

## **Capítulo II.**

### **La coordinación recaudatoria entre el gobierno estatal y los ayuntamientos hidalguenses.**

#### **Los sistemas estatales de coordinación fiscal.**

La coordinación recaudatoria entre estados y municipios se ubica varios pasos atrás con respecto a la referida en el capítulo anterior, esto se debe a que los municipios son considerados constitucionalmente como parte de las entidades federativas con funciones descentralizadas, por lo que no son reconocidos formalmente como integrantes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Sin embargo, en el supuesto de que los preceptos de la coordinación fiscal federal pueden replicarse en la interacción de estados y municipios, las leyes estatales de coordinación fiscal coinciden en tres propósitos: 1) en crear sistemas estatales de coordinación fiscal, 2) en fijar las reglas de coordinación entre el estado y los municipios, y 3) en definir las fórmulas de distribución de rendimientos federales a los municipios debido a la necesidad de financiamiento de sus funciones descentralizadas. En la práctica, el último de los tres propósitos señalados predomina ampliamente sobre los dos anteriores, afectando así la trascendencia asociativa y la coordinación estratégica entre estados y municipios.

Con base en lo expuesto, la escala de evaluación referente a las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria comprende en sus niveles superiores –para constituir una analogía en relación a la escala del capítulo anterior– concurrencias intergubernamentales o desconcentradas en torno a las partidas estatales de ingreso. A su vez, en los niveles inferiores, –reproduciendo a nivel estatal la centralización del federalismo fiscal mexicano– se incluyeron los diversos niveles que existen sobre la descentralización de las funciones fiscales coordinadas.

#### **Escala de evaluación de *las relaciones estados-municipios en la función recaudatoria*.**

	<b>Capacidad de asociación.</b>	<b>Restricción competencial.</b>	<b>Evaluación subsidiaria.</b>	<b>Avance competencial.</b>
<b>8</b>	Los SECF promueven la mayor participación de los municipios en la eficiencia de las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización hacia los municipios de las principales partidas de ingreso estatal.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las principales partidas de ingreso estatal.	Participación municipal en la eficiencia hacendaria estatal mediante la concurrencia recaudatoria de las principales partidas estatales.

7	Los SECF promueven una descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de legislación para la descentralización estandarizada y concurrente estado-municipios con relación a facultades recaudatorias estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño intergubernamental en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en la descentralización estandarizada y concurrente de facultades recaudatorias estatales.
6	Los SECF promueven acuerdos independientes de descentralización estado-municipios con relación a las recaudaciones estatales.	Existencia de convenios independientes para la descentralización estado-municipios de algunas recaudaciones estatales.	Evaluación continua e integral del desempeño municipal en las recaudaciones estatales descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos independientes de descentralización de recaudaciones estatales.
5	Los SECF promueven acuerdos jerárquicos de descentralización estado-municipios con relación a materias administrativas reguladas y redituables.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas y redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas y redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas y redituables.
4	Los SNCF someten a consenso la delegación de funciones recaudatorias federales coordinadas, promoviendo además el trabajo en grupos.	Existencia de convenios jerárquicos para la descentralización estado-municipios de materias administrativas reguladas no redituables.	Evaluación continua del desempeño municipal en las materias estatales reguladas no redituables que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos jerárquicos de descentralización de materias estatales reguladas no redituables.
3	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, y planean estrategias conjuntas estado-municipios.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias estatales comprometidas con el sector privado.
2	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las reformas en funciones recaudatorias coordinadas, sin acciones consecuentes.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de funciones recaudatorias federales coordinadas.	Evaluación continua del desempeño municipal en las funciones recaudatorias federales que fueron descentralizadas.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de funciones recaudatorias federales coordinadas.

1	Los SNCF informan en sus sesiones plenarias sobre las transferencias federales y estatales, se excluyen las funciones recaudatorias.	Existencia de convenios para la descentralización estado-municipios de aprovechamientos federales coordinados.	Evaluación continua del desempeño municipal en las aprovechamientos federales que fueron descentralizados.	Participación municipal en acuerdos para la descentralización de aprovechamientos federales coordinados.
0	Los SECF no existen.	Ausencia jurídica para la descentralización fiscal municipal.	La evaluación municipal no es factor para incluir al municipio en funciones fiscales.	Ausencia municipal del ejercicio de procesos de descentralización fiscal.

Bajo tal patrón, el análisis antecedente de seis gobiernos estatales (Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Querétaro) en cuanto a la coordinación recaudatoria entre sus gobiernos estatales y municipales arroja el siguiente balance<sup>44</sup>:

1. Segundo la *capacidad intergubernamental de asociación estratégica*. Se deberá establecer una interacción hacendaria sistemática entre las autoridades fiscales estatal y municipales y, en la medida de lo posible, reforzar preferentemente las funciones recaudatorias de los municipios dado que constituyen la instancia de gobierno más cercana al contribuyente, promoviendo así en forma integral el bien común regional y el local. En contradicción de lo anterior, se afirma que ninguno de los seis sistemas estatales de coordinación fiscal (SECF) analizados dan muestras mínimas de desarrollar una asociación en pro de la eficiencia recaudatoria conjunta entre la autoridad estatal y las municipales. El mejor intento es el que corresponde al estado de Guanajuato, en donde la Reunión Estatal de Funcionarios Fiscales (REFF) regularmente somete a consenso la delegación de funciones federales coordinadas y contempla el trabajo en grupos, aunque sólo en aspectos técnicos. La realidad es que los conceptos coordinados entre la federación y los estados resultan avasallantes y su magnitud satura las agendas de los SECF, un segundo factor es la prevalecía de una visión subordinada de la instancia municipal. Por ello, más allá de las prácticas guanajuatenses, el resto de los estados revisados definen diversas graduaciones en una escala de contradicción creciente, hasta llegar al caso extremo del estado de Morelos cuya Asamblea

<sup>44</sup> Los resultados de la investigación anterior pueden consultarse en: Mendoza Ruiz, Joel; *Op. Cit.*, pp. 94-96.

Estatal de Funcionarios Hacendarios (AEFH) no ha logrado iniciar su funcionamiento.

2. Con relación a la *restricción competencial de las formaciones sociales más complejas*. Se deberá evitar que los estados asuman un ejercicio exclusivo de las atribuciones recaudatorias estatales, considerando individualmente las ventajas de desconcentrar los siguientes conceptos: nóminas, hospedaje, enajenación de bienes, tenencia local de vehículos, automóviles nuevos, servicios profesionales, operaciones contractuales, impuestos cedulares, conceptos adicionales sobre contribuciones locales, y loterías y concursos. Sin embargo, es claro que estas potestades estatales no son aprovechadas en su totalidad por los estados ni por los municipios, siendo esto también un efecto de la saturación de agenda que provoca el sistema coordinado federal.
3. Por la *evaluación de las sociedades más simples para el ejercicio subsidiario*. Se deberá valorar por su naturaleza y circunstancias la eficiencia recaudatoria de los municipios. No obstante, no existan tipologías municipales por estado en función de las capacidades recaudatorias locales.
4. En atención al *avance competencial de las sociedades más simples*, los municipios deberán procurar la asunción intergubernamental o delegada de las facultades recaudatorias estatales cuya ejecución desconcentrada presente ventajas con relación a la centralizada, y adicionalmente los estados podrán asumir funciones recaudatorias municipales sólo por tiempo y circunstancias determinadas. En general no se encontró un solo ejemplo en la materia que corresponda plenamente a la esencia subsidiaria, por el contrario, existen algunas experiencias de suplencia en la autorresponsabilidad municipal; en Jalisco, el gobierno estatal asume por conveniencia administrativa y bajo consenso el cobro espontáneo y coactivo de infracciones de tránsito y de multas por estacionómetros; en Morelos, por la autolimitación de algunos municipios, la estructura administrativa del estado continua administrando algunos padrones catastrales y los trámites de los mismos.

Según la escala de evaluación definida en el presente capítulo, el promedio general de los sistemas estatales de coordinación fiscal revisados en el análisis antecedente de seis gobiernos estatales fue de 1.54 para abordar el caso

de la coordinación fiscal entre el gobierno del estado y los ayuntamientos hidalgenses, la siguiente sección presenta un breve análisis relativo.

### **La letra muerta de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo.**

La Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo define que el SECF contará con una Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales a manera de asamblea para el trabajo coordinado (CPFF, artículo 16), integrada por un representante de la Secretaría de Finanzas del Estado, un representante del órgano de fiscalización superior, un representante de la Secretaría de Desarrollo Social y 7 representantes de los municipios, de los cuales se elegirán uno por cada zona, para lo cual la misma ley señala una regionalización de municipios en el estado.

Pese a la existencia de esta base jurídica, la CPFF no se ha instalado nunca, por lo que no existe un SECF que opere en la práctica. El gobierno del Estado de Hidalgo oficialmente lo expresó de la siguiente forma: *no sean (sic) celebrado reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales*<sup>45</sup>. Otra versión del gobierno estatal afirma que la Secretaría de Finanzas en funciones durante el año 2010 tenía la idea de crearlo siendo ella el eje rector del sistema, sin embargo, lo reducido del periodo municipal y la poca voluntad de los municipios fueron los factores que obstaculizaron el proyecto<sup>46</sup>. Algunas administraciones municipales han argumentado que tendrían que contratar personal especializado, otras simplemente expresan: *no nos hemos avocado en ese sentido*<sup>47</sup>.

Ante la falta de un SECF, las relaciones entre el estado y los municipios hidalgenses tienen las siguientes modalidades según el asunto a tratar:

- a) la autoridad estatal acostumbra comunicar los techos financieros de los programas de inversión descentralizada mediante correspondencia escrita;
- b) existe un sistema de cómputo mediante el cual las tesorerías municipales informan trimestralmente a la Secretaría de Finanzas sobre el gasto en los

<sup>45</sup> Información proporcionada por la unidad de información pública gubernamental del poder ejecutivo del Estado de Hidalgo, según solicitud con el número de expediente 00178910 del sistema INFOMEX Hidalgo, 31 de marzo del año 2011.

<sup>46</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director general de recaudación de la Secretaría de Finanzas , 13 de octubre del 2010.

<sup>47</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el director de Ingresos de Pachuca, 9 de febrero de 2010.

fondos del ramo 33; c) en 2010 la autoridad estatal convocó a los presidentes a dos reuniones, sobre ofertas de créditos para los municipios y sobre entrega-recepción respectivamente<sup>48</sup>; y d) a menudo se celebran reuniones de capacitación para conocer los requisitos de los fondos de inversión<sup>49</sup>.

Sobre el ejercicio de funciones recaudatorias descentralizadas, el caso generalizado es el cobro de las multas federales no fiscales. Para municipios como Real del Monte el volumen de estas multas no rebasa los diez casos al año, principalmente en los rubros de tránsito, ecología y PROFECO<sup>50</sup>. En Actopan los casos también son pocos y los rendimientos oscilan entre los doscientos mil y los trescientos mil pesos al año aproximadamente<sup>51</sup>. En cuanto a la posibilidad de que sea descentralizado a la instancia municipal el cobro de conceptos impositivos estatales, esto no se percibe factible debido a que la autoridad estatal cuenta con ventanillas regionales ubicadas en los doce Centros Regionales de Atención al Contribuyente (CRAC).

## **Conclusiones del Capítulo II.**

La evaluación conjunta según la escala definida en este capítulo coloca a la entidad por debajo de la media lograda en investigaciones anteriores (1.54). Con una evaluación de 0.50, la orientación progresiva de los eventos en los que se desarrollan las relaciones entre tesoreros municipales con la Secretaría de Finanzas, y del cobro de conceptos federales descentralizados, constituyen características muy rezagadas sobre las que pudiera iniciar el desarrollo de la esencia subsidiaria. En este caso, nuestra propuesta se refiere a la modificación de la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo, de tal modo que en ésta quede plasmado el diseño novedoso y atractivo de un órgano intergubernamental a manera de SECF. La muestra clara puede ser el Instituto Hacendario del Estado de México, cuya operación se distingue por la difusión mediática de sus actividades, destacando entre ellas las promociones de sus esquemas de capacitación. Una vez diseñados e iniciados los trabajos del SECF, el camino obligado es la activación de los componentes subsidiarios bajo las

<sup>48</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la tesorera municipal de Mineral del Monte, octubre de 2010.

<sup>49</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el tesorero municipal de Actopan, 23 de noviembre de 2010.

<sup>50</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con la tesorera municipal de Mineral del Monte, octubre de 2010.

<sup>51</sup> Información proporcionada para esta investigación en entrevista con el tesorero municipal de Actopan, 23 de noviembre de 2010.

mejores condiciones de liderazgo, motivación, formación y compromiso. De ese modo, se deberá inducir el trabajo coordinado plenario y temático, lograr el doble efecto de restringir las atribuciones estatales a favor de un mayor desempeño municipal asistido y poner en práctica los procesos de evaluación correspondientes.