

La Hacienda Municipal

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

El sistema federal mexicano de 1917 y el proceso de consolidación de la nación implicó la concentración de las funciones públicas, a través de un partido político y un presidente de la República fuertes, para dar respuesta vigorosa al caudillismo y defender la integridad de la República constantemente amenazada. Los resultados, sin embargo, fueron un federalismo jurídicamente puro que en la práctica se tradujo en la acumulación de poder económico y político por parte del gobierno federal, y la debilidad de las entidades federativas y sus municipios.

La pacificación del país y el avance de su organización institucional a partir de 1928, sentó las bases de un crecimiento social y económico sostenido. Recordemos el reparto entre campesinos de grandes extensiones de tierra. La construcción de una infraestructura básica representada por caminos, obras públicas, obras de irrigación, educación, salud y seguridad social, nacionalización del petróleo, intervención del Estado en materia de energía eléctrica,

formación de una industria nacional, creación de una clase empresarial y una organización obrera, y la estructuración de un sistema financiero público y privado. Todo ello permitió después de casi sesenta años, transformar a nuestra nación. El país ha continuado su desarrollo y consolidado una vasta infraestructura de libertad social. No obstante, la sociedad mexicana enfrenta una serie de problemas, como son: la crisis económica y financiera iniciada en 1982, como parte de la gestación y el desarrollo de la crisis económica internacional, el desequilibrio regional y sectorial, la distribución inequitativa de la riqueza nacional, y la falta de participación ciudadana en la toma de las decisiones que más les afectan.

Desde nuestro punto de vista, estos son los cuatro problemas torales que enfrenta el país en el presente. Dichos problemas encuentran su origen, su relación causa y efecto en el proceso centralizador que hemos vivido.

El municipio en México constituye una

de las principales conquistas del movimiento armado de 1910. Nuestra Constitución política toma la institución municipal como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del país. El municipio también es un elemento indispensable e insustituible dentro de las políticas del desarrollo regional y nacional. No obstante, el debilitamiento del municipio ha sido progresivo, lo mismo en lo fiscal y financiero que en lo administrativo y político. Por ello, resulta explicable que durante la campaña presidencial de 1982 se desbordara el interés de la ciudadanía por tratar el problema del fortalecimiento municipal, convirtiéndose en uno de los temas más importantes de la consulta popular con aproximadamente tres mil ponencias, como culminación de un largo proceso histórico de análisis, estudio y promociones de innumerables rumbos sociales de destacados individuos y servidores públicos del país, que recogió el candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional, enviando al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, representando la reforma política del municipio al fortalecer sus facultades, ingresos, seguridad jurídica y la participación democrática de la comunidad.

Del texto constitucional destacan nuevas y mayores atribuciones al municipio y una nueva estructura de su hacienda pública. Las responsabilidades municipales comprenden las materias de desarrollo urbano, servicios públicos, reservas territoriales y ecológicas; sus recursos financieros provienen básicamente de la fiscalidad de la tierra.

Se reformó la legislación estatal y municipal para adecuarla a las reformas del artículo 115 constitucional y se han celebrado convenios estado-municipio para trasladar a estos últimos la operación de los servicios públicos señalados en la propia Constitución.

De esta parte quisiera destacar lo siguiente: La reforma del artículo 115 constitucional es, en nuestra opinión, el resultado de un largo proceso histórico en el que han participado instituciones e individuos para promover la reforma de este artículo constitucional con dos ideas fundamentales, que han prevalecido a lo largo de todo este proceso histórico y que son: uno, devolver al

municipio su soberanía fiscal y, dos, el que el elemento principal de las finanzas municipales sean, a partir de la reforma, los ingresos provenientes de la fiscalidad de la tierra.

Así, encontramos que dentro del catálogo de ingresos municipales dos fuentes son, en este momento, las más importantes y lo serán por mucho tiempo, como son: los ingresos provenientes de la fiscalidad de la tierra y los ingresos provenientes de las participaciones.

Ahora bien, ¿sobre qué bases podemos cimentar la capacidad de las finanzas públicas para llevar adelante el fortalecimiento municipal y lograr la reactivación de su economía?

Para 1986, las políticas de ajuste de la economía de las finanzas públicas de México no habían logrado sus metas. Los años de austeridad y de sacrificio social no han llevado al país a una situación mejor, salvo por el hecho de que gracias al ajuste económico no se está en una situación de mayor crisis. Al inicio de 1986, la caída de los precios internacionales del petróleo afectó aún más la economía, reduciendo los ingresos nacionales en aproximadamente 6.5 por ciento del producto interno bruto sobre una base anual. La restauración de la economía y las finanzas públicas continúa condicionada a dos factores: los ingresos provenientes del petróleo y los ingresos derivados de un mayor endeudamiento externo. Ambos caminos se han reducido como vías para lograr el suficiente financiamiento que el país está requiriendo. En materia de política fiscal, el estancamiento de la economía y el índice de la inflación han afectado el sistema tributario, limitando la posibilidad de fortalecer las haciendas públicas de las entidades federativas y los municipios mediante mayores transferencias de recursos financieros. El sistema tributario, asimismo, ha perdido capacidad frente a un proceso altamente inflacionario. Prácticamente, la inflación nulificó los esfuerzos realizados en los primeros años de gobierno para sanear las finanzas públicas del Estado, y la caída de los precios del petróleo mostró la vulnerabilidad de los ingresos públicos respecto del precio de aquél.

En 1986, los ingresos que se percibieron por impuestos al petróleo bajaron 1.25 por-

centuales del producto interno bruto en relación a 1985, debido a la caída del precio del petróleo observada en ese año. Asimismo, a partir de 1981 se registró una pérdida en la dinámica recaudatoria de los ingresos no petroleros. La recaudación no petrolera disminuyó de 10.9 por ciento del producto interno bruto en 1980 a 9.6 en 1985 y llegó a representar sólo el 6.6 por ciento del producto interno bruto estimado en 1986; las diversas medidas adoptadas entre 1983 y 1985 para aumentar la recaudación no pudieron evitar esa caída. La pérdida recaudatoria fue especialmente aguda en el impuesto sobre la renta, cuya recaudación disminuyó del 5.8 por ciento del producto interno bruto en 1981 al 4.2 por ciento en 1985 y 4 por ciento en 1986 estimado. Más del 70 por ciento de esta caída ocurrió en las contribuciones de las empresas por este concepto.

La recaudación del impuesto sobre importaciones sufrió una contracción importante al pasar del 1 por ciento del producto interno bruto en 1981 al 0.6 por ciento en 1985. Se estima que la recaudación ascendió a 0.7 por ciento del producto en 1986.

En el caso del impuesto al valor agregado, las modificaciones legislativas que entraron en vigor en 1983 elevaron la recaudación a 3.1 por ciento del producto interno bruto ese año; y aunque en 1984 los ingresos por este concepto sufrieron un ligero aumento, en 1986 la carga fiscal de este impuesto llegó apenas al 2.7 por ciento estimado. Como consecuencia de esta pérdida en la recaudación y de la caída de los ingresos petroleros, la carga fiscal pasó de representar el 18.6 por ciento del producto interno bruto en 1983 a 17.5 por ciento en 1985 y en 1986 llegó a 15.4 por ciento del producto interno bruto estimado.

El gobierno instrumentó modificaciones a la estructura del sistema tributario mediante la corrección de la base gravable del impuesto global de las empresas. También buscó disminuir la pérdida de los ingresos fiscales resultantes del rezago existente cuando el impuesto se causa y cuando se recibe. Para 1987 se contempla el mejoramiento de la administración tributaria y una recaudación que se estima en un 13 por ciento del producto interno bruto; no obstante, la política fiscal no se orienta a la

implantación de una reforma fiscal integral congruente con la penosa realidad del país, como tampoco para alcanzar la modernización de la administración tributaria en los diferentes niveles de gobierno, tendiente a generar una mayor recaudación de recursos y poner un límite a la evasión de impuestos fiscales.

Por lo que corresponde al gasto público, la austeridad significativa en términos de su costo social e infructuosa por los resultados obtenidos no compensa los egresos por los altos intereses de la deuda interna, igual al 50 por ciento del gasto del presupuesto federal; es decir, aproximadamente el 18 por ciento del producto interno bruto.

El análisis de la información financiera municipal es fundamental para entender su evolución y perspectivas. Los ingresos ordinarios de los municipios han venido incrementando sus participaciones en los ingresos totales: 33,736 millones de pesos respecto del total de 35,792 millones de pesos en 1984. No obstante, se observa la pérdida de importancia de los ingresos recaudados directamente en el municipio y una mayor dependencia de los ingresos por participaciones: 10,873 millones de pesos por concepto de ingresos directos y 22,863 millones de pesos por concepto de participaciones en el mismo año de 1984, equivalente a 32 y 67 por ciento respectivamente del total de los ingresos municipales. Como hemos dicho, las participaciones en favor de los municipios se han venido incrementando: de 9,488 millones de pesos en 1981 a 22,863 millones de pesos en 1984. Los subsidios a los municipios vienen expresando una fuerte caída: de 1,963 millones de pesos en 1981 a sólo 252 millones de pesos en 1984. Las aportaciones observan un crecimiento regular: de 181 millones de pesos en 1981 a 267 millones en 1984, lo que indica que han mantenido una línea más o menos constante. El crédito se ha incrementado notablemente: de 881 millones de pesos en 1981 a 1,117 millones de pesos en 1984; dentro del catálogo de los ingresos municipales los impuestos son el concepto más importante. Debemos recordar que el corazón de la reforma al artículo 115 es devolver la soberanía fiscal al municipio. Hoy en día, los impuestos a la propiedad territorial junto con el renglón de las participacio-

nes constituyen la clave de las finanzas municipales y aún lo serán en el futuro.

Ahora bien, ¿cuál será el México con el que concluirá el siglo XX? ¿cuál será el país al que aspiramos? y ¿cuál será nuestra capacidad gubernamental para cumplir con las tareas que corresponden al futuro próximo?

Con una población de 78 millones de habitantes en la actualidad, llegaremos al ya cercano año 2,000 con más de 100 millones de habitantes, demandantes todos de alimentación, servicios asistenciales y urbanos, educación, etcétera. La política económica y las finanzas públicas continuarán condicionadas por un mayor endeudamiento interno y externo y por los ingresos del petróleo. Dramáticamente, ambos caminos se irán reduciendo como vías para lograr el suficiente financiamiento. La situación de la economía y la inflación continuarán afectando de manera importante el sistema tributario del país, limitando la posibilidad de que se fortalezcan las finanzas públicas.

El monto de la deuda pública externa e interna, el servicio de la misma en déficit financiero y la fuga de capitales son, en suma, algunas de las variables que debilitan las finanzas gubernamentales y reducen los márgenes de maniobra en materia económica, y que condicionarán las políticas de descentralización, de desconcentración, las relaciones intergubernamentales y el fortalecimiento del sistema federal en México.

Los próximos gobiernos federales se enfrentarán a la imposibilidad de poner en práctica medidas de suficiente profundidad y amplitud dentro de una perspectiva de largo plazo. Porque la escala y la gravedad de los problemas superan nuestra capacidad administrativa y financiera para enfrentarlos. La velocidad con que se multiplican los problemas agudizan los existentes y con frecuencia rebasan las soluciones cuando éstas apenas se esbozan, por lo que las futuras acciones gubernamentales deberán ser el resultado de políticas y estrategias adecuadas, que permitan comenzar a resolver nuestros grandes problemas a que hice referencia al inicio de este documento.

El gobierno encarará la necesidad de disponer de crecientes ingresos para poder hacer frente a su gasto corriente y de inversión productiva y social. Resulta difícil que el actual sistema tributario nacional pueda

generar los recursos que se requieren, afectando el proceso de descentralización de la vida nacional. Es por ello que el país requiere en lo inmediato de una reforma fiscal realista, la modernización de la administración tributaria y la revisión de las relaciones fiscales intergubernamentales, como un paso obligado para hacer de las políticas de ingreso, de gastos públicos, la columna vertebral del financiamiento de la actividad gubernamental sin recurrir a mayores volúmenes de deuda externa e interna.

La reforma fiscal debe captar con todo realismo las condiciones de la economía nacional, a fin de identificar y estructurar bajo principios universales de eficiencia y de equidad las fuentes y las formas de acumulación de riqueza, de ingresos y de consumo privado. Especialmente cuando la riqueza se encuentra en un proceso de alarmante concentración. La necesidad de continuar perfeccionando nuestro sistema fiscal se orienta a lograr en lo futuro un nuevo sistema de competencias fiscales; mantener la justa determinación de la carga tributaria por sector y por tipo de contribuyente, consecuente a la acumulación de los distintos gravámenes y a la doble tributación que los afecta, así como atender la justa distribución de la total recaudación impositiva entre los distintos órdenes de gobierno.

La modernización de la administración tributaria permitirá reducir los niveles de evasión fiscal y aumentar la base de sustentación del sistema fiscal, incorporando en los tres niveles de gobierno al causante evasor. Los gobiernos de los estados pueden desempeñar un valioso papel en esta tarea.

El país no necesita más de un poder centralizante; en cambio, motivos históricos aconsejan fortalecer el sistema federal. El futuro de la nación ya no debe descansar más en un proceso centralizador, sino a partir del fortalecimiento de los estados y sus municipios. En el futuro, las políticas nacionales y regionales deberán elaborarse a partir de una política para las entidades federativas; aún más, las políticas de regionalización serán las entidades federativas y los organismos regionales los gobiernos de los estados, convertidos en auténticos órganos promotores del desarrollo. Alcanzar estas metas requiere plazos de tiempo; pero, so-

bre todo, un esfuerzo sistemático de mejoramiento administrativo y financiero de las entidades federativas, así como el fortalecimiento de las relaciones de los tres niveles de gobierno a partir de la realidad económica y financiera que nos condiciona.

Finalmente, diré que la situación financiera del municipio en la etapa actual del país no puede reducirse a un simple ensayo contable; reclama en este momento de un enfoque presupuestal y programático en su relación con el nivel estatal y el federal. Obliga a replantear el fortalecimiento de la hacienda municipal no mediante demandas crecientes e irreconciliables sobre los recursos tributarios limitados o parte de los go-

biernos municipales, sino a través de cinco puntos: 1) La búsqueda y utilización intensiva de mecanismos de financiamiento municipal no tributarios; 2) La definición de la estrategia financiera que deba corresponder al municipio urbano de transición rural y marginado, tomando como base una tipología municipal; 3) El mejoramiento de la administración tributaria municipal; 4) El apoyo a las instituciones y organismos de asistencia técnica dirigido a los municipios, a la formulación de proyectos productivos y rentables, y 5) El apoyo y la promoción para el establecimiento de empresas públicas a nivel municipal, así como el saneamiento de las empresas públicas ya existentes.