

CAPÍTULO VIII

LA AGENDA PARA LA REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

VIII.1. Criterios	108
VIII.2. Temas	111
VIII.3. Instrumentación	117
VIII.4. Concertación social	118

CAPÍTULO VIII

LA AGENDA PARA LA REFORMA DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

La suficiencia financiera es un elemento fundamental para la sustentabilidad de la gobernabilidad municipal. Supone la disponibilidad de recursos en los montos requeridos para cubrir bajo criterios de racionalidad los gastos necesarios para satisfacer las demandas sociales que deban atender los ayuntamientos. En la actualidad, la gran mayoría de los ayuntamientos del país, no cuentan con suficiencia financiera. Esta circunstancia que se presenta con distinto grado y por distintas causas, tiene sin embargo, ingredientes comunes: las distorsiones generadas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; las deficiencias estructurales en los esquemas de tributación local y, un insuficiente esfuerzo recaudatorio. Por ello, su solución demanda de un proceso de reforma amplio, cuyo ámbito comprende el marco jurídico, políticas públicas y prácticas administrativas. Una reforma de fondo debiera comprender no sólo los aspectos fiscales o financieros, requiere incidir adicionalmente en aspectos institucionales y orgánicos que incorporen eficiencia y eficacia en el quehacer público. En cierto

sentido, la reforma de la Hacienda municipal debiera inscribirse en un propósito de mayor alcance: la reforma del Estado mexicano; ello porque supone cambios en la asignación de competencias y de recursos entre los tres órdenes de gobierno. La reforma de la Hacienda Pública Municipal no puede estar ajena a los procesos de reforma de los sistemas tributarios nacional y estatal. La suficiencia financiera de los ayuntamientos es, desde hace varios años, una tarea pendiente en la agenda nacional y cobra hoy mayor urgencia frente a la renovada exigencia social de incrementar la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y de fortalecer la participación social en las acciones de gobierno.

De los análisis realizados en los capítulos precedentes, pueden derivarse, sin pretender que adquieran un carácter definitorio ni mucho menos exhaustivo, algunos planteamientos de criterio, temas concretos y recomendaciones procesales para ir conformando una agenda para la reforma de la Hacienda Pública Municipal.

VIII.1. Criterios

1. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. - Los marcos normativos que rigen y las políticas públicas que orienten la Hacienda Pública Municipal deberán preservar en todo caso, la autonomía financiera de los ayuntamientos que postula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Promoverán el ejercicio de la democracia facilitando la participación ciudadana y de sus representantes políticos en el Cabildo en el señalamiento de los objetivos de gasto y de las fuentes de su financiamiento. Obligarán a la rendición de cuentas y facilitarán su ejercicio.

2. Integración Nacional. - Los sistemas tributarios locales, definidos por las legislaturas estatales, conciliarán sus intereses particulares con los objetivos nacionales. Consecuentemente apoyarán, o cuando menos serán neutrales, frente a las políticas de fomento al empleo, al ahorro y a la inversión productiva. Considerarán las diferencias en la capacidad contributiva y facilitarán cuando sea procedente, aspectos redistributivos del ingreso y la riqueza. Eliminarán restricciones a la actividad productiva y al libre tránsito de bienes y servicios y evitarán condiciones de doble tributación que lesionen la equidad de la carga tributaria global entre los distintos sectores y actividades. Concurrirán por ello a esquemas de coordinación fiscal estatal y nacional democráticamente convenidos.

3. Explotación de fuentes tributarias propias. - En el marco del sistema tributario nacional, algunas fuentes impositivas, por su naturaleza y por su tradición histórica, deben corresponder de manera exclusiva o concurrente a la esfera municipal. La explotación de fuentes tributarias propias descansa en el principio de la corresponsabilidad fiscal, consistente en la percepción del contribuyente de una

vinculación directa entre el hecho impositivo que lo grava con un hecho generador de gasto por la prestación de un servicio o la realización de alguna acción de gobierno que lo beneficie. Por ello, la doctrina y las prácticas internacionales en materia de tributación municipal, asignan a este orden de gobierno las facultades tributarias para:

- a) Mantener impuestos vinculados con la propiedad inmobiliaria, como los impuestos predial sobre operación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles, sobre fraccionamientos, entre otros;
- b) Gravar el uso preferencial de bienes de dominio público municipal como puede ser el caso de un impuesto sobre uso del suelo, subsuelo o "vuelo" en vías de dominio público por el tendido de redes o ductos para la conducción de gas, energía eléctrica o cables para telefonía, telecomunicaciones y acceso radial; o un impuesto para publicidad en la vía pública;
- c) Gravar el establecimiento territorial de actividades mercantiles o la realización de actividades que generan demanda incremental de servicios públicos de carácter general no divisible, como pudieran ser el impuesto sobre radicación y los impuestos sobre juegos, espectáculos y diversiones públicas;
- d) Ampliar el establecimiento de "derechos" como contraprestación por la recepción de los servicios públicos específicos a los que sean susceptibles de contribución como es el caso, entre otros, de los de abastecimiento de agua potable, sanidad y drenaje, alumbrado público, estacionamiento de vehículos, recolección y tratamiento de basura.
- e) La imposición de contribución de mejoras para recuperar a favor de la comunidad el costo de ejecución de una obra pública que beneficie, mediante incremento en el valor de la propiedad a determinados contribuyentes en lo particular.

La explotación de fuentes tributarias propias no sólo satisface a propósitos de suficiencia recaudatoria, constituye un elemento sustantivo del ejercicio democrático. Vincula, como ya ha sido dicho, el pago de una contribución con el contenido y con la forma de ejercicio de las acciones públicas. Otorga al ciudadano el derecho a exigir los servicios o las acciones a cuyo financiamiento concurre y obliga a la autoridad a prestarlo con eficiencia y a rendir cuentas. Es resultado de un proceso de negociación social.

4. Participación equitativa en impuestos federales y estatales.- Las exigencias de coordinación fiscal entre órdenes de gobierno supone el derecho de los ayuntamientos a participar de la recaudación de los impuestos federales y estatales

para resarcirle de las limitaciones impuestas o convenidas a la explotación de fuentes tributarias propias y para dar efecto a propósitos redistributivos del ingreso nacional que permitan acortar las diferencias y desequilibrios entre las distintas zonas del país. La integración de los fondos participables y las fórmulas de su distribución deben por ello, reconocer la participación diferencial de los distintos municipios al producto interno bruto, su contribución al ingreso fiscal, su esfuerzo recaudatorio propio y, sus índices de población y de rezago social

Los ayuntamientos debieran concurrir a la definición de los programas nacionales o estatales que suponen transferencia de recursos en su favor y contar con suficientes opciones para acceder a los que se ajusten de mejor manera a sus prioridades y capacidades.

5. Reconocimiento de la realidad.- El marco normativo y las políticas públicas deben reconocer y dar el tratamiento adecuado a la diversidad de condiciones y capacidades de los municipios del país o del estado para hacer viable y eficiente su aplicación.

Esta diversidad debiera ser reconocida para la obligatoriedad en la explotación de fuentes tributarias, para la diversidad de tasas o valores base de tributación, para la ponderación en las fórmulas de distribución en participaciones en impuestos federales y estatales y para el diseño de los programas a los que concurren fondos públicos de los distintos órdenes de gobierno. La distinción de características de los ayuntamientos en las normas y las políticas, debe descansar en su agrupamiento, con base en la tipificación por la similitud en elementos como: población, extensión territorial, densidad de población, actividad productiva, rezago social y capacidad financiera, entre otros.

6. Eficiencia económica.- La estructura y operación de los sistemas tributarios locales no deben generar inestabilidad macroeconómica; por el contrario, en cuanto sea posible, deben apoyar los objetivos nacionales en la materia. El carácter instrumental de los tributos locales debe ser aprovechado para efectos regulatorios y de fomento en el ordenamiento del desarrollo urbano y el aprovechamiento óptimo de la infraestructura disponible.

7. Eficiencia administrativa.- El sistema tributario local debe racionalizar los costos de su administración y de la carga económica y procesal de los contribuyentes para dar cumplimiento a sus obligaciones. Una administración eficiente de los impuestos y derechos debe implicar un costo reducido del servicio de su recaudación, eliminar las posibilidades de elusión y de evasión y facilitar el control oportuno del cumplimiento de obligaciones. Debe por otra parte, simplificar

al máximo las acciones a cargo de los contribuyentes y facilitarles el que les den cumplimiento eliminando trámites y rendición de informes innecesarios o supérfluos.

3. Mantener la seguridad jurídica de los particulares.- Los sistemas tributarios locales deben satisfacer los principios de legalidad y certidumbre. Deben informar a los contribuyentes con claridad, con oportunidad y con suficiencia de las obligaciones a su cargo. Deben evitarse las disposiciones que supongan ejercicio de facultades discrecionales en la determinación y liquidación de impuestos y derechos o en la determinación y exigibilidad de sanciones. Deben prever todos los mecanismos de defensa que nuestro sistema de derecho prevé a favor de los particulares por actos indebidos de la autoridad y facilitar su ejercicio con procedimientos ágiles y de reducido costo.

VIII.2. Temas

Para el fortalecimiento institucional

1. Ampliación del período constitucional.- El corto espacio de 3 años de la gestión de los ayuntamientos, incide de manera muy desfavorable en la racionalidad de la gestión financiera. Por una parte, dificulta la planeación a plazo medio y en la práctica rompe la continuidad de acciones y programas, situaciones ambas que encarecen su costo y disminuyen la eficiencia operativa. Por otra, la necesidad de agotar en tan breve lapso un período de aprendizaje y otro de entrega, circunscribe la "operación regular" a un número de meses insuficiente para consolidar acciones de mayor profundidad y con una perspectiva de mayor plazo.

Finalmente, y de manera muy importante porque limita seriamente la instrumentación de las políticas tributarias y los esfuerzos recaudatorios. Ello en virtud del período de maduración de los proyectos de mejora en la administración tributaria. Los incrementos recaudatorios para la instrumentación de reformas se perciben usualmente en ejercicios fiscales posteriores que muy comúnmente trascienden el período de gestión del ayuntamiento que los establece. Esa situación inhibe a los ayuntamientos a intentarlo, porque soportan los costos políticos de su negociación y los administrativos de los trabajos técnicos para llevarlos a cabo, sin que alcancen a percibir los beneficios que de ellos derivan. Así por ejemplo, si se iniciará un proceso de revisión catastral integral en el sexto mes del primer año de una administración municipal y si se ejecutara sobre bases técnicas competentes, éste podría estar concluido durante el segundo año y tendría reflejo en la recaudación sólo en el tercero y último de la administración; pero si se iniciara más tarde, por ejemplo el segundo año, ya no se percibirían los efectos recaudatorios.

2. Redefinición de competencias.- La atención de nuevas demandas de la sociedad o de funciones realizadas, o a las que concurrían otros órdenes de gobierno, han ampliado el marco competencial de los ayuntamientos. Con frecuencia, por disposición legal o por dictado de políticas públicas, se establecen o se transfieren funciones a los ayuntamientos con un carácter general para todos los del país o todos los de un estado, sin considerar la diversidad de condiciones y capacidades. Esas facultades competenciales no siempre se han correspondido con la adecuación de las estructuras administrativas y las de financiamiento. Una redefinición competencial debe considerar para ciertas funciones la posibilidad de su asunción sólo por ciertos municipios en lugar de una generalización extralógica. Para el caso de transferencia de funciones de otro orden de gobierno, debiera considerar igualmente la transferencia simultánea de los recursos que empleaba el transmisor para su financiamiento. Así por ejemplo, en el caso frecuente de la transferencia que haga el gobierno del estado a uno de sus ayuntamientos de una casa de cultura o de un centro de salud es necesario que se le transfieran los recursos para sufragar los costos de su operación como antes lo hacía el gobierno estatal y no sólo la propiedad o el uso del inmueble y de los equipos con que el servicio se presta.

Desde otra óptica, una redefinición de competencias puede implicar redimensionar la acción de la administración municipal para circunscribirla al ejercicio de las funciones que de manera exclusiva le competen como autoridad y como promotor del quehacer colectivo, sustrayendo de su esfera las que puedan corresponder a los particulares por carecer de interés público o por constituir actividades que de cualquier manera se atienden en el mercado.

3. Nuevas formas de gestión.- Nuevas formas y mecanismos de gestión están siendo adoptados por los ayuntamientos para la prestación de ciertos servicios. Algunos, como los de abastecimiento de agua potable pueden ser prestados por organismos públicos descentralizados o empresas públicas municipales que actúan con independencia patrimonial y funcional del ayuntamiento. Se busca con ello transparencia en el manejo de los recursos y mayor eficiencia operativa para mejorar la calidad del servicio y lograr su autofinanciamiento. Otros servicios, como es el caso de los estacionómetros en la vía pública, han alcanzado mayores niveles de eficiencia al ser operados por particulares bajo esquemas de concesionamiento y se ha liberado con ello al ayuntamiento de la necesidad de destinar recursos para financiar la inversión requerida por su funcionamiento. Estas nuevas formas de gestión deben ser reconocidas e incentivadas en los marcos normativos correspondientes y previstas sus interrelaciones con la hacienda pública municipal, para fortalecerla.

4. Redefinición de la integración y de las tareas del Cabildo.- Muchos Cabildos han trastocado su función original, convirtiendo a sus miembros en ejecutivos de funciones públicas más que en integrantes de un órgano deliberativo y definitorio de las políticas y programas del ayuntamiento y, supervisor y vigilante del comportamiento de la administración. El fortalecimiento de la administración municipal y su incidencia en la Hacienda Pública requiere de claridad en la asignación de responsabilidades y de pleno ejercicio de la división de funciones y trabajo. Fortalecer la función política del Cabildo como órgano decisorio y de control, fortalece a la administración y precisa con claridad las responsabilidades para el ejercicio del control social.

El tamaño e integración de los Cabildos ha sido objeto de cambios sustanciales en los últimos años. La incorporación de regidores y síndicos representantes de las minorías en los procesos electorales y la proliferación de partidos concurrentes a ellos, ha provocado incrementos sustantivos en el número de sus integrantes. Hay entidades federativas en donde el número de integrantes del Cabildo de algún municipio es superior a la de los integrantes de los Congresos locales de entidades federativas con mayor población que la de ese municipio. Si bien la composición plural satisface a un propósito democrático de mayor representatividad de la población, su sobredimensionamiento entorpece las labores del propio Cabildo, dificultando toma de decisiones, dificulta asimismo la acción ejecutiva de la administración y demanda de cuantiosos recursos financieros para su sostenimiento. Parece necesario su análisis para, en su caso, redefinir tamaño, composición y facultades de los Cabildos.

5. Asociación e interrelación municipal.- Servicios técnicos de alto nivel de especialización o de requerimientos de escala como los catastrales, pueden ser atendidos de manera más eficaz si se atienden con un alcance regional. Otros, como los de transporte, relleno sanitario o tratamiento de basura, pueden tener por su propia naturaleza y alcance un impacto regional que sugiere atenderlos de manera integral, en lugar de circunscribirlos a un ámbito territorial municipal determinado.

Por otra parte, la conformación de conurbación plantea necesidades de conurbación en una gran diversidad de asuntos y temas de gobierno entre municipios, a veces de distinta entidad federativa, e incluso la operación de organismos de carácter supramunicipal para la administración de ciertos servicios. Para todo ello es necesario propiciar y fortalecer las formas y los mecanismos de asociación entre ayuntamientos y resolver con equidad y eficiencia los problemas vinculados al financiamiento de los proyectos y programas compartidos entre ellos.

6. Fortalecimiento administrativo.- La administración municipal es un importante campo para la profesionalización y para el mantenimiento de un servicio público de carrera que propicie el desarrollo de los recursos humanos de los ayuntamientos e incremente la eficiencia operativa en todas sus estructuras orgánicas. Es necesario facilitar con las medidas de apoyo pertinentes, el equipamiento de las administraciones municipales, particularmente la financiera, dotándolas de los mecanismos y tecnologías avanzados que la complejidad de sus tareas aconseja.

7. Iniciativa.- La capacidad de iniciativa de los ayuntamientos debe ser fomentada y reconocida por el marco normativo. Temas como la ley anual de ingresos que rija su hacienda, sólo pueden ser entendidos como iniciativa de los propios ayuntamientos. Aspectos como la fijación específica y particular de bases tributarias dentro de los marcos legales previsibles, o asuntos como la determinación de las cuotas de derechos dentro del territorio municipal, también dentro de los márgenes legales establecidos, debieran ser materia de normatividad establecida como regla general por el Cabildo Municipal.

8. Interlocución y representatividad.- La interlocución directa de los ayuntamientos con el gobierno federal es prácticamente inexistente y se circunscribe sólo a aspectos ocasionales y puntuales. La interrelación en lo institucional se realiza, por disposición de ley, con la intermediación del gobierno estatal. Es necesario revisar este aspecto para definir los temas o asuntos en los que puede resultar conveniente una interlocución directa entre el gobierno federal y los municipios, fortalecer y sustentar la intermediación estatal en la representación de los intereses municipales en los asuntos que así resulte procedente y abrir cauces de comunicación entre el propio gobierno federal con el conjunto de municipios del país representado por asociaciones que lo agrupen.

La interlocución entre el gobierno estatal y sus municipios es sustancialmente de carácter bilateral con cada uno de ellos. No se encuentran previstas, formas de interrelación con agrupaciones de municipios que los representen conjuntamente o instancias alternativas donde concurran todos ellos y se adopten de manera democrática los puntos de acuerdo sobre aspectos de interés general.

Otro tema de análisis es la conformación de agrupaciones de municipios y el rol que éstas pueden desempeñar en la interrelación con los otros órdenes de gobierno. Sin que tengan definida formalmente su participación institucional, han comenzado a conformarse local o nacionalmente agrupaciones de municipios en torno a la pertenencia partidaria de la presidencia municipal y de la mayoría del Cabildo; pero al mismo tiempo, y en ocasiones de manera simultánea agrupaciones partidarias de regidores o síndicos de distintos ayuntamientos, diluyéndose así la

representatividad que pudiera significar su agrupamiento como entidades públicas de carácter constitucional. Constituyen estos aspectos tema relevante para el proceso de reforma, particularmente porque un ámbito importante de la interrelación tiene que ver con aspectos de políticas fiscales y financieras.

9. Rendición de cuentas.- Un sistema de rendición de cuentas que sujete a la administración a la sanción de la sociedad a la que sirve, es un elemento fundamental para la eficiencia y la transparencia en la gestión pública. Lo es también para mantener la percepción de los contribuyentes sobre el destino y aprovechamiento de las contribuciones que cubren y para sustentar así el sistema tributario. Debe sistematizarse la obligación de rendir cuentas puntuales, oportunas y suficientes y alentar el escrutinio público y la contraloría social.

10. Reelección.- Revisar las normas constitucionales para permitir, debidamente acotada, la reelección de las autoridades municipales, especialmente de los Presidentes, constituiría el más eficaz mecanismo de sanción pública en la rendición de cuentas y, quizás, el mayor incentivo para el buen desempeño de las autoridades involucradas.

Para la suficiencia financiera

1. Coordinación fiscal.- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal debe de ser revisado para: (a) apoyar y fortalecer al federalismo como elemento constitutivo de nuestra organización nacional, dar equilibrio entre los ingresos provenientes de fuentes propias de los gobiernos estatales y municipales con las participaciones en los impuestos federales, con la aplicación de criterios de corresponsabilidad y de nivelación fiscal; (b) fortalecer la autonomía de estados y municipios para el manejo de sus haciendas públicas; (c) eliminar las inequidades y distorsiones en la distribución de ingresos y transferencias federales acumuladas durante los últimos años; (d) apoyar la conformación de un sistema que coordine los sistemas tributarios federales estatales y municipales en un todo que, reconociendo las actuales condiciones del país, propicie la consecución de los objetivos económicos y sociales del proyecto nacional.

En ese orden de ideas, deben revisarse los montos participables; las condiciones y obligaciones para acceder a ellos; los porcentajes de concurrencia de estados y municipios; las fórmulas de distribución entre entidades federativas y al interior de éstas las de asignación a sus municipios; y, los órganos de coordinación y de apoyo y fortalecimiento a los gobiernos locales.

El tema incluye también la revisión de los esquemas de coordinación fiscal de

carácter estatal, analizando entre otros aspectos, los montos participables provenientes de impuestos estatales; los porcentajes de participación en esos fondos estatales y en los federales; las fórmulas de distribución entre los municipios; los aspectos procesales relativos a forma y término de pago de participaciones; y, los órganos y los procesos de coordinación estado-municipios.

2. Fuentes tributarias propias.- En materia de impuestos el análisis debe considerar la identificación de todas las fuentes tributarias propias o concurrentes susceptibles de explotación y la conveniencia de su aplicación específica en los distintos ayuntamientos. Las fuentes de aplicación obligatorias o más generalizadas comprenden los impuestos prediales y correlativos, los que gravan el aprovechamiento diferencial de bienes de dominio público municipal como el de uso de suelo o subsuelo o “vuelo” sobre ellos para el tendido de líneas y redes, los que gravan el aprovechamiento generalizado indivisible de servicios como la radicación de establecimientos mercantiles y los que apoyen instrumentalmente acciones regulatorias.

En materia de derechos la imposición de contribuciones debe referirse a la prestación de todos aquellos servicios que por su naturaleza, su posibilidad de individualización y su importancia relativa así lo justifiquen. Es necesario analizar las reformas pertinentes a la estructura de los gravámenes para potenciar su eficiencia recaudatoria y económica. Los estudios deben comprender la definición de sujetos, hechos, bases, cuotas, tasas y tarifas.

Habrá que considerar la aplicación de tributos especiales como la contribución de mejoras y propiciar mecanismos de aportación de los particulares para la ejecución de ciertos proyectos que los beneficien diferencialmente. Los marcos normativos deben facilitar la explotación de otros bienes de carácter municipal para la percepción de productos compensatorios, de conformidad con criterios de mercado.

Es innegable que los sistemas tributarios deben inscribirse en los sanos principios de un nuevo esquema de coordinación fiscal y, sobre todo, mantener las condiciones de legalidad y de equidad que postula el régimen constitucional.

3. Administración tributaria. Los elementos del sistema tributario que para incrementar la eficiencia administrativa del proceso recaudatorio, deben también ser revisados los aspectos procesales relativos a la liquidación y términos y forma de pago de los distintos tributos y a las facultades de las autoridades tributarias en las fases oficiosa y contenciosa del proceso tributario. Mejorar la administración supone un mejor y mayor control para evitar evasión, un menor costo económico de la recaudación, una cobranza más oportuna. Descansa en buena medida en la facilidad a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones.

4. Transferencias y aportaciones.- Las interrelaciones financieras entre órdenes de gobierno que implican asignaciones o transferencias de recursos para la ejecución de programas conjuntos o para la retribución de funciones transferidas, constituye otro tema de análisis. Este debe comprender la pertinencia de los programas a la luz de los compromisos que los ayuntamientos asumen; la variedad de opciones para que los municipios puedan decidir por las que satisfacen las prioridades y demandas sociales; y la suficiencia de los montos como retribución cuando sea el caso, entre otras.

5. Deuda pública.-Los puntos de análisis comprenden la eliminación de restricciones injustificadas para la concurrencia de los ayuntamientos al crédito, y por contra, la limitación a la conformación de deuda informal o contingente. El tratamiento específico de la deuda de organismos descentralizados o empresas públicas para distinguirlas de la deuda municipal que afecta a la hacienda pública.

El financiamiento crediticio puede constituir un elemento de fortalecimiento de la hacienda pública, si se utiliza bajo sanos criterios financieros. Conviene analizar la apertura a la concurrencia de los municipios a nuevos mercados o mecanismos en esta materia.

VIII.3. Instrumentación

1. Ámbito.- La reforma para la hacienda pública municipal incide en el marco jurídico federal y en el estatal. Corresponde al Congreso de la Unión y a los Congresos locales, la revisión de la legislación de sus potestades e incluso, si se atiende con un sentido más amplio, al Constituyente Permanente, para la adecuación de dispositivos constitucionales. La reforma supone no sólo modificación del régimen legal, involucra también redefinición de ciertas políticas públicas y de actos y conductas administrativas en los distintos órdenes de gobierno. Resultaría conveniente enfrentarlos de manera integral y global a partir de los cambios pertinentes al marco constitucional y de la legislación secundaria de carácter federal, particularmente de la Ley de Coordinación Fiscal y corresponderse simultánea o inmediatamente con la revisión de las constituciones locales y de la legislación secundaria de ese orden en materia orgánica municipal, de coordinación fiscal local y, los códigos y leyes financieras o fiscales correspondientes.

De no ser posible una reforma integral y global, podrían intentarse reformas parciales para atender aspectos cruciales de solución impostergable, ya sea en el ámbito federal, o en el ámbito local y en todos, o en algunos de los estados, conforme a sus características particulares.

2. Oportunidad.- La interrelación de una reforma de la hacienda pública municipal con las haciendas públicas estatales y nacional, sugiere la conveniencia de su tratamiento conjunto. Esto es, no desligar unas de otras ni en su conceptualización ni en el tiempo.

Es tan urgente una reforma a la hacienda pública municipal, como lo es la de las haciendas estatales y nacional. Al momento de la preparación de este trabajo, se encuentra en marcha un proceso de reforma fiscal nacional al que se han incorporado diversos planteamientos vinculados con el federalismo fiscal. Esa pudiera ser una buena oportunidad para intentarlo.

3. Mecanismo participativo.- La reforma a la hacienda municipal no puede derivar de un proceso decisorio vertical de arriba hacia abajo. Iniciativas del Ejecutivo Federal o las de los estados en los campos de sus competencias, sin un previo y solidario sustento de concertación con los ayuntamientos, enfrentaría sin duda problemas para su aprobación y para su posterior aplicabilidad. El camino correcto parece el contrario, es decir, una iniciativa que emerja de las autoridades municipales y, a partir de allí se construya con la intervención de los Ejecutivos Estatales y del Federal. Convenciones fiscales estatales y una posterior convención fiscal nacional, apoyadas en los trabajos técnicos de las autoridades fiscales y los expertos en la materia, a la que concurrieran los presidentes municipales con el peso político de su representatividad pública, pudieran constituir un mecanismo idóneo para ese propósito.

VIII.4. Concertación social

La reforma a la hacienda municipal, afecta a un gran número de ciudadanos y sectores. La fiscalidad local es por sus características y generalidad la que la mayoría de los ciudadanos percibe con más intensidad. Requiere de un amplio proceso de concertación social, demanda, en suma, de la participación ciudadana.

Para alcanzar la concertación será exigible dar respuesta, con argumentos y con acciones a inquietudes válidas que la sociedad expresa ante cualquier proceso de reforma tributaria. Entre otras, las siguientes:

a) ¿Cuál será el destino de los recursos que se obtengan? Atrás de esta pregunta se encuentran planteamientos conceptuales y cualitativos. Por una parte, a qué acciones o programas se asignarán los recursos. Por la otra, con qué niveles de eficiencia van a ser ejercidos y qué tan honesta y transparentemente se aplican. En la argumentación se discute con frecuencia si las acciones o programas a realizar pueden ser financiados con los recursos disponibles y sin necesidad de

aumentos, si para ello se realizan con eficiencia y con honestidad.

b) ¿Por qué se aumentan contribuciones a causantes cumplidos antes de lograr recaudar cabalmente las establecidas que algunos evaden? Existe en muchos casos justificadamente una percepción social del alto monto de la evasión tributaria. Se percibe que al eliminarla se contaría con recursos suficientes sin necesidad de establecer nuevos impuestos o de incrementar los en ese momento vigentes. Se atribuye, también justificadamente en muchos casos, que la evasión fiscal es consecuencia de la ineficiencia de las agencias recaudatorias e incluso de la comisión de actos de corrupción que la propician y alientan.

c) ¿Por qué en lugar de crear nuevos impuestos o incrementarlos de manera general no se corrigen previamente las inequidades en su aplicación atribuibles a las ineficiencias de la administración? Esta argumentación es particularmente presentada en relación con el impuesto predial cuando ineficiencias estructurales o administrativas han provocado insuficiencias o errores en la actualización de las bases tributarias discriminando a favor de ciertas áreas o sectores. Lo es también, en la aplicación de las tarifas diferenciales susceptibles de aplicación por la prestación también diferencial en los volúmenes de servicio entre distintos usuarios como puede ser el caso de las relativas al abastecimiento de agua.

Al margen de los aspectos estrictamente técnicos, la sustantividad de un planteamiento de reforma debe apoyarse en respuestas claras y suficientes a esos y otros cuestionamientos similares, su aplicación, por su parte, traerá necesariamente como consecuencia mayores responsabilidades para los gobiernos municipales.

Primero, por un mayor ejercicio de la corresponsabilidad fiscal. Esto es, incrementa cuantitativa y cualitativamente la explotación de las fuentes tributarias propias. Actualmente representan cerca del 24% de los ingresos totales de los ayuntamientos frente al 70% que proviene de participaciones y transferencias de los otros órdenes de gobierno. Elevar ese porcentaje cuando menos al 50%, fortalecerá la autonomía municipal y lo que es aún más importante, hará más exigible la obligatoriedad de rendición de cuentas y mayor escrutinio de la sociedad sobre el manejo de la hacienda municipal a cuya financiación contribuyen de manera directa, ambos factores que fortalecen a la democracia.

Segundo, porque una reforma del marco jurídico por sí sólo no garantiza el fortalecimiento de la hacienda pública ni mucho menos la suficiencia financiera. Una nueva estructura del sistema de financiamiento surte efectos sólo si hay una buena administración tributaria. Una buena administración tributaria implica combatir

la evasión y la elusión, recaudar con oportunidad y en los montos debidos los gravámenes establecidos; eliminar cargas porcentuales onerosas y dificultades a los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones.

Tercero, porque la suficiencia financiera deriva del adecuado ejercicio de las funciones de ingreso y gasto. A mayor ingreso mayor posibilidad de gasto. Ello obliga a mayor eficiencia en la selección de los proyectos, en la asignación de los recursos y en el ejercicio mismo del gasto. Implica también mayor eficiencia en las acciones de gobierno y de administración. Hacer bien las cosas, con transparencia, con honestidad, con verdadera actitud de servicio.

La respuesta a todas esas cuestiones en términos que satisfagan a la sociedad pudiera ser, a la postre el mejor resultado de la reforma.