



Primer Seminario Internacional GERENCIA DEL PODER MUNICIPAL *"Hacia la Gobernabilidad Local"*



Los retos del municipio mexicano en el siglo XXI



ESTRATEGIA INTEGRAL
CONSULTORES, S.A. DE C.V.

M. en D. César Camacho

5 de diciembre de 2009

1



I. Desarrollo Histórico y Constitucional del Municipio

1. Antecedente histórico general

- En 1519: se funda el primer municipio en Veracruz, mientras lo anulan en Villalar.
- Constitución de 1824: no se refiere a los municipios.
- Constitución de 1857: alude al municipio. Deben tener autoridades elegidas popularmente. Lo reconoce indirectamente como institución política: obligación de los ciudadanos de pagar impuestos e inscribirse en el padrón municipal.
- Constitución de 1917. Municipio libre. Tiene personalidad jurídica propia y es base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados.
Heriberto Jara: autonomía política y económica



I. Desarrollo Histórico y Constitucional del Municipio

2. Reforma constitucional de 1983

- 2.a. Prestación de servicios públicos: agua, alumbrado, limpia, mercados, panteones, calles, seguridad pública y tránsito, con el concurso de los estados de ser necesario.
- 2.b. Asociación entre municipios de un mismo estado para solución a problemas comunes.
- 2.c. Facultades de planeación y desarrollo urbano.
- 2.d. Potestades tributarias:
 - Administración libre de su hacienda pública.
 - Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, derechos y productos.
 - Facultad de aprobar su propio presupuesto de egresos.



I. Desarrollo Histórico y Constitucional del Municipio

3. Reforma constitucional de 1999

- 3.a. Se reconoce a los municipios como ámbito de gobierno: ya no administran, gobiernan.
- 3.b. Asociación entre municipios de estados distintos para solucionar problemas conjuntos, previa aprobación de las legislaturas respectivas.
- 3.c. Derecho de iniciativa en materia fiscal local.
 - "Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria".
- 3.d. Policías bajo el mando de presidentes municipales. Salvo casos de fuerza mayor corresponde a gobernadores.

II. Situación actual de los Municipios

1. Contexto Político

- 1.a. Sobrerregulación federal: períodos cortos de autoridades municipales e imposibilidad de reelección inmediata.
- 1.b. Opacidad en la gestión pública. De acuerdo con el informe 2009 del Presidente del Instituto de Transparencia del EDOMEX (INFOEM):
 - El Gobierno del Estado recibió 3781 solicitudes de información: 380 rechazadas.
 - Los municipios recibieron 8,900 solicitudes: casi 2,000 rechazadas.Esto evidencia que la mayor opacidad está en los municipios pues los recursos de revisión obedecen a la negativa de las autoridades de proporcionar la información solicitada.



II. Situación actual de los Municipios

1. Contexto Político

1.c. Facultad reglamentaria municipal poco utilizada.

- En 11 municipios sólo tienen Bando municipal.
- Santa Cruz Atizapán no tiene ningún reglamento.
- Actos de autoridad discrecionales y eventualmente sin base jurídica.
- Endeble desempeño jurídico de los municipios en juicios constitucionales.

1.d. Escasa participación ciudadana organizada: sin mecanismos para su incorporación en la toma de decisiones.

- Se desaprovecha el capital humano y la arraigada tradición solidaria que se expresa cotidianamente en la colaboración vecinal y el trabajo comunitario.



II. Situación actual de los Municipios

2. Finanzas Municipales

2.a. Potestades tributarias

2.a.1. Inequitativa distribución de facultades y Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

- Escasas facultades tributarias y baja eficiencia recaudatoria:
México: la recaudación municipal es apenas del 2%; la de los estados alcanza el 8%; la Federación recauda el 92%.
Brasil: recauda casi 37% de los impuestos en el nivel municipal y alrededor del 40% en el estatal.

2.a.2. Limitaciones financieras y recaudatorias

- Impuesto predial en México, 0.27% del PIB. Reino Unido, 4.3%; EU, 3.1%; Brasil, 1.8%. Según la OCDE, en México se podría recaudar al menos 2% del PIB, si se cobrara eficientemente.
- Alumbrado público: los municipios sin facultades para imponer derechos de alumbrado público sobre consumo de energía eléctrica (Jurisprudencia de la SCJN).



II. Situación actual de los Municipios

2. Finanzas Municipales

2.b. Política presupuestal

2.b.1. Algunas medidas federalistas

- 1976: CUC, transferencia o aplicación directa de recursos federales a entidades federativas.
- 1983: CUD, diversos proyectos, como apoyo económicos a estados y municipios.
- 1992: CDS, enfocado principalmente a educación, salud y seguridad.
- 1998: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

2.b.2. El PEF sigue estableciendo programas de aplicación e impacto municipal

- Desde el centro sigue definiéndose la política presupuestal.
- Ejecutivo Federal impone reglas de operación y asigna los recursos. En ocasiones los ejerce directamente sin tomar en cuenta al gobierno local.
- Importantes subejercicios por desconocimiento de los programas.
- Círculo vicioso: cultura de dependencia recaudatoria y presupuestal de las regiones hacia el centro y resistencias del centro a perder el control sobre las regiones.
- Se desatiende el fenómeno del crecimiento poblacional que desbordó límites y jurisdicciones.



II. Situación actual de los Municipios

3. Desempeño Administrativo

3.a. Empirismo e improvisación

- 3.a.1. Se traduce en deficientes servicios públicos.
- 3.a.2. Cultura política y administrativa poco desarrolladas.
- 3.a.3. Rendición de cuentas. Art. 6º constitucional, fracc. V

“Los sujetos obligados (...) publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”.

Sólo 58 de 67 municipios mexiquenses tienen página de internet.

3.b. Escasa coordinación entre municipios conurbados

- 3.b.1. Pocos ejemplos: Policía Metropolitana (PM) de Tampico, Madero y Altamira (enero de 2006); Metropolicía (Guadalajara, El Salto, Tlajomulco, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan).
- 3.b.2. Desvinculación en la prestación de servicios: baja eficiencia y calidad.
- 3.b.3. Las fortalezas de cada municipio son desaprovechadas: llegan a convertirse en debilidades comunes.
- 3.b.4. No existen mecanismos que premien o estimulen la asociación y coordinación entre municipios: sólo facultades potestativas.

II. Situación actual de los Municipios

4. Desarrollo Económico

4.a. Se desaprovecha la vocación económica de los municipios

4.a.1. Sobrerregulación y disparidad normativa que inhibe el desarrollo empresarial

4.a.2. No existe una ley local de mejora regulatoria ni reglamentos municipales

- El Reglamento de mejora regulatoria del EM, no obliga a los ayuntamientos.

4.a.3. Criterios discrecionales y dispares sobre requisitos para la apertura de empresas

- Hasta 18 requisitos establecen algunos municipios para emitir dictámenes aprobatorios.
- Algunos requisitos no los prevé ninguna ley ni reglamento.

4.a.4. Ausencia de Registros Municipales de Trámites.

- Opacidad y desinformación sobre los trámites que debe observar un inversionista: falta de certeza jurídica.

III. Retos y oportunidades de los municipios

Contexto General

Desde los municipios, el desarrollo puede generarse con mayor eficiencia:
en este nivel, el ciudadano es plenamente protagonista.

- Espacio de comunicación directa y permanente, entre dos que se conocen porque conviven a diario: el ciudadano y sus autoridades municipales.
- Ámbito natural a donde acude el ciudadano en busca de solución a sus problemas, a pesar de que, en términos generales, el gobierno municipal carece de facultades para resolverlos.
- Fortalezas individuales que pueden sumarse para robustecer a los estados y, desde éstos, a la nación.
- "Pensar globalmente; actuar localmente".
"La economía es cada vez más global y la política es cada vez más local".
- Ventaja del ayuntamiento: ser órgano colegiado y plural con potestades legislativas y ejecutivas.



III. Retos y oportunidades de los municipios

Algunas Propuestas

1. Políticas

La transición política es un proceso

- Redistribuir el poder: signo de los tiempos.
- Dotar a estados y municipios de las facultades que requieran para cumplir las obligaciones y responsabilidades que la ley les impone y aquéllas que deberían ser suyas.
- Potenciar la facultad reglamentaria de los municipios.
- Ejercicio responsable de gobierno sobre la base de la confianza mutua entre ciudadanos y su gobierno: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- Crear mecanismos de coordinación y concertación entre los municipios conurbados, cuya problemática tiene un impacto tal que rebasa las autonomías.

III. Desafíos y oportunidades de los municipios

1. Políticas

1.a. Eliminar sobre regulación federal: competencias de estados y municipios

1.a.1. Elección de autoridades municipales

- Requisitos de elegibilidad, duración del mandato, reglas de sustitución y régimen de incompatibilidades. Art. 115, frac. I
- Dar a los municipios derecho de iniciativa, en materia municipal. Art. 71

1.a.2. Legitimación procesal activa a los municipios en medios de control constitucional

- Permitir la procedencia de una controversia constitucional entre dos municipios de un mismo estado.
- Facultar a municipios para presentar acciones de inconstitucionalidad de leyes, en lo relativo a asuntos de su competencia.

III. Desafíos y oportunidades de los municipios

1. Políticas

1.b. Generar mecanismos de coordinación para municipios conurbados

- 1.b.1. Acceso a Fondos Metropolitanos, condicionado a la asociación entre municipios y la coordinación de acciones para la prestación de los servicios públicos
- 1.b.2. Alinear políticas, normas, programas y buenas prácticas de gobierno

1.c. Potenciar la facultad de reglamentación municipal, para dar orden y legalidad a diversos asuntos

- Obligación de emitir reglamentos para el ejercicio de las facultades municipales
- Desarrollo de la justicia restaurativa.
- Centros de mediación municipal.
- Transparencia y rendición de cuentas desde el ámbito municipal. (artículo. 6o)

Artículo 6º. Toda la información en posesión de **cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal**, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

III. Desafíos y oportunidades de los municipios

1. Políticas

1.d. Participación ciudadana en la gestión pública: un derecho constitucional

- Adicionar art. 115: "En todos los casos, el Gobierno Municipal deberá incorporar la participación ciudadana en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras y acciones que realice".

1.e. Aprovechar las nuevas condiciones políticas para hacer valer la fuerza de los municipios. Vgr. Organizaciones nacionales de municipios.



III. Retos y oportunidades de los municipios

Algunas Propuestas

2. Finanzas Municipales

- Fortalecer las finanzas municipales: mejora en eficiencia recaudatoria y en ejercicio del gasto
- Participación a los gobiernos locales en la integración del PEF
- Crear Fondos Metropolitanos para municipios que comparten ámbito geográfico y problemática común



III. Retos y oportunidades de los municipios

2. Finanzas Municipales

2.a. Crear el Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria

2.b. Asignación de recursos del PEF y de los presupuestos estatales, con base en indicadores de eficiencia recaudatoria, de gasto y de desempeño.

2.b.1. Aumento de eficiencia recaudatoria, especialmente en los impuestos relacionados con la propiedad raíz (0.27% del PIB proveniente del predial).

2.c. Fortalecer las finanzas municipales

2.c.1. Alumbrado público. Facultar a los municipios para establecer derechos sobre el consumo de energía eléctrica, con base en la legislación estatal, y dentro de los límites que señale la legislación federal. Art. 115 constitucional.

2.c.2. Impuesto predial. Establecer como regla general el pago respecto de los bienes del dominio público, tanto de la Federación como de los estados, con el señalamiento expreso de los supuestos de exención.

III. Retos y oportunidades de los municipios

2. Finanzas Municipales

2.d. Crear el Fondo Metropolitano para estados y municipios

- Que los estados puedan asociarse entre sí y, en su caso, con sus municipios, para la ejecución de obras y servicios metropolitanos.
- Condicionar el acceso a los recursos del Fondo Metropolitano a la asociación entre estados y/o municipios que comparten ámbito geográfico y problemas comunes, a efecto de impulsar acciones coordinadas para la solución de la problemática que enfrentan.

2.e. Justicia fiscal redistributiva

- Participar a las entidades federativas del rendimiento de las contribuciones que establezca la Federación
- Principios: equidad y justicia distributiva
- Criterios: población, marginación social, desarrollo económico y esfuerzo recaudatorio.



III. Retos y oportunidades de los municipios

Algunas Propuestas

3. Desempeño Administrativo

- Desarrollar una cultura política y administrativa, que supere rezagos actuales.
- Desarrollar una política de acción permanente en materia de transparencia y rendición de cuentas: combate a la corrupción.
- Concesionar algunos servicios.
- Medidas de austeridad



III. Retos y oportunidades de los municipios

3. Desempeño Administrativo

3.a. Desarrollar una cultura política y administrativa, que supere rezagos actuales

3.a.1. Capacitación y actualización permanente de los servidores públicos municipales.

3.a.2. Transparencia y rendición de cuentas. Portales de internet de los ayuntamientos

- Colocar la información generada en el municipio en plataformas digitales: indicadores de ingreso y gasto; situación patrimonial de servidores públicos; informes periódicos sobre avance de obras y programas, etc.
- Crear mecanismos de participación ciudadana desde los mismos.



III. Retos y oportunidades de los municipios

3. Desempeño Administrativo

3.c. Medidas de austeridad

- 3.c.1. Reestructuración administrativa (unidades administrativas y personal)
- 3.c.2. Racionalidad en el gasto público: priorizar gasto de inversión sobre gasto corriente
- 3.c.3. Renegociación de créditos

3.d. Concesionar algunos servicios



III. Retos y oportunidades de los municipios

Algunas Propuestas

4. Desarrollo Económico

- Legislar y reglamentar la materia de mejora regulatoria.
- Premiar iniciativas de acción coordinada que generen una política permanente de mejora regulatoria y fomenten el desarrollo económico.

III. Retos y oportunidades de los municipios

4. Desarrollo Económico

4.a. Legislar y reglamentar la materia de mejora regulatoria

- 4.a.1. Asociar el marco normativo estatal y municipal para simplificarlo y evitar la discrecionalidad y la disparidad en el establecimiento de requisitos y trámites.
- 4.a.2. Generar una política permanente de mejora regulatoria que aliente el fomento de la actividad empresarial.
- 4.a.3. Hacer obligatorio el establecimiento del Registro Municipal de Trámites, en plataforma digital cuando el municipio reúna determinadas características.
- 4.a.4. Estimular iniciativas de acción coordinada.

4.b. Fomento económico

- 4.b.1. Aprovechar la vocación económica de los municipios, mediante el mejoramiento de la infraestructura existente y la coordinación de acciones con la zona geográfica a la que pertenece.



En el Bicentenario de la Independencia

Es la hora de los municipios



Presentación disponible en:

www.cesarcamacho.org