EL FINANCIAMIENTO MUNICIPAL

Arturo Franco Lozano

1. Antecedentes Financieros del Municipio

La consulta popular realizada por Miguel de la Madrid cuando candidato a la presidencia de la República, apuntó que la tarea municipal requería fortalecerse para reafirmar el modelo del federalismo mexicano.

La situación que hasta entonces prevalecía en el municipio se caracterizaba porque:

- Prevalecía un total estado de atraso político, económico y social.
- No se definían las facultades ejecutivas y administrativas de los municipios en los proyectos estatales o federales en que se les involucraba.
- En materia de inversiones no se les consultaba.
- La jerarquización de las propuestas de inversión federal se realizaba entre los delegados de las secretarías de estado y, cuando mucho, oyendo a los gobernadores.
- Las propuestas de inversión estatal se determinaban a su vez por el gobernador, en acuerdo con sus principales colaboradores.
- En toda inversión aplicada a una localidad o municipio, prevalecía la intermediación financiera y administrativa de los gobiernos estatales.
- La consulta al municipio en asuntos básicos de la vida comunal diaria se pasaba por alto.
- En materia hacendaria:
 - Las leyes de ingresos se circunscribían a simples listados de actividades gravadas, sin una política fiscal y totalmente desvinculados de una política de desarrollo.
 - Los ingresos tributarios insuficientes.
 - Una gran cantidad de exenciones en leyes federales y estatales a favor de empresas del estado, secretarías y organismos del sector público, en detrimento de la hacienda municipal.
 - Una elevada intromisión de los congresos locales en la ventilación de los asuntos hacendarios municipales.
 - Una elevada intermediación financiera en materia de participaciones federales y estatales.

- Una burocracia municipal sin instrucción administrativa, escasamente remunerada y sin prestaciones sociales, sin reglamentación para el trabajo, sin programas de capacitación, sin estabilidad en el empleo y con muy baja productividad.

La tendencia que resultaba es que todo se determinaba desde el centro y que el gobierno federal imponía con mucho su voluntad a los gobiernos estatales y éstos a su vez a sus municipios.

En su compromiso político de devolver la legitimidad a las demandas populares, Miguel de la Madrid ya como presidente —con todo el poder político porque no podía ser de otra manera— envió al 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 y concebido con mucha seriedad.

Pero antes de proseguir con lo que pasó con la reforma, es necesario ubicarse a partir de cuando Miguel de la Madrid tomó posesión como presidente de México.

2. La Política del Régimen Actual

La política del régimen actual se ha fundamentado en, y a partir de, la consulta popular, a la que se le dio el carácter de "proceso" desde los tiempos de la campaña pre-electoral de Miguel de la Madrid.

Entre las principales líneas de política destacan:

- La promoción de los cambios cualitativos.
- El combate persistente a la inflación.
- La negociación de la deuda externa, y
- El logro de la renovación moral de la sociedad.

Todo ello a través del programa de reordenamiento de la economía, que mediante las acciones de la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional, fluyeran hacia una sociedad más igualitaria.

Fortalecer las instituciones democráticas y proteger la planta productiva y el empleo, además de recuperar el poder adquisitivo del salario, quedaron igualmente dentro del programa de reordenación económica.

Estas políticas tomaron cuerpo en el Plan Nacional de Desarrollo y por lo que se refiere a la descentralización de la vida nacional y el desarrollo regional, se apoyaron firmemente en la política contenida en la reforma municipal.

La reforma municipal se caracteriza por la redefinición (o redistribución) de facultades y atribuciones constitucionales, en lo relativo a actos de gobierno y administrativos de las tres instancias que forman el modelo de gobierno federalista mexicano.

La reforma municipal —de llegar al fondo de su alcance— permitirá, en lo financiero, una mayor eficiencia en el manejo de recursos, que contempla a su vez el programa nacional de financiamiento del desarrollo.

3. El Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo y el Financiamiento Municipal

"El programa (nacional de financiamiento del desarrollo) tiene su antecedente en la reunión nacional de financiamiento del desarrollo que el presidente De la Madrid convocó durante su campaña electoral.... En ella se reconoció que las cuestiones financieras no sólo tienen vinculación con los aspectos económicos del proceso de crecimiento; tienen, asimismo, una estrecha relación con los aspectos políticos y, por lo tanto, serias repercusiones sociales. Cuando el uso del ahorro no se asocia a las prioridades sociales y productivas se agudiza su insuficiencia para enfrentar los retos.

nacionales...".¹

Es importante destacar la estrecha relación de los aspectos financieros con los aspectos políticos, así como las serias repercusiones sociales que generan dichas relaciones. A lo largo del presente trabajo se estarán señalando.

El programa significa un sólido paso adelante en el proceso de reordenación económica y un apoyo a los objetivos de cambio estructural señalados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Haciendo referencia a dicho programa, en él se presentan los propósitos esenciales de la política de financiamiento del desarrollo, con los siguientes

Objetivos:

- Recuperar e incrementar en lo posible los niveles de desarrollo interno, para reducir concomitantemente el uso de recursos externos en el financiamiento del desarrollo.
- Aumentar la eficiencia y equidad en la canalización de los recursos crediticios, reforzando la importancia de la banca de desarrollo y los fondos de fomento como instrumentos de promoción económica.
- Reorientar las relaciones económicas con el exterior, buscando un desempeño favorable de la cuenta corriente de la balanza de pagos, mediante una política cambiaria realista y apoyo crediticio a las actividades vinculadas con el sector externo.
- Fortalecer y consolidar institucionalmente el sistema financiero, procurando la complementación y coordinación de

sus tres grandes grupos de instituciones: la banca múltiple; el sistema financiero de fomento y los intermediarios financieros no bancarios.

El documento (programa) reconoce que:

El ahorro de los estados y municipios como proporción de sus ingresos ha mostrado una tendencia decreciente. El ahorro de los estados y municipios refleja más la insuficiencia de sus ingresos que un gasto corriente excesivo.

- Los estados tienen un número limitado de fuentes propias de tributación y sus ingresos se derivan preponderantemente de las participaciones que representan entre 70 y 90 por ciento de los ingresos totales de las entidades federativas.

Asimismo, el documento destaca:

3.1.3. Acciones para propiciar un aumento del ahorro de los gobiernos estatales y municipales:

- Se fomentará la instrumentación de un sistema recaudatorio coordinado de impuestos federales, estatales y municipales.
- Se buscarán mecanismos que refuercen los incentivos que tienen las entidades federativas, para mejorar su administración tributaria y aumentar su recaudación.
- Se seguirá utilizando el fondo financiero complementario:
- Se continuará proporcionando asesoría técnica en especial sobre mecanismos de programación financiera y el desarrollo de nuevas fuentes de ingresos.
- Se propiciará una revisión de los precios y tarifas.

¹ Carlos Salinas de Gortari. *Ceremonia de presentación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo ante el jefe del ejecutivo, Miguel de la Madrid*. Palacio Nacional, 4 de junio de 1984.

— Se inducirá una participación coordinada de las instituciones del sector financiero en los COPLADES.

Se llevarán a cabo diversas acciones complementarias orientadas a fomentar el ahorro de todos los sectores sociales.

En el mismo punto 3.1.3., el propio programa se plantea la estrategia a seguir para que se cumplimente la intención de convertirse en el apoyo básico al cambio estructural señalado en el PND. Es con esta estrategia que el programa nacional de financiamiento del desarrollo se liga a otra trascendente política, la reforma municipal, contenida en el texto del artículo 115 constitucional.

Se debe pensar en el aseguramiento de la simultaneidad en los resultados de las anteriores políticas, porque de otro modo peligra el éxito del proceso.

De poco servirá en la búsqueda de la eficiencia financiera la mejoría en los recursos económicos que ya el sistema de coordinación fiscal ha propiciado se canalicen a los municipios, si a éstos últimos no se les respetan las facultades constitucionales relativas al gobierno de sus comunidades, al mismo tiempo que se capacita a la burocracia municipal para que se simplifique la administración de los recursos (administración tributaria, del patrimonio y del presupuesto).

Así pues, para que en el municipio el programa de financiamiento del desarrollo se convierta en una solución, se debe inducir a la capacitación para la formación del capital humano, que permita a su vez la aplicación tecnológica adecuada de los principios administrativos.

Además, es importante señalar que si el objetivo central del PROFIDE es lograr que el gasto público cumpla su función y las implicaciones políticas de las acciones del gobierno, en el caso de los municipios por

la vía de la mejora en la administración, se garantizará el mejor uso de los escasos recursos financieros y la reducción sustancial del enorme costo económico y burocrático de este tipo de planes, cuando se aplican en instancias federales o estatales.

El problema, como se ha visto, no radica en la falta de un plan ni de sus programas ni de la definición de la política, etc., el problema será la implementación y puesta en operación de dicho programa financiero.

Para ello, la administración municipal requiere de elementos básicos que le permitan atender con mayor eficiencia las demandas y necesidades de obras y servicios de la población del municipio. Estos elementos básicos se refieren a:

Las atribuciones políticas: que son las facultades y obligaciones que la constitución vigente otorga a las autoridades municipales para el ejercicio de la administración.

La organización: que es la estructura que conforma al ayuntamiento con los cargos públicos responsables de satisfacer las necesidades de la población.

Los sistemas administrativos: que incluye a los procedimientos por medio de los cuales se indica la manera de realizar las actividades para prestar un servicio público municipal y realizar las obras.

La capacidad económica: que son los recursos económicos y financieros con que cuenta el ayuntamiento para realizar las actividades que tiene encomendadas. Comprende recursos directos e indirectos. Por su origen pueden ser: presupuestales, financieros o crediticios, participaciones tanto del gobierno estatal como del gobierno federal y aportaciones de los sectores público y privado.

La participación de la comunidad: que se refiere a la actividad consciente de la población, promovida y organizada por

las autoridades municipales para que intervenga en la toma de decisiones; es decir, en la planeación y realización de obras o prestación de servicios públicos municipales. Esta participación puede ser técnica, económica, social o con mano de obra.

4. La Reforma Municipal

En cuanto a la política que corresponde adoptar al municipio en materia de financiamiento del desarrollo —dentro de un proceso congruente de planeación, financiamiento y desarrollo— se enmarca dentro del artículo 115 constitucional, que regula la vida de los municipios y donde en materia financiera se plantea la redefinición de fuentes y usos de los recursos financieros.

La reforma se reconoce como un programa federal de reordenamiento económico y general del país, para atender a una población dispersa y cada vez más numerosa y más aún cuando es manifiesto el fracaso de un modelo de decisiones centralizadas.

Se dio en el año de 1983 —primer año de gobierno de Miguel de la Madrid—, quedando plasmado en un artículo transitorio y con un 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.

Se presentó con una exposición de motivos que aclaraba el por qué de la reforma, destacando en ella los puntos relativos a:

- El profundo sentido político de la misma.
- El espíritu federalista bajo la cual se había concebido.
- La índole social y natural del municipio como unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional.
- El agotamiento del modelo centralista.
- La urgencia de devolverle al municipio la

función primordial del gobierno directo de la comunidad básica.

- La urgencia de respetar los legítimos intereses locales, en el marco del interés nacional.
 - Que el fortalecimiento municipal es una cuestión nacional, en toda la extensión del vocablo.
- Así, la reforma abarcó:
- Primero y básico, los aspectos políticos de la vida municipal.
 - Los aspectos hacendarios, incluyendo por primera vez los puntos relativos al patrimonio, los ingresos y el gasto y la facultad de los congresos locales de revisar la cuenta pública anual municipal.
 - Los servicios públicos municipales que se definieron por primera vez. Etc.

La reforma especifica la participación directa del municipio en diversos aspectos de la vida comunal y, así, responsabiliza políticamente a las autoridades municipales.

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 del 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 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 definición de diversas atribuciones exclusivas de esta instancia de gobierno, por primera vez, fue otro de los aspectos de mayor relevancia de la reforma, que acababan de golpe con privilegios políticos, económicos, fiscales, etc., a otras autoridades y dependencias oficiales, federales y estatales que las ejercían en detrimento del municipio.

5. Aspectos Financieros de la Reforma al Artículo 115 Constitucional

Fracción 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 su respectivas jurisdicciones.

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, acrecentamiento y administración 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.

Fracción III

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a. Agua potable y alcantarillado.
- b. Alumbrado público.
- c. Limpia.
- d. Mercados y centrales de abasto.
- e. Panteones.
- f. Rastros.
- g. Calles, parques y jardines.
- h. Seguridad pública y tránsito.

Los demás que las legislaturas locales determinaran según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El texto constitucional reformado responsabiliza al municipio de la prestación del servicio de tránsito y de ello deriva la posibilidad de que la hacienda municipal se fortalezca con ingresos por:

- Almacenamiento de vehículos.
- Arrastre de vehículos.
- Estacionamientos al filo de banquetas en la vía pública, sea que se instalen aparatos medidores de tiempo.
- Multas de tránsito.

Esta definición de facultades implica que los estados sigan manejando lo relativo a:

placas de vehículos, expedición de licencias de manejo, impuesto por enajenación de vehículos, concesiones de transporte y tenencia de vehículos.

Fracción IV

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual 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 y, en todo caso, 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, lo más importante se refiere al impuesto predial que ahora es del municipio.

Ello constituye sin duda 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.

Por otra parte, el catastro seguirá cumpliendo la función de proporcionar la base del impuesto, elaborando las tablas de valores catastrales, manteniendo las juntas tabuladoras de catastro estatal, en la que intervienen representantes de los municipios y revisando con la periodicidad adecuada los valores.

El tratamiento que deberá darse al catastro es de que siga manteniendo su carácter estatal, tanto por las características técnicas del mismo, la inversión que representa, las ventajas como servicio centralizado y el uso múltiple que tiene. Además que para el caso del impuesto predial sirve sólo para la determinación de la base gravable, aspecto

que se deterioraría en caso de atomizarlo con funciones en cada municipio.

Inciso a), segundo párrafo

Los municipios podrán celebrar convenios 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.

Inciso 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 los otros niveles 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. Dentro de la distribución de competencias corresponde por derecho la participación a los municipios, apoyados en el espíritu de la reforma que reconoce en ese nivel de gobierno a la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y

administrativa para cumplir la tarea de los servicios públicos.

Inciso c)

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

Como ya se ha visto, la prestación de los servicios públicos municipales es una atribución que constitucionalmente se traduce en competencia exclusiva del municipio, aun con la salvedad de que podrá asociarse con otros municipios y/o convenir con el estado en la operación y prestación de determinado servicio público.

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 eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Por otra parte, la finalidad política, económica y social del contenido del propio texto constitucional en materia de servicios públicos municipales, en particular lo indicado en el inciso c) de la fracción IV del artículo 115, establece la posibilidad de que en algunos casos los municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Entre el espíritu de fortalecer económicamente al municipio para que mejore la eficiencia y la eficacia de las actividades que satisfagan las necesidades públicas o de interés social, que incluye a los servicios públicos y, por otro lado, la posibilidad de

que en algunos casos los municipios perciban ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, surge la opción de que la alternativa que se seleccione en cada caso y en cada municipio en particular, deberá constituir esencialmente una decisión de naturaleza política, fundamentada en los principios de equidad fiscal y de igualdad ante las cargas públicas, sin dejar de contemplar las implicaciones técnicas, administrativas y jurídicas.

Todo lo anterior significa que:

1. El fortalecer económicamente al municipio con recursos importantes, como los ingresos generados por el impuesto predial y el aumento de las participaciones federales que se ha venido registrando, mantiene el interés de que los municipios cuenten con recursos suficientes para proporcionar los servicios públicos municipales, mejorando la calidad y cubriendo al mayor número de ciudadanos, sin que necesariamente se deban registrar ingresos por la prestación de aquéllos.

La exención total de cobro para algunos sectores de la población deberá ser fundamental en el sistema financiero; en atención de que los servicios públicos se originan y se sostienen en beneficio de toda la colectividad y no de determinadas capas sociales con cierta capacidad contributiva.

2. Paralelamente, ha ido cobrando fuerza el criterio de que la prestación de los servicios públicos en general debe cobrarse en alguna proporción al costo del servicio, particularmente en la medida que la identificación del beneficiario del servicio resulta muy visible. Esto ha estado propiciado por la influencia que se ha dejado sentir en la economía con el proceso inflacionario, altos costos de mano de obra, precios altos y escasez de materiales, dificultades financieras del municipio, etc.

Por ello, la recomendación general de

que en la medida de lo posible el servicio público municipal mantenga el elemento de gratuidad, tomando en cuenta que el cobro no es el remedio para financiar el servicio público y para el caso en que deba cobrarse o generar algún ingreso municipal se evalúen cuidadosamente los aspectos técnicos jurídicos, administrativos, la actitud de la población frente al cobro, la capacidad contributiva de los obligados al pago, la equidad del posible cobro y el conjunto de la política financiera del país y secundada por la entidad federativa donde se localice el municipio.

Hay que insistir que en muchos casos los usuarios de los servicios públicos poseen escasa capacidad contributiva o de pago y al cobrarles el servicio se corre el peligro de excluirlos del beneficio. Concretamente existen usuarios y servicios en los que no es conveniente la utilización de este recurso.

Luego, si el municipio por diversas causas, entre ellas las dificultades económicas, se viera precisado al cobro por la prestación de algún servicio público, debe atenderse a la aplicación de la tasa.

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:

1. Las leyes federales no limitarán a los estados para establecer las contribuciones a:

- a. La propiedad inmobiliaria.
- b. Los ingresos que puedan obtener los municipios por la prestación de servicios públicos.

Ni se concederán exenciones en relación con las mismas.

2. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de:

- Personas físicas o morales.
- Instituciones oficiales o privadas.

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

Todo lo anterior significa fortalecer económicamente al municipio y que se acabe de golpe con los privilegios fiscales a diversas dependencias oficiales federales y estatales e incluso a personas físicas o morales privadas que gozaban de tales exenciones.

Implica, por otra parte, que en las leyes federales y las leyes estatales se limpien las aludidas exenciones, adecuándose al texto constitucional.

Este punto fue un reclamo especial de los municipios respecto del privilegio que en diversos gravámenes municipales se favorecía al sector oficial o a las paraestatales como TELMEX, C.F.E., FERTIMEX, INFONAVIT, FOVISSSTE, secretarías de estado, etc. e incluso instituciones privadas de asistencia social o de promoción de la cultura.

En lo relativo a los bienes de dominio público no existe precisión en las leyes de cuál es un bien del dominio público; esto lo pueden aprovechar los municipios para cobrar por todos y sólo que se ventile en juicios y de aquí a que se reformen las leyes, se podrá fincar jurídicamente el cobro.

Ultimo párrafo

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Aquí también se distinguen tres aspectos de interés:

1. Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingreso 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 supuesto legales que en lo fiscal refleje la Ley de Ingresos Municipal.

Asimismo, como las legislaturas locales serán las que determinen las bases, montos y plazos en que se distribuirán las participaciones federales, se podrá proporcionar al municipio la información relativa al monto que alcanzarán los ingresos disponibles por dicho concepto durante el ejercicio fiscal de referencia. Para el caso de las participaciones estatales regirá el mismo principio técnico.

2. 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 formulación; 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 la burocracia municipal; 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.

3. Estas acciones en favor del municipio

proporcionarán las bases generales en materia de ingresos y de gasto y coadyuvarán a que las legislaturas locales puedan ejercer la facultad de fiscalización, consignada en sus respectivas leyes orgánicas del poder legislativo locales. Facultad integrada hoy al texto constitucional que señala que las legislaturas locales revisarán las cuentas públicas municipales.

Respecto de la cuenta pública municipal, se puede afirmar que es el documento que contiene el análisis comparativo del presupuesto autorizado con respecto al presupuesto ejercido. Se explican, asimismo, las diferencias que puedan haber surgido y se justifican en función de los objetivos que se haya planteado la administración municipal en turno y también en función de las demandas o necesidades de la población que fueron atendidas y que hubieren generado dichas diferencias.

La cuenta pública es la síntesis de la evaluación de todas las acciones del gobierno municipal y de la implementación administrativa para llevarlas a cabo, ya que en ella se presentan una relación de todas las operaciones de ingreso y de egreso por conceptos de ley y partidas presupuestales respectivamente, acumuladas durante el ejercicio presupuestal correspondiente.

Por otra parte, refleja la orientación de las diversas políticas de servicios para el bienestar de los habitantes de la comunidad, a los que sirve y representa la autoridad municipal.

La cuenta pública refleja los siguientes aspectos.

- a. En los ingresos:

- La forma en que se aplicó la ley de ingresos.
- La forma en que se realizó la fiscalización.

- Los estímulos aplicados a promover la actividad económica.
- El monto total de los ingresos.
- La forma en que se cumplió con la coordinación fiscal.
- El uso del crédito.
- La colaboración ciudadana en el financiamiento de los servicios públicos.

b. En los egresos:

- La forma en que se cumplió con los programas de obras y servicios públicos.
- El monto total del gasto.
- La estructura del gasto público municipal, destacando el gasto destinado a obras, servicios públicos, nómina y deuda pública.

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.
- Regularizaciones.
- Las reservas territoriales.
- Las reservas ecológicas.

En los términos de las leyes federales y estatales relativas a la materia.

6. La Implementación de la Reforma

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

particular, el nuevo enfoque del precepto constitucional.

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

1. El jurídico, que se refiere a la adecuación de las leyes locales al texto constitucional.

Es decir, la adecuación que deba hacerse a: 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 fraccionamientos 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.

2. 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.

3. Un mecanismo que agilizaría el proceso de cambio lo constituyen los "convenios" recomendados en el propio texto constitucional, mediante los cuales se concerta la participación conjunta estado-municipio.

Sin embargo, el gobierno de la República conciente de que el cambio que representaba la reforma se tendría que dar a través de un proceso integral, instrumentó que participaran tres secretarías a las que convocó y comprometió en la tarea el propio presidente de la República.

Ellas fueron: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Gobernación, que tenían la tarea de organizar grupos de trabajo para el estudio y la puesta en marcha de la implementación correspondiente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público integró para el caso comisiones con representantes de la propia S.H.C.P. y de las secretarías de finanzas y tesorerías de los estados donde se ventilaron los asuntos financieros y cuyos trabajos concluyeron: en la elaboración de los formatos de convenios de colaboración entre los estados y sus municipios en materia de administración del impuesto predial y otros gravámenes a la propiedad raíz; las adecuaciones de las constituciones locales en materia hacendaria; las adecuaciones a las leyes fiscales locales de carácter municipal y la adecuación a la Ley de Coordinación Fiscal, entre otros aspectos de importancia.

Esto se traducía al final de cuentas en una sustancial mejoría económica para los municipios, a través de las participaciones federales. Este fue el objetivo de la reforma.

La Secretaría de Programación y Presupuesto orientó los trabajos a fin de que se normaran, a nivel administrativo, los aspectos relativos a la participación que los municipios tendrían en el proceso de asignación de las prioridades de inversión y, a la vez, inició trabajos de divulgación de cuestiones municipales a través de la revista "Fortalecimiento Municipal".

La Secretaría de Gobernación, por su parte, abrió de nuevo el proceso de la consulta popular iniciada por Miguel de la Madrid, convocando en todo el país a los estudiosos de las cuestiones municipales en cuatro ciudades: Mazatlán, Veracruz, Saltillo y Toluca, donde fluyeron propuestas de implementación de la reforma en los más variados temas, tales como:

- El fortalecimiento político del municipio.
 - La estructura y modernización del esquema administrativo.
 - La actualización de leyes y reglamentos en que fundamenta su acción el municipio.
 - El establecimiento de convenios con la federación y los estados.
 - Mayores porcentajes de las participaciones.
 - La capacitación y la seguridad jurídica y social de los trabajadores.
 - La colaboración ciudadana.
 - La participación de los municipios en la planeación, ejecución y vigilancia de las obras públicas.
 - El fortalecimiento de las delegaciones y agencias municipales.
 - El verdadero dominio del municipio sobre su patrimonio.
 - El establecimiento de empresas paramunicipales eficientes, para la prestación de los servicios públicos.
- Etc., etc.

Y después de todas las tareas de recopilación, análisis y divulgación de dichos trabajos, la Secretaría de Gobernación acaba de anunciar la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), que tendrá como objetivo el fomento de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

Realizará, entre otras funciones, las relativas a coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal; operar un sistema nacional de fomento a la reforma municipal, que permita proporcionar a los municipios servicios de información, docu-

mentación y difusión, que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia y tecnología básicas.

7. Hacia una Evaluación

Todo proceso requiere de que se evalúe, se analice en qué se ha quedado corto y en qué casos se ha ido más allá de lo deseable y, por supuesto, propiciar que se dé cabida a un proceso de reajuste.

Hasta ahora, es claro el empeño de Miguel de la Madrid, presidente de México, por llevar la implementación de la reforma municipal como fue concebida y plasmada en el nuevo texto constitucional y vigorizar la capacidad política y financiera de los municipios.

Pareciera ser que, con el tratamiento de todos los aspectos tratados, el gobierno se estuviera aproximando a la solución de la tarea.

La verdad: la reforma municipal fue profunda y compleja.

Existió desde el principio desconocimiento sobre su implementación, sobre el cómo concretamente, el cuánto o hasta dónde y el cuándo exactamente se darían los cambios para fortalecer al municipio sin trastocar la soberanía de los estados.

Quedó igualmente claro que en el momento que se dio la reforma constitucional no existían los avances en cuanto al desarrollo de sistemas y procedimientos a seguir para la administración municipal.

Los trabajos de la consulta popular marcaron de manera especial la amplísima gama de temas que deben estudiarse con profundidad y seriedad, por quienes conozcan de cada uno de aquéllos.

Se tornó más compleja aun la expectativa de evolución del propio proceso y aún ahora pareciera ser que ninguna de las de-

pendencias involucradas encontrara la salida adecuada.

Y luego apunta el pendiente de que si para atender el problema se empiezan a crear organismos de apoyo municipal que se establezcan en el centro (D.F.) y formado por profesionales de reconocido prestigio, con experiencia en materia de administración municipal que no va más allá de ensayos teóricos, lo que puede suceder es que se estará ampliando más la burocracia centralizada que conoce el municipio a control remoto.

Por otro lado, la mejoría financiera de los municipios es evidente.

Los municipios tienen hoy más recursos económicos que antes de la reforma, reforzado por las acciones de descentralización que tanto la federación como los estados están realizando a favor de sus municipios, lo que propicia una mayor e inmediata disponibilidad de recursos financieros.

Sin embargo, a pesar de que lo descrito constituye un paso firme para el logro de un desarrollo regional más equilibrado y una mayor eficiencia en el financiamiento de la acción pública, el problema estriba —como se mencionó antes— en la falta de capacitación de las administraciones públicas municipales.

Es claro que la mejoría económica combinada con mayores ingresos, cubre sólo parte del proceso de financiamiento, el cual se complementa necesariamente con procedimientos más afinados para su administración.

Lo cierto es que aun cuando los responsables de la administración de cualquier municipio del país —entre ellos los presidentes municipales, regidores y funcionarios de primer nivel— (se supone que son los más capacitados y enterados en la técnica administrativa) —y aun cuando se cuente con una clara orientación de lo que debe hacerse en el municipio por sus autorida-

des para mejorar el uso de los recursos públicos, es decir, para lograr un financiamiento más eficiente, las administraciones municipales no han entendido el espíritu político del contenido del artículo 115 constitucional y por ello es letra muerta el texto de la fracción III del citado ordenamiento, que precisa cuáles son los servicios públicos a que está obligado prestar el municipio.

Existe por otro lado en los municipios del país —y desde el más grande hasta el más pequeño económicamente— una persistente desviación de recursos o acciones de gobierno que no son de su competencia constitucional, lo que deteriora sensiblemente el esquema financiero del país.

Por ejemplo: En zonas de alta densidad demográfica, la problemática de vivienda propicia que algunas autoridades municipales adquieran, ante la población, el compromiso de realizar diversas aportaciones para la edificación de "X" número de unidades de vivienda.

Cualquier acción de gobierno o administrativa que comprometa ingresos tributarios, bienes patrimoniales o gasto público del municipio en esta tarea de vivienda, se estará realizando al margen de la constitución.

Para resolver la problemática existen organismos oficiales del gobierno federal y estatal.

El municipio sólo podrá apoyar las acciones de viviendas: asesorando programas de autoconstrucción; cobrando los derechos de licencias de construcción hasta en el 50 por ciento, pero sin exenciones; y proporcionando e incluso ejecutando por cuenta propia las obras de apoyo a los servicios públicos.

Otro ejemplo: Las autoridades municipales (cabildo o los presidentes municipales) tampoco podrán tomar decisiones de

adquirir bienes y servicios de cualquier naturaleza, que no vayan a ser empleados de inmediato en la prestación de alguno de los servicios públicos citados en la fracción III del artículo 115.

Por lo tanto, no será justificable que el municipio actúe como empresa de fines privados y adquiera bienes patrimoniales, sólo por el hecho de que ofrezcan ventajas de mercado relativas al precio, a la localidad, a la naturaleza del bien, etc.

De otro modo, no podrá adquirir bienes que representen ventajas de mercado y que no se vayan a ocupar para producir servicios públicos.

El ejercicio de facultades constitucionales en el sentido de lo que establece la fracción IV, por medio de la cual los cabildos aprueban sus presupuestos, debe enmarcarse dentro del contenido de la fracción II, en lo relacionado con el uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales que generan derechos —equivalentes económicamente a una renta— y en el espíritu de la fracción III.

Dicho de otro modo: las autoridades municipales están facultadas y obligadas a utilizar todos los recursos del municipio, para producir sólo los servicios públicos que marca la constitución y no para financiar otras acciones.

El contar con mayores recursos financieros a la vez que desconocer el sentido del mandato constitucional que regula la vida municipal, ha propiciado que en las administraciones municipales se presenten desviaciones en el ejercicio del gasto público municipal y en el uso de bienes patrimoniales que se traducen en actos que, conforme a la legislación vigente, se pueden tipificar en el delito de peculado.

Se realizan acciones que parecen buenas o que son buenas socialmente, pero que no se ajustan a derecho y por tanto, los con-

gresos locales no tendrán capacidad técnica para aprobar la cuenta pública como lo establece la propia constitución.

Otro defecto que aparece con la combinación de contar con mayores recursos a la vez que desconocer el sentido del mandato constitucional que regula la vida municipal, por parte de las autoridades municipales, se relaciona con la construcción y puesta en marcha de obras que dejan mucho que desear, respecto a la capacidad técnica y administrativa de establecer correctamente las prioridades de gasto. Tal es el caso de obras no indispensables en las circunstancias actuales o de obras de ornato, etc.

Lo más grave, dentro de este esquema, es que servicios públicos señalados con toda precisión en la constitución como responsabilidad directa de los municipios y además de un impacto social singular como el de seguridad pública, el de agua potable, alumbrado público, la basura, el abasto, etc. —particularmente en colonias de la periferia de las ciudades— no se están prestando con eficiencia o se están olvidando, lo que lleva a un cada vez más creciente malestar social.

En esta apatía que se da a estos servicios influyen los siguientes elementos:

- Los esfuerzos tan importantes que deben realizarse para mantener y mejorar la cantidad y calidad de los servicios, a lo que muchos administradores “le dan vuelta”.
- El crecimiento desmedido de los costos totales y de los costos marginales que generan la producción de una nueva unidad del servicio.
- El período de tiempo que tarda en gestarse desde el proyecto hasta la puesta en operación del servicio (se puede correr el peligro de que transcurran los tres años del gobierno de una administración y no se note lo que se está haciendo).
- Implica también nuevos esfuerzos en materia administrativa, para conservar el servicio en las condiciones actuales.

Ante esto, las administraciones municipales reflejan su nivel de incompetencia y la problemática va agravándose cada vez más.

Se busca, pues, una salida que en el mejor de los casos coadyuve a que se tomen decisiones de canalizar recursos financieros a obras que no están en la esfera de la competencia constitucional del municipio y que otras muchas veces se traducen en acciones y obras sólo para salir del paso.

La Paradoja

Todo ello produce una paradoja en el financiamiento municipal: En época de crisis, de problemas de empleo productivo y de escasez de recursos, el gobierno municipal viene gastando los excedentes del presupuesto en conceptos no prioritarios: antes no alcanzaban los raquíticos recursos y ello encubría la incompetencia administrativa de muchos responsables de administraciones municipales; hoy, que se tienen excedentes presupuestales vía la coordinación fiscal y el incremento de participaciones, se carece de los conceptos prioritarios en los que se deben canalizar eficientemente los recursos financieros.

8. Los Límites

Existen límites a la reforma que lejos de soslayarse deben identificarse, estudiarse y sobre todo, buscar las soluciones a favor del municipio.

Hasta ahora —1984— todo está muy bien, sólo que no olvidemos tres cosas fundamentales:

- Que somos muy malos administradores.
- Que conocemos poco del municipio (a pesar de lo que se asegure).

— La corrupción.

Los límites que se presentan a la reforma se dan a partir de lo anterior y se localizan particularmente en:

- a. La actitud política de algunos gobernadores.
- b. Las estructuras administrativas de los estados y las leyes que las rigen.
- c. Las estructuras administrativas de la federación y las leyes federales que las rigen.
- d. Las estructuras combinadas de la federación y de los estados.
- e. Las estructuras administrativas de los propios municipios.
- f. La burocracia en la federación, los estados y los municipios.

a. La actitud política de algunos gobernadores

El gobernador es el jefe político de su estado y en lo que sucede en sus municipios actúa siempre como el personaje principal, por lo que interviene fuerte y directamente en las negociaciones con las estructuras básicas del partido político desde la nominación de los candidatos a las presidencias municipales. Esto es comprensible para lograr un correcto manejo político bajo ciertas condiciones que se presentan en sus mandatos constitucionales.

Pero, esto mismo, el que el éxito político del gobernador se mida en función del control absoluto que ejerce sobre los presidentes municipales, bien puede reportar beneficios a los municipios; o, por el contrario, establecer limitaciones severas a dichos beneficios en función del propio interés político del gobernador en turno; igualmente, la posibilidad de atar fuertemente a los presidentes municipales y dejarles

muy poca libertad de manejo político y menos aun del manejo administrativo; y, luego, en ese esquema se llega al extremo de que sólo se resuelvan los problemas en los casos en que el gobernador da su consentimiento.

Pareciera que una actitud de esa naturaleza, por parte de un gobernador, es desleal al propio sistema y contrario al espíritu del precepto constitucional de lograr la descentralización de la vida nacional y la vigorización del municipio.

Con ello, se dejan pocas opciones a los presidentes municipales de que tomen en serio su tarea política frente a los habitantes de sus comunidades.

Debe de entenderse, por otra parte, que la reforma procura la distribución adecuada de facultades y responsabilidades entre los gobiernos federal, estatal y municipal y que no pretende trastocar la soberanía de los estados ni las facultades políticas y administrativas de ninguna de las instancias de gobierno y menos aun disminuir la importancia que debe tener en su estado la figura política de un gobernador.

b. Las estructuras administrativas de los estados y las leyes que los rigen

Las estructuras administrativas de los estados y las leyes que los originaron y las rigen, representan por su contenido una clara invasión de facultades que efectúan los estados respecto a sus municipios.

Como se mencionó con anterioridad, la reforma ofrece la posibilidad de que para cada instancia de gobierno —federal, estatal o municipal— se establezcan con la mayor claridad la distribución de competencias, y esto mismo implica que se modifiquen una gran cantidad de leyes estatales que rigen las estructuras administrativas en los estados y que significan fuertes ataduras a los municipios en lo fiscal, en materia de urbanización, en lo relativo a diversos

servicios, etc.

Ejemplos de cómo las estructuras administrativas de los estados facilitan que las facultades otorgadas a los municipios, vía constitución —concretamente por la reforma— se ven echadas a un lado o tibiamente aplicadas, se pueden observar en lo relativo a los convenios celebrados entre los estados y sus municipios, referidos a la administración de los gravámenes a la propiedad raíz y el impuesto predial, donde en muchos casos los municipios sí solicitaron el apoyo administrativo de la estructura administrativa estatal, pero donde también en muchos casos fueron sometidos y así el éxito político se midió por el número de municipios que firmaron dichos convenios.

Otro ejemplo se refiere a que las facultades otorgadas a los municipios en atención a la fracción V del artículo 115 constitucional, relativas a las materias de urbanización, los asentamientos humanos, la creación de reservas territoriales, la constitución de reservas ecológicas, etc., se hicieron a un lado a pesar de la reforma y para poder lograrlo se han implementado órganos de la administración estatal, que en algunos casos siguen siendo las dependencias de planeación y urbanización estatales y en otros se crearon ex-profeso órganos responsables del tratamiento de aquellos asuntos.

c. Las estructuras administrativas de la federación y las leyes federales que las rigen

Una situación similar a lo anotado en el punto anterior respecto de lo estatal sucede a nivel federal.

Sólo a guisa de ejemplo, se puede señalar que la situación se recrudece en la forma como se manejan las empresas paraestatales y descentralizadas del sector público federal, con prepotencia frente a los gobiernos estatales y sin límites de autoridad frente a los municipios, invocando en su actitud el interés público y al amparo de sendas leyes federales.

Y lo mismo sucede con las actitudes de las secretarías federales, donde las estructuras administrativas estatales se sujetan y a los municipios poco o nada se les considera y las actuaciones administrativas se fundamentan en las leyes federales de la materia que se trate.

d. Las estructuras administrativas federal y estatal combinadas

La combinación de lo que sucede en las estructuras administrativas tanto federales como estatales, más bien pareciera que actuara contrario a la reforma y no sólo eso, sino que con ella y a pesar de ella, la federación y los estados interpretaran que el objetivo es atar al municipio, limitando hasta donde sea posible las facultades políticas consagradas en la constitución.

e. Las estructuras administrativas de los propios municipios

Es un hecho que dentro del esquema que se ha venido analizando —y donde sólo la federación y los estados tienen facultades para legislar—, las leyes estatales que rigen la vida municipal son anacrónicas y que por el avance social, económico, tecnológico y político que ha registrado el país, reglamentan a sujetos y objetivos cuyas figuras son inexistentes hoy en día.

Se da el caso en algunos estados en que se desconoce la existencia de leyes sustantivas en materias como la hacendaria y la fiscal, relacionadas en forma estrecha con el proceso financiero; y que cuando existe un cuerpo de leyes, éstas reflejan la escasa atención de parte de los cuerpos legislativos para que se cumplan los requisitos jurídico-doctrinarios de forma, estructura y sentido de la ley; mucho menos preocupados han estado en el pasado por actualizar el contenido jurídico de dichas leyes.

En otros casos, que son más frecuentes, no existen reglamentos municipales que regulen las acciones administrativas.

Y, en este estado de cosas, se puede decir fácilmente el tremendo deterioro de las estructuras administrativas municipales.

Otro límite se relaciona con la pobreza de los municipios, que viene asociada en buena medida con la ubicación geográfico-política, que propicia que aquéllos mejor dotados en infraestructura y recursos naturales en consideraciones de estrategia política y de diversos intereses, resulten más beneficiados. En el lado opuesto, los municipios más alejados de los centros de decisión política y con menor o paupérrima dotación de recursos naturales e infraestructura, cada vez se irán empobreciendo más.

f. La burocracia en la federación, los estados y los municipios

Con el correr de los años, la burocracia federal se ha dedicado al estudio de lo federal y a procurar cada vez más ampliar la base de las operaciones administrativas del Estado, como rector de la política y de la economía nacionales. En ese empeño ha estructurado y apoyado iniciativas que sometidas al proceso legislativo adquieren carácter normativo o de ley, en la cual de manera cada vez más notable se viene apoyando, en un proceso que se afina con el tiempo.

En cuanto a distribución de facultades, ha cedido a la burocracia estatal asuntos que por su carácter eminentemente regional y de escasa importancia política y por simple coyuntura le resulta conveniente.

En cambio, ha demostrado incompetencia, desconocimiento y despreocupación de lo que acontece en la circunscripción territorial que se conoce como municipio. No pasando de proclamarlo como la célula del sistema y dejarlo que siga existiendo en el olvido.

La incompetencia se ve acompañada de una actitud renuente a trabajar por el mu-

nicipio y adquirir desde luego la experiencia suficiente que pudiera orientar las investigaciones en la materia. La renuencia resultará obvia cuando como burocracia federal puede lograr:

- La protección de una ley federal que reglamenta las relaciones laborales de manera especialmente favorable.
- Adecuados sueldos.
- Prestaciones muy diversas (financiamientos, vehículos, gastos, etc.).
- Estabilidad en el empleo y sistema de jubilaciones.
- La posibilidad de preparación en el extranjero, lo que significa becas, viajes y la seguridad de que al retorno se contará con un buen empleo e ingreso.
- La posibilidad, en lo individual, de ganar imagen profesional y política de importancia nacional.

Asimismo, por su número representa un porcentaje importante en el total de la fuerza de trabajo empleada en el país y esto en la política significa para sus dirigentes una fuerte capacidad de negociación de posiciones importantes como gubernaturas, diputaciones, lugares en el senado, etc. Al margen de todo, representan una fuerza política.*

Así, para cualquier burócrata federal pasar a trabajar al municipio le resulta poco atractivo y por tanto, está lejos el día que lleguen a conocer a fondo la verdadera problemática municipal, en tanto no se enfrenten a ella como funcionarios.

Y la tecnología administrativa, que se ha desarrollado a nivel de la administración federal, por especializada y por la situación descrita está igualmente lejos de poder aprovecharse para la administración municipal.

*La burocracia federal alcanza los 2.5 millones de personas.

La burocracia en los estados igualmente ha procurado acoplar leyes a la base de sus operaciones administrativas, en el empeño de regir la política y la economía en sus entidades.

Igualmente, por otra parte, se cobijan en una ley estatal que reglamenta las relaciones laborales en forma favorable, aun cuando exista una diferencia importante de desventaja en prácticamente todos los aspectos respecto de la burocracia federal.

Pero para un burócrata estatal también le resulta poco atractivo pasar a trabajar al municipio.

Existe un último aspecto que cabe destacar de la actitud que los burócratas federales y estatales han tenido frente a la implementación de la reforma: los que han sido responsabilizados por el presidente Miguel de la Madrid para esta tarea, se han encargado de estudiar los puntos de la reforma y sobre ellos han volcado un sin número de posibilidades de interpretación a favor de que el proceso de cambio se dé con tibieza, procurando desentenderse del contenido del texto constitucional y, en casos extremos, cambiando de giro el significado de dichos puntos constitucionales.

Con esa actitud cerrada de interpretar los puntos constitucionales en forma por demás equívoca, demuestran que no quieren ceder al municipio las facultades que la propia reforma redistribuye.

Para la burocracia municipal el estado de cosas poco ha cambiado, le siguen afectando las mismas condiciones que vivía antes de la reforma.

Poco significativa en número; atomizada y dispersa por todo el país en más de 2,300 municipios; sin lazos comunes de unión; con escasa escolaridad; ante una realidad caracterizada de inestabilidad en el empleo, con salarios por debajo de los mínimos regionales y completamente desorganizada a

nivel de los estados y en el país, poco o nada se le considera su opinión o su experiencia en la búsqueda de soluciones, en la que están empeñados los que implementan la reforma.

Cabe agregar que dentro de la burocracia municipal el personaje central es el presidente municipal y que le acontecen tres aspectos:

- Cuando llega por lo general no sabe ni conoce qué es el municipio.
- Cuando llega con cierta experiencia municipal por haber sido regidor o funcionario, de todas formas su presidente municipal absorbente no le permitió suficiente radio de acción y de todas formas conoce poco de lo que es el mando del municipio.
- Y, luego, el período constitucional de tres años coadyuva a que cuando empiezan a reflexionar la propia experiencia que están viviendo, el tiempo se acabó.

Y éstos son los principales límites que el propio sistema ha impuesto a la reforma, a su implementación y a su pronta vigencia; una reforma cuyos efectos no han querido ser comprendidos y cuyo avance está deteniéndose.

Conclusiones

No se olvide, pues, —y en ello se tiene experiencia— que a pesar del compromiso político del ejecutivo federal para la implementación de estos programas, del compromiso que puedan tener los gobernadores de los estados, de la disponibilidad de planes y programas eficientes y pragmáticos, de la esencia eminentemente de índole política de los propios programas, no garantizarán por sí solos el éxito de los objetivos y el que se alcancen las metas propuestas.

La cuestión estriba más bien en que todos los comprometidos en la tarea enten-

dieran primero la trascendencia de los programas; el compromiso con el pueblo; el deber ineludible que tienen de mejorar su propia capacitación en la rama que estén trabajando y que se debe ser honesto en todo, empezando por reconocer y superar los propios límites personales.

Lo más importante de este recuento es que tengamos conciencia de que se cuenta con:

- La vigencia de una reforma municipal de mucha trascendencia política y de fuertes implicaciones sociales, que abre un mundo de posibilidades financieras al municipio; al financiamiento del desarrollo municipal; del desarrollo regional y con ello, al financiamiento del desarrollo del país. Todo ello a través del desarrollo técnico-administrativo y la capacidad de reglamentación subsecuente, a fin de que estas mejoras adquieran la normatividad indispensable.
- También es importante reconocer que la reforma con su carácter fuerte en lo político y en lo financiero, empieza a trazar claramente el rumbo.
- Ahora es indispensable que se reglamente el contenido del artículo 115 constitucional, en sus principales aspectos:

Financiero.— Que los ingresos fiscales, el patrimonio y el gasto público municipal se sujeten a desarrollar las acciones de gobierno y administrativas, que son de su estricta competencia por mandato constitucional; es decir, los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115.

Que en materia de exenciones se precise el concepto de bienes de dominio público de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Respecto a las participaciones, se preci-

sen las formas en que los municipios conozcan los montos de las mismas, a tiempo para preparar sus presupuestos.

Igualmente, se precise en ley reglamentaria el proceso a seguir en materia de rendición de cuenta pública ante las legislaturas locales.

Todo para que el financiamiento municipal se ajuste a derecho.

Urbano.— El control del uso del suelo; el control de la urbanización; la creación de reservas territoriales y reservas ecológicas; la vigilancia de obras públicas, de las que se ejecuten por el sector paraestatal, así como las edificaciones realizadas por los particulares.

- Que se avance en el desarrollo de técnicas de administración de los servicios públicos, para que se presten con mayor eficiencia, mejorando la calidad de la vida.
- Que se desarrollen los procedimientos administrativos apoyados en la elaboración de manuales de operación y de reglamentos internos de trabajo.
- Que se intensifique la capacitación a los servidores públicos municipales en todas las tareas que deben desarrollar.
- Que las leyes federales y estatales se afinen para que establezcan con la mayor claridad la distribución de competencias federales, estatales y municipales.

Ya se dio el gran paso: la reforma constitucional.

Es inaplazable la capacitación y la reglamentación en la implementación de todo el proceso.

La federación y los estados no cederán

nada a los municipios. Corresponde, por el contrario, a los municipios hacer valer en toda la extensión posible las implica-

ciones políticas, financieras y sociales del programa nacional de financiamiento del desarrollo y el artículo 115 constitucional.