

El esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación fiscal estados-municipios

Ady P. Carrera Hernández y Ma. Gabriela Martínez Tiburcio¹

Introducción

Este trabajo se propone examinar un aspecto del proceso de descentralización fiscal al que se la ha puesto poca atención: el diseño de las relaciones fiscales entre los gobiernos subnacionales. El objetivo del texto es determinar en qué medida los sistemas de coordinación fiscal entre los estados y sus municipios incentivan el esfuerzo fiscal de éstos últimos, con el fin de estimular una gestión financiera más sana.

El texto se encuentra dividido en cuatro apartados. En el primero de ellos se presentan los antecedentes de los sistemas de relaciones fiscales estado-municipios y se hace una breve descripción del perfil que tienen actualmente. En el segundo apartado, con base en varios casos de estudio, se analiza la relación que existe entre los criterios definidos por el gobierno estatal para la distribución de las Participaciones y el esfuerzo fiscal de los municipios.

En el tercer apartado se examina el caso del Estado de México para ilustrar los pocos incentivos que existen en algunos sistemas de coordinación fiscal estado-municipios para estimular el esfuerzo fiscal de éstos últimos. El último apartado ofrece un conjunto de reflexiones que pretenden contribuir a la discusión de este aspecto tan poco estudiado del proceso de descentralización fiscal.

Antecedentes

A partir de 1980, cuando empezó a funcionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), paulatinamente las entidades federativas se dieron a la tarea de replicarlo a través de la creación de sus respectivos sistemas estatales de coordinación fiscal. Los municipios no fueron reconocidos formalmente como integrantes del SNCF, asumiéndose que los gobiernos estatales serían los encargados de representar sus intereses al interior del sistema. Por ello, los sistemas estatales de coordinación fiscal, idealmente, debían haber funcionado como una arena en la que los gobiernos estatales y municipales pudieran discutir, analizar y acordar, en una relación de igual a igual, los

¹ Ady Carrera es investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) adymex@yahoo.com; Gabriela Martínez es estudiante del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública de la UNAM m_gabym@hotmail.com

arreglos necesarios en materia de coordinación fiscal. De esta forma, cada estado se hubiera convertido en un auténtico representante de sus gobiernos locales, para hacer valer sus opiniones en el seno de los órganos de coordinación fiscal encargados de analizar y mejorar el SNCF.

Sin embargo, dadas las características que tenía entonces el sistema político mexicano, con su extrema verticalidad y centralización de relaciones intergubernamentales, los sistemas estatales de coordinación fiscal sirvieron, en el mejor de los casos, sólo para definir la forma de distribución de las transferencias provenientes del SNCF entre los municipios de cada entidad federativa a través de una ley de coordinación fiscal estatal. En la mayor parte de los estados no existió esta ley durante mucho tiempo; en 1999, sólo 17 de ellos tenían una ley de coordinación fiscal estado-municipios (Sedas & Santana, 1999:139).² No obstante, incluso aunque se contara con dicha ley, en muchos casos ésta no señalaba los criterios de distribución de las transferencias, de forma tal que el gobierno estatal llevaba a cabo dicha distribución de manera completamente discrecional.

Las bases para la distribución de los recursos del SNCF entre los municipios eran decididas por los gobernadores y sus colaboradores más cercanos, y aprobados sin mayores problemas por los congresos estatales. Como es de suponerse, esos criterios estaban basados en motivos más políticos que de equidad o eficiencia económica. Un buen ejemplo de ello fue el estado de Puebla, en donde en 1985, el 50 por ciento de las transferencias federales fue asignado a la ciudad capital, Puebla. Otro 30 por ciento fue entregado a otros ocho municipios, y el 20 por ciento restante se distribuyó entre las otras 208 municipalidades de la entidad (Rodríguez, 1992:140).

La información relacionada con el monto de transferencias asignado a cada estado era celosamente guardada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del gobierno federal con el fin de evitar problemas (Vicencio, 1996:118). Reproduciéndose este patrón entre los gobiernos subnacionales, los municipios nunca sabían el monto de transferencias que el gobierno estatal recibía, por lo que era imposible que estuvieran seguros si habían recibido el 20 por ciento que la Ley de Coordinación Fiscal federal señala como obligatorio. De igual manera, de acuerdo con la ley, cada gobierno estatal tiene la obligación de publicar en sus gacetas oficiales los criterios utilizados para la

² Aguascalientes, Baja California, Colima, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, y Zacatecas.

distribución de transferencias entre sus municipios, pero en la mayoría de los casos no se cumplía con esta disposición.

En 1994, los estados asignaron a sus municipalidades cerca del 25 por ciento de los 34 billones de pesos recibidos a través del SNCF. Sin embargo, la variación entre las entidades federativas fue enorme ya que en Hidalgo y Oaxaca, en contra de la ley, los municipios recibieron sólo el 10 por ciento. Mientras que en Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala, los gobiernos locales obtuvieron el 40 por ciento (Morgenstern, 1997).

La situación arriba descrita era fácil de entender en un sistema político en el que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dominaba todas las esferas de gobierno. Ello hacía imposible que los presidentes municipales estuvieran dispuestos a enfrentar al gobernador, arriesgándose a ser castigados a través de la reducción de recursos financieros (Ward, Rodríguez & Cabrero, 1999:71).

Conforme la pluralidad política empezó a ganar terreno en el ámbito de los gobiernos subnacionales, primero los municipios gobernados por los partidos de oposición, y después los estados, reclamaron mayor transparencia en el funcionamiento de los sistemas estatales de coordinación fiscal y del propio SNCF; sobre todo en lo relacionado con la asignación de los recursos. Por ello, muchos estados que no la tenían tuvieron que promulgar una ley de coordinación fiscal, o bien hacer más claros los criterios de distribución de las Participaciones. Por ejemplo, cuando el Partido Acción Nacional (PAN) ganó la gubernatura de Guanajuato en 1992, promulgó una ley de coordinación fiscal que establecía criterios claros para la distribución de las transferencias del SNCF entre los municipios del estado.

Con el paso del tiempo, los sistemas estatales de coordinación fiscal han ido evolucionando. El Cuadro 1 muestra que en 2005, de las 31 entidades federativas había cuatro que aún carecían de una ley de coordinación estado-municipios: Chihuahua, Michoacán, Nayarit, y Sonora. Mientras que había tres estados en los cuales se empleaba su código financiero o hacendario: Chiapas, Estado de México y Tlaxcala.³

Cuadro 1
Ordenamiento Jurídico Utilizado para Regular las Relaciones Fiscales
Intergubernamentales entre los Gobiernos Subnacionales en 2005

³ En el caso del Estado de México se tenía una Ley de Coordinación Fiscal estado-municipios, la cual fue derogada en 1999 con la aprobación del actual Código Financiero.

ESTADO	ORDENAMIENTO JURÍDICO
Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Baja California Sur	Ley de Ingresos del Gobierno del Estado
Campeche	Ley de Coordinación Hacendaria del estado
Coahuila	Ley para la Distribución de Participaciones y Aportaciones Federales a los Municipios del Estado
Colima	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Chiapas	Código de la Hacienda Pública del estado
Chihuahua	Presupuesto de Egresos del estado
Durango	Ley para la Administración y Vigilancia del Sistema de Participaciones y la Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Estatal
Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Guerrero	Ley del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal
Hidalgo	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal del estado con sus Municipios
Estado de México	Código Financiero del Estado y Municipios
Michoacán	Decreto mediante el que se establecen las participaciones que corresponden a los municipios del estado
Morelos	Ley de Coordinación Hacendaria del estado
Nayarit	Decreto para Establecer los Montos y los Factores de Distribución de Participaciones Federales para los Veinte Municipios del Estado
Nuevo León	Ley de Egresos del estado
Oaxaca	Ley de Coordinación Fiscal para el estado
Puebla	Ley para el Federalismo Hacendario del estado
Querétaro	Ley de Coordinación Fiscal Estatal-Intermunicipal del estado y Ley que Fija los Montos y Plazos Conforme a los Cuales se Distribuirán las Participaciones Federales Correspondientes a los Municipios del estado
Quintana Roo	Ley de Coordinación Fiscal del estado
San Luis Potosí	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Sinaloa	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Sonora	Decreto que Establece los Factores de Distribución de Participaciones Federales a los Municipios del estado
Tabasco	Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del estado
Tamaulipas	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Tlaxcala	Código Financiero para el estado
Veracruz	Ley de Coordinación Fiscal para el estado y los municipios
Yucatán	Ley de Coordinación Fiscal del estado
Zacatecas	Ley de Coordinación Hacendaria del estado y Acuerdo de distribución de participaciones federales al estado y municipios del estado

Fuente: Elaborado con base en Sedas, 2005.

El hecho de que no exista una ley de coordinación fiscal estado-municipios, no quiere decir que sus relaciones fiscales no estén reguladas. De hecho, como se aprecia en el

Cuadro 1, en todas las entidades federativas existe algún ordenamiento que determina la forma en que las transferencias federales deben distribuirse entre los municipios de la entidad federativa. Sin embargo, el diseño de una ley de coordinación fiscal que proporcione un marco jurídico-institucional adecuado para la coordinación y colaboración de ambas esferas de gobierno es un requisito esencial para avanzar en el proceso de fortalecimiento de nuestro federalismo fiscal.

La mayoría de las leyes de coordinación estado-municipios, señalan como objetivos (Sedas & Santana, 1999:143):

- a) Coordinar el sistema fiscal del estado con sus municipios,
- b) Crear el sistema estatal de coordinación fiscal,
- c) Fijar las reglas de coordinación fiscal y colaboración administrativa entre las autoridades fiscales del estado y de los municipios.

Es importante resaltar que sólo la Ley de Coordinación Fiscal del estado de Colima señala que uno de los objetivos de dicha coordinación con los municipios es fortalecer el desarrollo financiero de los mismos (Sedas & Santana, 1999). De acuerdo con la teoría y evidencia empírica, el fortalecimiento financiero de los gobiernos locales es una premisa fundamental para alcanzar los beneficios económicos y políticos que se le atribuyen a la descentralización fiscal. No obstante, en sólo uno de los estados del país se reconoce que la coordinación fiscal entre él y sus municipios debe contribuir a fortalecimiento financiero de éstos últimos.

Una diferencia sustancial entre los sistemas de coordinación fiscal estado-municipios es la relacionada con el porcentaje del Fondo General de Participaciones que el gobierno estatal entrega a sus municipalidades. Dicho porcentaje, de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal federal, debe ser del 20 por ciento como mínimo. De las 31 entidades federativas, 21 se ajustan a esta disposición; mientras que sólo diez de ellas otorgan un porcentaje superior a sus municipios, siendo la cifra máxima el 25 por ciento en los casos de Hidalgo y Morelos (Cuadro 2).

Cuadro 2

Estados que Otorgan más del 20% del Fondo General de Participaciones a sus Municipios en 2005				
21%	22%	22.5%	24%	25%
Oaxaca	Baja California Sur	Nayarit	Campeche	Hidalgo
	Colima	Querétaro		Morelos

	Jalisco			
	Zacatecas			

Fuente: Elaborado con base en Sedas (2005)

El ámbito fiscal es una de las principales arenas en donde se han visto reflejados los cambios experimentados por nuestro país en las dos últimas décadas, por ello, se ha hecho clara la necesidad de que el SNCF avance hacia un sistema de coordinación hacendaria, en el cual se incluya no sólo el ingreso, sino también el gasto, el patrimonio y la deuda pública.

Las transformaciones que se desean realizar al SNCF han sido implementadas más rápidamente en las esferas subnacionales de gobierno. De esta forma, los estados de Campeche y Puebla fueron los primeros en sentar las bases para una coordinación hacendaria estado-municipios, en 1996 y en 1998, respectivamente (Sedas & Santana, 1999). En 2005, a estos dos estados ya se les habían sumado Morelos y Zacatecas, con sus leyes aprobadas en 2000 y 2005 respectivamente.⁴ De estas cuatro leyes, que en teoría representan el enfoque de vanguardia en materia de relaciones fiscales intergubernamentales estado-municipios, sólo la de Zacatecas establece entre los objetivos de su sistema estatal de coordinación hacendaria, el modernizar los procedimientos para el manejo y fortalecimiento de las finanzas públicas locales, e incentivar la recaudación de ingresos propios locales.⁵

La coordinación hacendaria estado-municipios debe consistir en “la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias, de gasto, patrimoniales y de deuda” (Sedas & Santana, 1999:91); pero ello no sólo implica la coordinación entre ambas esferas de gobierno, sino que también debe existir una colaboración entre ellos (Id.). Y sería de esperar que la coordinación hacendaria tuviera como uno de sus principales objetivos el fortalecimiento financiero de los gobiernos municipales.

La sustancial transformación del modelo de relaciones intergubernamentales en nuestro país, puede hacer posible que los sistemas estatales de coordinación hacendaria logren convertirse en una verdadera arena para la discusión y generación de acuerdos para el establecimiento de relaciones fiscales intergubernamentales más horizontales, transparentes, equitativas y eficientes entre los estados y sus municipios. Por ello, y por

⁴ Consultadas en: <http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/gobiernos.htm> (20 de diciembre de 2005).

⁵ Consultada en: <http://omg.zacatecas.gob.mx/periodico/calendario/2006/02/ley%20de%20coordinacion%20fiscal.pdf> (23/12/2005).

la importancia que poseen en el actual proceso de descentralización fiscal que se lleva a cabo en México, es indispensable analizar lo que ocurre en esos espacios de interacción de actores políticos con intereses la mayor parte de las veces no sólo diferentes, sino divergentes.

Esfuerzo fiscal municipal en el marco de los sistemas de coordinación estado-municipios

En este apartado se analizarán los casos de algunos sistemas estatales de coordinación fiscal con el fin de determinar en qué medida su diseño estimula, o no, el esfuerzo fiscal de los municipios, pieza fundamental para el fortalecimiento de su autonomía como ámbito de gobierno.

Para cumplir con dicho propósito es necesario señalar que de 1990 a 2005, los municipios del país han obtenido, en promedio, el 63% de sus ingresos totales a través de las transferencias federales (Ramo 28 y Ramo 33), y sólo un 31% a través de sus ingresos propios. Estos datos indican una tendencia al debilitamiento de la autonomía fiscal de los municipios mexicanos, particularmente después de 1998, año en el que se crea el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Múltiples son los trabajos que confirman que el esfuerzo fiscal de estados y municipios ha disminuido en relación directa con el aumento de transferencias federales, vía Aportaciones o Ramo 33, con lo cual su autonomía fiscal ha sido fuertemente afectada (Webb & González, 2004; Sour, 2004; López, 2004; Díaz, 2004; Michel, 2003; Moreno, 2003).

Ya que la evidencia empírica señala esta tendencia hacia el debilitamiento del esfuerzo fiscal de los gobiernos municipales, se considero pertinente estudiar si los sistemas estatales de coordinación fiscal poseen elementos que incentiven una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio de los municipios.

Las transferencias federales que reciben los municipios provienen básicamente de dos fuentes, el Ramo 28 y el Ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste último, se distribuye con base en una fórmula definida por el gobierno federal, por lo que sólo la distribución del Ramo 28, o Fondo General de Participaciones, se distribuye de acuerdo con los criterios establecidos por la legislatura de cada estado. Es por esta razón que el análisis se enfocará en dichos criterios.

Para llevar a cabo el estudio de los sistemas estatales de coordinación fiscal estados-municipios, las 31 entidades federativas del país se dividieron en dos grupos:

- A) Estados que otorgan sólo el 20% del Fondo General de Participaciones a sus municipios, en el cual se encuentran 21 entidades federativas. En este grupo se incluyen los siguientes diez estados: Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas.
- B) Estados que otorgan un porcentaje mayor al 20% del Fondo General de Participaciones establecido en la Ley de Coordinación Fiscal federal, en el cual se ubican 10 estados (véase Cuadro 2). En este grupo se examinaron ocho casos: Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Zacatecas.

La separación de ambos grupos obedece a que se considera que el segundo grupo de estados que han decidido descentralizar más recursos a sus municipios lo hacen con el objetivo de fortalecerlos. Por consiguiente se podría esperar que los criterios de distribución de estos recursos contengan elementos que estimulen a las municipalidades a mejorar su gestión financiera a través de la generación de más ingreso propio.

En la primera parte del análisis se determinará el perfil de las finanzas públicas de los municipios de cada estado. Para ello se utilizan los datos de ingreso y gasto del INEGI, cubriendo el período de 1990 a 2005, los cuales fueron deflactados considerando 1994 como el año base. Con base en esta información se calcularon cuatro indicadores financieros básicos que han sido empleados en otras investigaciones (Cabrero & Carrera, 2004, Cabrero, 2005):

- 1) El crecimiento real de los ingresos propios
- 2) Relación Ingreso Propio-Gasto Total: Muestra en qué proporción los recursos derivados de la propia recaudación de los municipios, financia el total del gasto que éstos requieren para su gestión.
- 3) Relación Ingreso Propio-Gasto Administrativo: Su propósito es determinar en qué medida el ingreso obtenido de la propia recaudación contribuye al funcionamiento de su aparato administrativo. “Da una idea de la viabilidad de la gestión municipal ante una reducción fuerte de las transferencias federales” (Cabrero, 2005:135).

- 4) Relación Transferencias-Federales-Gasto Total: Por lo tanto, este indicador muestra en qué medida los gobiernos subnacionales dependen de los recursos federales para financiar su gestión.

El cálculo de estos indicadores para el grupo A arrojó los resultados que se muestran en el Cuadro 3:

Cuadro 3
Indicadores Financieros del Grupo A (1990-2005)

Estado	Crecimiento Real del Ingreso Propio	Ingreso Propio/Gasto Total	Ingreso Propio/Gasto Tot.	Transferencias/Gasto Total
Media Nacional	73	38	68	40
Aguascalientes	62	33	55	64
Baja California	84	35	56	44
Chiapas	266	7	15	85
Chihuahua	57	39	84	47
Coahuila	117	29	45	62
Guanajuato	81	29	61	61
Puebla	56	19	43	68
Quinta Roo	276	46	69	44
SLP	75	17	36	83
Tamaulipas	109	20	49	65

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. 1994=100

El cálculo de estos indicadores para el grupo B arrojó los resultados que se muestran en el Cuadro 4:

Cuadro 4
Indicadores Financieros del Grupo B (1990-2005)

Estado	Crecimiento Real del Ingreso Propio	Ingreso Propio/Gasto Total	Ingreso Propio/Gasto Tot.	Transferencias/Gasto Total
Media Nacional	73	38	68	40
Baja Cal. Sur	113	43	59	48
Colima	127	39	62	64
Hidalgo	169	18	34	78
Jalisco	78	38	65	52
Morelos	297	23	46	70
Nayarit	219	13	25	70
Oaxaca	-22	16	37	74
Zacatecas	57	19	42	71

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI. 1994=100

Como puede observarse, en el grupo A, los municipios del estado de Quintana Roo tuvieron el mejor desempeño financiero ya que registraron el mayor incremento real en sus ingresos propios, financiaron una mayor proporción de su gasto total y de su gasto

administrativo con su ingreso propio, y presentaron el menor grado de dependencia de las transferencias federales. En general tuvieron un desempeño superior al de la media nacional. En el grupo B, los municipios del estado de Baja California Sur fueron los que obtuvieron mejores indicadores.

Los datos anteriores muestran que los municipios de las entidades que han descentralizado mayores recursos del Fondo General de Participaciones no presentan un perfil diferente al de aquellos estados en donde sólo se les otorga el 20% establecido por la ley. En ambos grupos se detectó un estado cuyos municipios poseen un perfil financiero mucho mejor que los demás, y superior a la media nacional.

Con el fin de encontrar elementos que expliquen la diferencia en el comportamiento financiero de los municipios se llevó a cabo el análisis de los criterios que se emplean en las ocho entidades federativas del grupo B para distribuir las Participaciones.

Para realizar el análisis de los criterios que establecen las leyes de coordinación fiscal para distribuir el Fondo General de Participaciones, los ochos estados del grupo B se dividieron en dos grupos. En un primer grupo se reunieron a las entidades federativas que aplican porcentajes directos al Fondo General de Participaciones, como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 5
Bases de Distribución del Fondo General de Participaciones en Cuatro Estados del Gpo. B

Criterios de Distribución	Baja Cal. Sur	Hidalgo	Morelos	Oaxaca
Porcentaje del Fondo General de Participaciones que se distribuye entre los municipios.	22	25	25	21
Población	39%	45%	60%	40%
Esfuerzo Recaudatorio	20%	5%	9%	
Distribución en partes iguales	17%			
Proporción inversa	13%		11%	
No. de Delegaciones Municipales o comunidades	5%	5%		20%
No. de Subdelegaciones	5%			
Extensión Territorial	1%			

Marginación		45%	20%	
Factor obtenido de conjugar el índice de marginación y el No. de habitantes del municipio				40%

Fuente: Elaboración propia con base en información de las leyes de coordinación fiscal de los estados: Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Oaxaca.

* En el caso de Baja California Sur, la proporción inversa es respecto a la recaudación (dos últimos ejercicios fiscales anteriores al actual); y en el caso de Morelos es en proporción inversa con respecto a la sumatoria de los montos de los porcentajes aplicados de población, marginación y esfuerzo recaudatorio.

En el segundo grupo se encuentran aquellos estados que parten de un monto mínimo garantizado para los municipios, el cual consiste en proporcionarles al menos la misma cantidad de recursos otorgada en el año anterior, como es el caso de Colima y de Jalisco, y lo que resta se distribuye a través de los criterios señalados en el Cuadro 6. Por lo que respecta a Zacatecas, se les garantiza el 80% del total de recursos otorgados en el año anterior, y los recursos restantes se distribuyen como se señala en el Cuadro 6.

Cuadro 6

Bases de Distribución del Fondo General de Participaciones en Tres Estados del Gpo. B

Criterios de Distribución	Colima	Jalisco	Zacatecas
Porcentaje del Fondo General de Participaciones que se distribuye entre los municipios.	22%	22%	22%
Población	42%	45%	40%
Esfuerzo Recaudatorio	50%	20%	5%
Recaudación impuesto predial			10%
Recaudación de derechos agua			10%
Proporción inversa*	8%		10%
No. de Delegaciones Municipales o comunidades		10%	
Proporción de participaciones y aportaciones federales		20%	
Marginación		5%	
Índice de Dispersión			25%
Monto de Garantía	Año anterior	Año anterior	80% del año anterior

Fuente: Elaboración propia con base en información de las leyes de coordinación fiscal de los estados de Colima, Jalisco y Zacatecas.

*En el estado de Colima la proporción será inversa al resultado que se obtenga de aplicar los otros dos conceptos, y en Zacatecas, se aplicará la proporción inversa a las participaciones que por habitante haya obtenido por los todos los demás conceptos.

El análisis de los criterios de distribución de las Participaciones arroja ciertos hallazgos interesantes. Baja California Sur, la entidad cuyos municipios presentaron el mejor perfil en sus finanzas públicas de acuerdo con los indicadores utilizados, es la que otorga un mayor estímulo al esfuerzo recaudatorio de sus municipalidades, aplicándolo al monto total del dicho Fondo. Por otra parte, también comprende otros criterios que pueden considerarse orientados a buscar la equidad y el equilibrio horizontal. Esto convierte a Baja California Sur en el estado con el sistema más complejo para la distribución de Participaciones, con el mayor número de criterios aplicados al monto total de estos recursos.

Morelos e Hidalgo, los otros dos estados que atribuyen un peso importante al esfuerzo fiscal para la distribución de las Participaciones, registraron un crecimiento real en el ingreso propio de sus municipalidades muy superior a la media nacional durante el período estudiado; aunque sus otros indicadores financieros no hayan resultado positivos.

En relación con los estados que garantizan un monto mínimo de Participaciones a sus municipios, destaca el caso de Colima, el cual les garantiza el mismo monto que recibieron en el ejercicio anterior, y el 50% de los recursos restantes los distribuye considerando el esfuerzo recaudatorio. Como puede apreciarse en el Cuadro 4, los municipios de esta entidad registraron un crecimiento real de sus ingresos propios muy superior a la media nacional, y sus otros indicadores financieros son relativamente buenos.

Llama la atención el caso de Oaxaca, que es el único estado cuya ley de coordinación fiscal, de las siete analizadas, no considera el esfuerzo fiscal como una variable para la distribución del Fondo General de Participaciones. Como puede apreciarse en el Cuadro 4, sus municipios mostraron la peor situación financiera de los ocho estados examinados.

Por último, entre las entidades federativas que canaliza mayor porcentaje de Participaciones a sus municipalidades, Nayarit destaca por el hecho de que los criterios para la distribución de estos recursos no se encuentran explícitos en su ley de coordinación fiscal. El gobierno del estado se limita a expedir un decreto en el que se

señala el porcentaje que le corresponde a cada municipio, otorgándole al municipio capital el porcentaje más alto, el 39%.

Para concluir este trabajo, en el siguiente apartado se analizará el caso del Estado de México con el mero fin de ilustrar los escasos incentivos que muchos sistemas de coordinación estado-municipios poseen para estimular una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio municipales.

El caso del Estado de México

Como ya se ha señalado, de acuerdo con la Constitución Política de nuestro país, y la Ley de Coordinación Fiscal federal, las legislaturas estatales son las responsables de determinar los criterios de distribución de las Participaciones entre los municipios de cada entidad federativa. En el caso del Estado de México, estas disposiciones se encuentran contenidas en el Código Financiero del Estado y sus municipios. De acuerdo con el Art. 221, Fracción I, de este ordenamiento, la asignación de las Participaciones entre los municipios se determinará con base en los siguientes criterios:

- a) A cada municipio le corresponderá anualmente hasta una cantidad igual a la que haya recibido el año anterior.
- b) Adicionalmente, se le asignará la cantidad que resulte de aplicar la fórmula correspondiente, al monto del incremento que tenga el Fondo General de Participaciones en el año para el que se hace el cálculo.

La primera disposición puede ser considerada positiva ya que proporciona certeza de un ingreso mínimo cada año a todos los gobiernos municipales. Para determinar en qué medida la segunda disposición incentiva el esfuerzo fiscal de los municipios, es necesario analizar la fórmula que se emplea para distribuir el incremento que el Fondo de Participaciones tiene cada año.

A partir de las reformas realizadas a la entonces Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México y sus Municipios en 1991, este incremento se asigna entre los municipios del estado considerando tres variables:

- a) El 40% se asigna en proporción directa al número de habitantes que tenga cada municipio en el año para el que se hace el cálculo, considerando la última información proporcionada por el INEGI.

- b) Otro 40% se distribuye en proporción directa al incremento relativo de la recaudación realizada por cada municipio en sus impuestos, y derechos en el año precedente, respecto a la recaudación obtenida en el año anterior a éste.
- c) El 20% restante se asigna en proporción inversa a la participación por habitante que tenga cada municipio después de haberse aplicado las dos variables anteriores.

La primera variable, la de población, es una forma que, aunque muy elemental, pretende determinar las necesidades de gasto de cada municipio. La segunda variable, el aumento registrado por cada municipio en la recaudación de sus impuestos y derechos comparando los dos años anteriores, es el único criterio que trata de estimular el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales por lo que respecta a la distribución de las Participaciones.

De los tres principales fondos federales que reciben los municipios,⁶ sólo el Fondo General de Participaciones o Ramo 28 contempla algún incentivo para estimular el esfuerzo fiscal de los municipios del estado. Pero estos criterios de eficiencia son aplicados sólo al incremento que este Fondo registra cada año. Con el fin de determinar qué porcentaje de los recursos que los municipios mexiquenses han recibido vía transferencias federales de 1990 a 2002, se encuentra vinculado a disposiciones que estimulan su esfuerzo fiscal, en el Cuadro 7 se realizó el cálculo del incremento anual del Fondo General de Participaciones en el período 1990-2002.

Una vez obtenido el incremento que tuvo el Fondo General de Participaciones es posible calcular la importancia que éste ha tenido en el ingreso de los municipios del Estado de México. El incremento que tuvo el Fondo General de Participaciones de 1990 a 2002, representó el 16 por ciento de los recursos de este Fondo(Cuadro 8). En relación con los ingresos que los municipios recibieron vía transferencias federales, el incremento significó el diez por ciento de esos recursos, y representó sólo el seis por ciento del total de los ingresos de los municipios mexiquenses durante el período estudiado.

Cuadro 7
Incremento del Fondo General de Participaciones Correspondiente a los
Gobiernos Municipales del Estado de México (1990-2002)*

⁶ Fondo General de Participaciones (Ramo 28), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (Ramo 33).

Fondo General de Participaciones		Incremento del Fondo General de Participaciones		Incremento en términos %
Año	Monto	Período	Monto	
1990	341,559			
1991	478,041	1990-1991	136,482	40
1992	580,222	1991-1992	102,181	21
1993	814,502	1992-1993	234,280	40
1994	931,147	1993-1994	116,645	14
1995	1,090,841	1994-1995	159,694	17
1996	1,774,100	1995-1996	683,259	63
1997	2,423,575	1996-1997	649,475	37
1998	3,058,204	1997-1998	634,629	26
1999	4,311,159	1998-1999	1,252,955	41
2000	4,680,320	1999-2000	369,161	9
2001	5,025,635	2000-2001	345,315	7
2002	5,150,349	2001-2002	124,714	2
Total	30,659,654		4,808,790	

* Los montos están en miles de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Cuadro 8
Importancia del Fondo General de Participaciones en los Ingresos de los Municipios del Estado de México (1990-2002)

Ingresos Vía el Fondo General de Participaciones	Ingresos Vía Transferencias Federales	Ingresos Totales
30659654	4,7541,769	78,190,457
% que Representa el Incremento del Fondo General de Participaciones		
16	10	6

* Los montos están en miles de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI

Pero debe recordarse que de acuerdo con el Código Financiero del estado, sólo el 40 por ciento del incremento del Fondo General de Participaciones se asigna incentivando el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales. Por lo tanto, si se calcula dicho 40 por ciento, se tiene que el incremento del Fondo general de Participaciones sólo significó el cuatro por ciento de los recursos que los municipios recibieron a través de transferencias federales, y representó tan sólo el dos por ciento del total de los ingresos de los gobiernos locales del estado durante el período analizado (Cuadro 9).

Cuadro 9

Importancia del Incremento del Fondo General de Participaciones en los Ingresos de los Municipios del Estado de México (1990-2002)

Incremento del Fondo	Monto Correspondiente al 40% del Incremento del Fondo	Como % de los Ingresos Vía Transferencias Federales	Como % de los Ingresos Totales
4,808,790	1,923,516	4	2

* Los montos están en miles de pesos corrientes.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI.

Se tiene entonces que, de 1990 a 2002, sólo el dos por ciento en promedio del total de los ingresos de los municipios de la entidad se asignó considerando su esfuerzo fiscal. Es decir, los criterios diseñados tanto por la federación como por el gobierno del estado para la distribución de los recursos que constituyen la principal fuente de ingreso municipal, prácticamente no proveen ningún incentivo para que los gobiernos locales traten de mejorar su esfuerzo fiscal.

También es importante hacer notar que de acuerdo con los datos que se presentan en el Cuadro 7, el porcentaje del incremento del Fondo General de Participaciones en el Estado de México se ha ido reduciendo durante el período estudiado. De 1990 a 1997, este Fondo registró un incremento promedio del 33 por ciento, en pesos corrientes; mientras que de 1998 a 2002, este porcentaje disminuyó al 17 por ciento. Si se calcula su crecimiento real, se observa que de 1990 a 1997, las Participaciones tuvieron un crecimiento real del 39 por ciento, mientras que de 1998 a 2002, su incremento fue del 13 por ciento. Lo anterior quiere decir que cada vez se va reduciendo aún más el porcentaje del total de los ingresos municipales que está vinculado a algún tipo de medida encaminada a estimular el esfuerzo fiscal de este ámbito de gobierno.

Observaciones finales

El diseño y la dinámica con la que funcionan actualmente las relaciones fiscales intergubernamentales en nuestro país, lejos de coadyuvar al fortalecimiento de la autonomía financiera de los gobiernos municipales más bien parecen confeccionados para imposibilitarla. Como se señaló, ya que los municipios no forman parte del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, los intereses de este ámbito de gobierno están representados por los gobiernos estatales, los cuales no siempre están interesados en buscar esquemas más horizontales de relaciones fiscales con sus municipalidades.

Es un hecho que los sistemas de coordinación fiscal o hacendaria de los estados representan la única arena formal en la que los municipios pueden emitir opiniones y

propuestas sobre ciertos aspectos de los arreglos fiscales intergubernamentales a través de los cuales reciben la mayor parte de sus ingresos.

Así pues, estos sistemas pueden ser un espacio propicio para avanzar en el fortalecimiento de la hacienda municipal, y por ende, en la consecución de los objetivos económicos y políticos de la descentralización fiscal. Sin embargo, la situación actual de los sistemas de relaciones fiscales estados-municipios muestra que estos mecanismos son sumamente limitados ya que casi ninguno de ellos considera al fortalecimiento de las haciendas municipales como parte de sus objetivos.

La problemática del debilitamiento del esfuerzo fiscal de los gobiernos locales está estrechamente vinculada con la forma en que los ámbitos superiores de gobierno les canalizan recursos financieros. Pero los datos analizados en este trabajo parecen indicar que los arreglos fiscales que se deciden en el ámbito estatal también tienen una influencia importante.

Ante la dificultad de influir en el proceso de toma de decisiones del Congreso federal en materia del diseño de las transferencias a estados y municipios, resulta necesaria una revisión a fondo de los criterios definidos por las legislaturas estatales para llevar a cabo la distribución de las transferencias federales. El caso del Estado de México ilustra cómo el diseño perverso de las transferencias federales se ve reforzado por los criterios que la legislatura estatal ha fijado para su distribución entre los municipios. Es fundamental que dichos criterios consideren elementos que premien a los gobiernos municipales que sean capaces de explotar de manera eficaz y eficiente su base fiscal, independientemente de su tamaño.

El análisis de varios sistemas de coordinación fiscal estado-municipios sugiere que el incorporar criterios ligados al esfuerzo fiscal puede incentivar una mejor explotación de las fuentes de ingreso propio. Esto no revierte los incentivos perversos del diseño de las transferencias federales, pero si constituyen un avance para el fortalecimiento de la autonomía fiscal de los municipios, pieza clave de su autonomía como ámbito de gobierno.

En el contexto de transformación del modelo de relaciones intergubernamentales en nuestro país, sería deseable que los sistemas estatales de coordinación fiscal y hacendaria logaran convertirse en una verdadera arena para la discusión y generación

de acuerdos para el establecimiento de relaciones fiscales intergubernamentales más horizontales, transparentes, equitativas y eficientes entre los estados y sus municipios.

Referencias:

- Cabrero, Enrique (2005), *Acción pública y desarrollo local*, Fondo de Cultura Económica, México
- & Ady Carrera (2004), “Descentralización fiscal y debilidades institucionales. Paradojas del caso mexicano”; en Juan Pablo Guerrero (coord.); *Impuestos y gasto público*; Miguel Ángel Porrúa-CIDE, pp 343-393
- Díaz-Cayeros, Alberto (2004), “Dependencia fiscal y estrategias de coalición en el federalismo mexicano”, en *Política y Gobierno*, vol. XI, no. 2, II semestre, pp. 229-262
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California Sur.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Hidalgo
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Jalisco con sus municipios
- Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos
- Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca
- Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus municipios
- López G., Mauricio (2004), *Finanzas municipales en México. En la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, Documento de Trabajo DAP no. 147, CIDE, México
- Michel, Hugo (2003), “México: Evaluación del sistema de federalismo fiscal y escenarios futuros seleccionados”, en *Enfoques alternativos del federalismo fiscal en México*, INDETEC-ICMA-USAID-DEVETECH, México, pp 21-104
- Moreno, Carlos (2003), *Fiscal Performance of Local Governments in Mexico: the Role of Federal Transfers*, Documento de Trabajo DAP no. 127, CIDE, México
- Morgenstern, Scott (1997); *Spending for Political Survival: Elections, Clientelism, and Government Expenses in Mexico*; Documento de Trabajo No. 69; División de Estudios Políticos; Mexico; CIDE
- Rodríguez, Victoria (1992); “Mexico’s Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, Promises...”; en *Decentralization in Latin America. An Evaluation*; Arthur Morris and Stella Lowder (eds.); Praeger; New York
- Sedas, Cecilia (2005), *Criterios de distribución estatales de las Participaciones federales y estatales, para los municipios, vigentes a 2005*, INDETEC, Mimeo
- & Salvador Santana (1999), *Hacia una ley de coordinación hacendaria del estado con sus municipios: principios jurídicos*, INDETEC, México
- Sour, Laura (2004), “El sistema de transferencias federales en México: ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, no. 3, Segundo semestre, pp 733-751

- Vicencio, Gustavo (1996); “The PAN Administration in Baja California: The Struggle for a Free and Sovereign State”; in Aitken, Rob, N. Craske, G.A. Jones & David Stansfield (eds.); *Dismantling the Mexican State*; Great Britain; MacMillan Press LTD
- Ward, Peter & Victoria Rodríguez with Enrique Cabrero (1999), *New Federalism and State Government in Mexico: Bringing the States Back*, U.S.-Mexican Report No. 9, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin, USA
- Webb, Steven & Christian González (2004), “Negociación de un nuevo pacto fiscal en México”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XIII, no. 3, II Semestre, pp 619-661