



El sistema de coordinación fiscal en México

Una perspectiva municipal

JUAN ANTONIO GARCÍA MARTÍNEZ *

INTRODUCCIÓN

En nuestro país, el federalismo desde un punto de vista formal, se ha desarrollado bajo un modelo liberal-democrático, como resultado de la tradición liberal nacional, así como de los planteamientos de los distintos actores políticos y sociales que produjeron el movimiento revolucionario de 1910, los cuales, fueron recogidos en la Carta Magna de 1917, que considera al Estado mexicano como *“una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental”*¹.

Ésta redacción en el ámbito constitucional no ha sido modificada, más como señala Alicia Hernández,² en la praxis el modelo no ha sido diseñado de una vez y para siempre, sino que ha sido construido de acuerdo a los diversos requerimientos de una sociedad en constante tránsito, adecuándolo para su operatividad a los contextos históricos planteados en nuestro país.

De esta manera, el pacto federal ha subsistido transformándose y adaptándose a las nuevas realidades bajo diversas formas en el marco institucional, transitando de un federalismo-liberal, al federalismo corporativo-centralista y de éste al nuevo federalismo planteado desde 1983,³ lo que trajo como consecuencia la consolidación de importantes principios constitucionales como la no reelección, el voto directo, la división de poderes, los derechos sociales y las garantías individuales, así como la consideración del Municipio como base de la división territorial de las entidades federativas y la libertad administrativa otorgada a los ayuntamientos.

* Licenciado en Derecho, con estudios en Maestría en Ciencias Sociales, por el Centro de Investigación y Posgrado en Estudios Socioterritoriales (CIPES), de la Universidad Autónoma de Guerrero.

¹ Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cd-Rom Compila V. Suprema Corte de Justicia de la Nación

² HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Federalismo y gobernabilidad en México*, p. 263.

³ *Idem*.

Sin embargo, aquello que debía traducirse en la práctica de acuerdo a los principios carrancistas como “un mutuo respeto de las competencias de la Federación y de los estados, garantizando así una colaboración entre ambas entidades”,⁴ “como una conjugación de relaciones donde lo óptimo es no el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural a favor de la unidad del Estado”,⁵ no llegó a consolidarse, en virtud a la necesidad de fortalecer al gobierno federal como instrumento central para la consolidación del Estado constitucional surgido del movimiento revolucionario, dando paso a una república presidencialista-corporativista dirigida a construir una estructura social y económica sobre la cual apoyar un Estado que iba a ser el eje y el motor del desarrollo nacional.

En este contexto, la libertad de los estados y municipios y su participación en la vida política y económica del país quedó supeditada a los dictados del gobierno central, en virtud a que era y sigue siendo quien establece los lineamientos de la política económica, así como las consideraciones que deben seguirse para el desenvolvimiento político.

Por otra parte, si bien es cierto, que se consideró una conquista la consignación del Municipio en la Constitución de 1917, como dispositivo que daría nueva vida a la tradición municipalista existente en nuestro país desde la época prehispánica, esto sólo quedó en el papel, pues los dictados de la Federación tuvieron amplias repercusiones en el desarrollo de nuestros municipios, convirtiéndolos en unidades administrativas del orden estatal, prestadores de servicios públicos y operadores de los recursos económicos de la Federación y los estados, omitiendo su verdadera razón de existir, es decir, el fungir como ente político y económico articulador de la relación entre población y gobierno, dejando de lado su autonomía, que debía garantizarse con la existencia del Ayuntamiento.

De esta manera, las entidades federativas y los municipios, han estado permanentemente sujetos a los lineamientos dictados desde el centro, sumergidos en el modelo presidencialista y el Estado corporativista, en que el mantenimiento del orden institucional se condiciona sobre las necesidades económicas para la subsistencia de éstos, cuyo reclamo es mucho más fuerte que el de soberanía estatal y autonomía municipal.

EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y LOS FONDOS DE PARTICIPACIONES

A partir de la década de los 80's, atendiendo a los requerimientos planteados por la creciente participación ciudadana en los ámbitos estatales y municipales, el gobierno federal, puso en marcha una serie de reformas al marco jurídico vigente, a efecto de consolidar el planteamiento del nuevo federalismo mexicano, a través del cual se podría fortalecer a los estados y municipios en materia institucional, política y económica.

⁴ *Ibidem.* p. 268.

⁵ SOTO GÓMEZ, Martín, *Federalismo y gobernabilidad en México*, p. 61

De esta manera, se creó la Ley de Coordinación Fiscal federal, como un instrumento dirigido a regular la repartición de responsabilidades en materia fiscal entre los diferentes niveles de gobierno, a través de la introducción del principio de equidad resarcitoria, así como de elementos redistributivos hacia las entidades federativas más pobres. Bajo esos criterios, a la Ley de Coordinación Fiscal se han incorporado, una serie de elementos complementarios para aumentar la participación de estados y municipios en el erario público.

En ese contexto, desde la creación de la Ley de Coordinación Fiscal, el gobierno federal inició un proceso de fortalecimiento de la autonomía fiscal de estados y municipios, mediante la devolución de responsabilidades en materia de imposición y gasto, el aumento de las transferencias y la mejora de la cooperación administrativa entre los tres niveles, lo que implicó un proceso continuo de modificación y mejoramiento mediante el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Mediante el funcionamiento de este Sistema, a la fecha los gobiernos estatales y municipales sólo recaudan una pequeña proporción de los ingresos ordinarios nacionales, representando aproximadamente el 5% en los últimos años, dado que la Federación recauda directamente todos los impuestos federales a los contribuyentes. Desde luego, en relación al gasto, el papel de los estados y municipios es mayor, al aplicar aproximadamente el 20% del gasto total ejercido por los tres ámbitos de gobierno, 16% ejercido por los estados y el resto por los municipios, es decir, de cada peso recaudado a nivel federal los estados y municipios ejercen para gasto sólo 20 centavos.

En este proceso, el Fondo General de Participaciones, juega un papel de suma importancia al constituirse con el 20% de la recaudación federal participable, —la cual, es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos en un ejercicio—, así como por los derechos sobre la extracción de petróleo y de minería, disminuidos con el total de las devoluciones por los mismos conceptos.

Las participaciones en impuestos federales correspondientes a cada entidad federativa está determinada por tres elementos: el primero es el 45.17% del Fondo en proporción directa al número de habitantes; el segundo un porcentaje igual al anterior considerando su capacidad de recaudación fiscal de los impuestos asignables a este respecto; el tercer elemento, que representa menos del 10% de los ingresos totales participables, se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que obtenga cada entidad, como resultado de la suma de los elementos anteriores.⁶ Este mecanismo es utilizado como forma de redistribución, mediante el cual los estados más pobres reciben más recursos en este concepto.

Las participaciones federales que deben recibir los municipios del total del Fondo General de Participaciones, no serán inferiores al 20% de las cantidades que correspon-

⁶ Ley Federal de Coordinación Fiscal. Compila VIII. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003.

dan al Estado, el cual habrá de cubrirselas; las legislaturas locales establecen su distribución mediante disposiciones de carácter general. Asimismo, está establecido el Fondo de Fomento Municipal que se integra por el 1% de la recaudación federal participable, el cual se distribuye por la Federación mediante la aplicación de un coeficiente de participación que genera un estímulo importante a la recaudación local por concepto de derechos de agua y de impuesto predial.⁷

En 1998 se creó el ramo 33 de Aportaciones Federales a Estados y Municipios, institucionalizando recursos dispersos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que son transferidos para su ejercicio directo a las entidades federativas y a los municipios del país.

Inicialmente la creación del ramo 33 se planteó con tres fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal, para los Servicios de Salud y el destinado a la Infraestructura Social en dos líneas una en el ámbito estatal y la otra en el municipal. Estos fondos realmente no representan ingresos adicionales para las entidades, pues ya los percibían por conducto de otros ramos del PEF y sólo faltaba que fueran institucionalizados por ley, incorporando los mecanismos de distribución que venían operando con base en los convenios celebrados entre la Federación y las entidades, correspondientes a los ramos involucrados.

En el proceso legislativo, la Cámara de Diputados adicionó al ramo 33 el Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, así como el de Aportaciones Múltiples. A diferencia de los fondos originales, el primero de estos dos nuevos sí representó recursos netos adicionales para las haciendas públicas estatales, municipales y del Distrito Federal; en tanto el segundo de ellos, canalizó recursos antes asignados al DIF y al CAPFCE.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999, se crearon dos nuevos fondos, a fin de incorporar responsabilidades desconcentradas, como es el caso de la educación tecnológica y para adultos y los recursos federales destinados a seguridad. Se precisa además en la Ley de Coordinación Fiscal que las aportaciones federales son recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, de los municipios, y en su caso al Distrito Federal, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la propia Ley de Coordinación Fiscal.

Es un hecho reconocido la existencia de grandes disparidades y desequilibrios económicos y sociales entre las diversas regiones del país y los estados que lo constituyen, las cuales se han tratado de corregir con el impulso al federalismo.

A título ilustrativo, en algunos importantes aspectos del financiamiento, se puede observar que la intermediación financiera se realiza en aproximadamente 60% en el Distrito

⁷ Ley Federal de Coordinación Fiscal. Compila VIII. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2003.

Federal y sólo el 40% en el resto del país. Los esfuerzos por la descentralización se reflejan en los aspectos siguientes: del gasto público en educación más del 20% se concentra en la capital del país y el 80% se realiza en las entidades federativas; inferior a su peso económico-social específico, el 15% de las participaciones en impuestos federales corresponde al D.F. y el 85% a los estados.⁸

En el ámbito fiscal, la disparidad es muy marcada, el 98% de los impuestos son federales y sólo 2% son locales y estatales, existe una extrema centralización política que se refleja en la recaudación fiscal.⁹

Con las reformas fiscales adoptadas a finales de 1998 por el gobierno federal, se buscó fortalecer los ingresos federales, así como reforzar las haciendas públicas estatales y municipales. Además de lo anterior, y aparte de los efectos favorables en el ámbito de las acciones y el gasto local que puedan tener los otros fondos antecitados, debe resaltarse que los destinados a los municipios han recibido recursos netos adicionales y crecientes en los últimos años, especialmente por conducto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

Por otra parte, aunado a lo anterior, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, canaliza recursos anteriormente asignados al ramo 26, hacia los municipios, incrementando de manera sustancial el ingreso de éstos.

Con todo ello, los incrementos en los ingresos municipales son ciertamente significativos, y no es remoto aseverar que algunos municipios podrían aumentar o incluso duplicar su ingreso proveniente del gobierno federal atendiendo a la capacidad recaudatoria que muestren los tres ámbitos de gobierno para años venideros.

Como podemos observar, para las entidades federativas y los municipios, los fondos creados a partir de la puesta en marcha del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, representan en gran medida su fuente de financiamiento, si no es que la única para muchos de ellos, de ahí, la importancia de realizar un somero análisis a efecto de señalar aquellos aspectos sobre los cuales es necesaria una readecuación para promover una mejor asignación, ejercicio y control, no obstante, la aparente poca importancia relativa que tienen los fondos destinados a los municipios, dentro del total de aportaciones.

LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO FISCAL

Como se anotó anteriormente, los estados, sobre todo de la región sur-sureste del país, dependen en una muy alta proporción de las participaciones en impuestos federales; su estructura fiscal propia mantiene proporciones similares en la captación por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que están facultados para recaudar.

⁸ Página de Internet: www.shcp.gob.mx. Líneas de Comunicación: Impuestos. 14 de marzo de 2001.

⁹ Página de Internet: www.shcp.gob.mx. Líneas de Comunicación: Impuestos. 14 de marzo de 2001.

En el caso de los municipios, tienen también una dependencia menor, pero al mismo tiempo muy alta de las participaciones federales, esto puede significar la insuficiencia de éstas para apoyar su desarrollo, atendiendo a que sus ingresos propios descansan también en una alta proporción en los impuestos, sobre todo en el impuesto predial que están facultados a recaudar, así como en los derechos, especialmente por el servicio de agua potable.

Fortalecer a los municipios, estados y a la propia Federación no quiere decir que el fortalecimiento de alguno de los niveles de gobierno deba hacerse necesariamente a costa del debilitamiento de los otros. Más bien, que la redistribución de atribuciones y facultades, de derechos y de obligaciones en materia de recaudación fiscal y de gasto público, busque el objetivo de lograr el mayor beneficio social y económico para todos y cada uno de ellos y, como consecuencia, para el país en su conjunto.

En ese sentido, a partir de la definición de la normatividad actual, más que el traslado de facultades recaudatorias de un nivel a otro, parece necesario emprender acciones que permitan un más amplio y eficaz ejercicio de las atribuciones que a la fecha establecen las leyes federales y estatales, aplicándolas con rigor en sus respectivos ámbitos y, en la forma que corresponde, en el ámbito municipal.

Es necesario buscar y obtener una verdadera corresponsabilidad en estos aspectos, la mayor equidad y justicia en la redistribución mediante participaciones y aportaciones, y desde luego en un adecuado y eficiente ejercicio del gasto. Es recomendable hacer una nueva revisión a fondo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y en particular de las participaciones, considerando especialmente la existencia del ramo 33, el cual desde momento de su creación, ha sido objeto de un profundo debate respecto a sus características y equidad.

Sin duda, se reconoce que representa un avance significativo en el proceso de descentralización de recursos y de actividades de gobierno desde la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales, para una mejor atención de las necesidades sociales especialmente en las comunidades de mayor rezago social.

Sin embargo, en los círculos académicos existe un consenso respecto a la necesidad y conveniencia de que la descentralización y perfeccionamiento del actual federalismo se considere el punto de vista de los gobiernos estatales y, aún más, que a partir de la distribución de los recursos hacia las entidades federativas, sean sus propios órganos de gobierno estatales los que definan las formas y montos de la distribución entre los municipios, atendiendo desde luego, a las normas generales establecidas en la legislación y el gobierno en el ámbito federal. Todo ello, a partir de una definición precisa de cada uno de los fondos de aportaciones, concepto que en la mayoría de las legislaciones estatales no existe y de la especificación respecto al carácter federal o estatal de los fondos.

En este sentido, uno de los aspectos que llama enormemente la atención, es el relativo a la falta de experiencia respecto del funcionamiento de tales fondos de aportaciones,

especialmente en aquellos municipios más atrasados —hacia los cuales se canalizan mayores recursos de los fondos—, los cuales en muchas ocasiones carecen de capacidad administrativa y técnica para lograr la aplicación adecuada en función de las disposiciones condicionantes de los mismos.

En atención a lo anterior, la revisión del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, específicamente de la Ley de Coordinación Fiscal, puede tender a la formación de un gran fondo de participaciones y aportaciones, que sean proporcionadas a los estados y a los municipios con criterios generales para su distribución, a partir de los cuales sean los propios gobiernos locales quienes determinen la forma de distribución en el ámbito de sus competencias. Ello resulta conveniente si se considera que existen proyectos de desarrollo estatal y regional que abarcan varios municipios y que la capacidad de éstos no permite que asuman el carácter de proyectos intermunicipales, lo cual puede representar una complicación adicional.

En ese gran fondo, con los mismos criterios, debe participar el Distrito Federal; no parece justo que su status jurídico, que no concede el carácter de municipios a sus demarcaciones territoriales, ahora delegaciones, impida que la parte de su población en condiciones de pobreza extrema, sea marginada también de la posibilidad de tener acceso a los fondos y acciones financiados con el erario federal que la entidad contribuye a crear en forma muy importante.

CONCLUSIONES

El problema esencial en torno al rediseño del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus instrumentos, consiste en resolver cómo asegurar la eficiencia y la responsabilidad en materia de gasto, considerando que los gobiernos estatales y municipales sólo asumen una pequeña parte de la carga del financiamiento, por lo cual, pueden surgir problemas éticos y jurídicos por manejos inadecuados o irresponsables.

Si bien, la descentralización es potencialmente benéfica en cuanto a la eficiencia en la asignación del gasto público, al acercar las decisiones a los ciudadanos, una mayor descentralización también puede implicar pérdidas de control presupuestario e incluso de carácter macroeconómico para el gobierno federal. Puede existir insuficiente capacidad administrativa en el nivel local, generarse mayores costos administrativos y concesiones a los grupos locales de presión política.

Una cuestión importante en los próximos años, será entonces establecer mecanismos mediante los cuales pueda alcanzarse una mayor descentralización al mismo tiempo que se limita la magnitud de los mencionados problemas.

Por otra parte, una menor condicionalidad exige la precisión de la normatividad general y, sobre todo, el establecer una legislación clara respecto a las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno en la programación, ejecución, vigilancia y fiscalización de los recursos, así como el establecimiento de convenios entre las diversas instan-

cias encargadas de estos últimos aspectos, tanto en los poderes ejecutivos —contralorías de la Federación y los estados— como en las legislaturas —contadurías mayores de hacienda o de glosa—, en los correspondientes ámbitos del poder público.