
EL SISTEMA DE COORDINACIÓN FISCAL Y LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES EN MÉXICO

*Juan Mendoza Pérez*¹

Resumen

Sin duda una de las cuestiones importantes que, durante ya mucho tiempo se ha planteado y discutido, pero que aún está pendiente en términos del nuevo federalismo es lo referente a la reforma al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ya que durante el sexenio zedillista sólo se emprendieron cambios que significaron un mayor flujo de recursos a los municipios, lo cual es trascendente, pero si bien esto se tradujo en una relativa fortaleza de la hacienda municipal, quedan aún, por realizarse, cambios o reformas que alteren la estructura del sistema de coordinación fiscal actual, orientadas a la restitución de las potestades tributarias de los estados y la ampliación de las atribuciones tributarias al gobierno municipal que signifique el inicio de un proceso de relativa autonomización o independencia financiera de la hacienda municipal de los otros órdenes de gobierno. Bajo la actual coordinación fiscal persiste una excesiva centralización y control del gobierno federal de las capacidades y recursos tributarios, esto revela la posibilidad de generar situaciones tensas en el marco del federalismo y relaciones intergubernamentales, sobretudo por la configuración política actual: un presidente de la república con la mayoría de los gobiernos estatales y municipales de partidos de oposición.

Introducción

En la discusión de la cuestión de la hacienda municipal existen dos concepciones o posturas generales diferentes a partir de las cuales se discu-

¹ Profesor Investigador Titular "B". Área de Políticas Públicas. Departamento de Economía. Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

ten las posibilidades tendientes a fortalecer las finanzas públicas en el municipio: por un lado, se encuentran aquellas posturas que, desde su perspectiva, consideran necesario el *fortalecimiento de la hacienda municipal* mediante el incremento constante del *flujo de recursos federales* a los otros órdenes de gobierno, sobretodo, hacia el gobierno municipal, de ahí que pongan especial énfasis en los diferentes mecanismos y formas para lograr lo anterior. Sus propuestas permanentes van orientadas a plantear modificaciones en los *montos* considerados, en los *criterios de asignación*, así como en la *adecuación de las fórmulas* utilizadas para la *distribución de los recursos*, fundamentalmente. Todo lo anterior lo cuestionan sin alterar, en lo fundamental, el *sistema de coordinación fiscal* actual.

Por otra parte, tenemos una concepción diferente que acentúa la *autonomía financiera del municipio*. El punto de partida de esta postura es que existe una *dependencia absoluta* de la hacienda municipal de los *recursos federales*, es decir, critican el carácter *centralizador* del actual *sistema de coordinación fiscal*, el cual deriva en una marcada *concentración de los recursos fiscales* en la *federación* en detrimento de los otros niveles de gobierno. Las propuestas, por tanto, van orientadas a *la ampliación de facultades, dotación de capacidades y atribuciones, el reconocimiento de la potestad tributaria* del gobierno municipal, entre otros. Todas estas propuestas generales se encaminan a *fortalecer los mecanismos y fuentes internas de ingresos* que redunde en una mayor *independencia y autonomía financiera municipal*.

Desde el punto de vista de las *reformas municipales* realizadas, en *materia fiscal*, se percibe una predominancia de la primera postura, es decir, el *fortalecimiento de la hacienda municipal* a través del *aumento de los flujos de recursos del orden federal* a los otros niveles de gobierno. En este marco es que se explica el actual *sistema de participaciones* ramo (28) y el reciente mecanismo de *aportaciones* (ramo 33).

El presente escrito tiene la finalidad de exponer los límites de las reformas que ha sufrido el sistema de coordinación fiscal y su ley, en donde no se ha avanzado a una reforma profunda que signifique un fortalecimiento de la hacienda municipal y estatal por la vía de la desconcentración de las facultades tributarias que tienda a reducir la dependencia financiera de éstos.

I. El sistema nacional de coordinación fiscal y la dependencia de las finanzas municipales

En materia de ingresos los municipios se encuentran inmersos en el *sistema nacional de coordinación fiscal*, el cual nace al existir una indefinición de fuentes tributarias para cada nivel de gobierno, dando paso a la concurrencia impositiva, los esfuerzos por solucionar al mismo, condujo al *proceso de federalización de impuestos* por la vía de adjudicar competencias y atribuciones, otorgando a la vez participaciones. En términos generales, la materia de ingresos municipales se encuentra determinada en nuestra Carta Magna, que en su artículo 115 fracción IV precisa los recursos integradores de su hacienda. En esta disposición constitucional se da lugar a un sistema fiscal que *concentra* las más importantes fuentes económicas de tributación en la *federación* y consecuentemente crea una concentración de *riqueza tributaria* en una *hacienda pública federal fuerte*, en detrimento de las haciendas estatales y fundamentalmente en un *empobrecimiento* de la *hacienda municipal*.

Sin embargo, no podemos negar los alcances logrados por el *sistema nacional de coordinación fiscal*² en distintos aspectos de las relaciones fiscales entre los tres niveles de gobierno: *la reducción de la tributación múltiple, la simplificación de los sistemas tributarios federal y estatal, el establecimiento de un sistema de transferencias de recursos intergubernamentales*, basados en un *principio de subsidiaridad económica* (participaciones y aportaciones), la colaboración administrativa en diversas materias impositivas y la creación y operación de organismos específicos de comunicación y diálogo entre las autoridades fiscales de los distintos ámbitos de gobierno.

El municipio, de esta manera, se encuentra supeditado a los recursos que vienen de fuera, pues al asumir al *sistema de competencias fiscales*, históricamente han tenido una estructura de ingresos fuertemente concentrada en los recursos provenientes de la federación. El problema que lo anterior trae consigo para los municipios, consiste en *condicionar* el actuar del ayuntamiento en su carácter de direccionador político de aquél, y de su quehacer, de por sí limitado, como promotor del desarrollo económico local

² Campos Orozco, Jesús y Flavio Lazos Garza. "Finanzas públicas para el desarrollo municipal: reformas y recursos para 1999", mimeo, p. 3.

a los flujos de recursos que provienen de la federación y de los estados³. En otros términos, las fuentes propias de ingresos con las que cuenta el municipio no permiten cubrir al menos el gasto corriente de su administración, mucho menos contemplar el despliegue de acciones y proyectos tendientes a fomentar el desarrollo económico y social comunitario.

Bajo el actual *sistema de coordinación fiscal* los estados y municipios abdican *facultades tributarias a la federación*⁴. Anterior a 1980, el sistema tributario mexicano se caracterizaba por que los estados tenían un margen relativamente amplio de facultades para imponer algunos tributos, lo cual tenía ventajas y desventajas. Entre las ventajas, en primer lugar, desde el punto de vista del *federalismo fiscal*, existía mayor *autonomía fiscal* de los estados, segundo, esto permitía a una entidad poder establecer políticas de gasto más viables para el desarrollo regional. Pero debido a la falta de planeación y control, esto derivó en que el sistema impositivo se caracterizara por un excesivo número de impuestos diferentes y, sobretodo, propició la *múltiple tributación*, por lo que se volvió complejo, antieconómico e ineficaz. Ante esta situación, las necesidades que se plantearon fueron las de *delimitar* las competencias en materia fiscal de los distintos niveles de gobierno para así eliminar el problema de la concurrencia (doble o triple tributación) y simplificar el sistema fiscal, disminuyendo así los gastos incurridos por la recaudación y administración de los distintos impuestos prevaecientes. Paulatinamente, entonces, se ha venido observando un *proceso de concentración de la potestad tributaria*, casi de manera absoluta, en la *federación*, que tiene la *potestad tributaria* sobre el 98% de los impuestos y recauda aproximadamente el 96.1% de los impuestos en detrimento de las entidades que se encargan de recaudar alrededor del 2.1% y los municipios el 1.8%.

Al mismo tiempo que se fueron *federalizando* los diversos impuestos se establecieron *participaciones* a los estados sobre la recaudación de los mismos a fin de resarcirlos por la pérdida económica que significó derogar

³ García del Castillo, Rodolfo. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1999, p. 203.

⁴ El actual sistema de coordinación fiscal se ha basado en la *supresión de la potestad tributaria* local, significando esto un severo sacrificio de los poderes estatales. Véase Campos Orozco y Flavio Lazos, *Op. cit.*, p. 5.

tributos y aceptar la primacía del gobierno federal. Teniendo como efectos positivos, *uniformar la tributación* e incrementar la recaudación.

El sistema que entró en vigor en 1980 se caracterizaba por formalizar la relación existente entre los estados y federación por medio de la *celebración de convenios*, tanto en el ámbito administrativo como en el estrictamente recaudatorio. Estos convenios de adhesión al *sistema de coordinación fiscal* consistían, básicamente, en un acuerdo por medio del cual los estados se comprometían a *suspender o derogar múltiples impuestos* de tipo indirecto a cambio de que la federación les resarciera otorgándoles una participación del total de lo recaudado⁵.

En cuanto al papel del municipio en el *sistema nacional de coordinación fiscal* baste decir que una vez que el estado se adhiere al sistema mediante convenio, la *hacienda pública municipal* se *sujeta* a las *restricciones* que ello representa y al beneficio de participar en la *recaudación fiscal federal*, en los *montos y plazos* que determinen las legislaturas locales.

Todo lo anterior llevó a una *excesiva concentración* de la *recaudación* en la federación. Por ejemplo, en el periodo 1980-1993, la distribución promedio de los ingresos entre los distintos órdenes de gobierno fue muy asimétrica. El 81.53% correspondió al Gobierno Federal, el 15.79% fue a las entidades federativas, en tanto que los municipios participaron únicamente con el 2.68%.

A partir de 1985 los estados y municipios han incrementado su participación relativa en la recaudación total, sin embargo, el peso del gobierno federal sigue siendo muy alto. La *dependencia financiera* de los estados y municipios es evidente después de configurado el actual *sistema de coordinación fiscal*. Así, el grueso de los ingresos estatales y municipales está constituido por ingresos provenientes de participaciones del gobierno federal. Simplemente para ilustrar lo anterior, se tiene que, por ejemplo, en 1993 del total de los ingresos de los estados, las participaciones representaron el 44% (en 1970 representaban el 14.6%) del total de los ingresos estatales. En los municipios, las participaciones federales representaron un 48% de

⁵ Saucedo S., José Alberto. *Hacia el federalismo fiscal*, INAP, 1997, p. 122.

sus ingresos totales⁶. Esto expresa de una manera muy clara la alta dependencia de las haciendas estatal y municipal de los recursos federales, lo que limita la capacidad de estos dos órdenes de gobierno para responder a las necesidades de ampliación de infraestructura y servicios públicos perdiéndose con ello las oportunidades de desarrollo local y regional.

Es obvio que el poder legislativo debe contemplar una *recuperación* de la *potestad tributaria* de las entidades federativas así como el otorgar facultades a los municipios para dejar en sus manos la recaudación de impuestos de ámbitos locales, teniendo como columna vertebral la imposición de la propiedad inmobiliaria y pudiendo agregarse impuestos adicionales sobre los pequeños contribuyentes o sobre el consumo.

II. Las participaciones federales (ramo 28)

Las *participaciones federales* son una de las piezas clave del *sistema nacional de coordinación fiscal*, mismas que al igual que todo el sistema están reguladas y determinadas por la *Ley de Coordinación Fiscal* vigente. Las *participaciones* son la *principal fuente* de recursos para los municipios tanto en el aspecto cuantitativo como en el cualitativo. En lo cuantitativo dependen de la *Recaudación Federal Participable* (RFP), y el *monto de las participaciones* de establece en el ramo 28 del presupuesto de egresos de la federación (ver cuadro).

EVOLUCION DE LAS PARTICIPACIONES DEL RAMO 28
(millones de pesos)

Año	Monto de las participaciones
1998	112,402.8
1999	140,963.12
2000	161,712.80
2001	194,084.70

Fuente: Elaboración propia basado en el Diario Oficial de la Federación.

⁶ *Ibid.*, pp. 105-106. Actualmente las participaciones federales representan por lo menos el 60% de sus ingresos totales, llegando, en algunos casos, a ser del orden de 80%.

En términos nominales observamos una tendencia creciente de los montos distribuidos a los otros niveles de gobierno: para 1999 el monto de las participaciones federales aumentó en 25.41%; en el 2000 aumentó sólo en 14.72% con respecto al año anterior y para el 2001 se incrementó en un 20% con respecto al año 2000.

En el aspecto cualitativo, cabe señalar, que estos recursos provienen de una *distribución de los ingresos*, es decir, la federación, entidades federativas y los municipios se distribuyen la recaudación de acuerdo con el *sistema nacional de coordinación fiscal*. Esto implica que el *uso y destino* de los recursos que haga cada ámbito de gobierno será *libre* y supervisado exclusivamente por la legislatura correspondiente.

En la práctica constatamos que los gobiernos municipales no conocen y en muchas ocasiones dan poca importancia a los recursos que provienen de las *participaciones* ocasionando que no exista una debida *supervisión* sobre los gobiernos estatales. Para los municipios ésta es su *mayor fuente* de recursos y es, a su vez, la única vía, hasta ahora, que permite realmente un *libre* manejo de los recursos sujetos a vigilancia de la legislatura local.

Las *participaciones* se distribuyen, según la *Ley de Coordinación Fiscal* a través de varios fondos y mecanismos:

- Fondo general de participaciones.
- Fondo de fomento municipal.
- Fondo de coordinación en derechos.
- Reserva de contingencia.
- Fondo para municipios fronterizos o con litoral.
- Participaciones por los impuestos especiales sobre producción y servicios.
- Participación por la recaudación de tenencia y uso de vehículos.
- Participación por la recaudación del impuesto sobre automóviles nuevos.
- Participación a municipios fronterizos o con litoral por el derecho adicional sobre la extracción de petróleo.
- Participación a municipios con puentes de peaje.
- Participación por la recaudación a pequeños contribuyentes.

De los *fondos y participaciones* anteriores los más importantes, por su impacto sobre las finanzas municipales, son el *Fondo general de participaciones* y el *Fondo de fomento municipal*.

El Fondo general de participaciones (FGP) se constituye con el 20% de la *Recaudación federal participable* (RFP) que obtenga la federación en un ejercicio. La RFP se integra por todos sus *impuestos*, así como los *derechos* sobre hidrocarburos y de minería. Este monto se distribuye de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) El 45.17% de acuerdo al número de habitantes de cada entidad federativa.
- b) El 45.17% de acuerdo al coeficiente de participación, según el artículo 3 de la Ley de Coordinación Fiscal.
- c) El 9.66% en proporción inversa de los dos criterios anteriores.

Presumiblemente con los anteriores criterios se busca una *distribución* más equitativa. Al menos el 20% del FGP le corresponde a los municipios.⁷

El Fondo de Fomento Municipal (FFM) se forma por el 1% de la RFP. De este monto, el 16.8% se destina a formar el FFM y se distribuirá de acuerdo al coeficiente de participación; el 83.2% incrementará dicho FFM y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en derechos siempre que se ajusten estrictamente a los lineamientos establecidos en el artículo 10-A de esta ley. El 100% del FFM se trasladarán íntegramente a los municipios.

Desde su nacimiento el nuevo *sistema nacional de coordinación fiscal* (1980) ha sufrido diversas reformas, que recogen las inquietudes principalmente de los estados y municipios y, en menor medida, de la federación. La constante es revisar en su conjunto el *federalismo fiscal*, al respecto las demandas e inquietudes se dirigen sobre los siguientes aspectos fundamentales:

⁷ Del FGP las entidades federativas destinarán al menos el 20% a los municipios. De éstas 28 entregan a los municipios el 20% que fija la LCF; y sólo 3 exceden este porcentaje: dos reparten 22% y sólo una distribuye el 23% del fondo.

1. El monto participable. Los gobiernos estatales y municipales abogan por un incremento en el *monto global* de la *recaudación participable*, en diferentes propuestas: elevar las participaciones federales al 40%; o bien cambiar el *monto de participación* manteniendo una relación de 60% para la federación, 20% para los estados y 20% para los municipios, ya que actualmente la relación es de 80%, 16% y 4% respectivamente.

2. Cambios en las fórmulas de asignación. Existe un consenso generalizado de la necesidad de cambiar los *mecanismos y criterios de distribución* del fondo, en varios sentidos. Se propone cambiar los criterios de distribución ya que actualmente se basa en la *población, recaudación* de la entidad, principalmente. Incluir el *índice de marginación municipal* como variable clave en la *formulación de las participaciones federales* que se otorgan a los municipios. Que la *distribución de las participaciones* a los municipios sea más *equitativa* atendiendo al desarrollo de cada municipio, dándole prioridad a los que presenten *extrema pobreza*. Establecer reglas claras para la distribución de las aportaciones de los estados a los municipios.⁸

3. Facultades tributarias. Los gobiernos de los estados y los municipios constantemente se proclaman por que se les redistribuyan más *atribuciones y facultades impositivas* a fin de recobrar su *independencia financiera* de la federación.⁹

III. Descentralización del gasto federal

El gobierno federal en los últimos años se ha venido pronunciando por la imperiosa necesidad de avanzar hacia el nuevo federalismo, que implica la redistribución de facultades, competencias, atribuciones y recursos. A partir de este marco en diciembre de 1997, se aprobaron las reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, adicionando el capítulo V, que trata de las Aportaciones federales, estableciéndose un grupo de fondos con recursos a cargo

⁸ Agenda para la Reforma Municipal.

⁹ Por ejemplo, en el año de 1983 se reformó el artículo 115 constitucional y la *Ley de Coordinación Fiscal* otorgándole al municipio la capacidad para recaudar y administrar los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (predial, traslado de dominio, revalorizaciones) y el cobro de las *contraprestaciones* por servicios públicos municipales, lo cual se tradujo en un aumento importante de las finanzas municipales, con recursos propios.

del gobierno federal y a favor de las entidades federativas, los municipios y el Distrito Federal que vienen a incrementar su capacidad financiera, pero no su independencia, y a dotarlos de mayores capacidades instrumentales de acción pública.

Aportaciones federales (ramo 33)

El Ramo 33 coadyuva a fortalecer las haciendas locales, al institucionalizar y dar permanencia a los recursos que la Federación transfiere hacia los Estados y municipios. En 1998 se conformó por cinco Fondos y en el año siguiente se incrementaron a siete, mismos que se mantienen hasta el momento. Entre éstos se encuentran el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), destinado a la realización de obras, acciones e inversiones en servicios básicos para la población en pobreza extrema, mismo que a su vez se integra por el Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE). Este último se concentra en obras de alcance regional o intermunicipal, mientras que el FISM lo hace en infraestructura social dentro de la delimitación geográfica del municipio que ejerce los recursos.

Desde 1998 a la fecha los recursos del FAIS se han distribuido en 88% para el FISM y el 12% para el FISE.¹⁰

La inversión que se destina al FAIS se ha transferido de la Federación a los Estados de manera similar a la que hasta el ejercicio de 1997 se utilizó para la distribución de los recursos descentralizados del Ramo 26; es decir, mediante una fórmula de asignación de recursos que mide la magnitud e intensidad de la pobreza, asociada a metodologías explícitas y públicas que tratan de eliminar la posibilidad de *discrecionalidad* en la asignación y permiten que los estados y municipios conozcan su presupuesto desde los primeros días del año.

Las Aportaciones Federales nacieron a la vida jurídica, como apuntamos arriba, con las reformas a la *Ley de Coordinación Fiscal* aprobadas por

¹⁰ Secretaría de Desarrollo Social. *Infraestructura Social Básica 1998-2000*.

el Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1997, por las que adicionó el capítulo V (*Aportaciones Federales*)¹¹.

Las *Aportaciones Federales* tienen como característica principal (que las diferencian de las *participaciones*) en que éstas no son una *distribución* de la *recaudación*, como es el caso de las *participaciones*. Las *aportaciones* son *recursos* a cargo del *Gobierno Federal* (*descentralización del gasto*), por lo que su *destino* es “*etiquetado*”, es decir, que la forma en cómo se han de gastar estos recursos se *decide* desde el centro, donde las prioridades del municipio poco son tomadas en cuenta, además, dichos gastos son *supervisados* por las *entidades federativas*¹², y la *Secretaría de Desarrollo Social* como representante del *Gobierno Federal*.

En la LCF se establece que dichas *aportaciones* serán *administradas* y *ejercidas* por los *gobiernos de las entidades federativas* y, en su caso, de los *municipios* que las reciban, conforme a sus propias leyes (artículo 46). Por lo tanto, deberán ser registradas como ingresos propios destinados específicamente a los fines establecidos.

El *control* y *supervisión* del manejo de los recursos quedará a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (desde el inicio del proceso hasta la entrega de los recursos a las entidades federativas), de las autoridades de control y supervisión interna de los gobiernos de las entidades federativas y a las autoridades municipales (desde que se reciben los recursos hasta su erogación total). La *supervisión* y *vigilancia* no podrán implicar *limitaciones ni restricciones*, de cualquier índole, en la administración y ejercicio de dichos fondos.

Analicemos el comportamiento del ramo 33 de las aportaciones federales en los últimos 4 ejercicios fiscales (ver cuadro).

¹¹ Decreto por el que se adiciona y reforma la *Ley de Coordinación Fiscal*, Diario Oficial de la Federación del 29 de Diciembre de 1997, pp. 122-128.

¹² Inclusive los *gobiernos estatales* llegan a exagerar sus facultades de *fiscalización*, creando una sobre-reglamentación y *control excesivos* en el uso y aplicación de los recursos derivados del ramo 33, violando la LCF. Véase a Gutiérrez González, J. Marcos. *Consideraciones sobre la regulación y fiscalización de los Fondos III y IV del ramo 33 en los Estados*, AMMAC., 2000.

APORTACIONES FEDERALES A ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS RAMO 33

Aportaciones federales (en millones de pesos)		1998	1999	2000	2001
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB)		67,512.6	86,460.60	105,652.6	121,511.6
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA)		10,546.1	14,466.10	20,022.7	25,144.7
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)		10,403.4	13,933.60	15,989.7	19,064.0
Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE)		1,261.1	1,688.70	1,937.9	2,310.5
Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM)		9,142.3	12,244.90	14,051.8	16,753.5
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM) (**)		6,732.1	13,097.60	15,030.3	19,539.1
Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)		3,655.3	4,536.80	5,206.2	6,207.2
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (HAETA)	(*)		2,313.10	1,885.7	2,589.8
Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública (FASP) (**)	(*)		4,700.0	5,170.0	5,521.60

Fuente: Elaboración propia con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación.
 (*) En 1998 el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación sólo se componía por 5 Fondos, en el siguiente año aumento a 7, mismos que se mantienen en el ejercicio fiscal del 2001.
 (**) Para el año fiscal del 2001 se incorpora nuevamente el Distrito Federal a estos fondos.

El monto de las aportaciones ha venido aumentando, en términos nominales, pero no en la misma proporción, de acuerdo a las siguientes razones: 38.8% en 1999, 23.13% para el año 2000 y 18.12% para el 2001, en relación a los periodos anteriores, respectivamente.

Más específicamente, por lo que respecta a los fondos que corresponden a los municipios tenemos los siguientes agregados:

El FAIS, que es uno de los fondos importantes de aportaciones para los municipios se incrementó en un 34% en términos nominales, en el año de 1999; y en 14.76% para el año 2000 y 19.24% para el 2001, según ejercicios inmediatos anteriores.

El FISM, que es la parte del FAIS que se destina para los municipios, se incrementó en un 34% en 1999 en relación al año anterior y 14.76% en el 2000 y 19.23% para el 2001, en relación a los años anteriores.

El FAFM tiene un considerable aumento del orden de 94.6%, en términos nominales para 1999 y en 14.75 en el año 2000 y en un 30% para el año 2001.

Para los fines de este escrito nos concentraremos en 2 fondos: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo para el Fortalecimiento de los municipios.

Fondo de aportaciones para la infraestructura social (FAIS)

El FAIS se determina anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente al 2.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP), por lo que dispuso para el 2000 de 15,989.7 millones de pesos (mdp). Del total de la RFP, corresponde al componente estatal (FISE) el 0.303%, por lo que en el 2000 contó con 1,937.9 mdp y el componente municipal (FISM), el 2.197% de la RFP que este año asciende a 14,051.8 mdp. Para el año 2001 se asignó a este fondo un total de 19,064.0 millones de pesos, de los cuales se otorgaron 2,310.5 mdp al FISE y 16,753.5 mdp al FISM.

En cuanto a la entrega, la *Ley de Coordinación Fiscal* señala que tanto la federación a los estados; como los estados a los municipios, entregarán

mensualmente los recursos de este fondo en los *primeros diez meses* del año por *partes iguales* de acuerdo al calendario que se establezca para ello. Esto se deberá hacer de manera ágil y directa, sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo las de carácter administrativo: (artículo 32 LCF).

Ahora estos recursos que reciban los estados y municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.¹³

Respecto a los dos Fondos de estas aportaciones (FISE y FISM) los estados y municipios deberán:

- Hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios.
- Promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar.
- Informar a sus habitantes al término de cada ejercicio, sobre los resultados alcanzados.
- Proporcionar a la Secretaría de Desarrollo Social la información que sobre la utilización del Fondo le sea requerida.
- Procurar que las obras que realicen con los recursos del Fondo sean compatibles con la preservación y protección del medio ambiente y que impulsen el desarrollo sustentable.¹⁴

¹³ Artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁴ Sedesol, *Op.cit.*, p.2

También ha quedado expresado en la Ley de Coordinación Fiscal, como otra de las obligaciones de estos órdenes de gobierno, el vincular la organización social y participación comunitaria en la definición y aplicación de los recursos del FAIS así como en la supervisión y control de las obras y proyectos ejecutados.

Fondo para la infraestructura social municipal (FISM)

Este fondo representa la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza al municipio, considerando a éste como la principal instancia para la atención de las demandas sociales de los grupos de mayor rezago social.

Los principales objetivos de este fondo son: mejorar las condiciones de vida de la población más pobre, en especial la que habita en zonas rurales e indígenas; fortalecer la capacidad financiera e institucional de los municipios; acercar la acción del gobierno a los grupos sociales y comunidades; impulsar la organización y participación social en la planeación, programación, ejecución y seguimiento de las obras, así como en la vigilancia en el uso de los recursos.

La distribución de los recursos se realiza a través de la *fórmula del índice global de pobreza*, así como de un creciente traspaso de funciones y responsabilidades hacia los municipios, que se ven obligados a configurar un esquema en que los ayuntamientos, en coordinación con sus comunidades, incorporadas en el seno de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN) o COPLADEMUN y el COPLADE, tienen la facultad de determinar el destino y aplicación de los recursos asignados. Siempre y cuando lo realicen en función de las áreas señaladas en el artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, la *libertad de decisión* de los ayuntamientos y sus comunidades para determinar el destino de los recursos de este fondo está *acotada y limitada*, ya que los recursos ya vienen "*etiquetados*", lo cual implica que sólo se pueden utilizar en las áreas y rubros que la ley especifica, sin mayor grado de flexibilidad.

Ahora, la *distribución del Fondo* hacia los Estados se realiza mediante una fórmula que considera *criterios de pobreza extrema* a partir de las necesidades básicas siguientes:

- Ingreso per cápita por hogar.
- Nivel educativo promedio por hogar.
- Disponibilidad de espacio de la vivienda.
- Disponibilidad de drenaje.
- Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Así, también, la asignación de los estados a los municipios se realiza con una fórmula igual a la anterior, pero con una alternativa, que cuando la disponibilidad de la información no permite su aplicación se utilizan cuatro variables sumadas y ponderadas con igual peso cada una: población que perciba menos de dos salarios mínimos; población de 15 años o más que no sepan leer ni escribir; población sin disponibilidad de drenaje y población sin disponibilidad de electricidad, de acuerdo a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Hasta aquí nadie discute los *criterios de asignación de los recursos*, al menos son más diferenciados que los criterios que se establecen para distribuir las *participaciones federales* del ramo 28 donde enfatiza el criterio *poblacional* y la *capacidad de recaudación de los municipios*, sin embargo, el problema es que existe un alto grado de formalización de estos criterios que vuelven verdaderamente complejo y poco claro el mecanismo de distribución de estos recursos tanto para los Estados como de éstos para los municipios.

Ante este esquema de asignaciones resulta prácticamente imposible que, por ejemplo, un municipio lleve un control y seguimiento estricto del monto de las asignaciones que reciben vía Ramo 33, éstos sólo se limitan a recibir y ejercer dichos recursos, es decir, administran, llevando quizá, sólo el control de las fechas y los montos previamente determinados.

Por otro lado, este Fondo permite la posibilidad de aumentar la capacidad técnica y administrativa de los estados y municipios. De la misma manera que los años anteriores, para el ejercicio fiscal del 2001, los municipios dispondrán de hasta un 2% de los recursos del FISM para financiar su Programa de Desarrollo Institucional.

La *participación social* ha sido un elemento clave en la operación del fondo. A la fecha existen Consejos de Desarrollo Municipal o Coplademun constituidos y operando casi en la totalidad de los municipios del país. La

adecuada conformación de estas instancias ha permitido otorgar mayor dinamismo en la planeación y ejecución de las obras y en el ejercicio de los recursos. En el desarrollo de las acciones se ha buscado la participación efectiva de los grupos comunitarios desde la etapa de definición de las obras y proyectos, hasta la ejecución, supervisión y evaluación de los mismos.

Fondo de aportaciones para el fortalecimiento municipal (FAFM)

Este Fondo también se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, por un monto equivalente, sólo para efectos de referencia, al 2.35% de la Recaudación Federal Participable, por lo que para el año 2000 asciende a 15,030.3 millones de pesos, es decir, un 14.75% más, en términos nominales, que en 1999. En el 2001 a este fondo se le asignó 19,539.1 millones de pesos o sea un 30% más que en el año anterior.

El criterio de distribución de este Fondo será en *proporción directa al número de habitantes* con que cuenta cada estado y municipio de acuerdo a la información estadística más reciente que al efecto emita el INEGI.¹⁵

La Ley de Coordinación Fiscal establece que dichos recursos serán enterados *mensualmente en partes iguales a los municipios*, por conducto de los estados, de manera ágil y directa y sin más restricciones ni limitaciones incluyendo las de carácter administrativo.

En cuanto a su destino, se señala que los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus *obligaciones financieras* y a la atención de necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Además los municipios tendrán las mismas *obligaciones*¹⁶ que con el FISM.

¹⁵ Artículo 38 de la Ley de Coordinación Fiscal.

¹⁶ Dar a conocer los montos que perciben por dicho fondo, así como las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios; deberán promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar; informar a sus habitantes, al término de cada ejercicio sobre los resultados alcanzados.

Conclusiones

La estructura de los ingresos municipales está fuertemente relacionada y vinculada a los recursos de los otros órdenes de gobierno, es decir, existe una clara dependencia de las finanzas públicas del municipio con las participaciones y aportaciones federales. La gran dependencia económica del municipio para con la federación queda de manifiesto al analizar las finanzas municipales y señalar que el 60% de los ingresos, al menos, provienen de los recursos que la federación, mediante un complicado cálculo, les otorga a los municipios.

Lo anterior se deriva de las condiciones limitativas marcadas desde el sistema de coordinación fiscal, donde prácticamente se renuncia a las facultades tributarias de los estados y municipios a favor de la federación, es decir, existe una alta concentración de ingresos tributarios en el orden federal en detrimento de los otros. Aún con las reformas del sexenio recién finalizado planteadas en el llamado nuevo federalismo, la autosuficiencia e independencia financiera de la hacienda pública municipal sigue siendo una asignatura pendiente. Incluso la supuesta libertad en el manejo de ésta, postulada en la constitución general, no opera en la práctica, ya que para determinar, por ejemplo, los ingresos municipales se depende de la aprobación del congreso local.

Es necesario que el sistema de coordinación fiscal simplifique las fórmulas de distribución de los recursos ya que, bajo los términos actuales, a los municipios les resulta prácticamente imposible establecer un seguimiento adecuado para vigilar y determinar el monto que se les asigna.

Por otro lado, es indispensable, a su vez, que los municipios realicen esfuerzos importantes tendientes a desarrollar sus capacidades internas que les permitan fortalecer y consolidar sus fuentes propias de recursos, ya que, por ejemplo, aún carecen de la infraestructura administrativa y de gestión para explotar, administrar y recaudar, de manera eficiente, el impuesto relacionado a la propiedad inmobiliaria.

Por último, si se espera que el municipio se consolide como nivel de gobierno, de acuerdo a las reformas recientes del artículo 115 constitucional en 1999, y sea un factor de desarrollo regional, es inaplazable dotarle de

potestades tributarias y abandonar la concepción tradicional de ser una instancia puramente administrativa o desconcentrada, sobretudo en materia fiscal, de los otros órdenes de gobierno.

Bibliografía

Banobras. *Fuentes de financiamiento municipal*, Banobras, México, 1997.

Campos Orozco, Jesús y Flavio Lazos. *Finanzas públicas para el desarrollo municipal: reformas y recursos*, 1999, mimeo.

García del Castillo, Rodolfo. *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, Miguel Angel Porrúa-CIDE, México, 1999.

Encuesta Nacional de Gestión Municipal, CIDE-INEGI, México, 1993.

Gutiérrez González, Marcos. *Consideraciones sobre la regulación y fiscalización de los Fondos III y IV del ramo 33 en los Estados*, AMMAC, México, 2000.

Hacienda pública municipal, INAP, México, 1997.

Ley de coordinación fiscal, Porrúa, México, 2000.

Saucedo S. José Alberto. *Hacia el federalismo fiscal*, INAP, México, 1997.

Secretaría de Desarrollo Social. *Infraestructura social y básica, 1998-2000*, México.

Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, México, Diciembre de 1997, 1998, 1999 y 2000.