

Elementos para Lograr el Fortalecimiento Municipal y su Relación con la Federación: Hacia una Propuesta de Análisis

*Roberto Avalos Aguilar,
Director del CEDAEM*

Desde diversos ángulos tanto del mundo académico como de la gestión del servidor público, se ha señalado la necesidad de fortalecer al municipio mexicano. En todas las posturas existe consenso en fortalecer al municipio respecto a los otros niveles de gobierno, en concreto a la Federación. El papel que puede asumir la Federación como promotora del fortalecimiento municipal ha sido poco explorado. Esta ponencia se desarrolla precisamente en torno a la relación que puede tener la Federación como promotora del fortalecimiento municipal en el marco de un nuevo federalismo

I. Introducción

A partir de la serie de reformas que tuvo la Carta Magna en 1983 en su artículo 115 referente (del carácter del municipio mexicano), diversos estudios se concentraron en el perfil que se le daba al municipio. Un nuevo aire de esperanza corrió en torno a éste, considerándolo como agente potencial de desarrollo. Los debates en pro y

contra del artículo 115 han sido tantos como las interpretaciones del mismo. Para los años 90 —y de manera específica en nuestros días— se señala la necesidad de construir un nuevo federalismo. Un nuevo federalismo se fundamenta no en una moda sino en una realidad que ha provocado el replanteamiento del sentido de lo municipal.

II. Hacia un fortalecimiento municipal

Hablar de fortalecimiento municipal es remitirnos a un municipio que responda a la dinámica nacional e internacional actual. Con los cambios presentados en los 90, el municipio ha sufrido una serie de retos —algunos nuevos y otros tradicionales— para hacer frente a su actividad administrativa. Hoy por hoy, se requiere que el municipio sea capaz de enfrentar los cambios que la Federación ha venido desarrollando. Si bien la Federación responde a los cambios de manera inmediata, los municipios requieren respuestas eficaces dependiendo de su propia dinámica. Los efectos son más inmediatos en

los municipios aunque las respuestas cada vez son más lentas.

Los municipios comparten con la Federación problemas similares pero con efectos muy particulares. En los primeros es donde la Federación debe orientar sus esfuerzos en la construcción de un nuevo federalismo. Es decir, los problemas comunes deben tener un carácter corresponsable.

Los cambios políticos y administrativos que enfrenta la Federación (por no mencionar los económicos que han sido interminables) exigen el replanteamiento de esquemas político-administrativos. La Federación ha respondido a resistencias y problemas diversos, consolidando mayores espacios de actuación administrativa.

La Administración Pública sea cual sea el nivel que se estudie, es dinámica. Sin embargo, en el municipio, que debería ser la célula básica del sistema federal es el ámbito de gobierno que menos facultades de cambio y adaptación tiene, y no por su propia voluntad, sino precisamente por la omnipresencia federal. Pareciera ser que en nuestro país para definir el sentido de lo municipal, necesariamente se tiene que pasar el tamiz de lo federal.

En este sentido, el fortalecimiento municipal significa la revisión de las causas históricas que dieron origen al Estado mexicano. La revisión histórica y sus consecuentes reinterpretaciones, dan un referente necesario en el tipo de municipio que deseamos construir para enfrentar el nuevo milenio. Delinear el sentido de lo federal con un referente prospectivo dará muestra más clara de lo que es el municipio mexicano.

Para hablar de fortalecimiento municipal, podemos dividirlo en cuatro grandes componentes.

1. El fortalecimiento en lo jurídico-administrativo.
2. El fortalecimiento en materia de servicios públicos.
3. El fortalecimiento de la hacienda pública.
4. El reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana.

Estos cuatro grandes elementos forman parte integral del denominado fortalecimiento muni-

cipal, y cada uno de ellos tiene diversas variantes en las que el gobierno federal puede contribuir a su mejoramiento.

2.1. El fortalecimiento en lo jurídico-administrativo

Este primer tópico puntualiza al menos dos elementos: un marco de derecho claro y sencillo, y otro acerca del fortalecimiento de la gestión pública municipal. El primero obliga a un replanteamiento de la Constitución General de la República. A pesar de la serie de reformas vertidas en el artículo 115 constitucional, existen todavía algunos puntos que requieren mayor precisión. Delimitar las competencias de cada uno de los niveles de gobierno debe estar estipulado en la Carta Magna, a efecto de evitar confusiones e interpretaciones erróneas.

En este sentido es tarea de los diputados federales, encontrar puntos consensuales en el marco de actuación municipal de la Constitución de la República. La revisión del artículo 115 constitucional es obligada en cualquier análisis jurídico del municipio mexicano. El sentido de lo regional cobra importancia en este punto. Reconocer la heterogeneidad de los municipios y sus problemas comunes es punto de partida en cualquier revisión jurídico-administrativa en la materia.

Por lo que respecta a los cuadros administrativos, es necesario realizar un diagnóstico general, sistemático e integral del quehacer típico de la administración municipal. El uso de tipologías y categorías municipales cumplen un papel fundamental, sin embargo no es suficiente.

Para llevar a cabo una gestión municipal exitosa no sólo se requiere la adopción de técnicas administrativas, sino la capacitación del servidor público municipal. No es secreto alguno que una de las tareas inmediatas a realizar en materia municipal es la capacitación de los servidores públicos. La Administración Pública cobra sentido con el recurso humano y si éste no tiene el conocimiento necesario para desempeñar las funciones que se lleven a cabo para ampliar las atribuciones administrativas municipales, éstas serán innecesarias si no se determina el perfil tipo del servidor público municipal.

La gestión pública municipal debe tener mayor apoyo por parte de la Federación. La difusión de técnicas administrativas en los gobiernos locales son fundamentales entre los ayuntamientos del país. El uso de técnicas administrativas debe responder a la propia dinámica regional con un sentido claro de lo nacional. Con ello, nuevamente el sentido de lo regional cobra un sustento fundamental. La Federación tiene mucho que aportar en este rubro.

La Federación puede desarrollar esquemas de análisis, a través de muestreos del perfil típico del funcionario municipal por áreas, regiones y tipos de municipios que existen en la actualidad. Para capacitar al personal municipal se requiere necesariamente un diagnóstico confiable del quehacer del funcionario municipal. Así, el gobierno federal puede coadyuvar a este punto realizando un análisis del recurso humano en el ámbito municipal.

Muchos municipalistas (entendiendo tanto a los estudiosos del fenómeno municipal como a los propios servidores públicos) coinciden en señalar que la gestión pública municipal es la que mayores posibilidades administrativas ofrece. Esta situación se debe a obvias razones como el tamaño del gobierno municipal, su relación inmediata con la comunidad y el grado de complejidad organizacional que es menor que el de los estados y la misma Federación. Los municipios son organizaciones que tienen un mayor dinamismo y una menor complejidad relativa a la de la Federación. Con ello, la incorporación de técnicas administrativas tiene un efecto más inmediato.

Las limitantes en las tareas administrativas municipales radican en la capacidad de imaginación del servidor público y en el marco jurídico en el que se desempeña. De tal forma, lo jurídico tiene una estrecha y directa relación con lo administrativo. Muchas de las actividades que se pueden desempeñar en el ámbito municipal responden más a inercias propias del sistema administrativo federal que a la propia dinámica regional. Es decir, agentes ajenos al ámbito municipal determinan el marco de actuación municipal. Si se desea que exista un fortalecimiento municipal, se deben reconocer las particularidades que tienen los municipios y la autonomía de gestión de que éstos gozan. Recobrar el verdadero sentido del artículo 115 constitucional es premisa fundamental, hoy en día.

En materia de fortalecimiento de cuadros administrativos, la federación puede fomentar y/o realizar un análisis integral de las necesidades inmediatas en materia de capacitación, así como determinar cuáles son las instituciones capacitadas para impartir cursos de actualización a los municipios que lo demanden. La Federación debe actuar como un eje rector en materia de capacitación para delinear los grandes temas a desarrollar.

Nuevamente, el uso de tipologías municipales y esquemas administrativos deben coadyuvar al fortalecimiento de los cuadros administrativos municipales. Con ello, se homologarán las acciones y se conjuntarán esfuerzos que hasta ahora han sido aislados. Efectivamente, en materia de capacitación se han desarrollado avances considerables en la última década, aunque no suficientes debido a la limitada coordinación que existe entre las instituciones que ofrecen servicios de capacitación.

2.2. El fortalecimiento en materia de servicios públicos

Este es un punto básico, en el marco del fortalecimiento municipal. Los servicios públicos son la tarea cotidiana de un municipio típico mexicano. La prestación de los servicios es una de las partes sustantivas de la gestión municipal. Además, los servicios representan el referente más concreto e inmediato de actuación de un gobierno ante la sociedad. Es como lo mencionan algunos académicos, la cara del gobierno.

La población tiene como referente de actuación de su gobierno los servicios que éste preste. Así, los servicios cumplen una doble función: ser satisfactores de necesidades públicas y constituirse en referentes de un buen gobierno ante la sociedad.

Hoy en día presenciamos el replanteamiento (o adelgazamiento) de la actividad estatal. El gobierno federal es quien más ha experimentado la disminución de la actividad pública. Las desincorporaciones han tenido un efecto positivo en la actuación de la Administración Pública federal, aunque sus consecuencias en el ámbito estatal, por no mencionar el municipal han sido pocas estudiadas. De tal forma, que es pertinente realizar un análisis de las consecuencias que ha

tenido el rediseño del Estado en el ámbito municipal, pero sobre todo de qué forma pueden responder los municipios al redimensionamiento del Estado. En otras palabras, qué papel deben desempeñar los municipios en el proceso de transformación del Estado mexicano.

Los municipios han comenzado a presentar alternativas diversas en la prestación de servicios públicos. Una nueva arista ha sido incorporada en la gestión municipal. La participación del sector privado, el cual ha sido decisivo en la prestación de algunos servicios públicos. Así, el sentido de lo público es transformado con la participación del sector privado en la satisfacción de necesidades públicas. La combinación de la función pública con la lógica de mercado, presenta una interesante variante de análisis del municipio mexicano. El fortalecimiento del municipio no se debilita con la participación del sector privado sino por el contrario lo fortalece al dar mayor cauce de participación a la sociedad.

En este sentido, la Federación puede y debe apoyar a los municipios en dos grandes vertientes:

1. La difusión de servicios públicos susceptibles a la participación de la iniciativa privada, mediante esquemas jurídico-administrativos, y
2. La difusión de experiencias exitosas en aquellos municipios que hayan instrumentado alternativas (diferentes a la directa) en la prestación de servicios públicos. La elaboración de un banco de datos con acceso al mismo por parte de los ayuntamientos, coordinado desde la Federación, sería un buen comienzo en la materia, además de su promoción a través de diferentes órganos de comunicación.

Para poder conjuntar los dos esfuerzos anteriores, se requiere que la Federación se coordine con los gobiernos de los estados, para tener mayor claridad del marco jurídico de las entidades federativas.

Las técnicas en la prestación de servicios cumplen un papel fundamental en los municipios mexicanos. La tecnología es necesaria e indispensable en la prestación de un servicio público, sea cual sea su grado de complejidad.

Una de las categorías que han fortalecido a los servicios públicos municipales es el control de calidad. La calidad ha dejado de ser una moda propia de la administración privada para convertirse en una necesidad en las actividades de la gestión pública. La calidad en el servicio público es indispensable y punto sustancial en el fortalecimiento municipal.

Los lineamientos básicos de calidad en la prestación de servicios públicos pueden también ser coordinados por la Federación con información proporcionada por los propios municipios. Así, las categorías e instrumentos para cuantificar la calidad deben ser establecidos con base en las experiencias que tengan los municipios en la prestación de servicios tipo, sistematizándose e integrándose éstas en la Federación en un banco de datos. Nuevamente se da pleno respeto a la autonomía municipal, pero con una coordinación por parte de la Federación para mantener el carácter nacional.

La Federación tiene la infraestructura necesaria para establecer una base de datos en materia de servicios públicos municipales. La información, su procesamiento, depuración y análisis son fundamentales en un proyecto de esta envergadura.

Esta situación sugiere desarrollar un mecanismo de colaboración, y de relación gubernamental entre la Federación y los municipios fortaleciendo en materia de servicios el desarrollo municipal.

En consecuencia, la Federación debe proponer mecanismos de colaboración con los municipios en materia de servicios, pero más que diseñarlos o instrumentarlos, se pretende que se fomente la búsqueda de alternativas en la prestación de servicios públicos. La capacitación y conocimiento claro en la materia se hace nuevamente indispensable.

2.3. El fortalecimiento de las haciendas públicas municipales

El fortalecimiento de las finanzas municipales es quizás por la importancia económica, la parte más típica en materia del fortalecimiento municipal. Es menester aclarar, que el fortalecimiento municipal como lo hemos venido expresando no

se limita a la cuestión financiera, el fortalecimiento no se agota en este punto. Si bien es importante, no es el único.

En materia de fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, no podemos pasar por alto la Ley de Coordinación Fiscal. El Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal ha demostrado que el centralismo es una de las causas fundamentales que ha mantenido una dependencia económica por parte de los municipios con la Federación. Así, los municipios han tenido poca generación de recursos propios.

Esta afirmación se basa en un diagnóstico recientemente elaborado en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM) del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). En este diagnóstico se encontraron puntos interesantes como los siguientes:

Existen dos problemas fundamentales en cuanto a las Leyes de Ingresos Municipales se refiere: ausencia del poder tributario del gobierno municipal y poco ejercicio de la competencia tributaria del gobierno municipal. Dentro de las limitaciones atribuibles a la autoridad municipal, el diagnóstico mencionado señala que existen 7 causas fundamentales:

- a) Incapacidad técnica
- b) Deficientes sistemas administrativos
- c) Mínima o nula información al contribuyente
- d) Ausencia o falta de seguimiento de los procedimientos de ejecución
- e) Ausencia o deficiente control de cumplimiento
- f) Falta de comunicación entre el pueblo y la autoridad
- g) Burocratismo y negligencia

Estas limitaciones pueden ser superadas con el apoyo de la Federación bajo un sistema integral directo de asesoría técnica financiera a los servidores municipales encargados de la administración hacendaria. El gobierno federal debe contribuir a superar estos problemas realizando

programas constantes de capacitación, esquemas de información oportunos de cobertura nacional a los contribuyentes, adopción de técnicas *ad hoc* para los municipios tipo y una mejor comunicación por parte de las autoridades financieras de la federación con los ayuntamientos.

De igual forma, la distribución del fondo general de participaciones tiene la característica de estar regido no necesariamente por un concepto de equidad. Los tres criterios para su establecimiento (poblacionales, recaudatorio y compensatorio) han respondido más a políticas de equilibrio regional y de desarrollo social, que a criterios de desarrollo económico y fiscal.

Es bien sabido que aproximadamente el 80% de los ingresos derivados de la recaudación se concentran en la Federación.

Derivado del punto anterior, consideramos que la Federación debe determinar cuatro criterios para distribuir los recursos a los estados (que eventualmente retribuyan en una mejora de las haciendas municipales):

- Considerar el grado de desarrollo económico-productivo (la aportación de una economía estatal a la nacional).
- Determinar la contribución de cada entidad a la recaudación total. En otras palabras, el potencial fiscal.
- Estimular a los estados a aumentar la recaudación participable y a los ingresos coordinados, y
- Contribuir a garantizar una asignación de recursos justa y equitativa a los estados de menor grado de desarrollo.

El federalismo fiscal en este punto debe ser entendido como una corresponsabilidad de acciones por parte de la Federación y los municipios, y no como una absorción o concentración de materias por parte de la primera sobre los segundos.

El papel de la Federación respecto al fortalecimiento de las haciendas municipales es fundamental y determinante. Nuevamente, siguiendo el diagnóstico realizado por el INAP proponemos las siguientes grandes acciones a la Federación en materia de coordinación fiscal, enten-

diendo que éstas no son únicas ni mucho menos definitivas.

- a) Revisar el sistema competencial tributario
- b) Ampliar la participación de las entidades federativas en procesos de administración directa de materias tributarias de origen federal
- c) Precisar el concepto de autonomía de los estados
- d) Incluir en la Constitución Política Federal criterios de regionalización

En síntesis, en materia financiera municipal tenemos que la dependencia de éstas con la Federación y la limitación de espacios tributarios asignables a los municipios hacen que los recursos financieros de los municipios tiendan a la baja, con ello no se cumple la autonomía financiera municipal, esencialmente necesaria para un fortalecimiento municipal.

En materia hacendaria los municipios en México encuentran como mayor desafío, la necesidad de satisfacer los aumentos poblacionales, y la satisfacción de servicios públicos con ingresos propios que alcancen a satisfacer y proporcionar los mínimos de bienestar a la población.

2.4. El reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana

Este último punto referente al fortalecimiento municipal es el más reciente y ha ido adquiriendo importancia en los últimos años. La participación de la ciudadanía en los procesos decisivos gubernamentales en los municipios han dado a los gobiernos locales un perfil distinto al de décadas pasadas.

La armonía y la estabilidad son condiciones necesarias en la gobernabilidad. Así, la capacidad de gestión administrativa de los servidores municipales requiere consenso por parte de la población. La comunidad es un referente obligado en la actualidad en cualquier decisión pública.

Los municipios, debido a su cercanía inmediata que tienen con el pueblo, deben desarrollar mecanismos diversos de colaboración. No olvi-

demostramos que los municipios son los gobiernos que mayor relación directa e inmediata tienen con la comunidad.

Como resultado del adelgazamiento del Estado, los municipios también han presenciado el impacto en la disminución de actividades estatales. Así, las comunidades se han organizado para desempeñar tareas que originalmente le habían competido a la autoridad. Al respecto, los municipios tienen la tarea —por demás compleja— de encontrar cauces institucionales de comunicación y colaboración.

Con base a experiencias recabadas en administraciones municipales podemos desarrollar cuatro grandes formas básicas de articulación de la participación ciudadana:

- a) La exposición al público de proyectos y planes
- b) Reuniones de mesas redondas
- c) Encuestas de opinión
- d) Celebración de actos públicos

Estos cuatro puntos sustanciales de participación ciudadana tienen su máxima expresión en la elaboración de los Planes Municipales de Desarrollo, además de los comités de participación ciudadana en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, la participación ciudadana no se agota solamente con la elaboración de planes, sino que se debe extender a otras áreas de igual importancia administrativa.

En estos cuatro puntos, la participación ciudadana es también necesaria como un contrapeso del poder público local. Las acciones que realizan los ayuntamientos adquieren un carácter democrático si la comunidad participa directamente en los asuntos públicos.

No hay que olvidar que la comunidad puede ser un agente eficaz de control y evaluación de las actividades gubernamentales, además de ser co-partícipes en las acciones públicas. Así, las funciones de contraloría y evaluación de la función pública cobran su esencia histórica, la contraloría es originada por la voluntad popular.

El gobierno federal, en este sentido debe fomentar la participación ciudadana respetando los

espacios de relación entre autoridades municipales y población en las diferentes regiones del país.

—El reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana.

III. Conclusión

En esta exposición hemos delineado los puntos básicos que, a nuestro juicio debe contener el fortalecimiento municipal, como premisa básica del federalismo y la descentralización. El papel que desempeña la Federación con los municipios será fundamental para lograr un municipio que responda a las necesidades futuras.

El fortalecimiento municipal debe ser entendido por cuatro grandes componentes:

- El fortalecimiento jurídico-administrativo
- El fortalecimiento de los servicios públicos municipales
- El fortalecimiento de las haciendas públicas municipales

El sentido real del fortalecimiento municipal podrá lograrse solamente si se cumplen los cuatro puntos anteriores. La integración de estos elementos y su reconocimiento por parte de la Federación podrá sentar las bases para un nuevo federalismo mexicano.

A lo largo de esta ponencia se han presentado puntos específicos en los cuales la Federación puede contribuir a alcanzar el fortalecimiento municipal. En este sentido, se propone fortalecer las relaciones intergubernamentales entre la Federación con los propios municipios.

Es precisamente lo que se busca, fortalecer las relaciones administrativas que tiene la Federación con los municipios. Reconocer que los municipios tienen potencialidad en su gestión pública con el apoyo de la Federación, es alimentar y reconocer el espíritu original de un verdadero federalismo mexicano.