

México

(Estados Unidos Mexicanos)



Capital: Ciudad de México **Habitantes:** 108.700.891 (2007) **Área:** 1.972.550 km²

1. Introducción



En extensión territorial ocupa la quinta posición en el continente americano, y el décimo cuarto a nivel mundial, con un área de 1.972.550 km². Los límites de México son al norte con los Estados Unidos de América, al sureste con Guatemala y Belice, al oeste con el océano Pacífico, al este con el Golfo de México y el Mar Caribe. La población de acuerdo al censo de 2010 es de **112 322 757** millones de personas; tiene la mayor población hispanohablante del mundo; 14.172.483 de los habitantes pertenecen a etnias indígenas, lo que representa el 12.62% del total; de ahí que se defina como una nación pluricultural. Como forma de Estado se adoptó el de una "República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación" (artículo 40 de la CPEUM), característica que se refleja en su nombre oficial "Estados Unidos Mexicanos", en tanto que su régimen de gobierno es republicano y presidencial.

El Estado mexicano reconoce tres ámbitos de gobierno: federal, en el cual se aplica el principio de la división de poderes; Municipal, como forma de división territorial y organización política y administrativa de los estados y el distrito federal, que se divide en Delegaciones.

El Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, Representado por Congreso de la Unión, que se compone de una Cámara de Diputados electa cada tres años y una Cámara de Senadores cada seis, ambas de elección popular directa y con 500 y 128 miembros, respectivamente; el poder ejecutivo recae en el Presidente de la República, que se elige por voto popular directo y con un mandato a seis años; el poder judicial reside en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sus 11 miembros se designan por el Senado a proposición en terna del presidente, este órgano actúa como tribunal constitucional y su autonomía se ha fortalecido en los últimos años.

Integran el nivel local las entidades federativas, 31 Estados y el Distrito Federal, contempladas en la Constitución y con su propia esfera de competencias. Se generó este sistema federal en el debate entre federalismo y centralismo que se dio en el siglo XIX, trasunto de la polémica ideológica de liberales y conservadores. La disyuntiva se resolvió en la Constitución de 1857, que impulsó una brillante generación liberal y a partir de entonces el federalismo que ha regido a los mexicanos.

Por lo que se refiere al municipio mexicano es de una prosapia notable, recuérdese que en lo que hoy es la ciudad y puerto de Veracruz, se funda el primer ayuntamiento de América continental. El ayuntamiento tuvo durante la época colonial un desarrollo sorprendente, y destacada participación en la independencia. El municipio padeció la pugna entre federalistas y centralistas, quienes le dieron distinto tratamiento pero sin lograr consolidarlo. El municipio ha sido cuna de las más importantes luchas libertarias de México, y los ideales municipalistas renacieron vigorosamente con la Revolución Mexicana, como lo expresa la llamada "Ley General de Libertades Municipales" impulsada por el general "Emiliano Zapata" y se expresaron en el Congreso Constituyente de 1917 con las iniciativas de Heriberto Jara, quien señalaba "...queremos que haya una base para que el estado no tenga sujeto al municipio, porque en esas condiciones, hay que tenerlo presente, cuando un estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la legislatura les ponga taxativas, basta con que el ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el congreso local, para quitar la libertad a sus municipios". Lamentablemente se impusieron las posturas conservadoras de Venustiano Carranza. La Constitución Mexicana establece la estructura y principios generales de la institución municipal, a su amparo funcionan en la actualidad 2441 municipios.

La concepción del municipio mexicano se establece en el artículo 115 constitucional. En este precepto se recoge una expresión que fue bandera revolucionaria: el "Municipio Libre", la cual equivale a autonomía municipal. En la norma fundamental se reconoció al municipio como un orden de gobierno hasta 1999, dotado de personalidad jurídica, con potestades hacendarias y servicios públicos exclusivos. Se ha reformado el artículo 115

en once ocasiones; pero sobresalen las reformas de 1983 y 1999 por sus avances institucionales.

Pese a tales avances, el municipio mexicano es todavía una institución muy precaria y dependiente de los estados y de la federación, existe consenso por ello de que precisa de una reforma de gran calado que lo haga más autónomo y le imprima mayor eficiencia.

1. Organización territorial

Los estados mexicanos tienen potestad para expedir su propia constitución y una legislación local bastante profusa; en ellos el poder legislativo se deposita en un Congreso local, cuyos miembros de elección popular se renuevan cada tres años; el poder ejecutivo recae en un Gobernador también de elección popular directa y con un mandato de seis años; a la cabeza del poder judicial está el Tribunal Superior de Justicia del Estado, este poder está en tránsito hacia su reforma y mayor autonomía.

El Distrito Federal está sujeto a un régimen especial, posee bases constitucionales y un Estatuto de Gobierno propio, aprobado en 1994. Sus autoridades son: un Jefe de Gobierno, que se elige por el voto directo a seis años; una Asamblea Legislativa que se renueva cada tres años, y el Tribunal Superior de Justicia correspondiente. El DF está desconcentrado en 16 delegaciones políticas, su presupuesto se aprueba por la Asamblea Legislativa y se ejerce por un jefe delegacional que se elige por el voto popular cada tres años. Como en la Ciudad de México están asentados tanto los poderes federales como el gobierno del Distrito Federal, han surgido problemas de coordinación e interferencias; la figura del jefe de gobierno, además, se ha tornado muy poderosa, ha llegado a rivalizar con el titular del ejecutivo federal que antes lo designaba, como sucedió en el proceso electoral de 2006. Existen discusiones

acerca de una reforma para el Distrito Federal.

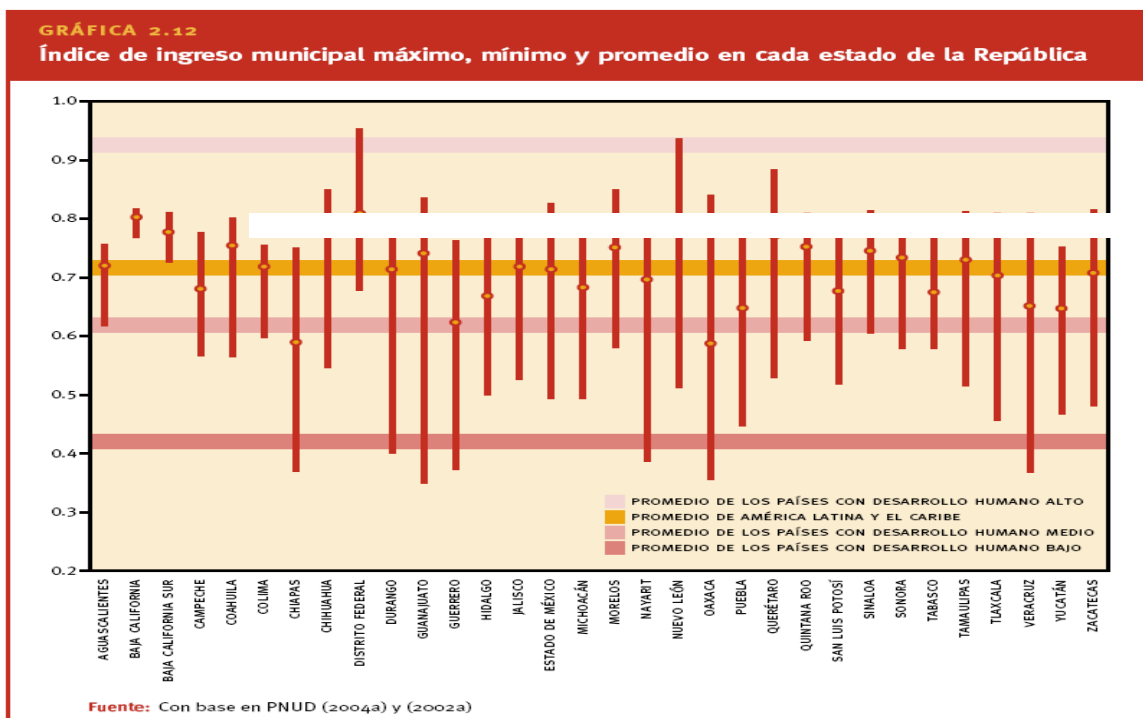
Los municipios mexicanos se caracterizan por su heterogénea dimensión en población y capacidad económica. Las disparidades son tan grandes entre ellos que existen de todo tipo: metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales. Esta situación se refleja en la existencia de muchos municipios que carecen de elementos mínimos para ser tales, existiendo una gran cantidad de municipios con capacidad institucional muy deficiente, así en Oaxaca hay 570 municipios, en Puebla 217, en Veracruz 212 y el Estado de México cuenta con 122. Existen poco más de 10 municipios con una población superior al millón de habitantes, y por otro lado existen 128 municipios con menos de mil habitantes.

Se constatan las desigualdades y diferencias que prevalecen en las entidades federativas y los municipios, cuando se revisa el Índice de Desarrollo Humano

de alto desarrollo humano, en tanto que las del resto del país entran en la categoría de desarrollo humano medio; la brecha del IDH entre entidades federativas es de 26.2 por ciento. Los municipios son todavía más disímiles; se pueden encontrar municipios en prácticamente cualquier nivel de desarrollo; la brecha del IDH entre municipios alcanza el 51.1 por ciento, es decir, más del doble que en las entidades federativas. Pese a las brechas el país ha mejorado su desarrollo humano, pero tiene aún enormes desafíos para abatir las desigualdades.

Para ilustrar las desigualdades entre los municipios del país, incluimos nuestro cuadro número 1

Es por todo lo expuesto que desde hace tiempo se ha venido planteando la necesidad de implementar una política y estrategias regionales, así como propiciar relaciones más estrechas y de coordinación tanto en entidades federativas como en



(IDH). De este modo, las entidades ubicadas en las regiones centro y norte del país se clasifican en su mayor parte como

municipios, pero hasta ahora los resultados han sido insuficientes y queda mucho trabajo por hacer. Esta misma afirmación es válida para las asociaciones o

mancomunidades de municipios que apenas empiezan a conformarse, las cuales requieren de una estrategia de fortalecimiento institucional más efectiva desde la Federación y desde los congresos estatales con el fin de que esta herramienta institucional promueva la eficiencia y supere la visión autárquica del municipio.

2. Instituciones de gobierno local

La forma de gobierno del municipio mexicano es el ayuntamiento o cabildo, de elección popular directa y que tiene un mandato de tres años (con la única excepción del Estado de Coahuila que es de 4 años). Forman parte regularmente del cabildo: el presidente municipal o alcalde que lo dirige, es su representante político y legal y actúa como jefe de la administración; el síndico, quien es el encargado de vigilar y defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento, así como de vigilar el manejo y gestión de la Hacienda municipal; los regidores, que son también miembros del cuerpo colegiado, pero a los que en la práctica se les confieren comisiones para supervisar las actividades y servicios públicos que se prestan. Las decisiones de cabildo se toman usualmente por mayoría de sus miembros, con voto de calidad para el alcalde; asiste también el secretario del ayuntamiento, con voz pero sin voto, levanta y da seguimiento a los acuerdos respectivos (Valencia Carmona, Salvador, 2005 y Quintana Roldán, Carlos, 2003).

Por lo que se refiere a la administración municipal, sus órganos y número de funcionarios dependen en mucho del tipo de importancia que tengan los municipios. En muchos de los municipios rurales, basta acaso con el secretario, el tesorero y el agente de policía, más aún en los ayuntamientos precarios dichos cargos son de carácter honorario. En el otro extremo,

en la metrópolis y ciudades importantes se han creado una red de direcciones, dependencias y unidades administrativas. De acuerdo a un estudio del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), el promedio de empleados de una administración municipal es de 250; aunque en los extremos hay administraciones con más de 5000 empleados y administraciones con menos de 10 empleados.

La conformación poblacional y urbana refleja esta realidad y tiene repercusiones directas sobre los municipios. Se detectan actualmente treinta y nueve ciudades de carácter metropolitano, con un área de influencia en dos municipios o más (dentro de ellas las megalópolis: Guadalajara, Monterrey, Puebla y la Ciudad de México). Existen un total de 56 zonas metropolitanas, donde se concentra el 55.8% de la población, y más de 1500 municipios con una población menor a los 10 mil habitantes.

Los efectos de esta conformación dan lugar a la paradoja de concentración-dispersión: tendencia al crecimiento y a la concentración en las metrópolis y ciudades intermedias, relación pobreza-localidades rurales con crecimiento bastante relativo o incluso estancamiento. Se corrobora esta apreciación, con base en las encuestas realizadas entre los municipios del Sistema Urbano Nacional y el resto de ellos, las diferencias son visibles en cobertura de servicios públicos, actualización de valores catastrales, reservas territoriales, gobierno electrónico (Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales, 2009, INEGI).

Otro grave problema al que se enfrenta el municipio, en su funcionamiento, tanto urbano como rural, deriva de una razón histórica, el que los miembros de ayuntamiento, esto es, alcalde, síndico y regidores, les está prohibida la reelección inmediata, con lo cual los planes y políticas a largo e incluso a mediano plazo es difícil implementarlas. Cada tres años arriba un nuevo gobierno municipal; su renovación

constante impide la profesionalización en la actividad edilicia, así como perjudica a la administración municipal que es objeto también de constantes cambios. En las condiciones señaladas ha sido muy difícil implantar un sistema de servicio civil de carrera o de gestión integral de recursos humanos que procure concursos públicos, procedimientos de evaluación y promoción adecuados.

Ciertamente, se han empezado a expedir diversas leyes locales y reglamentos municipales que tratan de impulsar la profesionalización, pero el diseño institucional vigente y la inexistencia de programas y políticas nacionales que respalden e incentive la profesionalización, hace que el cumplimiento de este propósito sea aun lejano. A este respecto un dato revelador es que la proporción del personal de base es mucho menor que el denominado de confianza, eventual o de honorarios.

A partir de la reforma constitucional de 1977, conocida como *reforma política*, el sistema de mayoría pura que había regido en México cambió a un sistema mixto, de mayoría con representación proporcional, modalidad que ha incluido de manera evidente en la composición de las dos cámaras del Legislativo Federal, las legislaturas de los estados y los municipios del país.

gubernaturas de los estados que juegan un papel clave, se distribuían 18 para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), 7 para el Partido de Acción Nacional (PAN), 4 Incluyendo al Distrito Federal para el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 3 para la alianza PAN/PRD

En los Congresos locales se observa asimismo una intensa pluralidad; la mayoría de diputados se reparten entre los partidos políticos más fuertes que se acaban de señalar, pero también los representantes de otros partidos minoritarios han aumentado.

Composición del Congreso Federal (2011)

Partido	Mayoría	Pluri nominales	TOTAL
PRI	184	53	237
PAN	69	73	142
PRD	38	31	69
PVEM	4	17	21
PT	3	10	13
NUEVA ALIANZA	0	9	9
CONVERGENCIA	1	7	8
INDEPENDIENTES	1	0	1
TOTAL	300	200	500

Se observa también tendencia a la democratización en las entidades submunicipales. En la legislación de varios estados del país se ha vuelto más frecuente que los representantes de las entidades submunicipales se sujeten a elección popular directa, no a la designación del cabildo o del propio presidente municipal.

Estados y Partidos Políticos que los Gobiernan (Marzo del 2011)

Aguascalientes	PRI	Guanajuato	PAN	Quintana Roo	PRI
Baja California	PAN	Guerrero	PRD	San Luis Potosí	PRI
Baja California Sur	PAN	Hidalgo	PRI	Sinaloa	PAN-PRD
Campeche	PRI	Jalisco	PAN	Sonora	PAN
Chiapas	PRD	Michoacán	PRD	Tabasco	PRI
Chihuahua	PRI	Morelos	PAN	Tamaulipas	PRI
Coahuila	PRI	Nayarit	PRI	Tlaxcala	PRI
Colima	PRI	Nuevo León	PRI	Veracruz	PRI
Distrito Federal	PRD	Oaxaca	PAN-PRD	Yucatán	PRI
Durango	PRI	Puebla	PAN-PRD	Zacatecas	PRI
México	PRI	Querétaro	PAN		

manera notable en las entidades y municipios del país. En marzo del 2011, las

Caso paradigmático es el de los municipios del estado de Tlaxcala, donde se ha

introducido para las entidades submunicipales la figura del “presidente municipal auxiliar”, que se elige por la comunidad y ha coadyuvado exitosamente en las tareas públicas.

Las comunidades indígenas han obtenido en 1992, a resultas de conocidos movimientos sociales, que se elevara a rango constitucional la protección de los derechos de los pueblos indígenas y su cultura. Entre los derechos reconocidos a las comunidades está el de proteger y promover sus formas específicas de organización social, como sucede en Oaxaca donde las leyes locales permiten que 480 municipios designen a sus autoridades por los usos y costumbres de la comunidad.

Los mecanismos de participación ciudadana no han tenido igual desarrollo, aunque vienen abriéndose paso en la legislación local de los estados y en la propia reglamentación que expiden los ayuntamientos. Una tercera parte de las constituciones locales han regulado los procedimientos de referéndum, plebiscito e iniciativa popular, en tanto que la revocatoria del mandato sólo está prevista en un par de leyes orgánicas municipales. Como se percibe, la aceptación de los procedimientos de democracia directa ha aumentado, aunque todavía no llegan a practicarse de manera efectiva por la comunidad ciudadana. Las organizaciones civiles empiezan también a permear aunque aún los mecanismos de interlocución y de organización en redes son recientes; de un total de 12,602 organizaciones que se han creado para encarar diversos problemas (De acuerdo al registro de la Secretaría de Desarrollo Social a Septiembre del 2010), muy pocas tienen actividad en el ámbito municipal.

3. Relaciones entre gobierno central y local.

En un estado federal como México coexisten dos órdenes jurídicos (federal y estatal) y tres ámbitos de gobierno (federación, estados y municipios). De los órdenes jurídicos mencionados, el federal tiene vigencia en la totalidad del territorio, mientras que el estatal es válido únicamente en el espacio geográfico de la entidad respectiva.

Este entramado institucional genera una compleja red de relaciones gubernamentales y una necesidad de coordinación para la puesta en práctica de las políticas públicas y su financiamiento. Para regular dicho entramado se ha establecido un marco jurídico que parte de las propias normas constitucionales, pasa por las locales y desciende hasta el municipio. Infortunadamente dicho marco es tan disperso y sobrecargado, que es difícil de asimilar por los municipios, de ahí lo necesario de simplificarlo y librarlo de vacíos y contradicciones.

En la Constitución se hace referencia al municipio en múltiples preceptos, para reglamentarlos se han expedido 229 leyes federales y generales, de las cuales 88 contienen disposiciones que afectan la vida municipal, de las que se derivan (solo en ámbito federal) 591 disposiciones, entre otros aspectos en planeación; finanzas; asentamientos humanos; ecología; educación; bienes nacionales; información estadística y geográfica. Tal multiplicidad normativa se desconoce con frecuencia por sus destinatarios los municipios, y habla por sí sola de unificar tales disposiciones en una sola ley reglamentaria.

Por otro lado, los estados en sus constituciones locales establecen las bases generales para el funcionamiento de los municipios. Los congresos locales, además, tienen competencia para regular en lo general el gobierno y la administración municipal, establecer mecanismos de

coordinación, así como prescripciones respecto de determinadas actividades del municipio. Destacan la ley orgánica municipal (a veces llamada código municipal), que reglamenta en detalle los lineamientos constitucionales locales; las leyes de hacienda y de ingresos municipales; la ley electoral que regula las elecciones en los ayuntamientos. A las legislaturas locales corresponde también aprobar los presupuestos de los ayuntamientos y la cuenta pública que deriva de su ejercicio.

A los municipios se les reconoce personalidad y potestad jurídicas para reglamentar las actividades a su cargo, aunque respetando las legislaciones federal y local. Entre los ordenamientos que expiden los municipios merecen destacarse el Bando Municipal, así como los reglamentos municipales que organizan a los órganos del Gobierno, la administración y los servicios públicos.

Para la defensa y solución de los conflictos del municipio mexicano existen mecanismos constitucionales establecidos en el Artículo 105, relacionados con las controversias entre poderes. En el ámbito estatal las controversias son dirimidas por el Congreso del Estado. En algunos estados, cerca de una tercera parte de ellos hasta ahora, se ha establecido un control de la constitucionalidad local, que descansa también en el tribunal superior estatal. Sin embargo, este órgano carece todavía de la suficiente autonomía por ello los municipios prefieren acudir a las instancias jurisdiccionales federales.

Más efectivas han sido las denominadas controversias constitucionales, que pueden plantearse por los ayuntamientos directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante este recurso el municipio puede defenderse de los actos anticonstitucionales que provengan de los poderes federales o estatales así como resolver los conflictos que pudiesen enfrentar los propios municipios en estados limítrofes. Este

recurso se estableció por reforma constitucional de 1994 y ha provocado una eclosión de controversias en las cuales los municipios han sido protagonistas relevantes; No obstante, podemos decir que la mayoría de las controversias interpuestas por municipios no han obtenido sentencias favorables. Inclusive, la mayoría de las veces, las controversias iniciadas por municipios nunca llegan a la fase de la resolución, pues las mismas son desechadas porque se ubican en alguna de las causales que la ley reglamentaria considera para tales efectos. Esto se debe, sin duda, a que aún existe en nuestros municipios un gran desconocimiento sobre la naturaleza y la tramitación del juicio de controversia constitucional.

En la vía política, tanto los estados como los municipios mexicanos han construido recientemente organizaciones para la defensa de sus derechos y tomado conciencia de unir esfuerzos.

Las asociaciones de municipios en México son de creación reciente pero han venido a ocupar un lugar político importante para la defensa del municipio. Existen cuatro asociaciones de municipios a nivel nacional fundadas por los partidos políticos más representativos del país: la Asociación de Municipios de México, Asociación Civil (AMMAC) creada por iniciativa del PAN en 1995, pero controlada por el PRI desde principios del año 2010; La Federación Nacional de Municipios de México Asociación Civil (FENAMM, 1997), que agrupa a la mayoría de Presidente municipales del PRI; la Asociación de Autoridades Locales de México Asociación Civil (AALMAC, 1997), promovida por el PRD y agrupa a los municipios de izquierda; y el año 2008 se crea la Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, que como su nombre lo indica, agrupa a los alcaldes del PAN. Los trabajos realizados por estas asociaciones han derivado en la integración de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), que encuentra

antecedente en la "Declaración de Río de Janeiro", suscrita en 4 de mayo de 2001 por las asociaciones municipales mexicanas, en el marco de los trabajos de unificación IULA-FMCU. La Conferencia Nacional de Municipios ha revelado dinamismo, se ha convertido en órgano interlocutor con el gobierno federal y los estatales.

Por su parte, los ejecutivos de las entidades federativas han constituido la Conferencia Nacional de Gobernadores el 13 de julio de 2002 en Cancún, Quintana Roo; realiza reuniones periódicas y ha hecho importantes pronunciamientos. Su acción conjunta y decidida hizo posible la celebración de la Primera Convención Nacional Hacendaria, en 2004, en donde participaron también las asociaciones de municipios. Esta reunión fue valiosa para las aportaciones en materia de reforma fiscal y hacendaria para estados y municipios; ahora habrá que concretizarlos.

4. Finanzas locales

Pese a que los municipios tienen fuentes de ingreso y servicios públicos propios, en la realidad ello no basta para hacerlos autosuficientes, a lo que se agrega una débil recaudación y un acceso precario a los mercados de crédito. La mayor parte del financiamiento proviene del gobierno federal a través de un régimen transferencias; efectivamente, el gobierno federal aporta más del 70 por ciento de los recursos de que disponen los municipios, en tanto que los ingresos propios de los municipios apenas generan el 10 por ciento de sus presupuestos. Esta situación habla por sí misma del acentuado centralismo financiero que ha prevalecido en el llamado Sistema Nacional de Coordinación Fiscal vigente.

Se explica el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal por el proceso constante de expansión que desde hace

muchos años ha favorecido al gobierno federal, el cual se ha reservado las más importantes facultades de carácter financiero y el control estricto del régimen de transferencias. El poderío económico del gobierno federal tuvo su razón de ser hace tiempo, cuando después de la independencia y durante un dilatado periodo la tributación se desplomó, se tuvo que acudir a constantes préstamos, incluso a hipotecar las propias aduanas. Pero en el México de hoy el esquema centralista ya no funciona; debe ceder el paso a un federalismo auténtico y a la reactivación de los municipios, pero implantando al propio tiempo los controles financieros pertinentes y una efectiva rendición de cuentas, así se viene reclamando en diversos sectores sociales.

El régimen de transferencias del gobierno federal es muy variado y de los más complejos del mundo. Existen cuatro vertientes principales por las cuales el orden de gobierno federal transfiere recursos a las entidades federativas y municipios. Cada vertiente se puede distinguir por su sustento legal, forma de distribución, objetivos, etiquetas de gasto y destinatario. Así también, cada vertiente de gasto cuenta con antecedentes distintos que determinan los objetivos de la transferencia de recursos a los gobiernos sub nacionales.

a) **Participaciones Federales (Ramo 28):** las participaciones federales son aquellas transferencias que reciben las entidades federativas y los municipios del país por el hecho de ser parte del Sistema nacional de Coordinación Fiscal SNCF, en donde éstos aceptaron suspender o derogar varios de sus gravámenes en favor de la federación. En términos políticos, es el dinero que les participa el gobierno federal por formar parte del Pacto Federal en su vertiente hacendaria. El objetivo de las participaciones es resarcir a los gobiernos subnacionales y locales la parte que aportan a la riqueza nacional

expresada en los ingresos fiscales federales. A diferencia de las aportaciones federales, las participaciones son recursos soberanos de las entidades federativas y municipios, y que por lo tanto, la federación no puede establecer el cómo deben ser gastados por ellos. Es decir, se trata de ingresos que se incorporan directamente a la libre hacienda de los estados y de los municipios, y estos deciden de manera autónoma su destino.

b) **Aportaciones Federales (Ramo 33):** Mediante este Ramo se transfieren recursos del presupuesto federal a los estados, destinados al financiamiento de responsabilidades que la Federación había trasladado a éstos con anterioridad por la vía de convenios (educación y salud), así como responsabilidades que a partir de las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal asumieron los estados. Igualmente se incluyeron recursos que eran canalizados a los gobiernos subnacionales para la construcción de infraestructura básica por medio de los Convenios de Desarrollo Social. Finalmente, se añadieron recursos para la atención de problemas de seguridad pública, educación tecnológica y de adultos.

c) **Excedentes de Ingresos Federales:** Sus mecanismos de transferencia han variado a lo largo de los últimos años. En el 2003 se determinó que los recursos excedentes fueran transferidos a las entidades federativas a través del Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados (FIES). Como estos excedentes son federales (subsidio), y por lo tanto son fiscalizables por el orden de gobierno federal, deben utilizarse para un fin específico que en este caso se estipuló que fuera inversión en infraestructura y equipamiento.

d) **Convenios de Reasignación de Recursos.** Se trata de Recursos asignados de acuerdo a lo establecido en los propios convenios. Los recursos cuentan con etiquetas de gasto establecidas en los propios convenios.

Para ilustrar esta situación insertaremos un desglose de los ingresos brutos municipales, en nuestro cuadro número 3.

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total de ingresos brutos	13,617.9	14,860.7	19,087.2	22,995.4	24,946.1	27,854.6	31,586.0	32,340.3
Impuestos	2,011.0	2,044.3	2,130.1	2,157.9	2,342.9	2,638.8	3,021.4	3,161.5
Derechos	921.0	963.3	1,117.2	1,223.6	1,323.7	1,472.3
Productos	418.4	429.2	515.7	516.3	441.7	448.9	453.0	...
Aprovechamientos	744.6	829.9	1,086.7	1,151.9	1,014.7	1,271.7	1,194.3	1,083.2
Contribuciones y mejoras	92.6	102.0	98.8	105.1	118.1	109.0	124.7	123.6
Participaciones	7,255.0	8,279.1	9,797.4	11,055.3	10,946.3	10,798.8	10,859.2	11,820.0
Aportaciones Fed. y Est.	675.2	605.1	2,074.7	4,185.4	6,196.7	8,451.4	10,646.8	10,149.2
Otros ingresos	250.2	313.9	718.4	821.6	643.0	687.3	909.5	740.8
Ingresos por Cta. De Terceros	168.8	349.6	455.8	378.9	442.9	196.9	183.3	243.9
Financiamiento	876.5	628.9	644.8	700.1	538.2	812.4	1,393.7	1,429.5
Disponibilidades	204.7	315.3	447.6	699.3	937.9	961.1	1,155.0	1,367.5

Como se advierte, los ingresos municipales propios (impuestos, derechos, productos, etc.) se han mantenido más o menos estables, revelan un avance más que relativo. En tanto que las contribuciones que se realizan a través de las participaciones han aumentado de manera notable y las transferencias han crecido de un modo exponencial. Ciertamente, los municipios tienen ahora muchos más ingresos, pero estos no significan mayor autonomía o eficiencia en las tareas, ya que están designados a funciones específicas diseñadas desde la administración central; entre 1994 y 2003, los ingresos recibidos por los municipios aumentaron en 94.5 por ciento al pasar de 16 627.9 a 32 340.3 millones de pesos. Carecen los municipios de facultades impositivas propias, sus contribuciones se fijan por los congresos locales a través de la ley de ingresos municipales de carácter anual. Sin embargo, si se han señalado en la Constitución una serie de ingresos propios para los municipios: a) las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; b) participaciones y aportaciones federales; c) la prestación de servicios públicos; d) el rendimiento de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establezcan en su favor.

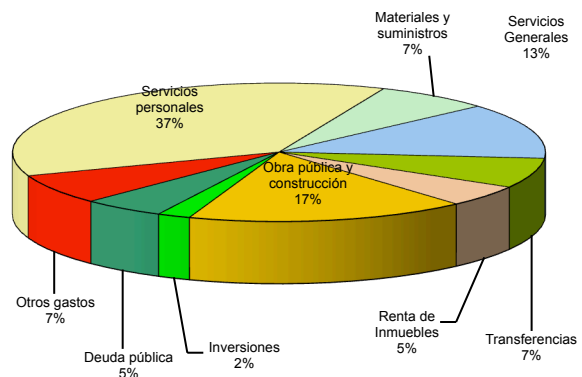
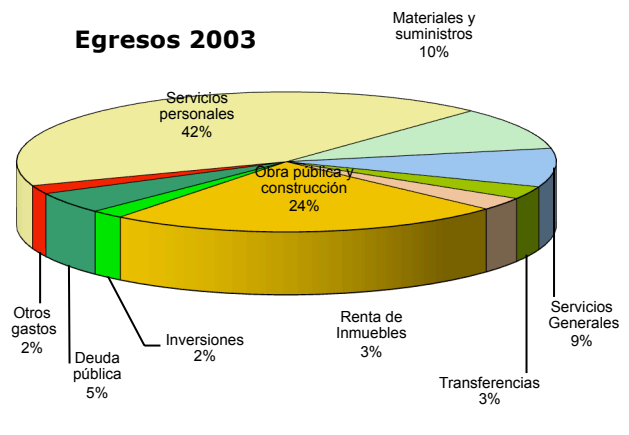
Los principales ingresos propios de los municipios provienen de la recaudación del impuesto predial y de los derechos de agua, curiosamente el rendimiento de aquél ha sido siempre inferior. La recaudación del impuesto predial por los municipios es de las más bajas del mundo; según datos de la OCDE en el 2000, la recaudación de este impuesto en el país representó el 0.26 por ciento del PIB (incluyendo el Distrito Federal), a diferencia de otros países que han encontrado en este impuesto una importante fuente de ingreso.

Se corresponden tales ingresos con el comportamiento del gasto público

municipal, que ha registrado incrementos reales en diversos renglones, pero esto no se ha traducido significativamente en mayor eficacia y planeación, ejercicio más correcto y transparente y una mejora a fondo de los sistemas de control. La propia complejidad del sistema de transferencias hace que en la práctica tanto municipios como estados oculten información, desvíen recursos o efectúen desembolsos excesivos en sueldos o en la administración.

Para informarse sobre el destino del gasto público en los ayuntamientos, se inserta nuestro cuadro número 4.

Egresos 2003



6. Responsabilidades locales.

Han quedado por disposición constitucional en el resorte del municipio mexicano la responsabilidad de prestar ciertos servicios públicos de manera exclusiva: a) agua potable, drenaje, alcantarillado y aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia pública y disposición de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) policía preventiva y tránsito municipales; i) los demás que las legislaturas locales determinen.

Tiene también el municipio facultades concurrentes con la federación y los estados. Colabora con estos niveles, entre otros aspectos, en educación y salud pública; ecología; reservas territoriales planes de desarrollo urbano municipal; administración y custodia de zonas federales.

Sin embargo, como la mayor parte del financiamiento proviene del gobierno federal a través del régimen de transferencias que ya se describió, la mayoría de los servicios públicos municipales y de inversión en obras públicas se financian por los recursos transferidos por el gobierno federal y los gobiernos estatales, lo cual depende en ocasiones de la voluntad política de las autoridades en ejercicio.

Para controlar y la supervisar el presupuesto que el municipio emplea para sus actividades se han establecido diversos medios de control. De nuevo, como la mayoría de los fondos de los municipios provienen del gobierno central, se clasifican como federales para fines de supervisión, por lo cual tiene competencia para revisarlos la Auditoría Superior de la Federación, órgano autónomo de la Cámara de Diputados, misma que cuida del funcionamiento de dicho órgano a través de la Comisión de Vigilancia. Más cercano e importante para los municipios es el control que ejercen los Congresos de cada estado, con un esquema similar al federal, han creado órganos o auditorías superiores

que designan dichos Congresos y que supervisan a través de la comisión de vigilancia, las decisiones tanto de las legislaturas locales como de sus órganos de auditoría son determinantes en la revisión de las cuentas y de las responsabilidades específicas de los miembros de los ayuntamientos.

Para los municipios mexicanos el control del presupuesto es todavía muy problemático. Es cierto que en los municipios de mayor dimensión se ha establecido una tesorería y una contraloría municipal o unidad de auditoría interna, confiriendo a ésta cierta autonomía técnica. Pero en un porcentaje muy importante de los gobiernos municipales no cuentan con capacidad administrativa para una recaudación eficaz, hacia el final del año 2000 menos del 40 por ciento de dichos gobiernos tenían una oficina de planeación y finanzas en su estructura administrativa y menos de la mitad disponía de un área de tesorería (Merino, Mauricio 2004 y Cabrero, Enrique, 2003).

Es cierto también, empero que los gobiernos federal y estatales han emprendido programas de profesionalización de las haciendas municipales, así como establecido dependencias para apoyar a la institución municipal en general. En los estados se encuentra por lo regular una dirección de desarrollo municipal que dependiendo del estado opera eficientemente a favor de los municipios. Por su parte, el gobierno federal ha realizado esfuerzos más consistentes, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tiene en ejecución programas que ha motivado el asociacionismo municipal, la capacitación a distancia, estimulado a los municipios más eficientes; el Instituto para el Desarrollo del Federalismo (INAFED), tiene establecidos programas de capacitación, fortalecimiento institucional y de federalismo, y el Instituto para el Desarrollo de la Hacienda Pública (INDETEC), asesora financieramente a

estados y municipios y cuenta con valiosas publicaciones.

La descentralización continúa en algunos sectores pero requiere de diagnósticos basados en las capacidades institucionales locales y de una supervisión de los impactos reales en la población y la eficiencia gubernamental. Se han dado grandes avances como el Fondo a la Infraestructura Básica Municipal y el Fondo de Aportaciones Federales para las Entidades Federativas que alcanza un 25% del presupuesto de la Federación, cada vez existen numerosos programas federales de fortalecimiento institucional y financiera para municipios y existe una mayor sensibilidad por el respeto a la autonomía municipal. Todos estos esfuerzos requieren incrementarse y consolidarse.