

El fortalecimiento municipal como pre-condición para fortalecer el pacto federal

José Martínez Vilchis

La década de los ochenta será vista en el futuro como una etapa de profundos cambios en la vida económica y política de México. Después de haber transitado por la "Época de Oro" del país durante el desarrollo estabilizador entre 1950 y 1970, nuestra Nación se enfrenta a una crisis paulatina que se agudizó en 1983 cuando después de 50 años, alcanzamos índices de crecimiento negativo del producto interno bruto. A partir de entonces el gobierno se ha empeñado en tratar de lograr la recuperación económica, en tanto que la sociedad se ha hecho presente al dar una lección cívico electoral, para demostrar su madurez política, y exigir mayor democracia.

Ante este difícil panorama, el gobierno federal instrumentó dos grandes medidas estratégicas que se preve continuarán como signo de los tiempos por venir:

—Modernización de la estructura productiva.

—Descentralización de actividades a la provincia.

Modernización de la Estructura productiva

Durante el sexenio que corre de 1976 a 1982, la centralización de exportaciones en un solo producto como el petróleo, creó una economía deforme con graves problemas como:

—Insuficiencia del aparato productivo para competir en el exterior. Por la baja

calidad de sus productos, lo que implica modernización y en ocasiones automatización y robotización.

—Disparidad productiva, que implica diversificar exportaciones y no sólo petroleras.

—Incapacidad gubernamental para conducir el crecimiento, lo que implica el arribo de la sociedad organizada a las tareas del Gobierno.

Para responder a estos problemas, Migue de la Madrid declaró que el cambio estructural: "Se orienta a iniciar transformaciones de fondo en el aparato productivo, distributivo y en los mecanismos de participación social dentro de éste, para superar las insuficiencias y desequilibrios fundamentales de la estructura económica nacional".(1)

Descentralización de actividades a la provincia

Para esto se establecieron seis líneas de acción entre las que destacan para nuestro análisis las siguientes:

—Descentralizar en el territorio las actividades productivas y el bienestar social.

—Preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional.

Estas dos grandes líneas de acción se unen congruentemente a las reformas al artículo 115 constitucional (en 1983)

donde se diseña el marco jurídico para tratar de realizar el propósito de descentralizar la vida nacional.

Resultados de los ejercicios descentralizadores

Es este el tema sobre el que nos interesaría fijar la reflexión. A partir de este momento encontraremos los aspectos del quehacer municipal que consideramos necesario tratar y debatir, ya que resultan vitales para forjar el futuro del municipio y del país, los temas son:

- a) El Municipio y su Hacienda.
- b) Alternativas viables de ingresos.

a) El Municipio y su Hacienda

Resulta obvio pero no ocioso reiterar que cualquier intento serio de descentralización y fortalecimiento del municipio, debe iniciar por elevar los ingresos municipales.

En la actualidad, el 17% del ingreso impositivo nacional se reparte entre las entidades federativas del país. A su vez están obligadas a destinar cuando menos el 20% de esas participaciones a sus municipios, por lo que hablamos de alrededor de un 3.4% del ingreso impositivo nacional para los 2,378 municipios, mismos que se reparten atendiendo a criterios económicos, poblacionales y financieros propios de cada municipio.

Una cosa resulta clara y es que los municipios deben elevar los ingresos que reciben por concepto de participaciones; pero también resulta verídico que los ingresos que percibe la federación, dependen mucho de los precios del petróleo, por lo que el monto de participaciones federales fluctúan paralelamente a la cotización del crudo.

En este mes de octubre de 1988, se ha dado la noticia de la guerra de precios entre países de medio oriente, con el consecuente descenso de la cotización del petróleo mexicano. Esto provocará que México deje de percibir alrededor de dos mil millones de dólares este año. En tal virtud, las esperan-

zas de obtener mayores ingresos para los municipios por la vía de las participaciones federales se ven lejanas, y se vislumbra una tendencia en sentido contrario, es decir a recibir menos participaciones.

De presentarse este fenómeno de reducción de ingresos municipales como el que se dio de 12% de participaciones en el primer semestre de 1988, los municipios del país tendrían que buscar otras fuentes de ingresos a riesgo de sumirse en una virtual ruina hacendaria.

b) Alternativas viables de ingresos

Las fuentes de ingresos para los municipios están señaladas con claridad en el artículo 115 constitucional en su fracción IV, en la que menciona tres vías:

1. Contribuciones por la propiedad inmobiliaria.
2. Participaciones federales.

1. Contribuciones por la propiedad inmobiliaria

Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, serán parte de la hacienda de los municipios según lo indica el artículo 115. Los ingresos de los municipios podrían ser mayores en este rubro si los municipios tuviesen la capacidad administrativa suficiente para poder hacer su recaudación por sí solos, sin necesidad de celebrar convenios con sus respectivas entidades federativas para que les administren esas contribuciones.

Lo óptimo sería que los municipios contasen con el elemento humano y material para realizar la recaudación, pero en todo caso mientras esto se hace posible, *los estados podrían disminuir o eliminar el porcentaje que ellos cobran por recaudar el impuesto predial, toda vez que el municipio deja de recaudar esta contribución, no por negligencia o desinterés sino por la insuficiencia administrativa que el propio centralismo ha generado.*

2. Participaciones federal

Es necesario acotar que de efectuarse la propuesta anterior para disminuir o eliminar el cobro del Estado a los municipios por administrar el impuesto predial se verían afectadas las entidades federativas, quienes verían mermados sus ingresos.

Algunos estudiosos del área fiscal han señalado que los estados se han visto perjudicados con la Ley de Coordinación Fiscal de la Federación, debido a que al decidirse que algunos de los impuestos que cobraban la federación a los Estados, (lo que se denomina concurrencia tributaria) fuesen cobrados solo por la federación en detrimento de los estados.

Cabe preguntar ¿Por qué no se replantea, quiénes deberán ser los responsables de recaudar estos impuestos y si se le dejan o no a las entidades?, esto requeriría de un estudio previo sobre el particular con objeto de no "descapitalizar" en exceso a la federación.

Esta mayor posibilidad recaudatoria para los estados, reduciría la importancia de las participaciones federales por cuanto que significaría: mayor rapidez para los estados en obtener ingresos:

- Mayores ingresos reales.
- No depender de la disponibilidad federal en tiempo y recursos para asignar sus montos a los estados.

—Mayor responsabilidad de las entidades en la administración de sus ingresos.

—Y lo más importante sería un real fortalecimiento del gobierno local y por ende del pacto federal.

Esto se vuelve más importante si revisamos la importancia de las participaciones federales en los estados, ya que en ocasiones rebasa el 80% de su total de ingresos. Históricamente el orden de importancia de las participaciones en los impuestos de los estados en México, ha ido aumentando paulatinamente: en 1965² significaban el 21.7% de los presupuestos de las entidades, para 1975 la importancia se elevó al 48% y en 1980 alcanzó el 60% en promedio.

Hay que considerar que los estados, aún los más favorecidos, no disponen por ellos mismos de suficientes apoyos para enfrentar las demandas de su población. Esto genera su dependencia de las inversiones federales para resolver sus problemas más apremiantes, y tiene implicaciones políticas de importancia, ya que un volumen considerable de obra pública federal resulta más que suficiente para garantizar el éxito a las gestiones de los gobernantes e incluso de sus respectivos presidentes municipales. Por el contrario, cuando se les restringen los ingresos, se provoca el rápido deterioro del consenso y apoyo ante sus actos de gobierno.

(1) S.P.P. *Plan Nacional de Desarrollo* 983-1099, p. 113.

(2) Dirección General de Estudios Hacendarios, S.H.C.P. citado por Gamás Torruco José. *El Federalismo Mexicano*. México, Ediciones S.E.P. setentas, número 95, 1975.