



Documento de trabajo

SEMINARIO PERMANENTE DE CIENCIAS SOCIALES

SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Martin Gallardo García

SPCS Documento de trabajo 2012/16

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

© de los textos: sus autores.

© de la edición: Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca.

Autor:

Martín Gallardo García

martinggdgo@hotmail.com

Edita:

Facultad de Ciencias Sociales de Cuenca

Seminario Permanente de Ciencias Sociales

Codirectora: Silvia Valmaña Ochaita

Codirectora: Pilar Domínguez Martínez

Secretaria: María Cordente Rodríguez

Avda. de los Alfares, 44

16.071–CUENCA

Teléfono (+34) 902 204 100

Fax (+34) 902 204 130

<http://www.uclm.es/CU/csociales/DocumentosTrabajo>

I.S.S.N.: 1887-3464 (ed. CD-ROM) 1988-1118 (ed. en línea)

D.L.: CU-532-2005

Impreso en España – Printed in Spain.

SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Martin Gallardo García¹

Maestro en Administración Pública, profesor-investigador de la División de Estudios de Postgrado e Investigación de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango.

RESUMEN

La situación financiera tributaria de los municipios en México, es y ha sido limitada, los recursos económicos de que dispone son insuficientes para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales; desde su formación, el Municipio ha estado supeditado a la voluntad de los otros niveles de gobierno, dependiendo en un porcentaje significativo de la Federación y de los estados del cual forman parte; la recaudación de los recursos económicos conocidos como propios son escasos, en el mejor de los casos estos llegan a representar el 40% del total de sus ingresos.

El Municipio en México está sujeto a las disposiciones legales que para tal efecto establecen los congresos locales, es decir, son estos, los que autorizan al municipio al cobro de ciertos tributos, los cuales no alcanzan para el adecuado funcionamiento administrativo y operativo de este nivel de gobierno, lo cual trae como consecuencia un inapropiado desarrollo municipal.

Con la finalidad de que el Municipio salga adelante, la Federación, a través de los estados federados, hace llegar recursos económicos para que este de cumplimiento a sus obligaciones, sin embargo históricamente han sido y son insuficientes para tal obligación, sobre todo en día que las principales poblaciones del país crecen a pasos agigantados.

Palabras clave: Municipio, Recursos, Federación, estados federados, tributos.

Indicadores JEL: H11, H2

¹ martingdgo@hotmail.com

ABSTRACT

The tax financial situation of municipalities in Mexico, is and has been limited, the financial resources available are insufficient to meet constitutional obligations; Since its formation, the town has been subject to the will of the other levels of Government, depending on a significant percentage of the Federation and of the States of which they are part; economic resources known as own collections are scarce, in the best of these cases come to represent 40% of the total income.

The municipality in Mexico is subject to the legal provisions that establish the local congresses, i.e. are these, authorizing the municipality for the purpose to the collection of certain taxes, which do not reach for the appropriate administrative and operational functioning of this level of Government, which brings as a consequence an improper municipal development. In order that the municipality to succeed, the Federation, through the Federal States, makes to get economic resources so that East of compliance with its obligations, without however historically have been and are insufficient for such an obligation, especially in day the main populations of the country grows by leaps.

Keywords: municipality, resources, Federation, Lander, tributes

JEL Codes: H11, H2

1.- INTRODUCCIÓN

El municipio es la base estructural de gobierno de nuestro país. En los últimos años se ha llevado a cabo un amplio proceso de reformas a la constitución para su fortalecimiento, respecto de las facultades y obligaciones plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones de los estados Federados, Leyes Orgánicas Municipales y en las diversas leyes que comprenden el marco jurídico legal para sustentar sus funciones, las cuales buscan ampliar su actuación en todos los ámbitos de la vida del país.

En este sentido, los municipios en México han asumido su responsabilidad y día a día buscan mejorar su desarrollo económico en base a las facultades que les competen. Se observa una clara disposición de superar los problemas ancestrales tales como: la debilidad institucional, carencia de recursos económicos, fragilidad de sus estructuras administrativas, y la carencia de recursos humanos profesionales capacitados.

El gobierno municipal está obligado a otorgar los servicios públicos básicos necesarios que satisfagan las crecientes demandas de su población. De acuerdo con el Artículo 115, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio tendrá a su cargo las funciones y los servicios de: “agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de agua residuales; alumbrado público, limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública y tránsito, así como los demás que las legislaturas locales definan según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”².

Para dar cumplimiento a lo anterior, el municipio requiere de recursos económicos que le permitan atender oportunamente estas demandas sociales, lo cual debe hacerse con eficiencia y eficacia. Para satisfacer lo anterior, el Municipio recibe recursos, de tres fuentes: a.- Del Gobierno Federal, a través del Gobierno del estado del que forman parte, de acuerdo con los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa; b.- Del estado y c.- De su población los cuales se conocen como

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México: Ed. SEGOB. Pág.168.

ingresos propios, estos varían de acuerdo con la capacidad de recaudación del municipio.

Jurídicamente el municipio carece de facultades tributarias, es el Congreso de los estados quien determina las contribuciones que deberán cubrir los habitantes a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la Ley de Ingresos, propuesta anualmente por los Municipios y autorizada por la Legislatura correspondiente y el Código Fiscal Municipal, emitido por el Congreso y decretados por el Ejecutivo del estado.

De acuerdo con la fracción IV del artículo 115, la Hacienda Municipal se formará: “De los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”.³

La principal fuente de recursos económicos del municipio son, las participaciones federales, estas representan el mayor porcentaje de los ingresos para hacer frente a sus compromisos, varían significativamente, algunas llegan a representar el 99.37%⁴ de sus ingresos totales, como en el caso del Municipio de San Javier en el estado de Sonora, estos municipios son catalogados como rezagados, al contrario, encontramos aquellos prósperos como: Monterrey, León, Guadalajara, Tijuana, Cd. Juárez, de los cuales podríamos pensar que son autosuficientes con la recaudación local, sin embargo, la realidad es que dependen de alrededor de un 65% de los recursos de la Federación. El Distrito Federal, es la que menos recibe estos oscilan alrededor de 47%.

Las Constituciones locales facultan al municipio a cobrar algunos impuestos a los que se les conoce como ingresos propios, los cuales se catalogan de la siguiente manera⁵.

- Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

³ Ibídem.

⁴ Recuperado de: <http://www.congresoson:gob.mx>.

⁵ Vid. Artículo 115, fracción IV inciso a y c, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Recuperada de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>

- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

El sistema fiscal mexicano es altamente centralizado, sin embargo, desde hace unas algunas décadas, se observa una importante tendencia al cambio. Las reformas al artículo 115 de la Constitución realizadas en 1983 y 1999 dan muestra de ello. Se han ampliado las funciones de los gobiernos municipales, sin embargo están limitadas sus atribuciones y potestades fiscales. Las transferencias de gasto de la federación a los ayuntamientos, se han incrementado significativamente y de forma sostenida a partir de 1995.

En la evolución de las finanzas públicas del municipio, encontramos cinco etapas importantes:

- Primera “previa a 1980” de moderada autosuficiencia municipal aunque en precarias condiciones, debido principalmente a un sistema tributario sin dinamismo y a la ausencia de un esquema de coordinación entre los 3 órdenes de gobierno;
- Segunda, el periodo “década de los ochentas” de un fortalecimiento de los ingresos municipales, derivado de la reforma constitucional de 1983 que faculta al municipio el cobro del impuesto predial;
- Tercera “hasta 1994” de repunte de las administraciones municipales que aprovechan sus nuevas potestades y se esfuerzan por generar ingresos propios directos, especialmente con el cobro de impuestos y tarifas;
- Cuarta, la cual comprende la crisis de 1995 “hasta 1997” con una regresión en las estrategias municipales de generación de ingresos propios. Así mismo, se amplían las transferencias de recursos del Gobierno Federal a través de los Ramos 26 y 33;
- Quinta y última es a partir de ese momento, y con el impulso de la Reforma Constitucional de 1999, los municipios, reconocidos plenamente como ámbito de Gobierno, se modernizan y evolucionan en su interior, a efecto de prestar más y mejores servicios a la población y, a través de esto, mejorar su situación financiera;

Lo anterior nos da una idea de la existencia de problemas estructurales en el gobierno municipal, sin duda estos se derivan de factores históricos y de conformación del sistema político, económico y social del país.

Estos factores sitúan al gobierno municipal en una posición institucional y administrativa especial, con escasez de autonomía y de recursos para asumir las funciones que la Constitución le otorga.

Considerando lo anterior, en este trabajo de investigación se analiza la evolución de las finanzas públicas municipales, considerando los temas siguientes:

- Marco Normativo;
- Desarrollo Institucional;
- Captación de Ingresos Propios;
- Aportaciones y Participaciones Federales y estatales;
- El Federalismo en México y las Finanzas del Municipio;
- Propuestas para Mejorar la Recaudación Fiscal de los Municipios en México.

2. MARCO NORMATIVO

Los Ayuntamientos, para cumplir con el objetivo de gobierno que les ha sido conferido, parten de las disposiciones normativas que les establecen atribuciones y obligaciones, las cuales son emitidas por instituciones de gobierno distinto a ellos, es decir del estado federado del que forman parte o de la Federación o bien por instituciones que forman parte de su estructura de gobierno, que van dirigidas a regular la forma en que se deben ejecutar sus distintas funciones o actividades.

Es por ello que la identificación del marco regulatorio en los municipios se convierte en un elemento indispensable para conocer su ámbito actuación de las instituciones públicas que los conforman, a partir de la forma en que se deben distribuir y operar sus recursos, y la movilidad que éstos deben tener, tanto interna como externa.

Los gobiernos municipales están trabajando en la adecuación y/o actualización de su reglamentación, aprovechando la facultad constitucional “para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la

administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”⁶.

A nivel nacional se cuenta con 40,374 disposiciones normativas emitidas por instancias de gobierno estatal o federal, y que son reconocidas por las administraciones públicas municipales para sustentar el ejercicio de sus funciones. De los 2480 municipios del país, 2 238 reportaron contar con algún tipo de reglamentación.

Para que la Administración Pública Municipal pueda a llegarse de más recursos económicos, sobre todo los conocidos como propios, es necesario que estén reglamentadas las actividades que este realiza. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a través de documento: Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y justicia Municipal 2009, da a conocer la situación jurídica de los municipios del país.

TABLA 1: Marco Jurídico Básico del Municipio en México

ESTRUCTURA JURÍDICA DEL MUNICIPIO
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
<i>Constitución Política de los estados Federados</i>
<i>Ley Orgánica del Municipio</i>
REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL
<i>Bando de Policía y Gobierno Municipal</i>
<i>Reglamentos</i>
<i>Disposiciones</i>
<i>Circulares</i>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 2: Normatividad existente en los Municipios en México (2009)

MARCO JURÍDICO	CON DISPOSICIÓN NORMATIVA	SIN DISPOSICIÓN NORMATIVA
<i>Bando de Policía y Gobierno</i>	73%	27%
<i>Reglamento Interior del Ayuntamiento</i>	51%	49%
<i>Reglamento de Administración</i>	35%	65%
<i>Reglamento de Catastro Municipal</i>	27%	73%
<i>Reglamento de Obras Publicas</i>	28%	72%
<i>Zonificación de Suelos</i>	21%	79%
<i>Fraccionamientos y Municipalización</i>	18%	82%
<i>Expendio de Bebidas con Contenido Alcohólico</i>	41%	59%
<i>Mercados y Panteones</i>	35%	65%

⁶ *Ibidem.*

<i>Espectáculos y Diversiones</i>	29%	91%
<i>Rastro Municipal</i>	25%	75%
<i>Panteones</i>	32%	68%
<i>Seguridad Pública</i>	45%	55%
<i>Servicios Públicos</i>	34%	66%
<i>Transito y Vialidad</i>	33%	67%
<i>Alumbrado Publico</i>	24%	76%
<i>Bomberos</i>	12%	88%
<i>Protección Civil</i>	37%	63%
<i>Recursos Humanos, Materiales y Financieros.</i>	18%	82%

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009). Ed. INEGI

De la tabla anterior, se desprenden datos relevantes que nos da una idea clara del porqué la mayoría de los municipios del país se encuentran en una situación económica insuficiente para la realización de las necesidades básicas de su población.

En 1995⁷, el 55% de los municipios del país no contaba con una reglamentación de la administración municipal. Para el año 2009, el 51% de los municipios cuentan con Reglamento Interior del Ayuntamiento de los cuales el 77% está actualizado;

Los rubros más importantes para la obtención de recursos económicos, son el impuesto predial y las patentes o licencias para la venta de bebidas con contenido alcohólico, de acuerdo con la tabla anterior, solo el 27% del total de los municipios, tienen reglamentado lo referente al impuesto predial y el 41% de las licencias para la venta de alcohol⁸.

De igual forma, el 28% de los municipios cuenta con un Reglamento de Obras y el 35% con un Reglamento de Administración, de los cuales, el 80% y 78%, respectivamente, están actualizados, estos avances demuestran la preocupación de los Ayuntamientos por regularizar las actividades que se realizan dentro de sus respectivos territorios.

Se observa un aumento en el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre las facultades que le otorga el artículo 115 Constitucional. El 34% de los municipios tienen reglamentados sus servicios públicos

⁷ Vid: Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2005). México: Ed. INEGI.

⁸ Datos obtenidos de: Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009). Ed. INEGI

así como la zonificación, uso de suelo y fraccionamiento de lotes. En promedio, el 78% de la normatividad municipal se encuentra actualizada;

En materia de planeación, el 73% de los municipios cuentan con un Plan de Desarrollo Municipal aprobado por el cabildo, cuyas prioridades o propósitos por orden de incidencia son:

La ordenación del territorio, combatir el rezago administrativo, seguridad pública, mejorar la planeación integral y la gestión municipal, así como efficientizar la recaudación de recursos financieros.

En 1999, el 60% de los ayuntamientos cumplió con por lo menos el setenta y cinco por ciento de las metas plateadas en sus planes de desarrollo. La problemática financiera fue la principal causa para que estos no cumplieran al menos con el noventa por ciento de sus metas.

La normatividad municipal tiene una alta dependencia de agentes externos. El municipio en México depende del Congreso local estatal para avanzar en materia de normatividad.

Al analizar los datos presentados, se destaca una tendencia en actualizar y/o mejorar la reglamentación por parte de los ayuntamientos, aún en los casos donde no se tiene la capacidad técnica para llevar a cabo esta actividad, buscando los apoyos que para tal efecto se requieran. No está por demás mencionar que el marco normativo es tan solo una base para el fortalecimiento de las finanzas municipales.

3. DESARROLLO INSTITUCIONAL

El Municipio, a efecto de poder ejercer las funciones de gobierno que le han sido conferidas, organiza su administración a partir de instituciones de poder público municipal, que tienen como propósito principal realizar las tareas permanentes de interés general, tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de la población. Dicha administración, se le conoce como Administración Pública Municipal (APM) y está integrada por departamentos o áreas cuya administración se realiza de manera directa conocida con el nombre de “Administración Central”, hay algunas áreas que son

administradas por los particulares a petición del municipio y se les conoce como administración pública descentralizada o paramunicipal.

La Administración Central está conformada por instituciones que, de acuerdo con la normativa orgánica municipal, son creadas para el ejercicio de las atribuciones y despacho de los asuntos que corresponden al Municipio, y están subordinadas jerárquicamente al Presidente Municipal, a éstas normalmente se denominan dependencias, secretarías, direcciones generales, o cualquier otro tipo de institución pública de características similares. Por su parte, la Administración Paramunicipal se integra por instituciones que son creadas para auxiliar a la APM para realizar alguna actividad considerada estratégica o privada, la prestación de algún servicio público o social, o la aplicación de recursos con fines específicos, y éstas normalmente se denominan entidades, organismos descentralizados, empresas, fideicomisos, o cualquier otro tipo de institución pública de características similares.

De esta forma, para entender el ejercicio de la función de gobierno que ejercen los municipios, así como para contar con información suficiente que apoye los procesos de política pública en la materia, resulta necesario identificar la forma en que sus instituciones se organizan, distribuyen y operan los recursos con los que cuentan, para dirigirse hacia los objetivos y obligaciones a los que responden dentro del marco jurídico correspondiente.

Los Municipios en México cuentan con una infraestructura de 32,569 que utilizan para el desempeño de sus actividades, hay que recordar que esta se realiza de manera directa e indirecta, el porcentaje para el desarrollo de la primera es del 93.47% del total, el 6.52% restante es organizado a través de organismos descentralizados o paramunicipales.

Sin duda, el recurso fundamental para el desarrollo y funcionamiento de la estructura organizacional es el elemento humano. En el año 2009, los municipios de país contaban con una plantilla de trabajadores de seiscientos veintitrés mil seiscientos veintinueve (623,629)⁹ para la realización de las diversas tareas encomendadas constitucionalmente, de los cuales el 45.61% eran de confianza, el 33.02% de base o sindicalizados, el 14.45% trabajadores eventuales, el 2.25% estaban contratados por

⁹ Ob Cit. Pág. 6.

honorarios y el 4.65% en otros tipos de relación laboral. De los cuales veinticinco mil novecientos quince (25,915) eran titulares de alguna dependencia o departamento, el 83.33% eran hombres y el 16.66% mujeres.

Para la realización de dicha encomienda, se contaba con cuarenta y nueve mil cuatrocientos noventa y cinco (49,495) bienes inmuebles utilizados para albergar los diversos recursos, humanos y materiales, necesarios para el ejercicio de las funciones correspondientes.

En cuanto a equipamiento, en el año de 1995, el 60% de los municipios del país no contaban con equipo de cómputo. Las funciones de registro se realizaban de forma manual, empleando para ello libros, cuadernos y otros materiales de registro.

La modernidad tecnológica es un factor indispensable para el desarrollo de los pueblos, hoy en día, no podemos imaginar la existencia de oficinas gubernamentales sin equipo de cómputo, en el año 2009, la administración pública municipal a nivel nacional contaba con ciento treinta mil ochenta (130,080) computadoras para apoyar el ejercicio de las funciones correspondientes.

En materia de profesionalización de los servidores públicos se observan los siguientes avances:

- Los Municipios en México, son un importante generador de empleo y como tal, debe de preocuparse por la capacitación de sus trabajadores, sin embargo en la mayoría de los municipios se carece de un sistema de servicio civil a nivel local, la capacitación debería ser un programa permanentemente. Sin embargo lo alarmante es que lejos de atender este reto, la capacitación que actualmente se lleva a cabo no se da en todos los ambientes.
- El perfil profesional de los funcionarios municipales, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, el 52% contaba con estudios a nivel licenciatura, 13% preparatoria, 14% secundaria, 13% primaria, 5% técnica, solo el 3% a nivel maestría y un .25% con Doctorado, a lo cual hay que agregarle que el 60% nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año, lo cual indica que pese al corto tiempo de permanencia

en la administración municipal se dan rotaciones frecuentes al interior de esa corta experiencia, lo cual agrava el problema.

- Es importante mencionar que 60% de las administraciones municipales no tiene siquiera un área administrativa especializada en el manejo de recursos humanos. Además sólo un 20% de las administraciones municipales del país lleva a cabo actividades de capacitación y desarrollo de personal.

Lo anterior nos da una idea de la problemática existente respecto de la profesionalización en el ámbito municipal; problema por cierto poco atendido por los niveles federal y estatal de gobierno. En este sentido uno de los nuevos problemas derivados de esta situación se debe a la improvisada estrategia que algunos municipios urbanos llevan a cabo en materia de capacitación. Se trata de cursos poco orientados a las necesidades del personal municipal, es decir de cursos que forman parte de paquetes diseñados para otro tipo de realidades y no expresamente preparados para las diversas áreas problemáticas de las administraciones municipales en cuestión. Difícilmente sin partir de diagnósticos adecuados se podrá atacar los puntos críticos de la capacitación.

Por otro, lado buena parte de las experiencias de capacitación conservan un formato tradicional de enseñanza, lo cual dificulta mucho lograr un nivel de aprendizaje adecuado y adaptado al tipo de problemas que enfrenta un funcionario municipal. Los cursos de formato tradicional y de contenido normativo difícilmente pueden ser de utilidad para participantes que se enfrentan día con día a situaciones de decisión, con información insuficiente, en las que la construcción de soluciones es un proceso negociado con diversos actores y en un contexto de recursos escasos. Es grave el rezago en materia de capacitación, sin embargo sería igualmente lamentable canalizar recursos a un formato de capacitación poco adaptado, en contenido y presentación, a las necesidades más apremiantes de la gestión municipal.

Este panorama muestra que en la mayor parte de los municipios mexicanos se requiere un profundo esfuerzo por incorporar estructuras y sistemas administrativos adecuados a la nueva realidad municipal. Sin embargo en algunos municipios con mayor nivel de desarrollo, como es el caso de los municipios urbanos, aun cuando buena parte de los problemas mencionados existen, también se observan nuevos problemas.

Por una parte, se han dado experiencias de expansión excesiva de la burocracia municipal, es decir que en un deseo de mejorar la administración y atender de forma más eficiente la crecientemente compleja tarea municipal, se ha intentado modernizar por la expansión del aparato administrativo. Nuevas estructuras se superponen a las anteriores generando un crecimiento horizontal y vertical de las estructuras que hace más compleja la gestión que a la modernización de la misma. Este dato se corrobora cuando se observa la tasa de crecimiento del gasto administrativo en el nivel municipal, la cual crece más rápido que cualquier otro rubro de gasto de la hacienda. Es posible que en muchos municipios urbanos del país se esté equivocando la estrategia de modernización de los sistemas administrativos, parecería necesario reflexionar más en el diseño de dicha estrategia ¿el reto es reconvertir los aparatos administrativos existentes o superponer nuevos aparatos en los anteriores? Obviamente la segunda opción es más rápida, pero no necesariamente más eficiente, sin embargo parece ser la opción hasta ahora preferida.

Por otra parte, se observa también en este tipo de municipios la incorporación creciente de grupos consultores que en muchos casos ofrecen sistemas de gestión poco probados en el ámbito municipal, se trata de inversiones de alto riesgo que no siempre mejoran la administración, en algunos casos sólo le dan una vestimenta acorde a las modas de la gestión más que una nueva posibilidad de desarrollo.

Dicho en otros términos, se compra la solución antes de tener claro el problema de los actuales sistemas de gestión. Parecería necesario insistir más en el diagnóstico de los sistemas de gestión antes de avanzar en la sustitución de los mismos, dado que los costos de incorporar nuevos sistemas poco idóneos o poco eficaces puede generar una ineficiencia mayor que la que se quiere remediar.

TABLA 3: Porcentaje de Dependencias en los Municipios

DEPENDENCIA/DEPARTAMENTO	PORCENTAJE
<i>Oficial Mayor o Administración</i>	54.75%
<i>Tesorería o Finanzas</i>	100.00%
<i>Contraloría</i>	70.00%
<i>Juzgado Municipal</i>	60.69%
<i>Planeación y Desarrollo</i>	25.16%
<i>Obras Públicas</i>	84.42%
<i>Desarrollo Urbano y Ecología</i>	52.17%
<i>Desarrollo Social</i>	73.89%
<i>Desarrollo Económico</i>	39.13%

<i>Seguridad Pública y Tránsito</i>	91.63%
<i>Protección Civil</i>	58.27%
<i>Participación Ciudadana</i>	27.90%
<i>Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado</i>	61.63%
<i>Departamento de Transparencia</i>	30.98%

Fuente: Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009).

4. CAPTACIÓN DE INGRESOS PROPIOS

Con respecto de los ingresos propios donde se incluyen los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, la principal fuente de tributación y recaudación, es el impuesto predial, sin embargo, de acuerdo con Primera Convención Nacional Hacendaria¹⁰, los municipios del país enfrentan una serie de problemas financieros, de recursos tecnológicos y humanos que afectan las áreas del catastro, lo que ha generado:

- Un padrón catastral poco actualizado, que incide en una baja recaudación del impuesto predial, tributo más importante de que dispone el municipio, que significa en promedio más del 35% de los ingresos propios municipales.
- Poco o nulo control, sobre predios rurales, que de igual modo influyen en una recaudación muy baja en este sector.
- En virtud de que no es el estado, el orden de gobierno más próximo a la comunidad, la inspección catastral es baja.
- La actualización de las tablas de valores catastrales, a menudo no se concretan al 100%, toda vez que el hacerlo significaría un aumento superior al promedio inflacionario, y en muchos de los casos los legisladores prefieren rechazar una actualización en esos términos, por considerarse medidas anti-populares. Asimismo, en muchas entidades está pendiente la equiparación de los valores unitarios del suelo, con los valores de mercado o comerciales. Situación que podría superarse mediante la aplicación gradual de esta medida en un periodo de al menos cinco años.

¹⁰ Recuperado de: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/219.pdf>. Consultada el día 11 de julio de 2012

Además, en el uso de sus facultades constitucionales, el municipio percibe contribuciones respecto a todo lo relacionado con la propiedad inmobiliaria: fraccionamiento, división, consolidación, traslado de dominio y mejora, entre otros.

En materia de derechos, los rubros que dotan de más ingresos a los municipios, son los relativos a las licencias de construcción, uso y suministro de agua, y los servicios de urbanización, entre los que se encuentran los cobros realizados por la lotificación y accesorios catastrales.

Los municipios tienen posibilidad de obtener ingresos por la enajenación, explotación y arrendamiento de sus bienes patrimoniales –como mercados, panteones, centros de esparcimiento- pero está directamente relacionada con la diferencia entre las necesidades de infraestructura y sus posesiones, siempre y cuando, estas últimas excedan a la primera.

Las Legislaturas de los estados otorgan a los municipios, facultades para el cobro de aprovechamientos (accesorios), los cuales se derivan del incumplimiento de obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, lo que los hace acreedores al pago de rezagos, recargos, multas y otras sanciones.

Los municipios realizan cobros a las contribuciones de mejoras a determinados sectores de la sociedad, que son beneficiarios directos por el desarrollo de alguna obra pública.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, los ingresos propios son¹¹:

- Impuestos son las prestaciones en dinero que fija la Ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma, para cubrir los gastos públicos;
- Derechos son las contraprestaciones de dinero que la Ley establece a cargo de quien recibe un servicio del Municipio en sus funciones de derecho público;

¹¹ Vid. Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango, Recuperada de: <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/30.pdf>

- Contribuciones por mejoras las establecidas en esta Ley, a cargo de las personas físicas o morales que, con independencia de la utilidad general, obtengan un beneficio diferencial particular derivado de la realización de obras públicas.
- Productos son los ingresos que perciben los municipios, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público o por la explotación de derechos patrimoniales.
- Aprovechamientos son los recargos, las multas y todos los demás ingresos de derecho público que perciban los municipios, que no sean clasificados como Contribuciones, Productos o Participaciones.

Para que los municipios puedan hacer efectivo los créditos antes señalados, estos deben estar contemplados en sus leyes de ingresos anuales, además de estar sujetos al marco jurídico que para tal efecto ha elaborado la legislatura del estado, en términos generales, podemos decir que las Leyes de Ingresos de los municipios se sujetan a la siguiente normativa:

TABLA 4: Marco Jurídico de los Ingresos de los Municipios en México

FUNDAMENTOS LEGALES
<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
<i>Constitución Política de los estados Federados</i>
<i>Ley de Coordinación Fiscal</i>
<i>Presupuesto de Egresos de la Federación</i>
<i>Ley de Ingresos del los estados Federados</i>
<i>Ley de Ingresos de los Municipios de los estados Federados</i>
<i>Ley de Hacienda de los Municipios de los estados Federados</i>
<i>Disposiciones aplicables a los Municipios en Materia Hacendaria</i>

Fuente: Elaboración propia.

5. APORTACIONES Y PARTICIPACIONES FEDERALES Y ESTATALES

Los municipios en México, debido a las limitadas facultades referente al cobro de tributos, por los niveles superiores de gobierno, se ven limitados en su desarrollo institucional y regional, es decir, dependen del estado del que forman parte y de la federación para la obtención de los recursos económicos que requieren para satisfacer las necesidades de su población. Debemos recordar que las facultades recaudatorias de los municipios son limitadas y que la recaudación correspondiente a los ingresos propios es insuficiente, teniendo como única esperanza lo que dispongan sus superiores.

Las poblaciones hoy en día crecen a pasos agigantados, no hay dinero suficientes para darles alcance, a esto hay que agregarle la baja captación de recursos propios, es por eso que para estar en condiciones de poder cumplir con sus obligaciones constitucionales, el municipio tiene que acudir a sus superiores. El porcentaje más importante de recursos económicos proviene de la Federación. Para que el municipio se beneficie de éstos, requiere adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, regulada por la ley en la materia, los municipios reciben de la Federación, ingresos por dos conceptos principales:

1. Participaciones Federales.- Se refiere a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y,
2. Aportaciones.- Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como “Recursos etiquetados”

El gobierno del estado federado, recibe el total de participaciones de la federación, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones (FGP), el Fondo de Fomento Municipal (FFM), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y otras, pero, de acuerdo a la LCF, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios.

El monto participable generalmente se integra del FGP (20%), FFM (100%), ISAN (20%) e IEPS (20%). Este monto se distribuye conforme a criterios determinados por cada estado y las legislaturas locales definen las bases, cantidades y plazos, según lo estable el Artículo 115 Constitucional.

El estado también recibe las Aportaciones Federales destinadas a los municipios. Dentro del Ramo General 33, el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTUM) son entregados a la hacienda municipal con el objeto de coadyuvar en sus finanzas.

De acuerdo al artículo 2 de la Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango son¹²: Son participaciones y aportaciones federales o estatales, en su caso, las cantidades en dinero, que los municipios perciben conforme a las Leyes respectivas, y los convenios que se suscriban para tales efectos.

6. EL FEDERALISMO EN MÉXICO Y LAS FINANZAS DEL MUNICIPIO

Un crecimiento regional equilibrado consiste en dotar a la población de los servicios básicos de calidad. Ello implica un reto para los gobiernos locales, lo que implica montos de inversión crecientes que rebasan los recursos económicos que reciben anualmente. El problema se complica por el hecho de que las fuentes de ingreso local no están bien desarrolladas, particularmente a nivel municipal. En el año 2000, las participaciones federales representaron 62% del ingreso total de los municipios, hoy en día la situación es similar, sus ingresos propios siguen siendo bajos.

El grado de dependencia que estas cifras ilustran implica, en los hechos, que los municipios mexicanos no poseen la suficiente autonomía financiera como para emprender proyectos que no estén vinculados a la autoridad estatal o federal. Ello constituye una limitante, pues al ser el municipio el nivel de gobierno más cercano a la ciudadanía que reclama servicios, goza de ventajas en la identificación de los proyectos públicos que la sociedad considera como prioritarios. No es exagerado afirmar que una gestión municipal eficiente es la mejor carta de presentación de una democracia participativa. En otros términos, enfrentamos un dilema: combinar eficiencia financiera con eficiencia administrativa, esta última cada vez más importante pues está sujeta al escrutinio de la población y se manifiesta en el voto. En los últimos años, México ha hecho esfuerzos notables por resolver estos delicados balances. Sin embargo, es justo admitir que se trata de un tema complejo y controversial. Quizá por ello, existe un vacío de información entre el público general que es imperativo atender. Con este propósito, se abordan dos aspectos básicos para el análisis de las finanzas municipales:

- Las "reglas del juego" o el marco jurídico que norma la relación entre federación, estados y municipios;

¹² *Ibidem.*

- El "donde estamos", a partir del examen de la estructura cuantitativa de ingresos y egresos municipales.

Las Reglas del Juego

Para enfrentar el conjunto de sus obligaciones, así como para efectos fiscales y financieros, el municipio está dotado de tres atributos fundamentales:

- Personalidad jurídica¹³ y patrimonio propio, esto es, puede celebrar contratos y obtener aprovechamientos por la venta de activos;
- No tiene potestad tributaria, aunque sí competencia en las áreas que la legislatura local le otorgue “no puede crear impuestos y recaudar por su cuenta, pero puede administrar los que reciba por encargo de la legislación estatal”;
- El Ayuntamiento es su órgano máximo de autoridad, lo cual está facultado, en su caso para contraer deudas a nombre del municipio, claro previa autorización de sus integrantes. Hay que recordar que, la operatividad de los principios establecidos por el pacto federal dependen de una reglamentación precisa y detallada de las atribuciones fiscales de las tres esferas de gobierno y de los mecanismos de coordinación entre ellos.

El marco jurídico que rige estos asuntos en México es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de 1978, que da origen a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y que encuentra su correlato en Leyes Estatales de Coordinación Fiscal o Leyes de Hacienda Estatal y Municipal. Temas cada vez más comentados en los medios, como la distribución de recursos a partir del Fondo General de Participaciones y la forma en la que este se constituye, se establecen a partir de la herramienta jurídica que la LCF ofrece.

En el caso de los municipios, el artículo 6 de la LCF establece que las participaciones a las que tienen derecho nunca serán inferiores a 20% de lo que reciban los estados¹⁴; esta regla traslada la misma estructura de reparto que la prevaleciente entre federación y estados. Aunque estos porcentajes se refieren a niveles mínimos, se han convertido salvo algunas excepciones en la norma, de tal suerte que a pesar de ser el

¹³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2012). Artículo 115, fracción II.

¹⁴ Ley de Coordinación Fiscal (2011). Recuperada de:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>

municipio la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía, recibe solamente el 4% de la recaudación participable, es decir, el 20% del 20% que le corresponde a los estados.

El artículo 25 de la LCF establece que¹⁵: Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones
- Territoriales del Distrito Federal;
- Fondo de Aportaciones Múltiples.
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
- Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Como puede apreciarse del párrafo anterior, los ingresos que provienen de la federación no se limitan a las participaciones federales “ramo 28”. Bajo los auspicios del Capítulo V de la LCF “artículos 25 a 46”, los acuerdos entre la federación y los gobiernos estatales y municipales han derivado en la creación de un paquete de ingresos adicionales, el cual se ejerce con arreglo a programas específicos, agrupados bajo un concepto global llamado ramo 33. Este se integra por recursos de diversos ramos y se aplica bajo diversas modalidades y porcentajes y por el propio ramo 33 “aportaciones federales a entidades federativas y municipales”. Queda así conformado como sigue:

- Ramo 04; gobernación
- Ramo 11; educación

¹⁵ Ídem. Pág. 22

- Ramo 12; salud
- Ramo 23; previsiones salariales y económicas
- Ramo 25; previsiones y aportaciones para los sistemas de educación básica y normal
- Ramo 26; desarrollo social y productivo en regiones de pobreza.

Los recursos que ingresan al municipio de esta forma están "etiquetados". Es decir, no son manejados de manera autónoma por el municipio, sino que responden a programas específicos de gasto donde el destino de los recursos está determinado de antemano. A partir del año 2000, la información individual y consolidada de finanzas municipales registra este tipo de transferencias mediante un sistema de fondos¹⁶:

- FAEB .- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- FASSA .- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- FAIS .- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- FORTAMUN-DF .- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- FAM .- Fondo de aportaciones Múltiples;
- FAETA .- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos y;
- FASP Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

7. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN FISCAL DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO

Primera.- Hacer efectiva la descentralización y modernización del catastro municipal, para lo cual, se requiere de un programa especial auspiciado por la Federación, o por el estado en coordinación con los municipios, ya que un programa de ésta naturaleza significa un despliegue muy importante de recursos, los cuales no pueden ser cubiertos en un periodo por los municipios;

¹⁶ BARCEINAS, CÉSAR MARCELO (2012). *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*, Recuperado de: http://www.e-local.gob.mx/work/resources/SPC/analisis_sintetico_ramo33.pdf.

Segunda.- Que las tesorerías municipales, cuenten con una estructura administrativa-financiera mínima, que les permita cumplir con las obligaciones encomendadas en los ordenamientos de la materia, capacitar al personal operativo, responsabilizarlo de sus funciones y metas, motivar el servicio civil de carrera y en definitiva acotar la cultura de no cobro de contribuciones. Está demostrado que muchas tesorerías del país, no realizan sus tareas de recaudación, por no contar con el personal y equipo necesario para ello, y también está demostrado que el contar con estructura en esta área no se debe considerar un gasto sino una inversión, ya que se generaría mayor ingreso que lo que significa su mantenimiento de gasto;

Tercera.- La mecanización y modernización de los instrumentos de control y recaudación mediante la instalación de un sistema de cómputo que permita eficientizar las labores del personal operativo y mejorar la presencia de la autoridad fiscal ante los contribuyentes;

Cuarta.- Promover al interior de los ayuntamientos el servicio civil de carrera en el área de la hacienda municipal, toda vez que debido al breve periodo del encargo, la velocidad de rotación de su personal, impiden la capacitación y especialización en sus diversas áreas y contribuciones, alentando por el contrario el arribo de personal que desconocen las tareas sustanciales de la responsabilidad que se les asigna;

Quinta.- Instrumentar de manera cotidiana, un programa de difusión y concientización fiscal, que permita dar a conocer a la ciudadanía los buenos resultados que genera el cumplimiento tributario;

Sexta.- Equiparar los valores unitarios del suelo catastral con los valores de mercado;

Séptima.- Empezar un programa de regularización fiscal, que incluya el cobro coactivo, previa difusión de los beneficios de una mejor recaudación en los servicios públicos;

Octava.- Ejecutar el cobro del impuesto a dependencias federales o estatales, cuando el uso de los bienes inmuebles sea destinado para fines administrativos o distintos a los de su objeto público;

Novena.- Establecer en la ley un parámetro mínimo de eficiencia recaudatoria dependiendo del tipo de municipio; y que la figura del tesorero municipal sea apolítica, y preferentemente no sea de la jurisdicción municipal, toda vez que está ampliamente demostrado que en la gran mayoría de los municipios del país, los tesoreros municipales no cumplen a cabalidad su función recaudatoria, alimentados por sus aspiraciones personales o por compromisos de tipo familiar, local y además porque no hay ley, autoridad o reglamento que exija una mayor eficiencia dejan de recaudar millones de pesos;

Décima.- Implementar un sistema nacional de planeación, programación y presupuestación municipal; legislando en la materia en las entidades donde no exista su reglamentación;

Décima Primera.- En materia de los servicios públicos, actualizar su costo-beneficio, con la finalidad de que estos departamentos no representen un cargo al erario público, de los municipios, buscando la autosuficiencia económica de los mismos, y de ser posible que estos generen utilidad para la hacienda municipal.

REFERENCIAS

Bando de Policía y Gobierno del Municipio de Durango; Ed. Congreso del Estado de Durango (2007).

BARCEINAS, C.M. (2012). *Origen y Funcionamiento del Ramo 33, recuperado en línea.*

BARRAGÁN CISNEROS, V.P. (2002). *Guía Para la Elaboración y Presentación de Trabajos de Investigación Documental Académica*, Ed. UJED.

Censo Nacional Sobre Desarrollo Municipal (2004), Ed. INEGI.

Código Fiscal del Estado de Durango (1999).

Código Fiscal Municipal del Estado de Durango (1988).

Constitución Política de Estado de Durango.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2009), México: Ed. SEGOB.

Diagnostico del Programa Hábitat 2010.

Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal (2009),
México: Ed. INEGI.

Encuesta Nacional Sobre Gobiernos Municipales (2004), Ed. INEGI.

Federalismo Fiscal en México: Por un Nuevo Pacto Fiscal para los Estados y
Municipios.

Ley de Coordinación Fiscal (2011).

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Durango.

Resultados de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia
Municipal (2009). Ed. INEGI.