

LAS FACULTADES CONCEDIDAS Y NO EJERCIDAS POR LOS MUNICIPIOS EN MATERIA ECONOMICA Y DE HACIENDA PUBLICA

Gustavo Martínez Cabañas

En la campaña política para la elección presidencial, se llevó a cabo una extensa consulta popular, en la que afloró con toda su fuerza uno de los problemas más agudos del país: la enorme concentración de la vida nacional. Proceso que se viene gestando desde los años 20s, a raíz de la terminación de la lucha armada, proceso que culminó con la aparición de las grandes concentraciones de población en limitados centros urbanos.

El centralismo ha invadido todas las formas imaginables, desde la actividad económica, comercial, industrial, bancaria, la cultura y hasta el poder. La concentración de la administración pública llegó a límites que rebasaban la buena gestión del gobierno.

En todos los foros sobre el fortalecimiento municipal, se señalaron con insistencia las demandas del pueblo por un cambio en la institución más cercana al mismo.

Los diagnósticos que se hicieron sobre la problemática municipal revelaban la gran complejidad del municipio mexicano, su enorme variedad, desigualdad y las características tan especiales que dificultan su misma tipificación.

Se pusieron de relieve sus carencias y limitaciones en todos los órdenes, tanto

en los aspectos económicos, fiscales, de urbanismo, como las deficiencias en los servicios públicos. Todo ello hizo pensar que los municipios eran divisiones políticas y administrativas, más que instancias de gobierno que representaran los intereses de la comunidad.

La reforma municipal, iniciada por el presidente de la república, recogió todos estos elementos y propuso las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, que representan la estructura del nuevo municipio en México. El alcance de dichas reformas no solamente debe limitarse a esta parte de la Constitución, sino que habría que relacionarla con la que trata de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional y la atribución expresa de planear, conducir, coordinar y orientar la vida económica nacional.

El Estado cuenta con un sistema de planeación, con la participación de los diversos sectores sociales y da existencia a un Plan Nacional de Desarrollo, al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal, facultando al ejecutivo para que establezca procedimientos de participación y consulta popular, y coordine mediante convenios con los estados e induzca y concierte con los particulares, las acciones necesarias para su elaboración y ejecución.

Los municipios, como partes integrantes de los estados, tienen también la opción para coordinar sus actividades dentro de los planes estatales de desarrollo.

La ley de planeación, en su artículo 33, expresamente consigna que "El ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados, se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios"

En el artículo 34 de la citada ley, se establece que "...los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales, para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación".

A estas fechas, la totalidad de las entidades federativas ya han modificado y adecuado sus propias constituciones, según lo previsto en el artículo segundo transitorio del decreto que reformó el artículo 115 de la Constitución, en el que se estableció el plazo de un año para efectuar dichas reformas. La mayoría de las legislaturas locales ya han modificado sus leyes orgánicas del municipio y las leyes de hacienda municipal. De manera que en la actualidad ya existe un marco jurídico que norma la instancia del gobierno municipal.

Por otra parte, dentro del sistema nacional de planeación, algunas entidades federativas ya han promulgado sus leyes de pla-

neación estatal, tienen sus respectivos planes de desarrollo y han llegado a aprobar planes de desarrollo municipal, funcionando en ellos, comités de planeación a nivel municipal.

En el estado de Tabasco, por ejemplo, existe un convenio suscrito entre el gobierno del estado y los municipios, en materia de fortalecimiento municipal.

El artículo 115 constitucional, en su nueva versión, establece en su fracción segunda que "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". Es la primera vez que se habla del patrimonio en el texto constitucional.

En la fracción IV que "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor" Esta facultad deja la puerta abierta para que los municipios obtengan otros recursos, distintos de los tradicionales.

Esta fracción se complementa con otra, en virtud de la cual "Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, con base en sus ingresos disponibles".

La hacienda municipal también se ve reforzada por la facultad de percibir las contribuciones 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. A este respecto, se admite la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

El acceso al impuesto predial ya se había

venido realizando en muchos estados; sin embargo, ahora es una obligación lo que antes era una concesión.

Aunque para muchos municipios esta ventaja no represente la solución a sus problemas financieros, debe aceptarse que éste es el principio del reconocimiento al municipio para recibir directamente ingresos propios, sobre todo tratándose de un gravamen que se basa en la propia tierra donde se asienta el municipio.

Además, "Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados".

Esta fracción reconoce la soberanía de los estados en su relación con la federación y define su facultad en manos del legislativo estatal que en casos anteriores la ejercían los propios ejecutivos.

Finalmente, se reconoce a los municipios el derecho de percibir los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las modificaciones a que se ha hecho referencia, son muy recientes para pronunciar un juicio respecto a su impacto en la hacienda municipal. Probablemente, en un plazo inmediato no representen una gran cuantía en las pequeñas ciudades y en los municipios rurales; pero sí será de algún alivio a los de carácter urbano; de cualquier manera, este hecho es la apertura para la autosuficiencia municipal.

En cuanto a las facultades concedidas pero no ejercidas en materia económica, se pueden hacer las siguientes observaciones:

1a. La reforma en su conjunto es el inicio de un proceso a largo plazo en el que el municipio puede desarrollarse paulatinamente, hasta alcanzar plenamente el desempeño de sus responsabilidades.

2a. En este proceso, el papel que juega el estado es de primera importancia, no sólo en el aspecto normativo al establecer las leyes orgánicas, de planeación y de hacienda, sino también dando la asistencia requerida para su cabal cumplimiento.

3a. Para que el municipio se incorpore realmente al desarrollo de su comunidad y del estado, es indispensable que participe en los instrumentos locales de planeación, como son el COPLADE y los comités municipales de desarrollo.

4a. Es necesario que los ayuntamientos participen activamente en la formulación y, en su caso, en la ejecución de los planes de desarrollo a nivel municipal.

5a. Para poder cumplir con los puntos anteriores, será indispensable que se eleve la capacidad técnica y operativa de los ayuntamientos.

6a. El incremento de la eficiencia de los ayuntamientos dependerá sustancialmente de la preparación de su personal por medio de programas adecuados de capacitación.

7a. La creación de un servicio civil de carrera para los municipios, requiere de una política de personal con sus instrumentos necesarios y que comprenda desde la selección, el desarrollo y la estabilidad del personal.

8a. La concientización y la motivación de los funcionarios electos del ayuntamiento, se considera como fundamental para el buen ejercicio de las facultades otorgadas al municipio.

9a. La reforma legal, la voluntad política de ejecutarla y el incremento de recursos, por sí solos, no resolverán los problemas municipales, a menos que se refuercen y se modernicen la organización y funciones del ayuntamiento, como gobierno del municipio y depositario de una gran responsabilidad frente a su comunidad y como base del sistema federal.

El foro de consulta popular celebrado en octubre de 1983, bajo los auspicios de la Secretaría de Gobernación, concluyó que "El fortalecimiento municipal constituye en el Plan Nacional de Desarrollo, el elemento indispensable para lograr un desarrollo estatal integral y, por lo tanto, se establece como prioritario vigorizar al municipio, pugnando por su autonomía y adecuando, conforme a su potencial, el mejoramiento de su capacidad de planea-

ción, ejecución y control de los asuntos a su cargo".

"La capacitación y la preparación de los funcionarios municipales es condición *sine qua non* para iniciar el círculo de la eficiencia. Significará el acceso a la renovación moral que conlleva el mejoramiento de la eficacia y de la aptitud para controlar y vigilar el manejo del patrimonio del pueblo".