

Algunos Aspectos de la Problemática de la Hacienda Pública Municipal

Salvador Santana Loza

1. Introducción

La administración municipal tiene establecidos sobre bases constitucionales, una serie de cometidos entre los que destacan: la prestación de los servicios públicos municipales; la planeación y administración del desarrollo urbano municipal; el control y vigilancia de la utilización del suelo; la creación y administración de reservas ecológicas; la promoción cívica cultural, asistencial y social de la comunidad municipal, así como la promoción del desarrollo de la economía del municipio en la medida de sus atribuciones; la regulación de actividades concretas de los particulares que se expresa en actos de autorización, permisivos o prohibitivos, así como en actos de inspección o vigilancia; y, finalmente, podremos resumir que la administración pública municipal tiene como cometido general la aplicación de las leyes y reglamentos municipales, y en colaboración con los otros niveles de gobierno, las demás normas jurídicas que así lo establecen.

Los recursos materiales del municipio están representados por el conjunto de bienes que integran el patrimonio municipal tanto de domi-

nio público como de derecho privado. Sus recursos financieros en su acepción estricta, están constituidos por sus ingresos en sus diversas categorías y por los recursos provenientes del endeudamiento público del municipio. Sus recursos humanos se componen por los servidores públicos del municipio y en alguna medida por la propia ciudadanía cuando realiza tareas de colaboración en las funciones pública o en la prestación de los servicios públicos municipales. Finalmente, sus recursos técnicos están representados por su infraestructura organizada y administrativa, y por la tecnología empleada en la prestación de los servicios públicos municipales.

En la composición de la Hacienda Pública Municipal están implícitos las decisiones fundamentales del programa de gobierno relativas al financiamiento del ente municipal, de contenido político, económico y social; están contenidos aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos del poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre éstos y los particulares o gobernados, aspectos que constituyen el marco limitativo dentro del cual ha de

moverse la Administración Hacendaria Municipal.

Aunque, las funciones hacendarias no se identifiquen necesariamente con la competencia de una dependencia administrativa en particular, sin embargo, es posible delimitar sus partes y lo que es más, resulta indispensable hacerlo a fin de analizar su desarrollo dentro de cada organización administrativa en particular; es por ello que para efectos de este trabajo, la consideramos dividida en: Ingreso, Egreso, Deuda y Patrimonio.

Existe una tendencia generalizada en los municipios a integrar las funciones hacendarias de ingreso, egreso, deuda pública y, en menor medida, la de patrimonio bajo la responsabilidad fundamental del órgano hacendario; es decir, la Tesorería Municipal.

En el contexto en que acabamos de ubicar la Hacienda Pública Municipal, nos ocuparemos a continuación del análisis de alguna problemática detectada, buscando compartir con ustedes algunas inquietudes al respecto, en materia de Ingreso, Egreso y Deuda Municipal.

2. PROBLEMÁTICA DE LOS INGRESOS

En el sistema del ingreso considero importante abordar aspectos relacionados con la problemática más común en materia de su legislación, donde destaca la relativa a las leyes de Ingresos Municipales.

2.1 Problemática de las Leyes de Ingresos Municipales

Uno de los principales problemas que aquejan a las autoridades municipales, en el aspecto financiero, lo constituye la insuficiencia de recursos económicos, los que se obtienen en niveles inferiores a los requeridos para cubrir sus necesidades en materia de gasto y, no obstante que las percepciones derivadas de los Convenios de

Coordinación Federación-Estados se han fortalecido considerablemente, es preciso que también se optimicen aquellas fuentes cuyo rendimiento se da en razón directa de los esfuerzos que la propia administración municipal realiza tanto en aspectos operativos como de normatividad y dirección. Los ingresos derivados de estas fuentes se ha dado en llamarlos "Ingresos Propios", y comprende los derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales.

Sobre el particular analizaremos algunas de las principales causas del escaso rendimiento de las fuentes de ingresos municipales distintas a las participaciones y proponer alternativas para mejorar dicho rendimiento.

A priori, pudiera afirmarse que la escasez de recursos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipales se debe a dos causas principalmente:

- a) Ausencia del poder tributario del gobierno municipal.
- b) Poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal.

En torno a las dos vertientes enunciadas anteriormente, habremos de explorar, con el propósito de determinar de qué manera intervienen directa o indirectamente en la escasa obtención de recursos municipales.

2.1.1 Ausencia del Poder Tributario del Gobierno Municipal

Como sabemos, recibe el nombre de poder tributario la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas. El poder tributario tiene un carácter consubstancial al Estado, pues por su naturaleza misma el Estado tiene encomendadas tareas que debe realizar para que la sociedad civil pueda encontrar

organización y vida.

Lo anterior está dirigido en principio al Estado Federal y es válido también para las Entidades Federativas, ya que para ambos niveles de gobierno en sus respectivas constituciones se otorgó al Poder Legislativo la facultad de establecer tributos, sólo que a los congresos locales, como ustedes saben, el poder tributario se concede con una cobertura mayor que traspasa su propio ámbito tributario y se extiende al nivel de gobierno municipal; es decir, los tributos municipales se decretan por los Congresos Locales.

La propia Constitución Federal en el artículo 115 dispone en el último párrafo de la fracción IV: "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". Resulta que los municipios carecen de poder tributario; sin embargo, como veremos posteriormente, están provistos de Competencia Tributaria que consiste en aplicar las leyes para recaudar el tributo cuando se ha producido un hecho generador.

El ejercicio del poder tributario en materia municipal por parte de los congresos locales, traducido en la aprobación de la Ley de Ingresos de cada uno de los municipios, en la práctica ocasiona problemas que sin duda se reflejan en la menor obtención de ingresos por parte de los municipios, siendo los más frecuentes:

1. Que las legislaturas de los Estados autoricen una sola Ley de Ingresos para todos los municipios de la entidad o bien que agrupen a estos por región o atendiendo a otros criterios y les autorice una Ley de Ingresos para cada grupo, careciendo por tanto los municipios de una ley individual adecuada a su propia realidad y características especiales de cada uno de ellos.

2. En varios estados no se tiene visto con claridad cuál es la materia que debe contener la Ley de Ingresos dentro de los documentos que

conforman el sistema jurídico fiscal de los municipios, propiciando esto que en ocasiones se encuentren disposiciones de procedimiento o sustantivas (que serían materia de Código Fiscal y Ley de Hacienda Municipal) dentro de las leyes de ingresos municipales. Hay casos extremos en que se contemplan en las leyes de ingresos disposiciones no hacendarias que son materia de otros cuerpos normativos o de reglamentos municipales.

3. En casi la totalidad de los estados del país coincide la normatividad en facultar a los municipios para presentar sus iniciativas de Ley de Ingresos; sin embargo, en la práctica los municipios no ejercen esta atribución a plenitud, en la mayoría de los casos porque existe una tutela muy marcada por parte de los congresos locales que hacen señalamientos previos a las autoridades municipales acerca del contenido del documento que como iniciativa deberán presentar, habiendo casos extremos en que se les induce a los municipios un documento completo que habrá de ser íntegramente presentado como iniciativa, sin dar oportunidad a que cada municipio plasme en su Ley de Ingresos sus propias necesidades de recursos, o bien establezca aquellos gravámenes que por las propias características del municipio sean más factibles de obtener rendimientos aceptables.

Este problema se debe principalmente al agrupamiento de que hablábamos en el punto número 1; es decir a que se publica una ley para varios municipios o aún para la totalidad de un estado, lo que hace prácticamente imposible que se puedan atender las necesidades particulares de determinados municipios que chocarían de plano con la realidad de los otros que integran el mismo grupo.

Respecto a los criterios de agrupamiento, como en la generalidad de los casos se toma como indicador la importancia económica de los municipios que integran cada grupo, dejando de lado otros elementos importantes de discriminación.

4. Para el señalamiento de cuotas en la Ley de Ingresos, las legislaturas toman en consideración la importancia económica de los municipios

agrupados bajo ese criterio, señalando en consecuencia cuotas más altas a los municipios de mayor capacidad económica y cuotas más bajas a municipios de menor capacidad económica, sin tomar en consideración que en muchas de las ocasiones en municipios económicamente débiles, el costo de los servicios públicos resulta más elevado y en consecuencia los derechos que para resarcirse de tales erogaciones se fijan en la Ley, deberían ser superiores. Esto trae como consecuencia que la brecha que separa a los municipios de diferente grupo sea cada vez mayor.

Este problema se agudiza, alcanzando niveles críticos al analizar el criterio que se sigue en muchos de los casos para incrementar año con año las cuotas de los tributos de la ley, el cual consiste en fijar incrementos porcentuales variables, siendo mayores para los municipios de mayor importancia económica y menores para los de más escasos recursos, resultando que la brecha a que aludíamos en el párrafo anterior, crezca considerablemente.

Sin embargo, aun a los municipios más importantes económicamente, no se les autoriza casi en ninguno de los estados los incrementos adecuados para nivelar su situación financiera ni siquiera en los derechos cuyo monto es recomendable que se fije en razón de los incrementos habidos en los gastos que ocasiona la prestación de los servicios públicos.

Este tratamiento que se da a los municipios, anula el entusiasmo de las autoridades hacendarias municipales para proponer iniciativas analizadas concienzudamente, prefiriendo dejarse llevar por la inercia, ante la realidad de que sólo aquellos municipios de alto poder de negociación política, podrán lograr alguna consideración a sus proyectos en esta materia.

5. Cuando se pretende reformar la Ley de Ingresos de un municipio por causas que justifiquen plenamente tal reforma, encuentran los municipios obstáculos insalvables que pueden consistir en:

a) El congreso se encuentra en período de receso que en la mayoría de los estados es medio año o más, quien tiene la facultad de convocarlo a período extraordinario que para estos efectos generalmente es la Comisión Permanente, no considera que estos asuntos contengan la justificación suficiente como para convocar a legislar al congreso.

b) El otro obstáculo consiste en que aún estando el congreso en período de sesiones, el municipio que presenta la iniciativa forma parte de un grupo de municipios que comparten la misma ley y que resultarían afectados con la reforma que no a todos beneficia; ante tal problema, generalmente se opta por no aceptar la modificación o por disuadir al municipio interesado de su propósito de reformar la Ley de Ingresos.

Como puede verse, el problema de la falta de poder tributario por parte de los municipios, no estriba solamente en esa ausencia de poder, y tampoco en que ese poder lo ejerza el congreso local, sino en la forma de ejercicio de ese poder por parte de las legislaturas, ya que al parecer, debido a sus múltiples actividades, agrupan a los municipios ejerciendo mancomunadamente el poder tributario de varios de ellos y en ocasiones de la totalidad.

La argumentación para justificar que tales cosas se den, casi siempre se refiere al poco tiempo de que disponen los congresos locales; sin embargo, esta situación requiere de un reanálisis profundo, ya que contiene problemas subyacentes que merecen atención inmediata dado que el poder tributario que los congresos ejercen a nombre de los municipios, en un estricto respeto a la autonomía municipal, debiera ejercerse en forma individual para cada uno de ellos, dado que al ser cada municipio una organización jurídico política independiente con personalidad jurídica propia y en consecuencia con necesidades perfectamente identificadas, distintas a las de los otros municipios, justifica por sí mismo que se le dé un tratamiento particular.

2.1.2 Poco Ejercicio de la Competencia Tributaria del Gobierno Municipal

Señalamos antes, que no obstante que los municipios carecen de poder tributario, están provistos de competencia tributaria; y que ésta consiste en poder recaudar los tributos cuando se ha producido un hecho generador; es decir, la competencia tributaria consiste en la aplicación de las leyes de ingresos municipales.

Sin embargo, existen limitaciones para el ejercicio de la competencia tributaria municipal, las que podemos agrupar en tres apartados:

- Atribuibles a los contribuyentes
- Atribuibles a la autoridad municipal
- Atribuibles a otros niveles de gobierno

A continuación trataremos cada uno de los apartados que señalamos anteriormente:

Limitaciones Atribuibles a los Contribuyentes:

a) Mínima o nula conciencia tributaria a nivel municipal.

Es muy común, que el contribuyente manifieste una mejor concientización al pago de tributos federales y aun estatales, que al pago de tributos municipales; en efecto, los contribuyentes atienden prioritariamente sus obligaciones con los fiscos federal y estatal, dejando al final la atención de sus obligaciones fiscales con el municipio.

b) Negligencia y en ocasiones indolencia de los contribuyentes municipales.

Este punto se vincula estrechamente con el anterior, ya que aún teniendo un mínimo de conciencia tributaria a nivel municipal, se deja de lado la importancia de oportunidad

que la entrega de los recursos financieros representa para la autoridad municipal, manifestándose ausencia de responsabilidad en alto grado.

Limitaciones Atribuibles a la Autoridad Municipal

a) Incapacidad técnica.

Los responsables del manejo de las haciendas públicas municipales en muchas de las ocasiones se seleccionan atendiendo a criterios y compromisos políticos, descuidando los aspectos de capacidad técnica, cuya ausencia se refleja en resultados deficientes, sin imaginación y con frecuentes descalabros. Esto crea un clima de inseguridad, en el que por temor a no hacer bien las cosas, se prefiere permanecer en el mayor silencio posible y, consecuentemente, la competencia tributaria se ejerce mínimamente.

b) Deficientes sistemas administrativos.

El éxito en la aplicación de la Ley de Ingresos, depende en alta medida de la implantación de sistemas administrativos operantes, ante cuya ausencia las funciones operativas no pueden realizarse o bien se realizan con las deficiencias propias de los sistemas con que se cuenta.

Este punto está estrechamente relacionado con el relativo a la capacidad técnica de los responsables de la administración financiera, ya que poco puede hacer en la implementación y perfeccionamiento de sistemas administrativos quien manifiesta una marcada incapacidad técnica.

c) Mínima o nula información al contribuyente.

La información es básica para que el contribuyente conozca o recuerde sus obligaciones tributarias con el municipio y el tiempo y forma de cumplirlas. Los niveles de gobierno federal y

estatal hacen uso frecuente de los medios de comunicación para hacer del conocimiento o recordar a sus contribuyentes sus obligaciones fiscales, así como informarles modificaciones en torno a las mismas; sin embargo, a nivel municipal este recurso es poco socorrido.

d) Ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución.

Los deficientes sistemas administrativos, impiden que se tenga un conocimiento preciso del estado que guardan los procedimientos de ejecución que se inician en contra de los contribuyentes municipales morosos u omisos, dándose frecuentemente el caso, de que se inicien procedimientos en su fase de requerimiento y, transcurrido el tiempo, vuelve a presentarse otro ejecutor fiscal o aun el mismo para desahogar nuevamente el requerimiento, sin que se llegue al embargo y remate de ser preciso.

e) Ausencia o deficiente control de cumplimiento.

Semejante al anterior, dado que se deriva de la deficiencia en los sistemas administrativos, se presenta este problema de difícil y casi imposible solución en muchos de los municipios del país, ya que al no conocer siquiera su universo de contribuyentes, no pueden realizar un efectivo control de cumplimiento, resultando que sólo comparecen a pagar quienes así lo desean y hasta entonces se tiene el conocimiento de la obligación por parte de la autoridad.

f) Falta de comunicación pueblo-autoridad.

Otro factor que dificulta el ejercicio de la competencia tributaria, es sin duda la falta de comunicación entre pueblo y gobierno municipal, dado que el desconocimiento por parte de los gobernados de las actividades del gobierno, y en consecuencia del destino que se dará a los recursos que se obtengan de los contribuyentes, propicia un clima de desconfianza y desánimo

por parte de estos últimos y se empeora el resultado recaudatorio.

g) Burocratismo y negligencia.

A todo lo anterior debemos agregar las trabas y dificultades de que son objeto los escasos contribuyentes que en forma espontánea comparecen a cumplir con sus obligaciones, además del mal trato que en no pocas ocasiones reciben.

h) A las limitaciones anteriores, debe agregarse el cacicazgo, compadrazgo y populismo, cuyos efectos se hacen sentir en buena medida en el ámbito municipal.

Limitaciones Atribuibles a otros Niveles de Gobierno

a) Complicados sistemas legales.

El sistema legal en materia tributaria municipal, en muchas ocasiones se ve complicado con una mala distribución de la materia en los diversos cuerpos jurídicos vigentes; estos cuerpos se complican debido a que son aprovechados para incluirles disposiciones no hacendarias que son materia de otras leyes o reglamentos pero que por una mal entendida comodidad legislativa, se incluyen en las leyes de ingresos o de hacienda, complicando enormemente su manejo. Si a lo anterior agregamos la poca preparación que en materia fiscal tienen los contribuyentes municipales, el resultado por sí sólo se explica.

Este problema es atribuible a las legislaturas de los estados, ya que son ellas quienes ejercen el poder tributario en materia municipal.

b) Falta de control efectivo del ingreso por parte de quien ejerce la fiscalización.

Derivado de las reformas al artículo 115 Constitucional, se concede la facultad de revisar las cuentas públicas de los municipios a cargo de los congresos locales. Dicha revisión se ejerce por las

Contadurías Mayores de Hacienda o sus equivalentes en cada una de las entidades federativas, atendiendo en su revisión fundamentalmente el aspecto del gasto y no así los aspectos relativos al ingreso que generalmente no se revisa.

Al respecto es de considerarse que en la cuenta pública se debe reflejar, no sólo los ingresos que hubo, sino que estos deben ir relacionados con los que debió haber habido, estableciéndose la igualdad entre ambos, procurar el establecimiento de cargos y en su caso responsabilidades; sin embargo, como ya dijimos anteriormente, esto en la práctica no se da.

c) Presiones por dependencias estatales y federales en relación con el cobro de determinados tributos.

Con frecuencia se advierte que organismos descentralizados, o los propios órganos del gobierno central a nivel federal y estatal, presionan a las autoridades municipales para que dejen de cobrar o reduzcan el monto de determinados gravámenes que legítimamente corresponden a los municipios y cuyo cobro no es del todo aceptado por dichas autoridades, las cuales en lo económico dan indicaciones a las autoridades hacendarias municipales que se ven presionadas y prefieren dejar de cobrar los gravámenes a tener diferencias con funcionarios federales y estatales.

d) Resistencia por parte de organismos descentralizados de los gobiernos federal y estatal.

Sobre este punto, cabe comentar que no obstante la existencia de disposiciones legales que obligan a los organismos descentralizados a cubrir contribuciones a los municipios; se da una resistencia casi personal de quienes están al frente de dichos organismos para dejar de cumplir con sus obligaciones tributarias. Se da también el caso de que los propios municipios se ven forzados a no actuar mediante el procedimiento administrativo de ejecución, porque

tales organismos prestan servicios públicos de los que el propio municipio es usuario y que se les presiona con suspenderlos.

Todas las limitaciones al ejercicio de la competencia tributaria municipal que se analizan en párrafos anteriores, impiden que los rendimientos de las Leyes de Ingresos Municipales se den en la medida de suficiencia para cubrir las necesidades reales de recursos que los municipios tienen, siendo en síntesis dos los problemas fundamentales que ocasionan la poca recaudación de recursos derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos Municipal; el primero referente a la ley en sí misma, tanto en su elaboración como en los criterios para agrupar municipios con la misma ley y los segundos para la fijación y modificación de cuotas en el mismo documento. El otro relacionado con la aplicación misma de la ley; es decir, uno se refiere a la calidad de la ley y el otro al uso de la misma.

Una vez analizados los problemas sobresalientes en relación con la recaudación de "ingresos propios", trataremos de dar algunas recomendaciones que pueden ser de utilidad para resolver o por lo menos reducir los problemas planteados.

a) Alternativas para mejorar el rendimiento de los "Ingresos Propios"

Cuando analizamos las causas que propician el escaso rendimiento de los "ingresos propios" de los municipios, por razón de método, agrupamos por una parte las relacionadas con la ausencia del poder tributario municipal, y por otra, las referentes al ejercicio de la competencia tributaria de los municipios; este mismo sistema habremos de seguir en la proposición de alternativas para solucionar o por lo menos reducir tales problemas.

b) Alternativas relacionadas con la falta de poder tributario

En relación con este punto, consideramos que pueden ser varias las acciones a realizar y

que darían como consecuencia una mejor Ley de Ingresos, cuya calidad por sí misma podría ser factor que mejorara los ingresos. Al respecto merecería considerar lo siguiente:

1. La legislación de casi la totalidad de los estados contempla en favor de los municipios la facultad de presentar sus iniciativas de Leyes de Ingresos; sería sano que se diera a plenitud el apoyo a los municipios para que con toda libertad fuera presentado dicho documento, y que su contenido en principio emane de la propia autoridad hacendaria municipal, evitando esas iniciativas de machote que suelen darse a algunos municipios por parte de las legislaturas locales y que luego se les obliga políticamente a presentar como suyas.

2. Es recomendable la existencia de una Ley de Ingresos por cada municipio, evitando en lo posible el agrupamiento de ellos en las Leyes de Ingresos, dado que cada municipio es diferente a los demás.

3. Sería importante el establecimiento de mecanismos legislativos que permitan que en cualquier tiempo sean atendidas y resueltas por parte de los congresos locales, las iniciativas de reforma a las Leyes de Ingresos Municipales.

4. La prestación de servicios públicos es una de las tareas prioritarias de las administraciones municipales, siendo el costo de los mismos muy variable de municipio a municipio en atención a múltiples factores de donde resulta que es la autoridad municipal quien más compenetrada está del conocimiento acerca de los costos que tales servicios representan y sobre todo el momento en que estos varían y en consecuencia debieran variar las cuotas de recuperación de ellos.

Sobre el particular, se considera conveniente dotar a los municipios de poder tributario encargándose de estos derechos, es decir autorizarlos para que ellos directamente señalen los derechos

que deban cubrirse por concepto de prestación de servicios.

En relación al tema, Sergio Francisco de la Garza señala: "Estimamos que la reforma constitucional (se refiere a la reforma del artículo 115 habida en 1983) debía y podía haber incluido dentro de las facultades de los municipios, el poder tributario para la creación de los derechos por la prestación de los servicios públicos municipales. En efecto, nadie más apto para fijar en qué casos se deben crear derechos y cuándo no, en qué cuantía, respecto a qué servicios públicos, para tomar en cuenta el costo de los servicios, que el propio municipio. Además como los servicios públicos municipales únicamente son prestados por el propio municipio, de ninguna manera podría producirse la superposición de tributos, como podría ocurrir con los impuestos municipales. Podría argumentarse que los municipios podrían abusar estableciendo tasas demasiado elevadas en desproporción con el valor y el costo de los servicios suministrados, pero hay que tener en cuenta que en estos casos se puede buscar y encontrar la protección de la justicia de los tribunales federales con base en las garantías de proporcionalidad y equidad que consagra la Constitución en su artículo 31, fracción IV".¹

Dotar a los municipios de poder tributario en materia de derechos derivados de la prestación de servicios públicos tendría la bondad de que serían las propias autoridades municipales quienes con la oportunidad adecuada harían las revisiones a las mismas cuotas, conforme los insumos incrementen sus costos, evitando así tener que subsidiar los servicios con el consiguiente deterioro financiero.

5. Es recomendable que el criterio que sigan los congresos locales para aprobar los incrementos en las cuotas anuales de las leyes de ingresos, tomen en consideración como componente determinante las necesidades financieras de cada municipio, en relación con

1 De la Garza Sergio Francisco. - Derecho Financiero Mexicano. P-237, Editorial Porrúa, XIV Edición. - México 1986.

sus programas de gobierno, dejando en plano inferior los intereses que como problemas políticos hacen valer los grupos de poder representados en las cámaras.

6. Otro aspecto que mejoraría la recaudación sería eliminar de las Leyes de Ingresos toda disposición que no corresponda a la materia de la misma, ya que al hacerla más ágil invitaría a su análisis y consecuentemente al cumplimiento de las obligaciones que de ella emanen.

7. En general, que se dote a cada municipio de una Ley de Ingresos que sea un documento ágil y operante que responda realmente a sus necesidades financieras, y para cuya elaboración sea considerada en importante medida la participación del municipio destinatario.

c) Alternativas relacionadas con el poco ejercicio de la competencia tributaria

Del propio análisis a los problemas que se enunciaron en el apartado correspondiente a este punto, se derivan soluciones específicas a cada uno de ellos y que consisten en hacer o dejar de hacer las actividades que los originan, y que analizamos en cada caso; sin embargo estas soluciones serían demasiado obvias en el terreno teórico, pero inaplicables en el terreno práctico en la mayoría de los casos, por lo que se consideraría conveniente hablar de otras alternativas que de manera indirecta e integral podrían atacar la problemática planteada. Las alternativas en cuestión podrían ser las siguientes:

1) Propiciar una mayor participación de los municipios en la elaboración de sus Leyes de Ingresos con una mayor participación en la presentación de sus iniciativas, ya que esto de alguna manera es el primer paso al ejercicio de su competencia tributaria.

2) Es imperativo crear conciencia en las autoridades municipales, preferentemente en las hacendarias, en el sentido que la tarea de aplicación de la Ley de Ingresos es una labor ingrata,

pero que es un deber ineludible a cargo de la autoridad hacendaria, y esencial para la vida financiera del municipio.

3) Es recomendable la creación y en su caso perfeccionamiento de los sistemas y procedimientos establecidos para desarrollar las funciones necesarias para la correcta aplicación de la Ley de Ingresos.

4) Asimismo, sería conveniente la creación y en su caso fortalecimiento de un organismo interno de la administración que se encargue de controlar que los responsables de la aplicación de la Ley de Ingresos alcancen las metas de recaudación fijadas en los planes y programas aprobados y que los sistemas y procedimientos tanto administrativos como jurídicos se cumplan.

5) Fincar responsabilidades en contra de servidores públicos municipales cuando por su malicia o negligencia deje el fisco municipal de percibir recursos que le pertenecen.

6) Finalmente, es importante destacar que debe mejorarse la revisión externa a la cuenta pública municipal por parte de los órganos de fiscalización de los poderes legislativos de los estados, ampliando su cobertura a las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos, ya que, como señalamos en párrafos anteriores, solamente centran su atención en la revisión del gasto, pasando por alto el análisis detallado de los ingresos.

Desde luego, este último punto merece un profundo estudio que esclarezca hasta dónde es posible conforme a derecho la intervención de las contadurías mayores de hacienda en este aspecto; es decir, si la ampliación de la cobertura debe ser exclusivamente en el momento de la revisión de la cuenta de la propia Tesorería Municipal o debe ser en operación y ampliarse a la obtención de datos de terceros, para verificar las operaciones realizadas. En todo caso, habrá que tener especial cuidado de respetar absolutamente la autonomía de los municipios.

Puede señalarse que los municipios necesitan imperiosamente aumentar sus recursos y que las fuentes en que más puede intervenir, son aquellas cuyo ámbito de competencia les pertenece, o sea, aumentar sus ingresos propios, para lo cual hemos concluido que deberán contar con un mejor instrumento jurídico por una parte y, por la otra, la voluntad decidida de aplicar a plenitud dicho documento.

3. PROBLEMÁTICA EN MATERIA DE GASTO PÚBLICO MUNICIPAL

Aunque el presupuesto, y particularmente el presupuesto de egresos, se considera un instrumento necesario para un ejercicio racional del gasto público municipal, con frecuencia la actuación de un gran número de administraciones hacendarias de los municipios del país no se ajusta a un presupuesto de egresos debidamente estructurado; son frecuentes los casos en que los municipios, por las carencias que presentan en cuanto a su capacidad administrativa, no formulan un presupuesto de egresos antes del inicio de cada ejercicio anual, ajustando el ejercicio del gasto a la satisfacción de las necesidades financieras que se van presentando y sin una clara noción del equilibrio que deben guardar las finanzas municipales, ya que no siempre los ingresos que se obtienen resultan bastantes como para cubrir todos los egresos, la labor de evaluar el desempeño del gobierno municipal se torna bastante compleja, ya que no es posible conocer hacia qué objetivos se dirigía; en el mismo sentido, sin un presupuesto de egresos, la rendición de la cuenta pública anual, que según la ley, deben realizar los municipios ante los Congresos de los Estados, no puede realizarse apropiadamente.

Sin embargo, no sólo ocurren casos en que los municipios no formulan su Presupuesto de Egresos, ocurre también que aún formulándolo el ejercicio del gasto público municipal no se ajusta a lo presupuestado, pues se da el fenómeno de la reasignación y las transferencias

frecuentes e injustificadas en los rubros y partidas del presupuesto, y paradójicamente, el fenómeno contradictorio de que mientras unas partidas no se aplican en el ejercicio, otras se agotan apenas comenzado.

Igualmente se presentan otros problemas durante el ejercicio del gasto público; concretamente, un ejercicio presupuestal desordenado y arbitrario, donde no se siguen procedimientos definidos para realizar la adquisición de los distintos bienes muebles e inmuebles que el municipio necesita, por lo que con frecuencia, se realizan desembolsos que pudieran ser evitados. También es frecuente la carencia de mecanismos de control interno del gasto dentro del ayuntamiento, ya que no se cuenta con áreas administrativas que vigilen y controlen el ejercicio presupuestal y permitan establecer la responsabilidad de los servidores públicos municipales en el ejercicio del gasto, lo que también se traduce en gastos innecesarios e ineficiencia.

Finalmente, otro de los problemas que surgen en el manejo de los recursos financieros por el municipio, es el poco desarrollo de sistemas de contabilidad acordes a la realidad municipal; ya que no es suficiente con llevar una relación de los distintos ingresos y egresos que se van realizando, sino que se necesitan sistemas contables que permitan conocer la posición financiera real de este nivel de gobierno.

Considerando los problemas descritos, es posible agrupar la problemática existente en materia de gasto público municipal en tres grandes áreas.

1) La formulación de un presupuesto de egresos municipales que no responde a los objetivos de los planes y programas municipales, y que por esta razón, no constituye una guía apropiada del ejercicio del gasto;

2) El ejercicio presupuestal desordenado y arbitrario que no permite controlar las erogaciones que se van efectuando, ni deslindar las atribuciones y responsabilidades de los servi-

dores públicos involucrados en ello; y,

3) La carencia de sistemas contables dirigidos a atender las necesidades de control financiero propias de este nivel de gobierno.

Dado que la problemática que se presenta actualmente en materia del gasto público municipal reviste diversos aspectos, las recomendaciones que se propongan para solucionarlas deberán igualmente actuar sobre esos puntos. Se considera que uno de los mecanismos más apropiados para lograr enfrentar estos problemas es dotar al municipio de un marco normativo o legal que le permita mejorar el manejo que hace de sus recursos. Este marco normativo no necesariamente deberá ser igual al que se adopte en relación al ejercicio del gasto público por parte de la federación o los estados, ya que debe revestir las características particulares propias del gobierno municipal, adecuándose a la estructura y organización de los ayuntamientos.

La normatividad que se emita para estos efectos deberá contemplar los aspectos de presupuestación, ejercicio y control contable del gasto, siendo imperativa la promulgación de "Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal".

Las disposiciones legales mínimas que a nuestro juicio deberá contener este documento son:

a) La forma de elaboración del presupuesto de egresos; que deberá prepararse en base a los programas que se van a realizar, señalándose los objetivos y metas que se pretendan alcanzar, expresados en partidas presupuestales que asignen los montos a ejercer en cada uno de los programas. De este modo, el presupuesto no será un mero catálogo de cantidades a gastar, sino un programa de actividades a realizar.

b) La obligación de la autoridad municipal de sujetar el gasto público al presupuesto aprobado con anterioridad por el cabildo; esto evitará que se realicen erogaciones por fuera del presupues-

to y permitirá vigilar mejor el destino al que se aplican los fondos.

c) La obligación de llevar un sistema de contabilidad que registre los activos, pasivos, capital, patrimonio, costos y gastos de la administración municipal y que no sea meramente una recopilación de datos estadísticos de control, sino que además sirva de instrumento para administrar.

d) Las atribuciones del órgano responsable del ejercicio del gasto, así como de los servidores públicos que en él intervienen.

e) Las normas generales a que deberá sujetarse el ejercicio del presupuesto de egresos, relativas a los comprobantes requeridos para realizar los pagos, los concursos de obra, las cotizaciones previas a la adquisición de bienes, etcétera.

f) La prohibición de modificar o ampliar el presupuesto de egresos sin contar con la autorización del cabildo, de este modo se evitarán los movimientos indiscriminados en las partidas presupuestales y las ampliaciones globales a los presupuestos de egresos que se realizan sin verificar la existencia de ingresos suficientes para ello.

g) La obligación del ayuntamiento de rendir al Congreso Local la cuenta pública municipal, proporcionando la información que le sea solicitada.

Además de esta recomendación relacionada con la promulgación de las Leyes del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Municipal, los municipios pueden ampliar la eficiencia en el manejo de los egresos municipales adoptando medidas administrativas tendientes a ello. Una de estas medidas consistiría en establecer una coordinación en materia de gasto entre varios municipios de un mismo estado, esta coordinación trataría de que las adquisiciones de bienes y servicios a realizar por esos municipios, se efectuaran en forma conjunta y no municipio por municipio como ocurre actualmente, de ese modo sería posible abatir los gastos propios de estas operaciones, liberando recursos útiles para ad-

quirir otros bienes o ampliar la prestación de los servicios públicos.

Con base a estas propuestas, podemos concluir que es posible mejorar la manera en que se realiza el ejercicio del gasto público municipal, si se cuenta con una normatividad específica en la materia que establezca cómo deben gastarse los recursos del municipio y si se adoptan medidas administrativas, tales como la coordinación entre municipios, que permitan racionalizar los egresos. Esta racionalización permitirá al municipio lograr sus propios objetivos, mejorar la prestación que realiza de los servicios públicos y ampliar la infraestructura urbana, todo lo cual beneficia a la comunidad localizada en el municipio.

4. PROBLEMATICA EN MATERIA DE DEUDA PUBLICA MUNICIPAL

Cuando los municipios realizan la presupuestación de su ingresos y gastos en no pocas ocasiones se encuentran con la necesidad de utilizar el crédito para la obtención del equilibrio presupuestario.

La deuda pública municipal debe entenderse como el conjunto de obligaciones contraídas por el municipio, cada una de las cuales es el resultado de una operación de crédito.

La deuda pública municipal permite ampliar los ingresos presentes del municipio para hacer frente en forma inmediata a los requerimientos de la comunidad; por eso debe destinarse a la inversión de obras públicas productivas y al mejoramiento en la prestación de los servicios públicos, buscando siempre que esas inversiones sean autorrecuperables; es decir, que generen por sí mismas los ingresos que se invirtieron en ellas y permitan el pago de los intereses y capital correspondientes, de esta manera se evita que en el futuro la población deba soportar cargas excesivas para cubrir el servicio de la deuda. De lograrse estos objetivos, la deuda pública municipal puede constituir un instru-

mento que vigorice al municipio, al permitirle obtener la capacidad administrativa y técnica para resolver sus compromisos con la comunidad, cumpliendo con la obligación de proporcionar adecuadamente los servicios públicos y construir las obras públicas básicas para la población.

El artículo 117 Constitucional, entre otras disposiciones, señala aspectos fundamentales en materia de deuda pública, de los cuales destacaremos:

a) Sólo podrán contraer obligaciones o empréstitos los municipios cuando se destinen a inversiones públicas productivas. Es decir, a la realización de obras públicas cuya finalidad sea servir como infraestructura para la prestación o mejoramiento de los servicios públicos municipales, evitando que la obtención de créditos deteriore la situación financiera del municipio y tratando de lograr la recuperación efectiva de los recursos obtenidos del crédito.

b) La ley establece limitaciones a las obligaciones o empréstitos contraídos por los municipios que se extienden también a los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas municipales. Esto ocasiona que independientemente de que tales organismos puedan contar con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio, se rigen en cuanto a sus operaciones de crédito por las mismas disposiciones legales que regulan las deudas contratadas directamente por los municipios, lo que da como resultado un efectivo control sobre el financiamiento de dichos organismos.

También se regirán por las mismas normas legales, los actos del gobierno central del municipio, así como las empresas municipales y organismos descentralizados, cuando tiendan a destinar alguno de sus bienes a un cierto fin, participando como fideicomitentes en la constitución de fideicomisos.

c) Las bases que deberán regir, tanto para la contratación por parte del gobierno estatal, como

por los municipios, deberán establecerse por las legislaturas locales y conforme a ellas se contraerán las obligaciones o empréstitos.

La problemática que en esta materia presentan los municipios del país, se pueden observar a través de dos vertientes:

1. La subutilización.

2. La sobreutilización de los recursos crediticios.

La subutilización de los recursos crediticios se manifiesta cuando los municipios no hacen un uso suficiente del crédito para atender las necesidades de obras y servicios públicos que dentro de su capacidad pudieran satisfacerse mediante financiamientos. Es decir que, aun contando con la facultad de obtener préstamos para realizar obras y prestar servicios a la comunidad, algunos municipios no emplean este recurso financiero, tanto porque desconocen los procedimientos que deben efectuar para allegarse los recursos, como porque no conocen las instituciones financieras encargadas del financiamiento al municipio. A la larga, esto puede traducirse en que muchas de las carencias de infraestructura y servicios públicos se agudicen.

Por otra parte, la sobreutilización del crédito se presenta cuando al no contar con una política de endeudamiento adecuado a las capacidades reales del municipio, se cae en la política de ingresos fáciles que recurre indiscriminadamente al crédito o lo destina a inversiones no recuperables; a la larga, esto lleva a solicitar nuevos préstamos y a comprometer en exceso los ingresos futuros del municipio, ya que no podrán cubrirse oportunamente las obligaciones contraídas.

Las causas que generan esta sobreutilización del crédito se refieren no sólo a la falta de una planeación financiera acorde con las características de cada municipio, sino también a la ausencia de una normatividad específica que fije la manera en que se contratarán los créditos, la

responsabilidad de los municipios en su manejo y en general, todas las bases necesarias para su contratación. Con frecuencia, estas normas se hayan dispersas en diferentes disposiciones legales, lo que limita seriamente su aplicación.

La deuda pública en sí misma, no puede ser calificada de buena o de mala, ya que si bien por una parte representa la oportunidad que tienen las autoridades municipales de poder prestar anticipadamente los servicios públicos que con urgencia demanda la comunidad; por la otra, puede representar una trampa en que con facilidad pudieran caer las autoridades municipales y que pudiera por el uso indiscriminado de tal recurso, arruinar la situación financiera de un municipio.

Resulta imperativo que los municipios del país desarrollen una política de deuda acorde a sus propias características financieras que contemple criterios en relación con el límite de endeudamiento, uso del crédito, destino del mismo, plazo de amortización y forma de recuperación.

De igual forma resulta fundamental la elaboración de una "Ley de Deuda Pública Municipal", cuyo contenido refleje como puntos principales:

– El concepto o definición de las operaciones que se consideren como deuda pública municipal.

– Las entidades u organismos que pueden contraer la deuda pública municipal.

– Las formas de contratación de deuda pública, que pueden ser tales como la suscripción de documentos pagaderos a plazo, la adquisición de bienes pagaderos también a plazos.

– Deben preverse como excepción para considerarse como deuda pública, aquellas operaciones que representen una obligación de pago directo y a corto plazo, cuyo cumplimiento se realice de una forma normal dentro del ejercicio anual.

– La definición o concepto de lo que se

considerará como inversiones productivas, para efectos de la deuda pública.

- Debe contemplarse para efectos, tanto de control como de autorización en materia de deuda pública municipal, los órganos que deberán intervenir en dichas operaciones, como la legislatura local, los ayuntamientos y ejecutivo del estado, en su caso.

- La obligación de los ayuntamientos de solicitar a la legislatura local, autorización para contraer deuda pública. Serán los mismos ayuntamientos quienes en los casos de los organismos paramunicipales o empresas descentralizadas, los facultados para realizar tal solicitud, previo el acuerdo del órgano de gobierno de estas entidades facultado para solicitarlo al ayuntamiento.

- Establecer las atribuciones que correspondan a cada uno de los órganos en materia de deuda pública:

Las facultades del congreso del estado en la materia, serán entre otras: autorizar la contratación de deuda pública; implementar y llevar el registro de deuda pública; vigilar la aplicación de los recursos obtenidos; y vigilar el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Las facultades del ejecutivo del estado en la materia serán entre otras: otorgar el aval del gobierno del estado en los términos de ley, cuando así proceda y lo soliciten los municipios; vigilar, conforme a lo dispuesto por el art. 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal y su Reglamento, el cumplimiento de los requisitos para la contratación de deuda pública en los

casos previstos.

Las facultades de los ayuntamientos en la materia serán entre otras: incluir, en sus programas de financiamiento, la contratación de la deuda pública y remitirlos al congreso del estado para su aprobación; celebrar, por conducto del órgano autorizado para ello, los contratos o convenios de los que se derive la deuda pública, previa la aprobación del cabildo; autorizar la afectación de sus ingresos municipales en fondos federales repartibles para garantizar la deuda pública.

- La obligación de que exista el debido equilibrio financiero en la contratación de deuda pública.

- Los requisitos que deberán observarse para obtener el aval del gobierno del estado.

- La obligación de llevar un registro interno de las operaciones de deuda para los ayuntamientos.

- La obligación de informar a la legislatura de los pagos correspondientes, para efectos del registro de deuda pública.

- La obligación de informar del ejercicio de la deuda pública, al rendirse la cuenta pública.

Finalmente, resulta fundamental que los congresos locales ejerzan un control efectivo sobre la capacidad de endeudamiento de los municipios, en el momento de la autorización para concertar créditos; asimismo, al revisar la cuenta pública, se enfatice la atención sobre el cumplimiento oportuno de las amortizaciones por parte de los municipios, para evitar que unas administraciones hereden a las otras rezagos en esta materia.