

Participaciones y Aportaciones Federales en las Finanzas Municipales

Óscar Pimentel González*

Diputado Federal por el Estado de Coahuila
Partido Revolucionario Institucional

La dependencia que las finanzas municipales mantienen respecto de las participaciones de recursos fiscales y de las aportaciones federales, es uno de los principales problemas de federalismo fiscal que requiere de un tratamiento serio y profundo, para encontrar alternativas de solución en el marco de la reforma hacendaria integral tan necesaria en el país. En la actualidad, los gobiernos locales financian únicamente la cuarta parte de su gasto anual con ingresos propios, dependiendo de los recursos federales que se les transfieren y del crédito para completar sus presupuestos.

Como es sabido, el concepto de participaciones constituye un elemento intrínseco al pacto fiscal

entre los tres niveles de gobierno constituido en el México postrevolucionario. Su origen lo encontramos en la Primera Convención Nacional Fiscal de agosto de 1925, la cual se propuso uniformar el sistema de tributación y eliminar la inestabilidad que la concurrencia federal y local provocaba en la vida económica nacional. El principal resultado de esta Convención fue la formalización de un proceso de coordinación tributaria, el cual delimitó las facultades impositivas predominantemente a favor del gobierno federal, aspecto que se profundizará en los años siguientes.

Junto con la apropiación de los principales impuestos por parte del gobierno federal se estableció el mecanismo, denominado de

* Este artículo fue escrito en colaboración con el Lic. Abel Jiménez Alcázar.

participación, que consistía en otorgar a los estados parte del rendimiento de ciertos impuestos a condición de que se suprimieran o no decretaran gravámenes locales similares. Si bien este mecanismo evitaba la doble imposición, tuvo el inconveniente de obligar al Estado a perder su autonomía fiscal, limitando la capacidad de las haciendas locales para adaptar la recaudación a sus necesidades presupuestarias, y perdiéndose además la relación directa entre los ingresos y los gastos de una entidad federativa.

El sistema fiscal que se fue conformando en el país, basado en la imposición de la Federación y la acotación de las atribuciones fiscales de los gobiernos locales, a cambio de retribuirlos con participaciones sobre la captación federal, condujo a una creciente centralización federal recaudatoria, con la consecuente reducción progresiva de la recaudación de los gobiernos locales. El impacto en la captación de ingresos por los distintos niveles de gobierno se refleja en el hecho de que mientras en 1930 el gobierno federal captaba el 69% de los ingresos en el país, los gobiernos estatales el 23% y los municipios el 8%; para 1975 esta proporción se había inclinado

significativamente a favor de la Federación que concentraba ya el 90% de los ingresos, cayendo los ingresos de los estados al 8.6%, y los correspondientes a los municipios apenas al 1.3%. Esta caída de los ingresos fue acentuando la dependencia estatal y municipal de las participaciones.

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE INGRESOS FISCALES 1900-1975

Año	Federación	Estados	Municipios
1900	63.0	24.1	12.9
1923	72.6	14.5	12.9
1930	68.7	22.9	8.4
1940	71.4	23.3	5.3
1950	78.3	18.4	3.3
1960	78.6	18.6	2.8
1970	86.4	12.0	1.6
1975	90.1	8.6	1.3

Fuente: Sobarzo Horacio, "La Cuestión Fiscal y el Nuevo Federalismo", en *Estudios Sociológicos*: El Colegio de México vol XXVII, num 51, sept - dic 1999, p. 749

El actual sistema de coordinación entre los tres niveles de gobierno descansa en la Ley de Coordinación Fiscal de 1980, que a lo largo de los años ha tenido diversas adecuaciones, pero que mantiene el sistema de participaciones como la forma principal de coordinación en materia hacendaria entre la Federación y los gobiernos estatales. Esta ley considera también los ingresos tributarios de la Federación como la base para determinar el monto global de las participaciones, y establece las fórmulas,

mediante las cuales se determinan los montos y la entrega de las participaciones de los diversos gravámenes a las entidades federativas.

En 1980 se estableció también el Impuesto al Valor Agregado (IVA) como impuesto federal, lo que permitió un inmediato aumento sustancial de la recaudación, y la derogación de la mayoría de los impuestos estatales indirectos al consumo. Esta última medida provocó la caída de los ingresos estatales, la cual fue compensada por el elevado aumento de las participaciones federales, que pasaron de 24.8 a 43.1% en esos años. Si bien los estados se beneficiaron de esta medida, ya que les significó un aumento real inmediato de 34% en sus ingresos totales, por otra parte incrementó su dependencia de las asignaciones federales y desincentivó los esfuerzos recaudatorios locales, aspectos que se agudizarán en los años posteriores.

La Ley Fiscal de 1980 estableció la obligación para los estados de entregar a los municipios, como mínimo, el 20% de participaciones federales que obtuviesen. Posteriormente, en 1983 se modificó la Ley de Coordinación Fiscal, para ampliar las participaciones fiscales canalizadas a los municipios a través del Fondo Financiero Comple-

mentario. Además, se impulsó el Fondo de Fomento Municipal para compensar a los municipios con menores participaciones.

Estas modificaciones no trajeron beneficios inmediatos a los ayuntamientos. A partir de 1984, las contingencias económicas que el país enfrentó mantuvieron una caída de las participaciones federales durante los años 80 y sólo a finales de esa década comenzó su recuperación, lo cual redundó, a su vez, a favor de las participaciones de los ayuntamientos.

En una retrospectiva de los últimos veinte años del siglo pasado, se observa que, en términos reales, las asignaciones a los estados vía participaciones se incrementaron en 72% durante el periodo 1981 - 2000. En los años 80, las presiones presupuestales mantuvieron el monto de las participaciones en los niveles alcanzados luego de establecida la Ley de Coordinación Fiscal de 1979. En el sexenio 1988 - 1994 la recuperación económica favoreció un incremento de las participaciones de 41%. La administración del Presidente Zedillo imprimió, a partir de 1996, otro ascenso significativo a las participaciones, de 39%. Como porcentaje del PIB, las participaciones pasaron del 2.5 al 3.8% durante las dos décadas de referencia.

En el caso de los municipios, conviene referir que si bien la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 determinó una distribución de al menos 20% de las participaciones asignadas por entidad federativa, durante los años ochenta, los ingresos municipales por ese concepto se mantuvieron por debajo de esa proporción. A partir de los años 90, la distribución de las participaciones ya se ajustó al precepto señalado, e incluso hubo años como los de 1998 y 1999 donde el porcentaje ascendió al 23 y 24%.

Otro aspecto vinculado a la cuestión de las participaciones es el referente a la descentralización del gasto público. A inicio de los 80, el gobierno federal estableció el "Ramo 26 - Desarrollo Regional", para canalizar recursos a los gobiernos locales, los cuales fueron ejercidos de manera descentralizada en los estados y municipios. Durante el último lustro del siglo pasado tuvo lugar un importante impulso a la descentralización del gasto público. El "Ramo 33 - Aportaciones a estados y municipios" vino a sustituir al Ramo 26, e integró los recursos financieros destinados a los servicios descentralizados de salud y educación, al equipamiento de los cuerpos de seguridad pública, así

como partidas con un manejo directo de los municipios para inversión en servicios básicos.

Durante este periodo se creó también el Ramo 25 para ampliar los recursos descentralizados en apoyo al sector educativo del Distrito Federal. Finalmente, para el ejercicio fiscal 2000 los legisladores autorizaron una partida especial para apoyar diversos programas educativos, de salud, seguridad pública e infraestructura en los estados y municipios, integrados bajo la denominación de Programas de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades federativas (PAFEF). Todo lo anterior significó un importante incremento del gasto descentralizado a estados y municipios.

Considerando en forma conjunta, tanto el gasto público descentralizado como la distribución de las participaciones federales, puede verse que efectivamente durante el sexenio de Ernesto Zedillo tuvo lugar un importante incremento en la asignación de recursos a los estados y municipios, particularmente a partir de 1998. La derrama de recursos presupuestales a los estados y municipios, comparada con el monto total del PIB, mantiene una tendencia ascendente, al pasar de 3.2% en 1995 a 6.3% en 2000.

PIB, PARTICIPACIONES FEDERALES Y GASTO DESCENTRALIZADO, 1994-2000

(millones de pesos constantes, 1993)

Año	PIB	Participaciones federales	Ramo 26	Ramo 33	Fondo para el Fort. mpios y D.F.	Derrama a Edos y Mpios.	Participación de la derrama en el PIB
1994	1,312,200	38,209	7,325	0	0	45,534	3.5
1995	1,230,608	32,841	6,057	0	0	38,898	3.2
1996	1,293,859	36,230	5,661	0	0	41,891	3.2
1997	1,381,525	41,079	5,055	0	0	46,134	3.3
1998	1,448,135	42,757	1,302	48,180	2,534	94,773	6.5
1999	1,501,008	45,676	1,314	49,374	0	96,364	6.4
2000	1,572,318	48,111	0	50,267	0	98,378	6.3

Fuente: Elaboraciones propias a partir de datos de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Sin embargo, esta descentralización de recursos fiscales profundizó la dependencia financiera de los estados y municipios respecto a la hacienda federal. Ello como resultado, en primer término, de una total desproporción entre la captación de la federación y la que realizan los gobiernos locales. En 1999, el gobierno federal captó el 95% de los ingresos generados por vías impositivas y cobro de servicios públicos, los estados el 2% y los municipios apenas el 3%. La debilidad de las administraciones tributarias estatales se debe a la ausencia de nuevas fuentes tributarias de ingresos, sus deficientes sistemas de recaudación y administración y a su crónica dependencia de las participaciones y transferencias federales.⁽¹⁾

En el caso de los municipios, el problema es más acentuado. En el período 1975-1979, los ingresos por impuestos representaron en promedio el 16% de los ingresos totales de los ayuntamientos, porcentaje que aumentó en el periodo 1990-1995 al 18%. Por su parte, la proporción promedio de los derechos en los ingresos municipales se redujo de 10% registrado en 1975-1979, a 7% en 1990-1995. Sin embargo, para los mismos periodos, las participaciones federales pasaron de 14 al 48% del total de los ingresos municipales.⁽²⁾

Con el crecimiento de las transferencias de aportaciones del ramo 33 y del PAFEF, la dependencia municipal de los recursos federales se ha agudizado. En 2001, las

(1) Hernández Trillo, Fausto. Manejo de Riesgos Financieros en las Entidades Federativas de México. Fondo de Contingencia Estatal para evitar Riesgos Macroeconómicos. Documentos de Trabajo No.191. CIDE, 2000.

(2) Ibarra Salazar, Jorge, et. al. "Participaciones Federales y Dependencia de los Gobiernos Municipales en México, 1975. 1995", en Investigación Económica, num. 137. Julio -septiembre 2001. México, pp. 44-46

participaciones federales recibidas por los ayuntamientos representaron el 42% de sus ingresos, mientras que las aportaciones habían alcanzado ya el 33%. Es decir, que en los últimos años las tres cuartas partes de los ingresos municipales se integran con recursos provenientes de la Federación.

Concentrado Nacional de Ingresos Municipales 1996 - 2001

(millones de pesos constantes)

Ingresos	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ordinarios	48,144	51,897	65,798	78,786	88,873	99,939
Propios	16,704	17,107	19,357	19,912	20,809	23,587
Impuestos	8,074	8,005	8,333	8,336	9,303	10,466
Predial	4,895	4,693	6,983	5,044	5,466	6,434
Derechos	3,651	3,772	4,370	4,727	5,255	5,840
Productos	1,659	1,681	2,017	1,994	1,754	1,804
Aprovechamientos	2,952	3,250	4,251	4,450	4,029	5,044
Contribuciones	367	400	386	406	469	432
Participaciones y Transferencias Federales	31,441	34,790	46,440	58,873	68,063	76,352
Participaciones	28,764	32,420	38,325	42,706	43,461	42,831
Transferencias y Aportaciones	2,677	2,370	8,116	16,168	24,603	33,521

Fuente: Elaboraciones propias, con datos de INEGI tomados de *Finanzas Públicas 1989 - 1997* y *Finanzas Públicas 1998 - 2001*

Interesa también abordar el aspecto referente a la orientación que se ha pretendido dar a la distribución de las participaciones hacia las entidades federativas. Dicha distribución muestra dos momentos. Durante los años 80, las participaciones se asignaron a los estados principalmente a partir de un criterio resarcitorio, que otorgaba recursos de acuerdo con los niveles de recaudación fiscal que se hacía en su territorio. Lo anterior favorecía a las entidades con mayor dinámica económica, como en el caso del Distrito Federal que al aportar más del 25% del PIB recibía alrededor del 20% del total de las participaciones.

PARTICIPACIONES FEDERALES PAGADAS A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS 1984-2001

(Distribución Porcentual)

Entidades Federativas	1984	1988	1994	1995	1998	2000	2001
Aguascalientes	0.9	0.8	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1
Baja California	2.7	2.6	2.9	2.9	2.8	2.8	2.7
B.C. Sur	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6
Campeche	1.2	1.1	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2
Coahuila	2.5	1.8	2.3	2.4	2.5	2.4	2.5
Colima	0.7	0.6	0.8	0.8	0.7	0.8	0.7
Chiapas	3.6	3.9	3.7	3.7	3.7	3.8	3.8
Chihuahua	2.6	2.6	2.9	2.8	2.9	3.0	3.3
D.F.	20.7	22.7	15.4	15.4	13.8	13.0	13.0
Durango	1.2	1.1	1.4	1.4	1.4	1.4	1.5
Guanajuato	2.7	2.9	3.7	3.8	3.7	3.8	3.8
Guerrero	1.6	1.5	2.4	2.3	2.4	2.2	2.2
Hidalgo	1.4	1.4	1.8	1.8	1.9	1.9	1.8
Jalisco	5.8	5.9	6.0	6.3	6.0	6.1	6.1
México	10.3	10.1	10.3	10.4	10.7	11.4	11.1
Michoacán	1.9	1.8	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Morelos	1.0	1.0	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5
Nayarit	1.0	0.9	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0
Nuevo León	5.3	5.4	4.4	4.8	4.7	4.6	4.6
Oaxaca	1.7	1.5	2.7	2.7	2.5	2.5	2.4
Puebla	2.6	2.4	3.8	3.7	3.8	3.9	3.9
Querrtaro	1.1	1.0	1.4	1.6	1.5	1.6	1.6
Quintana Roo	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	1.0	1.1
San Luis Potosí	1.5	1.3	1.9	1.9	1.9	1.9	1.9
Sinaloa	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5
Sonora	3.1	3.2	3.0	2.9	3.2	3.0	3.1
Tabasco	7.0	6.5	4.3	4.1	4.9	4.8	4.7
Tamaulipas	2.9	3.0	3.0	2.9	3.0	3.1	3.3
Tlaxcala	0.9	0.8	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Veracruz	6.0	6.0	6.2	6.0	6.2	6.0	5.9
Yucatán	1.3	1.3	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
Zacatecas	1.2	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3
TOTAL	100						

Fuente: Estimaciones con base en datos de SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 1984-1988 SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 1994-1998-2001-2001

A partir de 1991 se sustituyó el criterio resarcitorio por la redistribución (de la mayor parte del fondo de participaciones) a partir de la proporción que representa la población de cada entidad con respecto al total nacional. Si bien pareciera que este criterio es más equitativo, debido a que las participaciones se entregan de acuerdo al número de habitantes de cada Estado, resulta también que las entidades con escaso dinamismo poblacional han visto reducir sus participaciones. Es el caso del Distrito Federal que con este nuevo criterio redujo su participación a niveles del 13%, pero también de Nuevo León, mientras que el Estado de México, Oaxaca y Chiapas, entre otros, incrementan su proporción en el total nacional.

Pero también las aportaciones del Ramo 33 y el PAFEF se están distribuyendo, en su gran mayoría, de acuerdo al criterio poblacional. En este sentido, en los últimos años se ha incrementado la crítica a los criterios de distribución de las participaciones y transferencias federales conforme al criterio poblacional, aduciendo principalmente que ello impide incentivar a la mayoría de las entidades federativas para que

incrementen su capacidad recaudadora, ahondando la dependencia que presentan de recursos federales.

Si bien el cambio del criterio resarcitorio por el criterio poblacional para determinar la distribución de los recursos descentralizados pretendía imponer un sentido de equidad a favor de los estados con mayores carencias, a fin de que éstos pudiesen contar con recursos para salir de su rezago económico y social, los resultados no parecen dirigirse hacia los objetivos planteados.

Un indicador de lo anterior resulta de la comparación de la aportación de cada una de las entidades federativas al Producto Interno Bruto Nacional en 1980, 1985 (cuando se resentían los efectos agudos de la crisis), 1993 (año en el que se habían ya recuperado los montos de participaciones fiscales, que incluso alcanzaban incrementos superiores al 40%, y los recursos de desarrollo regional destinados antes de los ajustes estructurales de los años 80), y 2000 (en cuyo ejercicio se habían ya integrado las aportaciones federales y el PAFEF).

**PRODUCTO INTERNO BRUTO NACIONAL,
APORTACION POR ENTIDAD FEDERATIVA**
(Distribución porcentual)

Entidad Federativa	1980	1985	1988	1993	2000
Agascalientes	0.6	0.7	0.7	1.0	1.2
Baja California	2.2	2.4	2.5	2.8	3.3
Baja California Sur	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
Campeche	0.5	3.9	2.2	1.2	1.1
Coahuila	3.0	2.7	1.0	2.9	3.1
Colima	0.5	0.6	0.5	0.6	0.6
Chiapas	2.4	2.4	1.9	1.8	1.7
Chihuahua	2.8	2.9	1.1	3.9	4.5
Distrito Federal	25.1	21.0	21.4	23.9	22.7
Durango	1.4	1.6	1.3	1.3	1.2
Guanajuato	2.1	3.2	3.3	3.4	2.3
Guerrero	1.7	1.7	1.9	1.9	1.6
Hidalgo	1.6	1.6	1.7	1.5	1.4
Jalisco	6.4	6.7	6.3	6.6	6.4
México	9.8	11.1	11.4	10.3	10.8
Michoacán	2.5	2.3	2.7	2.3	2.4
Morelos	1.2	1.2	1.2	1.5	1.4
Nayarit	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6
Nuevo León	5.9	6.0	6.3	6.4	6.9
Oaxaca	1.4	1.8	1.7	1.7	1.7
Puebla	2.0	3.3	3.1	2.7	2.4
Querétaro	0.9	1.1	1.3	1.4	1.7
Quintana Roo	0.1	0.4	0.7	1.2	1.3
San Luis Potosí	1.3	1.7	1.9	1.8	1.7
Sinaloa	2.4	2.2	2.2	2.1	2.0
Sonora	2.6	2.6	2.6	2.6	2.7
Tabasco	2.9	2.7	1.9	1.3	1.2
Tamaulipas	2.6	2.8	2.7	2.5	2.1
Tlaxcala	0.5	0.6	0.6	0.5	0.4
Veracruz	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1
Yucatán	1.2	1.1	1.3	1.3	1.3
Zacatecas	0.7	0.9	1.0	0.8	0.8
Agua territoriales	1.0				
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboraciones, con base en datos de INEGI. Sistema de cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1980-1985-1988-1993-2000

Agrupando las entidades por regiones geográficas, encontramos que, mientras los estados fronterizos del norte incrementan su aportación al PIB Nacional (a excepción de Tamaulipas), los estados del Sureste reducen su aportación o en el mejor de los casos la mantienen. Así, entre 1980 y 2000, Nuevo León incrementa su participación del 5.9 al 6.9%, y en contraposición, Oaxaca la reduce del 1.8 en 1985 al 1.5% en 2000, y Chiapas también baja su participación del 2.6 al 1.7%. Otros estados del centro del país también incrementan su aportación, como Aguascalientes, que pasa del 0.6 al 1.2%, Querétaro del 0.9 al 1.7% y el Estado de México del 9.8 al 10.8%.

En el caso del DF, continúa su tendencia a la baja aunque manteniendo todavía el 22.7% del PIB Nacional, la más alta contribución a nivel estatal y que duplica la aportación inmediata en tamaño del Estado de México.

De lo anterior se deduce entonces, que los estados que recibieron durante la última década del siglo pasado proporcionalmente mayores volúmenes de recursos federales descentralizados, como son las entidades del Sureste, no han logrado revertir su bajo nivel productivo. Pareciera entonces que los recursos allegados a estos estados carecen de una planeación y administración adecuada para su mejor utilización en el fomento al desarrollo, o continúan siendo sólo suficientes para mantener las políticas asistenciales de atención a los amplios sectores sociales en condiciones de pobreza que prevalecen en estas entidades federativas.

Por su parte, la Federación se enfrenta actualmente a crecientes dificultades para incrementar sus fuentes de financiamiento, lo que hace impostergable transformaciones estructurales en el aparato fiscal para ampliar sus capacidades de recaudación, bajo criterios de equidad. Esta limitante inhibe a su

vez su capacidad para aportar bienes públicos que procuren revertir la desigualdad existente entre estados ricos y pobres. Las asignaciones a los estados y municipios si bien han crecido en los últimos años, no podrán hacerlo indefinidamente, además de que los mecanismos de distribución cada vez están siendo más cuestionados por la dependencia financiera que han creado para los gobiernos locales respecto del gobierno central, y además porque desestimulan la corresponsabilidad de las administraciones locales de mejorar sus aparatos fiscales.

Es insoslayable que la reforma fiscal que el país requiere debe partir de incorporar, en el mayor número posible, a todos aquellos contribuyentes que requieran cumplir con sus obligaciones fiscales, así como hacer más eficientes los sistemas para combatir a quienes ya cautivos buscan eludir sus contribuciones. El logro de una mayor eficiencia de los aparatos recaudatorios se extiende necesariamente hacia los correspondientes aparatos estatales y municipales, los cuales actualmente enfrentan serias limitaciones en materia de profesionalización de sus cuadros, bajo grado de tecnificación y falta de controles de operación.

Por ello es necesario encontrar mecanismos tendientes a modernizar los sistemas recaudatorios estatales y municipales, que permitan elevar la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios ya establecidos, abatiendo la evasión y la elusión, y con ello hacer más efectiva la equidad fiscal.

Aunado a lo anterior, se requiere encontrar fórmulas idóneas para estimular a los estados y municipios a fin de elevar sus niveles de recaudación. La dependencia financiera de las participaciones y aportaciones federales, ha producido en los últimos años el efecto de que exista poco interés de los gobiernos locales para elevar la recaudación, puesto que con los criterios distributivos poblacionales mantienen aseguradas sumas importantes de recursos federales, sin estar obligados a realizar esfuerzos mayores para lograr mejores resultados recaudatorios.

En materia de ingresos tributarios, partiendo de la consideración de que los principales impuestos (ISR, IVA e IEPS) están centralizados, existen propuestas estatales que plantean la posibilidad de que parte de los ingresos captados por estos conceptos se queden en los propios estados donde se generan. Una

propuesta menos radical y posiblemente más viable es precisamente introducir criterios resarcitorios en la distribución de las participaciones federales que refleje el esfuerzo recaudatorio de los estados y redunde a su vez en un mayor acceso a los recursos descentralizados.

Sin embargo, sustituir el criterio poblacional por el resarcitorio en este momento, dada la desigualdad regional existente, traería severos perjuicios a los estados pobres. Por tanto, el reto en esta materia de federalismo fiscal es lograr equilibrios entre los criterios resarcitorios y poblacionales, para continuar apoyando a los estados pobres, pero procurando también un mayor compromiso de éstos para elevar su eficiencia fiscal, que a la larga será en su propio beneficio.

Otro tema de debate relacionado con esta materia, se refiere a promover una mayor descentralización de potestades tributarias de la Federación hacia los estados y municipios, de manera que los gobiernos locales pudieran aplicar mayores impuestos en beneficio directo de sus finanzas. Sin embargo, en varios estados los gobiernos locales no ven con buenos ojos la aplicación de más impuestos, por el costo político que les implica. Inclu-

so, son varios los estados que desaproveen potestades tributarias que ya poseen, argumentando que se trata de impuestos de baja recaudación. En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó recientemente que en 30 entidades federativas se aplica el impuesto sobre hospedaje, en 29 de éstas el impuesto de enajenación de vehículos y bienes muebles, en 27 entidades el impuesto sobre nómina, y sólo 14 gobiernos locales cobran la tenencia a vehículos de más de 10 años.⁽³⁾

El impuesto predial constituye actualmente el concepto con mayor potencial para los gobiernos locales. Con las reformas el artículo 115 constitucional en 1983, que entre otros aspectos transfirió la potestad de administrar este impuesto por parte de los gobiernos municipales, se abrió una importante veta para las finanzas locales, que en la gran mayoría de los municipios del país no ha podido ser aprovechada ante las limitaciones técnicas, de recursos humanos y de aparatos administrativos que presentan.

Particularmente durante los años 90, los municipios grandes y algunos de tamaño medio lograron avanzar en la modernización de sus

(3) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Diagnóstico de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, México, 2003.

sistemas catastrales, incrementando con ello su captación por este concepto. A finales de la década pasada, evaluaciones sobre las finanzas locales reportaron un reflujo en la captación del impuesto predial, y en respuesta, el Poder Legislativo federal estableció disposiciones para incentivar a los gobiernos locales en la modernización de sus sistemas y la actualización de los valores y tarifas catastrales para revertir esa tendencia.⁽⁴⁾

Un resultado inmediato a la aplicación de esta disposición legislativa, puede ser el incremento en alrededor de mil millones de pesos que tuvo en el año 2001 la captación de ingresos por el cobro del impuesto predial a nivel nacional.⁽⁵⁾ Para los municipios resulta urgente que se establezcan en el país políticas de largo alcance que se propongan la modernización y fortalecimiento de los sistemas catastrales. Estas políticas deben promover particularmente el aprovechamiento de las líneas de crédito de los bancos de desarrollo para el financiamiento de proyectos de modernización catastral, dada la rápida elevación en la captación que generan, y por tanto, la amortización de los créditos. Junto con ello, se debe profun-

dizar la descentralización de la administración de los sistemas catastrales de los estados hacia los municipios.⁽⁶⁾

También en materia de derechos, productos y aprovechamientos, los estados y municipios pueden mejorar su recaudación. Por ejemplo, los derechos por el uso de agua potable y drenaje, el tratamiento de residuos sólidos, entre otros, constituyen conceptos de favorable potencial para los gobiernos locales. Sin embargo, se requiere una vez más considerar la necesidad de apoyar la modernización de los sistemas operadores de los servicios públicos, así como la actualización de las tarifas a los costos reales de dichos servicios, y una vez más el combate a la evasión y a la elusión del pago de estos conceptos. Sobre este aspecto, cabe mencionar que los principales consumidores que evaden el pago de sus contribuciones y la ineficiencia de los aparatos fiscales, aunado a la corrupción interna, favorecen la persistencia de estas prácticas.

La limitada capacidad de los gobiernos estatales y municipales para financiar inversión productiva, así como obras públicas, obliga a

(4) La reforma al Artículo Quinto Transitorio, expedida el 23 de Diciembre de 1999, estableció que antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, establecieran medidas para equiparar los valores unitarios de suelo con los valores de mercado, así como realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro del impuesto predial, buscando con ello contribuir a la elevación de la recaudación por este concepto.

(5) Mientras en el año 2000 los ingresos por concepto de pago del predial a nivel nacional fue de 5.4 mil millones de pesos, en 2001 se elevó a 6.4 mil millones.

(6) Recientemente la Sedesol reportó que de 1995 a 2002 el número de municipios que realizan directamente el cobro del predial creció de 66 a 82%

considerar, en los planteamientos de reforma fiscal, la necesidad no sólo de encontrar los mecanismos para incrementar los ingresos de los gobiernos locales, sino también de hacer más eficiente la aplicación del gasto, que permita ajustar el gasto corriente en beneficio de una mayor proporción destinada al gasto de inversión.

Asimismo, dichos recursos públicos requieren complementarse con una mayor participación de los sectores privado y social. Existen experiencias en algunos municipios importantes del país, donde servicios públicos, como la conducción y distribución de agua, el manejo de residuos sólidos y el tratamiento de agua residuales, han incorporado ya la participación de la inversión privada, con lo cual han reducido la presión en el gasto público para el financiamiento de estos servicios.⁽⁷⁾

De dichas experiencias deben tomarse las enseñanzas que permitan establecer los marcos norma-

tivos y legislativos adecuados para favorecer con mecanismos simplificados la inversión privada, y al mismo tiempo fortalecer la capacidad gubernamental de regulación y supervisión, para determinar con precisión las obligaciones y, en su caso, las sanciones que correspondan a las empresas, y así favorecer la complementariedad entre la acción pública y el interés privado.

Finalmente, cabe destacar también la necesidad de profundizar no sólo la descentralización de atribuciones y recursos del gobierno federal a los gobiernos locales, sino además la propia descentralización de los gobiernos locales hacia los municipales. Existen evidencias de que las prácticas centralistas se han transmitido hacia el interior del país.

Los resultados del ejercicio fiscal 2000 muestran que del total del gasto ejercido en las entidades federativas y el Distrito Federal, el 18.9% se ejerció directamente por

(7) La Empresa Paramunicipal de Servicios Aguas de Saltillo (SIMAS) constituye un buen ejemplo de incorporación del sector privado al financiamiento de los servicios públicos municipales. Luego de varios meses de análisis de alternativas de solución a los problemas de abasto y distribución de agua en el municipio de Saltillo, e incluso de consulta pública a la comunidad, en octubre de 2001 SIMAS inició sus operaciones como una empresa mixta encargada de la operación del servicio de agua en Saltillo, con participación mayoritaria de 51% del Ayuntamiento, y el 49% restante del socio privado.

La creación de esta empresa no implicó la privatización del servicio. Su operación legal consiste en una asociación donde el municipio mantiene la propiedad de la infraestructura, y concesiona a los socios privados los derechos de uso de la infraestructura. De esta manera, se logró atraer inversiones y créditos por más de 80 millones de pesos para realizar mejoras, ampliaciones y la adquisición de tecnologías de punta para los sistemas de operación y administración de los servicios de agua potable, todo lo cual se ha incorporado al patrimonio de esta empresa paramunicipal.

Al año de operación y sin haber incrementado en términos reales las tarifas de agua, Simas cubrió la totalidad de sus adeudos con BANOBRAS y proveedores, cubrió con oportunidad el pago de derechos a CNA, por primera vez en la historia municipal el sistema local presentó finanzas sanas, y se incrementó en 50% el suministro doméstico de agua.

los gobiernos municipales. Dicho porcentaje se encuentra subvalorado en la medida de que en el gasto estatal se consideran el total del correspondiente al gobierno del Distrito Federal (y que corresponde al 12.5% del gasto total estatal). Excluyendo el gasto del DF, y considerando únicamente a las entidades federativas, el gasto municipal ejercido representa el 21.6% del gasto total estatal.

De tal manera, 16 entidades federativas presentan una proporción de gasto municipal por encima del 21.6%. Llama la atención particularmente que entidades como Oaxaca, Puebla y Veracruz, ubicadas entre aquéllas que cuentan con el mayor número de municipios, tengan una proporción de gasto municipal inferior al 16%, lo que en una primera conclusión permite plantear que los ayuntamientos en estos estados reciben cantidades mínimas de recursos federales. La atomización de los municipios y sus carencias en materia de administración pública son sin duda aspectos que tienen que ver con esta baja descentralización. Sin embargo, la centralización de los recursos no se refleja tampoco en un mejor aprovechamiento de los mismos, pues como ya se ha visto, en estos estados las tendencias de su crecimiento no son favorables.

Conclusión

La descentralización política, económica y administrativa que ha tenido lugar en México durante las dos últimas décadas, si bien es aún insuficiente, también ha generado condiciones propicias para seguirla profundizando en pro de nuevos procesos de desarrollo para los estados y municipios del país. En este contexto, la elaboración y aplicación de las nuevas políticas de desarrollo regional que habrán de aplicarse en los próximos años a lo largo del territorio nacional, recaerán predominantemente en los gobiernos locales.

Profundizar la descentralización no sólo permitirá fortalecer los procesos democráticos en el país, hacer más eficiente la acción promotora de los gobiernos estatales y municipales, y mejorar su prestación de servicios públicos, sino también vincular de manera más efectiva esta creciente participación ciudadana en los procesos de asignación y control de los recursos públicos que se destinan al fomento económico de su ámbito local.

La disponibilidad de recursos suficientes por parte de los gobiernos locales para asegurar su función promotora, constituye el comple-

mento de un nuevo modelo de impulso al desarrollo regional. La descentralización fiscal sin duda debe formar parte de una reforma fiscal integral, que permita sustentar un nuevo aliento al desarrollo regional en las próximas décadas.

La reforma fiscal integral es hoy en día una necesidad insoslayable. Con ella no sólo se podrán cubrir las necesidades del gobierno central de contar con mayores recursos para atender importantes problemas de trascendencia mediata, como el crecimiento de los pasivos laborales y el financiamiento de las empresas públicas energéticas como punta de lanza para la reactivación económica, sino también los requerimientos de descentralizar mayores atribuciones fiscales a los estados y municipios, para que cuenten con recursos suficientes y oportunos en la atención de sus necesidades directas de desarrollo.

La Convención Nacional Hacendaria constituye el foro propicio para replantear los términos del federalismo fiscal y avanzar en la preparación de los contenidos de las reformas que establezcan bases firmes en esta materia. Si los resultados de este evento trascendental son positivos, resultará de funda-

mental importancia la labor que realice el Congreso de la República para traducirlos en las reformas legislativas definitivas para encauzar la conformación del nuevo sistema fiscal que sustente el proyecto nacional del siglo XXI.