado, cuentan frecuentemente con montos significativos de recursos por participación, que por su naturaleza se encuentran no condicionados. En este sentido, los esfuerzos por mejorar la gestión municipal se deben concentrar no en aumentar los recursos que se destinan a éste ámbito, sino primordialmente a la manera en que se gastan.
3. Conviene estudiar, sin embargo, la posibilidad de que el FAFOMUN se destine con más prioridad a los municipios urbanos que tengan mayores carencias en la provisión de servicios públicos, o que se premie el esfuerzo municipal en el abatimiento de los rezagos como parte de la fórmula de distribución del FAIS, para que los municipios urbanos que puedan mejorar más rápido su cobertura de agua, electricidad o drenaje, lo hagan.
4. Si bien el sistema de financiamiento del ámbito municipal en México no cambiará en el futuro más próximo, en cuanto a reducir la dependencia de los gobiernos locales en las transferencias, condicionadas y no condicionadas, del gobierno federal, se deben buscar maneras de dar incentivos para que los gobiernos municipales incrementen sus recursos propios.
5. El impuesto predial es donde se deben de concentrar los mayores esfuerzos. Sólo una tercera parte de los pobladores urbanos reportan pagar predial. El predial representa menos del 8 por ciento de los recursos disponibles, mientras que los derechos por consumo de agua representan solo 2 por ciento. Como porcentaje del gasto de los hogares, ¡el impuesto predial pagado representa apenas el doble de lo que los hogares gastan en tabaco!
6. La precaria recaudación del predial existe a pesar de que los municipios urbanos reportan actualizar sus catastros y revalorizar los predios. Sin embargo, la actualización de catastro, que es relativamente cara, no tiene los beneficios de recaudación que la valorización. El problema de la valorización es que esta sujeta

- a los procesos políticos en los congresos locales, y no responde a la capacidad de los cabildos municipales de convencer a los ciudadanos que pagar un mayor predial puede redundar en mejores servicios públicos.
7. En el caso del agua, existe una disposición a pagar, según lo revelan los datos de los patrones de gasto, por agua potable. Sin embargo, en este servicio existe un fuerte problema en cuanto a que la mayor cobertura se realice en detrimento de la calidad.
 8. En última instancia los gobiernos municipales, sin embargo, no mejorarán sus esfuerzos recaudatorios si no se ven obligados a ello. El Distrito Federal cuenta con la recaudación más sólida de predial no sólo por la concentración de riqueza y actividad económica en la capital, sino porque durante años el gobierno federal fue reduciendo los montos de participaciones que le eran destinadas a esa entidad, con lo que los niveles de gasto sólo fueron sostenibles con una mejor recaudación de ingresos propios y la posibilidad de recurrir a los mercados de crédito.
 9. Los municipios urbanos no parecen utilizar el crédito para financiar obras públicas, garantizando el repago de dichos créditos con impuestos prediales crecientes, resultado de los mejores servicios urbanos. Mientras no se cree un círculo virtuoso servicios públicos – incrementos de recaudación por impuesto predial – acceso a mercados de crédito – más servicios públicos, es dudoso que la deuda pública juegue un papel preponderante en el financiamiento de las obras públicas municipales.