

## EL MUNICIPIO Y LA REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

*Héctor R. Pérez Partida*

### INTRODUCCION

La consulta popular realizada por Miguel de la Madrid, cuando fue candidato a la Presidencia de la República, apuntó que la tarea municipal requería de fortalecerse para reafirmar el modelo del federalismo mexicano, con el espíritu arraigado de que la solución a los problemas debería realizarse por la autoridad más cercana al lugar donde éstos se generan; es decir, la autoridad municipal.

En su compromiso político de devolver la legitimidad a las demandas populares, Miguel de la Madrid envió al H. Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, que regula la vida municipal.

La iniciativa contenía ya en sí, la posibilidad de un cambio profundo, de raíz. La pauta general estaba dada y correspondía a los estados y en particular a sus legislaturas, implantar y adaptar a sus constituciones políticas y a su legislación en general, el nuevo enfoque del precepto constitucional. Sin embargo, consciente de que dicho cambio se tendría que dar a través de un proceso integral, se instrumentó que a través de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se formarían grupos de trabajo para el estudio y la puesta en marcha de la implementación correspondiente. Por otra parte, se instruyó

a la Secretaría de Gobernación para que ampliara, tan importante temática, mediante el proceso de la consulta popular.

Y así la reforma se dio en el año de 1983, quedando plasmada en un artículo transitorio, el plazo de un año para su plena vigencia a partir de 1984. Ello, para que los gobiernos de los estados realizaran las adecuaciones correspondientes a su legislación.

En la reforma destacan tres aspectos del mayor interés, que serán objeto de análisis en este trabajo:

I. El Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal.

II. La Vigorización de la Autonomía Política del Municipio.

III. La Realidad Económica Municipal y los Límites al Libre Ejercicio del Autogobierno y la Gestión Administrativa.

### I. EL FORTALECIMIENTO DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL

Para analizar este tema, es conveniente hacer referencia a algunos aspectos de interés que muestren cuál era la situación que prevalecía en los municipios del país hasta

1982, y que fueron recogidos durante la campaña político-electoral de Miguel de la Madrid.

### *1.— Antecedentes Hacendarios Municipales*

Hasta 1982, en el municipio prevalecía una elevada dependencia financiera del estado y de la federación.

Las finanzas públicas municipales incluyen las siguientes fuentes:

El presupuesto de ingresos y de egresos municipal. La inversión estatal y federal directa. La inversión estatal y federal coordinada. El crédito. La cooperación ciudadana.

El presupuesto de ingresos municipal tenía las siguientes características:

- Se formaba de la aplicación de la ley de ingresos municipal, y ésta se circunscribía a ser un simple listado de actividades gravadas, pero sin contener una política fiscal que tomara en cuenta la estructura económica regional donde se localiza al municipio y desvinculada de una política de desarrollo general.

- Los ingresos tributarios propios eran insuficientes y limitados a una serie de derechos misceláneos.

- Había una gran cantidad de exenciones en leyes federales y locales para gravámenes municipales.

- En los congresos locales se estructuraba y determinaba el contenido total de las leyes de ingresos municipales, y

- Había retrasos en la entrega de las participaciones federales y estatales, lo que ocasionaba problemas financieros a los municipios, ya que éstas eran la principal fuente de ingresos.

En lo referente al presupuesto de egresos, éste tenía que ser aprobado por los congresos locales, lo que limitaba la facultad de los municipios para administrar libremente su hacienda.

En lo que respecta a la inversión estatal y federal directa, la primera era manejada por la dependencia de gobierno del estado encargada de la obra pública, y la segunda por las diferentes delegaciones federales que ejecutaban su programa de obra pública, sin considerar al municipio, lo que ocasionaba traslapes en las diferentes obras; muchas de éstas no se terminaban y otras ni siquiera eran requeridas por la población.

En lo relativo a la inversión estatal y federal coordinada (programa CUC que a partir de 1983 pasó a ser el CUD), este programa era coordinado a través de los COPRODES (ahora COPLADES) de los estados, en donde participaban únicamente autoridades federales y estatales, y poco se consideraba al municipio, respecto a la fijación de los montos totales de inversión y los sectores a que se destinarían.

En lo que se refiere al crédito, éste provenía fundamentalmente de BANOBRAS y de los fondos especiales de apoyo a los municipios, que maneja este banco, siendo prácticamente insignificante el papel de otras instituciones de crédito y de otros mecanismos financieros estatales. En todos los casos estos recursos financieros eran fuertemente condicionados al aval de los gobiernos locales.

Por último, la cooperación ciudadana, que es un mecanismo insuficientemente aprovechado, por su complejidad administrativa y por la falta de comprensión del ciudadano, que cree que con los impuestos deben cubrirse todos los servicios que presta el gobierno, cualesquiera que sea su naturaleza.

Este cuadro reflejaba una elevada depen-

dencia financiera del municipio respecto a la federación y al estado, auspiciada por la permanencia de características de atraso en los municipios, que se reflejaban a través de:

a. Una burocracia municipal sin instrucción administrativa; escasamente reumerada y prácticamente sin prestaciones sociales; sin programas de capacitación; sin estabilidad en el empleo y consecuentemente, baja productividad en el trabajo.

b. La deficiente reglamentación para el trabajo y la operación técnica en la prestación de los servicios que conforman la competencia municipal.

c. Unas finanzas públicas con escaso desarrollo, lo que se agravaba por la carencia de estudios hacendarios y de investigación general para el desarrollo administrativo y tributario y el fortalecimiento financiero, y

d. Carencia de sistemas de información.

## 2.— *Exposición de Motivos a la Reforma del Artículo 115 Constitucional*

En tales condiciones urgía el fortalecimiento municipal a través de los siguientes mecanismos:

— La promoción sistemática de la investigación hacendaria municipal.

— El apoyo de las inversiones estatales y federales por conducto del CUD.

— La desaparición de tantas exenciones contenidas en leyes federales y estatales, respecto a gravámenes municipales que venían favoreciendo a diversas personas físicas y morales, y a las entidades del sector paraestatal, federal y local.

— El mejoramiento y mayor transparencia del sistema de participaciones a favor del municipio, afinando a su vez las fórmulas de distribución.

— La adecuación de la coordinación, a fin de propiciar mejoría en las relaciones fiscales entre la federación, los estados y los municipios.

— La asistencia técnica y apoyos administrativos de los gobiernos locales a sus municipios.

— El mejoramiento integral de la burocracia municipal, tanto en ingresos y prestaciones, como en capacitación para el trabajo, a fin de elevar la productividad.

Los mecanismos anteriores están contemplados de una u otra manera en la reforma al artículo 115, en cuya exposición de motivos se resalta lo siguiente:

— La índole social y natural del municipio como unidad política, administrativa y territorial, de nuestra vida nacional.

— Que la práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y social, pero que en la actualidad están agotadas las posibilidades de ese centralismo y por lo contrario se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

— Que la descentralización exige un proceso decidido y profundo, gradual, ordenado y eficaz, que requiere la revisión de la redistribución de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, devolviéndole al municipio la función primordial del gobierno directo de la comunidad básica, en virtud de que éste es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa, para cumplir dicha tarea.

— Que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional, y que el fortalecimiento municipal es una cuestión

nacional, en toda la extensión del vocablo.

— Que el proceso de cambio debe darse desde la Constitución, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular.

— Que tales cambios deben tender a vigorizar la hacienda municipal y su autonomía política, y en general, aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación.

— Que en congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas, que sean propias de cada una de las entidades federativas.

### *3.— Aspectos Hacendarios de la Reforma al Artículo 115 Constitucional*

Los aspectos hacendarios están contenidos en las fracciones II, IV y V del artículo 115 constitucional.

#### Artículo 115, Fracc. II.

“Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones”.

Esto es, respecto del patrimonio, deberán las legislaturas de los estados incorporar en el cuerpo de una ley, todas aquellas

normas que regulen el manejo de los bienes patrimoniales desde su definición, las formas de adquisición, su registro, su conservación, la desincorporación cuando hayan cumplido su objetivo, la transferencia, permuta o donación en los casos que así se prevea, etc. Esta ley deberá precisar además la responsabilidad de los funcionarios públicos en lo que a consolidación y acrecentamiento del patrimonio municipal corresponda.

Este punto de reforma reviste un significado especial en lo financiero, al quedar el manejo del patrimonio municipal previsto en la Constitución.

Igual es el caso de la facultad de los ayuntamientos de expedir disposiciones normativas de observancia general en lo administrativo, dado que de esta manera podrán implementarse medidas que favorezcan al fortalecimiento hacendario.

#### Artículo 115, Fracc. IV.

a) “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”.

Respecto a esta fracción, inciso a, lo más importante se refiere al impuesto predial, que ahora es de la hacienda municipal. Ello constituye sin duda la posibilidad de un fuerte ingreso fiscal al municipio y es la respuesta firme y decidida del gobierno de la república al reclamo añoso de este nivel de gobierno respecto de dicho impuesto.

#### Artículo 115, Fracc. IV.

a)...

Segundo párrafo.

“Los municipios podrán celebrar conve-

nios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones”.

Aquí el espíritu de la reforma parece orientar a que cuando un municipio no cuente con los recursos financieros, técnicos y administrativos, podrá solicitar al estado los apoyos o la asistencia técnica necesaria, por tiempo predeterminado o por tiempo indefinido, hasta en tanto se den las condiciones necesarias para que pueda enfrentar con eficiencia la administración de las contribuciones referidas en esta fracción y en este inciso.

Da lugar a que en cada entidad federativa y para cada municipio las opciones sean variadas y coadyuven a una traslación paulatina o graduada de funciones al municipio.

Pero sin lugar a dudas establece como una potestad de los municipios el que podrán celebrar convenios con el estado.

Artículo 115, Fracc. IV.

b) “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”.

El tema de las participaciones, es de la mayor importancia, puesto que ocasionalmente no dejaba de manejarse el asunto como que constituía un favor al municipio de parte de otros ámbitos de gobierno. Al incorporarse a la Constitución, se destierra esa idea de manera definitiva y se le da el carácter de ley que debiera tener.

Artículo 115, Fracc. IV.

c) “Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”.

En la fracción III del artículo 115 reformado, se establece que la prestación

de los servicios públicos municipales es una atribución que constitucionalmente se traduce en competencia exclusiva del municipio, y en esta fracción IV, c), se precisa que por la prestación de los servicios el municipio podrá obtener ingresos.

El espíritu de las recientes reformas constitucionales al artículo 115, contempla como uno de los objetivos centrales, fortalecer económicamente al municipio, a fin de que pueda desarrollar y enfrentar las facultades y obligaciones que le corresponden como entidad prestadora de servicios, estableciendo las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social.

El fortalecimiento económico del municipio conlleva el interés de avanzar en el desarrollo de la tecnología administrativa, utilizando métodos y rutinas modernas que faciliten elevar la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Artículo 115, Fracc. IV.

Penúltimo párrafo.

“Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones”.

Aquí se distinguen tres aspectos de interés:

a. Las leyes federales no limitarán a los estados para establecer contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ni en lo relativo a los ingresos que puedan obtener los municipios por la prestación de servicios públicos.

Tampoco se concederán exenciones en relación con las mismas.

b. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

c. Sólo quedarán exenciones a favor de los bienes de dominio público.

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al municipio y que se acaba de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias oficiales federales, estatales e incluso a personas físicas o morales privadas que gozaban de tales exenciones. Esta disposición tiene además un profundo significado político.

Artículo 115, Fracc. IV.

Ultimo párrafo.

“Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”.

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés.

a. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos. Ello conlleva que las entidades federativas apoyen técnicamente a los municipios para calcular los ingresos disponibles, durante un ejercicio fiscal, de conformidad con la estructura, contenido y supuestos legales que en lo fiscal refleje la ley de ingresos municipal.

b. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos, por lo que requerirán el apoyo técnico para que en el ejercicio del gasto público se normen los aspectos técnicos relativos a: su formu-

lación; la estructura total del gasto; la determinación de los montos de gasto destinados a cada programa de servicio público; el alcance del gasto por pagos a los servidores públicos municipales; el alcance de la deuda pública anual y la justificación de cada concepto de gasto a la luz de las políticas generales de desarrollo del país y de las políticas particulares de desarrollo estatal y municipal.

c. Estas acciones en favor del municipio proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto, coadyuvarán a que las legislaturas locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas leyes orgánicas de los poderes legislativos locales. Facultad integrada hoy al texto constitucional que señala que las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Por último, la fracción V del artículo 115 constitucional, presenta relación con la hacienda pública municipal, con motivo de los ingresos que se generan en el cobro de derechos por: construcciones (permisos y licencias); fraccionamientos; y regularizaciones; en los términos de las leyes federales y estatales relativas a la materia.

#### 4.— *La Implementación en los Estados*

La implementación en los estados de los aspectos hacendarios de las reformas al artículo 115 constitucional implica tres aspectos:

A. El jurídico, que se refiere a la adecuación de las leyes locales al texto constitucional, tales como: Las constituciones políticas de los estados. Las leyes orgánicas municipales. Las leyes de hacienda municipales. Las leyes de ingresos estatales. Las leyes de ingreso de los municipios. Los códigos fiscales estatales. Las leyes de catastro estatales. Las leyes de asentamientos humanos y de fraccionamiento de los estados. Los presupuestos de egresos estatales. Las leyes orgánicas del poder ejecutivo

de los estados. Las leyes orgánicas de la contaduría mayor de hacienda o de glosa en los estados. Y desde luego la ley de coordinación fiscal y los convenios de coordinación fiscal entre la federación y cada uno de los estados del país.

B. El administrativo, que deberá tomar en cuenta el régimen interior de cada estado y regular los cambios que implica la reforma, correlativamente con las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada entidad federativa.

C. Los "convenios" recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concierta la participación conjunta estado-municipio, que son un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio.

## II. LA VIGORIZACION DE LA AUTONOMIA POLITICA DEL MUNICIPIO

Es indudable que el fortalecimiento de la hacienda pública municipal materializa el desarrollo integral y aumenta la capacidad ejecutiva de la administración, y esta mejoría económica y administrativa es parte sustancial del proceso de democratización y de la política de descentralización de la vida nacional. Con la reforma al artículo 115, por primera vez se abre la posibilidad de un efectivo proceso de descentralización.

Antes, en lugar de corregirse el problema, las políticas de desconcentración habían venido fortaleciendo el centralismo. En síntesis, el mecanismo se caracterizaba porque:

- No obligaba la consulta a los municipios en la determinación de la inversión pública federal.

- No obligaba tampoco el traspaso de facultades ejecutivas y administrativas de la federación a los estados y menos aún a los municipios.

- Las propuestas de inversión —ciertamente resultantes de la aplicación de las técnicas de planeación—, no tomaban en cuenta a las autoridades municipales donde se ejecutaban los proyectos.

- La jerarquización de las propuestas de inversión se realizaba entre los delegados de las secretarías de Estado y cuando mucho oyendo a los gobernadores, en la mayoría de las veces, como mero protocolo.

- En la inversión aplicada a una localidad o municipio, en todos los casos prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.

- La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde el centro y que el gobierno federal imponía en mucho su voluntad a los gobiernos estatales y municipales.

Los ejemplos de centralismo excesivo del poder político decisorio en asuntos regionales y del país, a través de diferentes mecanismos, eran múltiples, lo que deterioró el modelo federalista.

Con la reforma indudablemente que se vigoriza la capacidad política de los municipios para la toma de decisiones.

La reforma especifica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal, y así, responsabiliza a las autoridades municipales, y se fortalece su poder político con una verdadera facultad de controlar diversos aspectos que conformen el ámbito de su competencia.

Hoy, el municipio tiene potestad para desarrollar e implementar procesos administrativos, buscar nuevas formas de cooperación y participación de vecinos, de otros municipios e incluso del gobierno de su estado, para reglamentar la vida comunitaria, mejorar los servicios públicos, participar en el control de la urbanización y la creación de reservas territoriales, controlar

el uso del suelo, intervenir en la geografía humana y económica de acuerdo al modelo que adopte respecto a la localización industrial y de las actividades económicas en general.

Aspectos todos de gran importancia en la vigorización de la autonomía política y de las funciones de derecho público, que como ente de gobierno le obliga a desarrollar.

La reforma da nueva fuerza política y económica al municipio, que va a permitir en este proceso de cambio, que se descentralicen las decisiones, que se transfiera al municipio la facultad política que debe tener frente a los habitantes de sus comunidades.

En síntesis, la reforma al artículo 115 constitucional es parte esencial de la política del fortalecimiento del federalismo; del arraigamiento del proceso democrático, mejorando la capacidad administrativa y el poder político, junto con la mejoría económica.

La reforma ofrece participación democrática a nivel local; y como parte del esquema federalista, exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales, y esto es más, una verdadera descentralización.

También es importante destacar que este modelo implica forzosamente para el municipio una apertura a la vida política del país, con las ventajas y limitaciones que ello supone.

### **III. LA REALIDAD ECONOMICA MUNICIPAL Y LOS LIMITES AL LIBRE EJERCICIO DEL AUTOGOBIERNO Y LA GESTION ADMINISTRATIVA**

La reforma al artículo 115 es indudable que ha generado un proceso donde sobresalen exigencias que deberán cubrirse, considerando la realidad económica y el nivel

de la capacidad en la gestión administrativa de los municipios.

Las exigencias se refieren a la necesidad de mejorar la capacidad administrativa municipal, mediante la capacitación y actualización de los servidores públicos municipales en tareas de: presupuestación, planeación fiscal y de operación técnica de los servicios públicos.

La necesidad de formular y aplicar manuales que establezcan con precisión la división de funciones al interior del municipio y los procedimientos administrativos que se utilizarán en las diferentes tareas, así como reglamentar adecuadamente la operación técnica, la administración y la ejecución de los servicios, y de las obras públicas municipales.

Pero esto mismo, expresado en forma tan genérica, puede constituir una limitante en el alcance de la propia reforma. Más bien debe pensarse en que el cambio requiere que se detalle, se precise con mayor rigor, que dentro de un período de transición, las diversas funciones de la gestión administrativa deban trasladarse en forma definitiva al ámbito municipal. En este esquema el proceso deberá prever su propia evolución, para lograr en un plazo determinado que se alcancen los objetivos de la misma.

Por ejemplo, los convenios que el texto constitucional prevé que se celebren entre municipios y entre éstos con el gobierno del estado, deben detallar que existirá un período de transición donde paulatinamente los municipios vayan asimilando la tecnología administrativa, vayan experimentando por sí mismos el cambio y después de ese plazo, se encuentren con la suficiente experiencia, la suficiente capacidad técnico-administrativa para tomar de manera directa la responsabilidad que implica dicho proceso.

En ese período de transición, el muni-

cipio requiere contar con el apoyo total de sus gobiernos estatales y comenzar a resolver todos los problemas de su ámbito dentro del contexto constitucional, sin comprometer el crecimiento económico de su región, de su estado y del país.

Por otra parte, es evidente que la reforma trae ventajas económicas muy palpables, pero que se van a dar de manera evidente en los municipios grandes, aquellos considerados urbanos y metropolitanos, y proporcionalmente de manera menos evidente en los municipios que tiendan a tener características rurales. En estos últimos lo económico no tendrá el mismo impacto, y evidentemente, por la ubicación geográfica de los mismos y porque no va a existir la base fiscal para generar en el monto suficiente las contribuciones previstas en la reforma, las dificultades serán mayores, y en la medida que lo económico se interrelacione en este esquema con el poder político, el cambio político esperado, la fortaleza política en las decisiones, también se verá mermada.

Es así como la realidad económica establecerá los propios límites al libre ejercicio del autogobierno y la gestión administrativa en la vida de muchos municipios.

Así pues, el proceso de reforma exige o implica necesariamente que la instrumentación de la misma apoye la mejoría de la capacidad administrativa, y todo lo que de ello se derive, a fin de darle la amplitud, la elasticidad suficiente al ejercicio del gobierno y la gestión administrativa municipal.

Esto es particularmente necesario, ya que muchos municipios del país e incluso estados, están muy lejos de tener la capacidad administrativa y la disponibilidad de recursos humanos que exige el cambio generado por la reforma, a fin de lograr rasgos esenciales de un nuevo federalismo.

Toda la estrategia que se diseñe para que

se dé dicho cambio, deberá tener en cuenta que éste se vaya presentando con el traslado gradual pero sistemático de las facultades a los municipios.

La reforma al artículo 115 constitucional ofrece la oportunidad a los gobiernos de los estados de desterrar la idea acerca de la fuerza que ha tenido la justificación histórica mantenida con vigencia hasta el presente, de que las cosas se han manejado así con un centralismo excesivo y el consecuente paternalismo, debido a la incompetencia de las autoridades municipales para llevar a cabo una adecuada administración de recursos; ofrece la oportunidad a los gobiernos estatales para que ya no se justifique de ninguna manera la centralización de funciones; para que ya no se justifique la intermediación en la solución de tantos asuntos de importancia local, para los municipios.

En este esquema los beneficios serían amplios, pero también el esfuerzo.

Finalmente, es muy fácil decir que la reforma es excelente y traerá resultados benéficos; sin embargo, y reconociendo que en lo fundamental ello es así, es necesario probar su operancia, empeñarse con sinceridad en implementarla, venciendo los obstáculos históricos, políticos, administrativos, y de otra índole, que se oponen a ella; pero también siempre dispuestos a corregir el rumbo cuando la realidad demuestre que se está en un error. En este sentido, hay que considerar a la reforma en el contexto del México actual, de su sistema político en general y del papel que en él desempeñan los tres niveles de gobierno.

Para ello, es necesario dar una respuesta práctica conforme a las circunstancias actuales de nuestro país, a las siguientes interrogantes:

¿Cómo se va a enfrentar la tendencia al centralismo político que todavía subsiste en algunas regiones de nuestra patria?

¿Cuál es el equilibrio de poder político y económico que debe haber entre los gobernadores y los presidentes municipales? ¿Cómo alcanzarlo sin desgastar al sistema?

¿Cómo vencer la falta de medios de administración y capacitación a nivel municipal, sin caer en el paternalismo?

¿Cómo evitar que los municipios sigan siendo "fortalecidos" solamente a base de darles más dinero?

¿Cómo acabar con la práctica de utilizar a las autoridades municipales solamente para que aparezcan en la foto en las instancias donde se conciertan acciones que afectan al municipio?

¿Cómo llegar a que sean las autoridades municipales, respecto de las funciones que les son propias, quienes decidan de conformidad con otros niveles de gobierno el contenido de los convenios? ¿Cómo lograr que se dé cabida en aquéllos a las variantes que aconseje la diversa capacidad administrativa de cada ayuntamiento?

¿Cuáles de las funciones que se asignan al municipio, no es deseable que se particionen según el número de municipios dentro de un estado, sino que se dé lugar a la administración estatal o a la intermunicipal? ¿Y en qué casos particulares al transferirles la función, sólo reciben problemas y costos, y nada de los beneficios?

¿Hasta qué punto los gobiernos estatales pueden establecer sistemas de coordinación para que los municipios actúen solidariamente y en concierto con las estrategias globales de cada entidad y del país?

¿Cómo lograr que sean productivos los gravámenes que ahora son municipales, ya que sus costos de administración son tan altos que si se asumieran plenamente por los municipios, les implicarían pérdidas? ¿Cómo evitar que las autoridades estatales subsidien encubiertamente a los municipios

haciéndose cargo total o parcialmente de dichos costos?

Hay que insistir en que el federalismo exige distribución de facultades administrativas, ejecutivas y fiscales —y no simple traslado de recursos económicos—, y que a su vez se debe exigir que esas facultades sean formales, reales, con poder político suficiente en cada ámbito —federación, estados y municipios—, a fin de mantener su autonomía e identidad.

El federalismo es esencialmente un modelo de organización político-administrativa, el cual precisa de claridad en la distribución de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios, y aun cuando importante, no lo es todo el simplemente trasladar recursos económicos de un nivel de gobierno a otro.

En relación con lo anterior, se debe analizar cuáles son los obstáculos que hay en el camino de implementación de la reforma; si algunos son sólo resultado de la inercia heredada del pasado, y si otros son realidades que han tenido y tienen su justificada razón de ser, en cuyo caso se decidirá cómo encarar los costos que implica el removerlos, e imponer una estrategia para que con prudencia, pero firmemente, se llegue paulatinamente a la meta. Se debe igualmente ser honesto con nuestro país, para evaluar atentamente el proceso de instrumentación, pues es posible, y no sería la primera vez que ocurriera, que en algunos casos la reforma se haya quedado corta, y en otros haya ido más allá de lo realizable, y en tal supuesto propiciar que se dé cabida a un proceso de reajuste.

La reforma no debe ir más allá de lo deseable y que no se vaya a trastocar la soberanía de los estados, que el modelo federalista otorga y se consagra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No es el momento de congratularse y

cantar victoria; nunca lo es. Es el momento de reflexionar en los medios de instrumentación y de ponerlos en marcha.