

EL FEDERALISMO MUNICIPAL. EL CRÉDITO Y LAS PARTICIPACIONES MUNICIPALES EN JALISCO

Edmundo Hernández Claro*

Federalismo y municipio constituyen dos ámbitos diferentes de la organización política del Estado mexicano, cuya génesis y desarrollo han sido distintos. Sin embargo, hoy coinciden plenamente con la propuesta presidencial de un federalismo municipal.

El federalismo es una forma de Estado caracterizada por los siguientes elementos básicos: poder en dos órdenes de igual jerarquía: el federal y el de las entidades federativas, coincidencia en las decisiones fundamentales, y autonomía de las entidades para darse y reformar su propia constitución,¹ el municipio, por su parte, según el ordenamiento constitucional, es la base de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

El proceso constitutivo de ambas formas políticas no siguió un camino paralelo pues el nacimiento del federalismo surge en la época independiente como resultado de la voluntad de las provincias (antecesoras de las actuales entidades federativas) para organizarse de manera federada. A su vez, el municipio, como forma política, fue in-

troducido a México con la dominación española.

La evolución del municipio tampoco siguió un camino paralelo al del federalismo pues, a diferencia de este, que estuvo en el centro de las pugnas del siglo XIX, el municipio fue olvidado, lo que condujo al conocido panorama de la vida municipal, caracterizado por los rezagos e inercias históricas en materia de recursos financieros, capacitación y, en general, la subordinación a los gobiernos federal y estatal.

Para corregir esta tendencia, se ha buscado una nueva relación entre federación y poderes municipales, particularmente a partir de la reforma del artículo 115 de la constitución de 1982, con la que se intentó dotar al municipio de una base fiscal más amplia al transferirle los ingresos derivados de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, además de otras atribuciones en materia tributaria, de desarrollo urbano, servicios públicos, etcétera.

Ante la persistencia de los desequilibrios municipales, actualmente se busca establecer nuevas reglas del juego en materia de coordinación hacendaria entre los tres

ámbitos de gobierno. La propuesta presidencial de un nuevo federalismo, va en ese sentido: "un federalismo, fundado en el municipio, como el ámbito de gobierno más cercano a las necesidades cotidianas de cada comunidad [...] y cuya nueva prioridad, o la gran prioridad, deberá ser, la nueva distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos órdenes de gobierno".²

Nuevos desafíos se han sumado a los ancestrales desequilibrios financieros, entre ellos el crecimiento exponencial que ha experimentado las deudas de los gobiernos estatales y municipales; igualmente, se observa una tendencia perversa en la forma de otorgar las participaciones federales que las entidades federativas tienen para con sus municipios: la de dar menos al que menos tiene.

Con relación a la deuda municipal, cabe destacar que durante el periodo 1992-1994, 106 de los 124 municipios de Jalisco recurrieron a créditos de bajo monto, contratados con el Fondo de Apoyo Municipal,³ es decir, hicieron del endeudamiento una práctica cotidiana de las administraciones municipa-

les. Pero el mayor monto de endeudamiento se ha contratado con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), los que, sumados a los obtenidos de la banca comercial y los adeudados a los proveedores, han comprometido los pequeños presupuestos de las administraciones siguientes.

Además del problema de liquidez que conlleva el excesivo endeudamiento, es preocupante el rol que han desempeñado la banca de desarrollo, el Congreso y el gobierno del estado de Jalisco. Baste señalar que en algunos casos se ha financiado en dos ocasiones una misma obra pública⁴ con el aval del gobierno del estado y del propio Congreso, que sanciona anualmente la cuenta pública municipal.

Las carteras vencidas de los municipios son una llamada de atención a los poderes centrales que desborda la mera reestructuración de los pasivos. Se requiere revisar con urgencia los términos en que se han estado contratando los créditos y reconsiderar el nuevo papel que en este proceso deberán asumir los ayuntamientos, el ejecutivo del estado, el congreso y la banca de desarrollo.

Otro aspecto importante del financiamiento municipal, y que está al alcance de la mano de los propios gobiernos de los estados, es el que se refiere a las formas y montos de las participaciones federales que entregan a sus municipios.

El reclamo que han hecho los estados a la federación respecto a un mayor porcentaje de participación de lo que recauda, no se corresponde con la que otorgan a sus municipios pues, salvo los casos de Baja California Sur, que les entrega un 22 por ciento del Fondo General de Participaciones, y Campeche, que da a sus municipalidades un 23 por ciento,⁵ el resto de los estados sólo les otorgan el 20 por ciento que establece como mínimo la Ley de Coordinación Fiscal.

En el caso del estado de Jalisco, los coeficientes de participación que corresponden a cada municipio se establecieron en 1980, y se han modificado en cuatro ocasiones (1984, 1990, 1991, y 1992) a partir de criterios que, salvo los de 1984, no se han hecho explícitos. En la asignación de recursos se esbozan propósitos redistributivos como disminuir el coeficiente de Guadalajara de 52.02 por ciento en 1980 a 30.0225 en 1994, e incrementar el de un buen número de municipios. Sin embargo, lo cierto es que estos coeficientes se entregan en relación inversa a los grados de marginación municipal. Durante el periodo 1980-1994, de los 15 municipios considerados con altos niveles de marginación, 10 mantuvieron prácticamente estable su coeficiente; asimismo, de los 24 con un nivel medio de marginación, 13 lo mantienen estable; por otro lado, de los 78 municipios con nivel bajo de marginación, en 38 casos casi no se movieron, y finalmente, de los 7 casos con

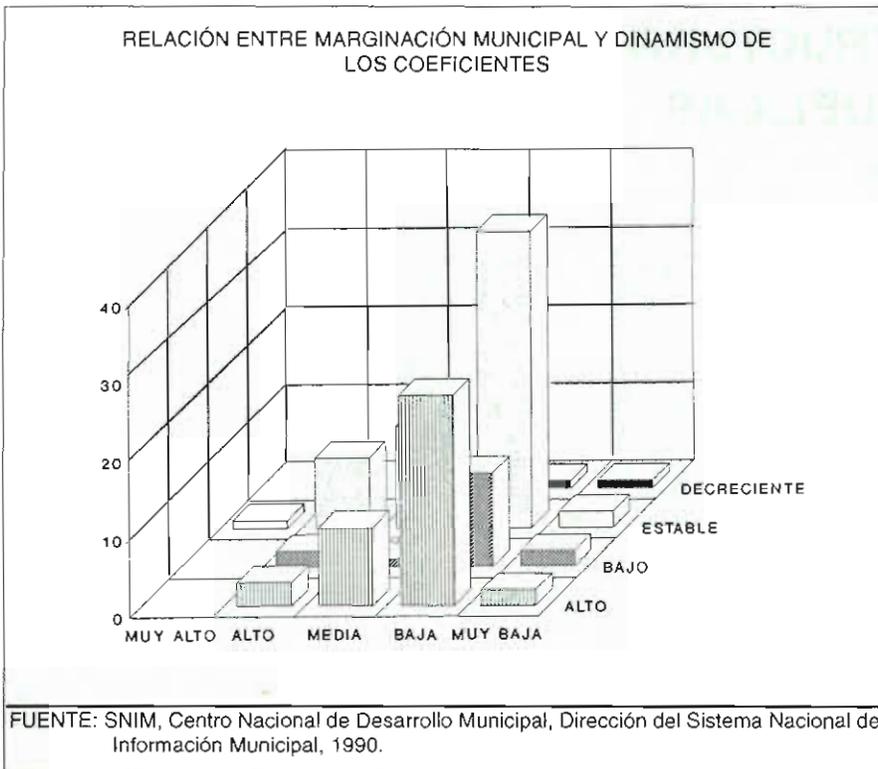
muy bajos niveles de marginación, sólo dos se ubican en el mismo margen.

En suma, a medida que se reducen los niveles de marginación municipal, los coeficientes se vuelven más dinámicos. El dinamismo de los coeficientes se determina según el número de veces en que se ha incrementado. Corresponde un nivel alto a los casos en que se ha incrementado en más de tres ocasiones; bajo cuando sólo ha crecido dos veces; estable si el coeficiente se mueve sólo una vez, a la alza o a la baja, y decreciente cuando disminuye en más de una ocasión. En Jalisco sólo dos municipios reducen su coeficiente en las cuatro ocasiones, Guadalajara y Poncitlán.

En este sentido, la política fiscal del estado de Jalisco, se ha convertido en un instrumento que da continuidad a los niveles de marginación de sus municipios.

Si bien actualmente se discute la posibilidad de renovar el sistema de coordinación fiscal, que para muchos ha llegado a sus límites naturales de crecimiento, conviene alentar a los estados a emprender de inmediato nuevas políticas de asignación de las participaciones municipales.

Se requiere que con el mismo vigor con que las entidades demandan mayores recursos de la federación los otorguen a sus municipios, incrementando los porcentajes de su participación con criterios que busquen ate-



nuar sus niveles de marginación.

En conclusión, se propone lo siguiente:

1) Vigorizar a las contadurías mayores de hacienda de los congresos estatales a efecto de que se transformen en verdaderos instrumentos de apoyo técnico a los municipios. Deben depurar sus formas de intervención y fiscalización, para ayudar a que los ayuntamientos tengan equilibrios financieros que les permitan atender sus requerimientos presentes y futuros.

2) Que las secretarías de finanzas de los gobiernos de los estados, modernicen sus sistemas de análisis de la gestión financiera municipal

a efecto de condicionar su aval a los municipios, para que éstos obtengan créditos sólo en los casos en que no se comprometan de manera excesiva los recursos de las siguientes administraciones.

3) Que la banca de desarrollo, especialmente Banobras, otorgue créditos sólo en los casos en que se cuente con un verdadero proyecto de factibilidad; en este sentido sería oportuno buscar nuevos mecanismos que fortalezcan la autonomía del banco frente a las presiones del poder.

4) Alentar a los gobiernos estatales para que incrementen el monto de las participaciones federales a sus municipios, descentralizando en la medida de lo posible la eje-

cución de obra pública e instrumentando la política social que el estado desarrolla en sus localidades.

5) Finalmente, alentar también a las entidades federativas, para que busquen fórmulas novedosas en la distribución de participaciones a los municipios considerando sus necesidades de desarrollo, y la disminución de los niveles de desigualdad entre ellos.

NOTAS

- ¹ Jorge Carpizo, El sistema federal mexicano, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 3, Instituto Nacional de Administración Pública, julio - septiembre, de 1981, p. 89.
- ² Ernesto Zedillo Ponce de León, "El marco del nuevo federalismo", *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 48, 49 y 50, 1995, pág. 11 y 12.
- ³ Secretaría de Finanzas del gobierno del estado de Jalisco, *Gaceta Fiscal*, Diciembre de 1994, No. 45.
- ⁴ En el caso del municipio de Ciudad Guzmán, que contrató un crédito original de 1 416 millones de viejos pesos (crédito No. 140512000087/BANOBRAS), para la construcción del canal hidrológico, y otro más por 3,618 millones (crédito No. 9900650000887/BANOBRAS), para su continuación. Oficio del Ing. Alberto Cárdenas Jiménez al H. Congreso del Estado de Jalisco, 25 de noviembre de 1992.
- ⁵ Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública (NDETEC), El municipio en el sistema nacional de coordinación fiscal, 1995, pp. 143-200.
- ⁶ Sistema Nacional de Información Municipal, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal, Grado de marginación de los municipios de México, datos de 1990.