

LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA COORDINACION FISCAL*

Ricardo Humberto Cavazos Galván

Siempre hemos tenido la inquietud y el deseo de participar en esta tarea que es tan importante y que permite contemplar las posibilidades de desarrollo, no sólo en el ámbito institucional, en donde el municipio juega un papel muy importante, sino también para fortalecer la vida democrática de nuestro país, puesto que es a nivel de las autoridades locales donde se finca de manera muy efectiva y muy concreta la participación de los ciudadanos en el proceso de desarrollo político y social de nuestro México.

Esta inquietud surgió desde hace bastante tiempo en que también, sin tener grandes antecedentes ni grandes conocimientos en torno al tema municipal, tan delicado e importante y a la vez, ausente de la conciencia del país hasta los últimos tiempos, hube de enfrentar un desafío en este campo. Precisamente cuando me tocó estar responsabilizado de una tarea municipal, a cargo de la tesorería del ayuntamiento de Monterrey, y en aquel momento, al buscar fuentes de información, al buscar trabajos o publicaciones que pudieran de alguna forma establecer antecedentes en esta materia, me encontraba carente de estas posibilidades.

Había platicado con Gustavo Martínez Cabañas en relación a un tema que es importante de por sí, en cuanto a la posibilidad de instrumentar en forma concreta las relaciones del federalismo en nuestro país. Y en este respecto, desde el régimen pasado del presidente López Portillo, fueron dándose condiciones y se trató de lograr una articulación en términos de las competencias intergubernamentales y, también, de las relaciones de coordinación fiscal entre los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

En este aspecto podríamos remitir, inclusive, los antecedentes todavía un poco más atrás, al tiempo del presidente Echeverría, cuando por primera ocasión en el país se fincan las relaciones de coordinación fiscal y se empiezan a firmar, en 1973, los primeros convenios de coordinación.

Aquéllos, se dieron en un momento en el cual hubo una transformación fiscal importante, cuando teníamos nosotros el antiguo impuesto sobre ingresos mercantiles y que en ese momento se incrementa, de 1972 a 1973, del 3% al 4%.

Esto, formaba parte del principio de que, dado que se cobraba el ingreso mercantil a nivel estatal e ingreso mercantil a nivel federal, se pudiera adoptar una sola fórmu-

* Ponencia presentada durante el *Curso de Capacitación Municipal*. Chilpancingo, Gro. 6 al 8 de octubre de 1983.

la de participación que se distribuyera, posteriormente, entre la federación, los estados y municipios en la manera como anteriormente se venía percibiendo, por los diferentes fiscos estatal y federal, el propio impuesto sobre ingresos mercantiles.

No hubo ningún cambio cuantitativo importante, subió la tasa del 3% al 4% y los estados siguieron percibiendo lo que anteriormente tenían, que era el 1.8%; y la federación, que anteriormente percibía el 1.2% al subir del 3% al 4%, percibía el 2.2%. Esto, vino a significar un solo cobro y un prorrateo en participaciones y es aquí donde se empieza, en aquel entonces, a darse una participación a los municipios de lo que correspondía a la recaudación del impuesto sobre ingresos mercantiles.

En aquel entonces se entregaba a los estados el 45% de la recaudación, lo que correspondía a lo que les decía del 1.8% y se entregaba, por otra parte, a los municipios el 20% de ese 45%, o sea, el 9% del total recaudado. Esa, era en esencia la participación de la recaudación federal, cuando se hizo federal el impuesto sobre ingresos mercantiles en el año de 1973. No había ninguna modificación en términos cualitativos, simplemente era una unificación de criterios, en procedimientos administrativos y en simplicidad para el causante.

No es sino hasta el régimen del presidente López Portillo, cuando se encauza una reforma fiscal que, posteriormente, vendría a implicar ahora sí un cambio cualitativo importante en materia de coordinación fiscal y en materia de coordinación intergubernamental.

Dentro de esto, tenemos el inicio del proceso de revisión de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, financiera y económica; de ahí, se deriva posteriormente lo que en 1979 comenzó a instrumentarse y que entra en vigor con

plena vigencia, ya con carácter de disposición legal, el 1o. de enero de 1980. En ese momento entra a funcionar lo que conocemos como la ley de coordinación fiscal de 1980. En esta ley de coordinación fiscal se finca la relación entre la federación con los estados y de los estados con sus municipios; en su artículo 2o., se establecen precisamente las bases para llevar adelante esta fórmula de coordinación.

En esta ley se hacía el cambio de ingresos mercantiles a impuesto al valor agregado. Esto, es un cambio importante en cuanto a la estructura fiscal tributaria del país, y ahora se constituye en la segunda fuente de recaudación de impuestos.

Resolvía, de una manera muy importante, toda una maraña tributaria que se daba en el país, dado que en ese entonces los estados tenían impuestos especiales, impuestos diferentes sobre actividades diversas, se ejercía un doble cobro sobre la misma fuente de riqueza, en fin, toda una serie de problemas que se daban en materia tributaria en las relaciones intergubernamentales federación-estados. Con esto se procuró deslindarlas, a partir de 1980, y es precisamente en este momento cuando se simplifica de una manera muy importante el sistema de coordinación fiscal nacional.

Precisamente, es a través de la ley de coordinación fiscal donde se fincan las relaciones y las bases para que la federación tributara a toda la comunidad y que de ahí se distribuyera, de una manera mucho más equitativa, con los estados y con los municipios. En estos convenios, esencialmente la federación se comprometió a entregarles, de la recaudación de los impuestos totales que cobrara, el 13% de las entidades federativas, que luego se promediaría en función de los criterios que se están marcando dentro del articulado de la ley de coordinación fiscal, por ejemplo, en cuanto a la población que tienen las diferentes entida-

des federativas, en cuanto a otra serie de criterios que posteriormente también fueron motivo de estudio y definición, dentro de uno de los organismos que se consignan en la propia ley, que es la reunión nacional de funcionarios fiscales, que tiene carácter legal y que tiene una sustentación jurídica en la propia ley. Entonces, el 13% que la federación se comprometía en ese entonces a repartirlo, en forma prorrateada entre los estados, se hacía a través de un fondo de participación y a través de un fondo de fomento municipal. Se buscaría la posibilidad de apoyar, en forma más que proporcional, a aquellos estados que tuvieran un menor nivel de desarrollo relativo dentro del país.

Por alguna circunstancia, en algunas entidades federativas, pudiera haberse dado el caso, durante el año de 1980, que el monto de los recursos que fueran a percibir fuera menor que lo que anteriormente recaudaban, por razón de existir diferentes situaciones de carácter administrativo. Entonces, la federación convino, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que en el caso de que los estados redujeran su recaudación, con motivo de adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal, la secretaría de hacienda les compensaría la diferencia. De tal suerte que en los casos en que esto se dio, el gobierno federal, a través de la secretaría de hacienda, entregó las participaciones de manera adicional y ningún estado, en este caso, tuvo ninguna dificultad en cuanto a su recaudación, ninguno tuvo detrimento en el monto percibido y, definitivamente, se adherieron al sistema de coordinación fiscal todas las entidades federativas a partir de ese momento. Al entregarse participaciones adicionales, a las que originalmente hubieran sido conforme a ese 13%, implicó un incremento en el porcentaje mismo, que actualmente asciende aproximadamente a un poco más del 17%.

Del total de la recaudación federal, poco más del 17% se entrega a las entidades fede-

rativas que, en sí y en forma comparativa, viene a ser un incremento muy importante respecto de lo que en forma proporcional percibían anteriormente, hasta el año de 1979. Podría establecerse, en forma comparativa, que las entidades federativas recibían de estas fuentes de tributación cerca del 9%, o sea que este momento es exactamente, en forma proporcional, el doble de lo que en 1979 se percibía y, definitivamente, en términos nominales son cifras que ya rebasan niveles muy importantes en términos de los recursos que se transfieren del nivel federal al nivel estatal y, desde luego, al nivel municipal.

Entonces, en este caso, tenemos ya el 17% que se está transfiriendo en calidad de participación a las entidades federativas y las entidades federativas están obligadas, por la misma ley de coordinación fiscal, conforme se concertara este tipo de situación, a entregar a sus municipios un mínimo del 20% para efectos de que se integren dentro de sus presupuestos de ingresos y que den una fórmula de financiamiento para cumplir con las competencias que las características del ayuntamiento les establecen.

En este caso, se consignan en la constitución las competencias municipales, aprobadas a partir del día 1o. de enero de este año. En este respecto, tenemos ya establecida, en forma cuantitativa, la relación intergubernamental en materia fiscal; 17% a los estados, 20% de esto a los municipios y esa es la forma en que se entregan los recursos a las diferentes instancias gubernamentales: federación, estados y municipios.

Dentro de este esquema, dentro de esta situación, tenemos nosotros que en este año a partir de la instauración del régimen del presidente De la Madrid, se han dado una serie de directrices que se han enmarcado también con base en una serie de cambios muy importantes dentro de este concepto. En primer lugar, el 30 de mayo se establece y se da a conocer a la República

el plan nacional de desarrollo. En este plan, en el capítulo X, se habla de la participación de los diferentes grupos de la sociedad y de los diferentes niveles de gobierno. En el plan nacional de desarrollo, que hace referencia a la ley de planeación, también aprobada en diciembre del año pasado y en vigor a partir del 1o. de enero de este año, se manifiestan de manera expresa las fórmulas de operación de los diferentes niveles gubernamentales y aquí, en este caso también, tanto dentro de la ley de planeación como del plan nacional de desarrollo, se establecen las características a través de las cuales los municipios llevarán adelante su participación en el proceso de desarrollo económico y social de la Nación.

Tenemos, en este caso también, que mediante la concertación de acciones, mediante la coordinación de actividades, es donde los municipios se integran en su quehacer cotidiano a las tareas que está demandando el proceso de avance de la República, y dentro de esto, es que los municipios entran en el proceso de planeación del desarrollo regional del sistema nacional de planeación democrática en el plan nacional de desarrollo. Así, tenemos la fórmula de la definición de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, en materia de organización, en materia administrativa y en su aspecto político y social como responsables y como autoridades dentro del contexto de la República, de la Nación.

Recientemente, hemos estado revisando este tipo de situaciones y también hemos estado viendo el impacto y la incidencia que provocaron, de alguna forma, las modificaciones al artículo 115 constitucional. Hemos estado en contacto con las diferentes autoridades del Poder Ejecutivo Federal y también con diferentes foros que, como éste por ejemplo, nos dan una buena revisión del rumbo en el cual podemos seguir configurando y orientando este tipo de reformas.

Recientemente, en alguna de las reuniones de revisión de la problemática municipal, señalaba un artículo donde se habla del Estado Mexicano como rector del desarrollo nacional, y haciendo colofón con eso, y en su parte correlativa en la perspectiva de un presidente municipal, planteaba un aspecto que creo que quizá valdría la pena pensarlo y simplemente se los menciono, para dejar una inquietud sembrada en este seminario tan importante que estamos realizando, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, y es precisamente que el municipio, de alguna manera, debe de ser el rector de las actividades locales con el propósito de buscar el que se establezca, en este caso, una mejoría en las condiciones mínimas de vida de la población de las comunidades locales dentro del país.

El gobierno federal no tiene la preocupación ni la urgencia, en un momento dado, de poder llevar adelante los servicios públicos, de pavimentar las calles, de establecer el alumbrado público; los gobiernos de los estados tienen en sus urgencias, y en sus competencias inmediatas, otros problemas muy diferentes también; el desarrollo del sistema de carreteras estatal, el desarrollo de actividades productivas, el fomento de la actividad económica, en fin, actividades diversas que también se anteponen, prioridades en términos de su desempeño como autoridades a nivel estatal de entidad federativa.

Queda solamente, a nivel del municipio, la capacidad de poder ser el rector de la actividad de la vida local de los ciudadanos y, en este caso, de poder inducirla y de poder coordinarla. Sin embargo, hemos manifestado en diferentes partes, que en esta materia los municipios no tienen las posibilidades reales no sólo en el aspecto económico, sino en el aspecto administrativo y político de poder llevar adelante una rectoría efectiva de la coordinación y la administración de las actividades a nivel local de las comunidades.

Los presidentes municipales son los rectores políticos de las comunidades locales, sin embargo, no tienen la facultad ni las competencias en forma real; conceptualmente existen. En forma real no las tienen para poder llevar adelante los procesos de concertación, de inducción y de coordinación de la vida local de las comunidades, y es en este respecto, precisamente, en el que estamos procurando avanzar y es por eso, por lo que el gobierno de la República ha iniciado un proceso de consulta popular, dentro de todo el país, con el propósito de recibir la opinión de los ciudadanos y de las autoridades locales y de todas aquellas personas que están involucradas y que de alguna forma tienen alguna relación en este tipo de problemas, para hacer sentir su opinión y también para plantear las opciones y las soluciones que pudieran derivarse, en un momento dado, a este respecto.

Es en esa situación precisamente, que podrían señalarse, entre los aspectos que el año pasado ya se fueron tipificando como importantes para poder derivar, en un momento dado, la posibilidad de capacitar mayormente en este momento y en el ámbito económico, a los municipios, que se reforma precisamente el artículo 115 constitucional, en su fracción IV, donde se señalaba que los municipios: "administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados, como la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, así como las que tengan por base cambio de valor de los inmuebles".

Es en esta modificación en donde se establece, en favor de los municipios y se va a perfeccionar mayormente ahora en este segundo período de sesiones, para

que quede perfectamente explícito que todos los productos que provengan de gravámenes a la tierra sean en favor de los municipios.

Ya se establece un principio en la constitución, que se consignó en diciembre del año pasado y entró en vigor a partir de este año, pero que en este caso queremos hacerlo más claro todavía, para que los gobiernos de los estados no intenten, en sus presupuestos estatales, nada que tenga que ver con los gravámenes a la tierra.

Luego, los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones. Esta, es una situación intermedia, porque conocemos la realidad de los municipios y posiblemente haya 200 ó 300 municipios, en este momento, con capacidad administrativa (de los 2,377 del país) que pudieran instrumentar en forma eficiente este tipo de situación. No esperemos que en el corto plazo, llegue a culminar idealmente todo este proceso de organización administrativa y por eso se planteó que los municipios podrán celebrar convenios con los estados, pero esencialmente la característica de esta situación tiene que ver con que los municipios sean los únicos perceptores de todos los ingresos que provengan de gravámenes a la tierra.

Adicionalmente, se habla de otros ingresos, se habla de participaciones federales, se habla de ingresos derivados de prestación de servicios públicos y otros de esta característica, pero, esencialmente, ésta es una de las partes que de manera más importante vienen a constituir una fuente de recursos de mayor importancia para los municipios, además de integrar los aspectos de la administración y de la eficiencia de esta administración que se lleva a cabo en este gravamen, y que eventualmente se enriquezca la hacienda municipal y se posibiliten mayormente, para ir instrumentando de manera más efectiva con un carácter mucho más

vigoroso las posibilidades de atender las necesidades locales en materia de servicios públicos, tales como: agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados, panteones, rastros, calles, parques y jardines, tránsito y seguridad pública. También se consignan en este momento, ya en la constitución y que anteriormente tenían una definición muy difusa y muy ambigua, en cuanto a las posibilidades de llevarlo adelante en su característica y se veía en ocasiones una especie de ordenamiento de las competencias administrativas entre los estados y los municipios.

Creo que entonces, podríamos sintetizar en este aspecto, en este momento, en el ordenamiento de estas competencias y de la forma en la que en las mismas, poco a poco se han integrado dentro del quehacer cotidiano, político, de estas relaciones intergubernamentales. Se inicia de manera mucho más precisa en este momento, mucho más avanzada, porque se inició un poco antes, el aspecto fiscal; se prosigue en cumplimiento, primero que nada, de las peticiones y planteamientos obtenidos y recibidos por el entonces candidato y hoy presidente de la República, en todos los planteamientos y en todas las peticiones recibidas en la campaña en cuanto al ordenamiento y en cuanto a la coordinación de estas competencias entre la federación, los estados y los municipios.

Entonces, se integra en la constitución un ordenamiento en materia política y administrativa, además de profundizar y de

apoyar mayormente lo que tiene que ver con el ámbito fiscal.

En esta materia, creo que todavía estamos en el proceso de seguir adelante y creo que estamos iniciando una dinámica de apoyo y de fortalecimiento a los municipios; creo que la competencia municipal y el reordenamiento de estas competencias, entre los tres niveles de gobierno, están ya iniciados, se han comenzado, están en movimiento, pero aún tenemos por delante algunos aspectos mayores por depurar, por establecer y por integrar.

Y, en este segundo período de sesiones, tenemos la intención también de seguir en esta parte y, sobre todo, dotar con mayores fórmulas y con mayor expresión, dentro de la propia constitución, a los municipios de esas capacidades políticas para ordenar la vida de las comunidades locales, para que exista de manera efectiva la capacidad para instrumentar, en forma coordinada con los otros niveles y con todas las entidades del sector paraestatal, el desarrollo de sus comunidades y se integren, de manera también muy efectiva y muy real, al proceso de planeación del desarrollo nacional y, también en este aspecto, al proceso de descentralización de la vida nacional, aspecto que viene a ser tan importante para los efectos de llevar adelante un buen equilibrio entre las regiones y entre los elementos de la población y, de esta manera, ir reduciendo los niveles de miseria y de pobreza que existen en las diferentes regiones del país, con los de opulencia que también se dan en otras regiones.