

La Distribución de Transferencias Federales para Municipios, ¿Qué Incentivos se Desprenden para el Fortalecimiento de sus Haciendas Públicas?

José Antonio Peña Ahumada y Luis Armando Wence Partida

En el presente documento se analiza el impacto que las fórmulas de distribución de transferencias federales podrían tener sobre las haciendas públicas locales. Lo anterior, tanto a partir de argumentos teóricos, como de la evidencia empírica. El texto parte de la hipótesis de que el diseño incorrecto de las fórmulas de distribución genera un incentivo perverso en el esfuerzo recaudatorio de los municipios del país, situación que se agrava por la diversidad de criterios de distribución establecidos en las legislaturas estatales. Como fruto del análisis se plantea una propuesta para una posible reforma fiscal que tienda a incentivar el esfuerzo recaudatorio de los gobiernos subnacionales.

José Antonio Peña Ahumada es Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económica en México y la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Director de Coordinación Operativa en el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED). wencw@segob.gob.mx

Luis Armando Wence Partida es Licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y cursa la maestría en Filosofía Política en la misma universidad, Unidad Iztapalapa. Actualmente se desempeña como Jefe de Departamento en la Coordinación Operativa del INAFED.



El objetivo del presente documento es realizar una reflexión en torno al sentido que pudiese adquirir una reforma fiscal orientada al fortalecimiento de las haciendas de los municipios en México. El trabajo parte del supuesto de que el diseño actual de las fórmulas estatales de distribución de las transferencias federales que reciben los gobiernos municipales en el país no es el adecuado, según lo establecido en los postulados teóricos de la descentralización fiscal, así como lo observado en experiencias exitosas internacionales, situación que ha generado efectos negativos en la recaudación de ingresos propios de dicho orden de gobierno.

El trabajo se divide en cuatro grandes apartados. En el primero de ellos se hace una breve revisión de la teoría de la descentralización y las transferencias federales para delimitar los conceptos utilizados a lo largo del trabajo. En el segundo se hace un recuento de los principales momentos de la historia reciente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, concretamente de las transferencias federales que se entregan a estados y municipios. Allí se pone énfasis en el efecto no de-

seado que tuvieron las transferencias en las finanzas locales (estados y municipios) hasta antes de la reforma de 2007. Posteriormente se describen los principales cambios que en materia del diseño de las transferencias tuvo dicha reforma y los efectos que se esperan de ella en las finanzas de las entidades federativas. En el tercero se aborda el caso del diseño de las transferencias federales para municipios y el problema que representa la existencia de distintas fórmulas estatales para distribuir específicamente las participaciones federales, mismas que no necesariamente están armonizadas con el sentido de la reforma de 2007. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan las conclusiones.

1. MARCO CONCEPTUAL: LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES

Entre los beneficios que persigue todo sistema federal¹ se encuentra indudablemente el tema de

¹ Véase Riker (1964); Wright (1978); Watts (1999), Tsebelis (2002); Díaz-Cayeros, y Martínez (1998); Fossati y Panella (1999) y Cabrero (2007), entre muchos otros autores que han abordado el estudio del tema.

“Para corregir los desequilibrios horizontales derivados de la existencia de brechas de desigualdad regional, las transferencias tienen como función nivelar la capacidad fiscal de los gobiernos locales más rezagados”

los recursos fiscales. En teoría, las partes integrantes de una federación obtienen más recursos al pertenecer a un arreglo federal que si estuviesen fuera de él. Sin embargo, para que esto efectivamente ocurra es necesario llevar a cabo una asignación óptima de tareas fiscales entre los diferentes órdenes de gobierno, tanto en lo referente a la recaudación de impuestos como al ejercicio del gasto público. De acuerdo con los autores clásicos, en un sistema federal cada orden de gobierno no intenta cumplir con todas las funciones, (como sí sucede en un gobierno unitario o en uno totalmente descentralizado), sino que asume la función que mejor puede desempeñar, siendo ésta la ventaja económica del federalismo frente a otras formas de gobierno (Oates, 1977).

El tema que aborda el federalismo fiscal es entonces el de determinar la estructura óptima del sector público en términos de la adscripción de responsabilidades en la toma de decisiones sobre funciones específicas, a representaciones de subconjuntos geográficos adecuados a la sociedad (Oates, 1977); en otras palabras, el federalismo fiscal busca identificar, a la luz de la eficiencia social, qué nivel de gobierno debe realizar qué función, y cómo habrán de financiarse tales actividades (Cabrero, 2007).

Una respuesta a dicha problemática la plantea el teorema de la descentralización fiscal, cuyos principales postulados se resumen de la siguiente manera:

- a) Los bienes públicos locales deben ser provistos por los gobiernos subnacionales, tanto como éstos sean capaces de suministrarlos de una manera más eficiente que el gobierno nacional (Oates, 1977), considerando la eficiencia no sólo con respecto a las decisiones del gasto, sino también con su financiamiento (Fossati y Panella, 1999).
- b) Ligado al principio de correspondencia fiscal que establece que la distribución de competencias en ingresos entre los distintos órdenes de gobierno debe estar relacionada con las competencias de gasto (Hernández, 1997), el teorema de la descentralización señala que el financiamiento del gasto de los gobiernos subnacionales debe recaer en los contribuyentes a través de impuestos de carácter local, ya que esto promueve la responsabilidad de los burócratas locales frente a la población (que puede presionarlos más fácilmente que a los burócratas del gobierno central), para que se tomen en consideración sus preferencias respecto al bien o

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

servicio público, y éste pueda proveerse de manera eficiente (Fossati y Panella, 1999; y Cabrero y Carrera, 2004).

No obstante, la propia teoría reconoce que no existe un grado óptimo de descentralización fiscal aplicable a todos los países por igual (Oates, 1977), sino que existen distintos factores que deben considerarse para determinar qué orden de gobierno es el más adecuado para la provisión de un determinado servicio público, "de tal manera que un bien que se provee mejor centralmente en un país, puede dar motivo a una provisión descentralizada en otros" (Cetrángolo, 2007). En este sentido, los postulados de la teoría de la descentralización fiscal "pura" difícilmente pueden llevarse a la práctica, sobre todo en países con desigualdades regionales –como es el caso mexicano y de la mayoría de los países en desarrollo– en donde el nivel de disparidad productiva entre los territorios que los integran pone un límite al resultado de los procesos de descentralización y obliga a tomar especiales precauciones (Cetrángolo 2007).

Como diversos estudios lo han comprobado, las asimetrías entre la teoría de la descentralización fiscal y la realidad se deben principalmente a dos problemas relacionados con el principio de correspondencia fiscal²: el primero, es que si bien es cierto que los gobiernos locales podrían llegar a ser más eficientes en la prestación de una amplia gama de servicios públicos, así como en la

recaudación de aquellos impuestos que gravan los factores de baja o nula movilidad (como los predios); también es cierto que presentan serias desventajas estructurales frente al gobierno nacional en lo referente a la recaudación de algunas contribuciones de gran importancia (como los impuestos al consumo y a la renta) en donde éste, por su perspectiva general del territorio y la población, resulta más eficiente para recaudar (Hernández, 1997)³. Lo anterior genera un desajuste en términos del principio de correspondencia fiscal, en donde los recursos asignados a los gobiernos subnacionales no se adecuan a sus necesidades de gasto, según el nivel de atribuciones adquirido (Watts, 1999; 149). A este tipo de desajuste se le denomina *desequilibrio vertical*.

El segundo problema por desajuste se debe a la existencia de disparidades regionales entre los propios gobiernos subnacionales y, consecuentemente, a las diferencias en su capacidad fiscal (determinada por el nivel de desarrollo de la economía local). Independientemente del esfuerzo recaudatorio que puedan llegar a hacer los gobiernos de las regiones más rezagadas, no tendrán la capacidad de ofrecer a sus ciudadanos el mismo nivel de calidad en los servicios, respecto de aquellos que prestan los gobiernos de las regiones menos rezagadas (Watts, 1999). Al desajuste entre los gobiernos subnacionales ocasionados por las diferencias en sus capacidades fiscales se le denomina *desequilibrio horizontal*.

Con la intención de corregir ambos tipos de desequilibrios, en la mayoría de los países federales⁴

2 Existen además cuestionamientos a otros principios; por ejemplo, a diferencia de lo que asume la teoría de la descentralización, la estructura de los órdenes de gobierno no obedece necesariamente a razones económicas sino también a razones históricas o políticas, por lo que la eficiencia que se argumenta difícilmente puede alcanzarse en regiones altamente heterogéneas. Del mismo modo, hay estudios que señalan que la descentralización fiscal puede verse obstaculizada por una mayor propensión a la corrupción por parte de los gobiernos locales (dada su cercanía con grupos de interés locales que facilita la creación de vínculos personales); por la baja calidad de las burocracias locales (las ofertas laborales de las burocracias centrales atraen, en promedio, a los individuos más capaces), entre otros (Hernández, 1997).

3 Se ha demostrado que los gobiernos centrales –principalmente en el caso de los países en desarrollo– son más eficientes que los gobiernos subnacionales para recaudar los impuestos a factores de alta movilidad, que son los de mayor potencial recaudatorio en una economía; asimismo, la centralización en el gobierno nacional de este tipo de impuestos evita distorsiones como la exportación de impuestos (gravar a los no residentes), o una recaudación subóptima ocasionada por la competencia a la baja de tasas y bases gravables entre los gobiernos subnacionales (Hernández, 1997).

4 Al respecto véase Watts (1999) quien analiza la mecánica de las transferencias en 10 países federales



se ha implementado la transferencia de recursos entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales. Para remediar los desequilibrios verticales, en donde los gobiernos locales “renuncian” a su facultad de cobrar determinados impuestos y cederlos al gobierno central por cuestiones de eficiencia, las transferencias tienen como objetivo “regresar” a los gobiernos subnacionales su contribución en la recaudación impositiva, por lo que suelen distribuirse en función del esfuerzo recaudatorio del receptor, es decir, con criterios *resarcitorios* (Hernández, 1997; Monroy y Peña, 2007). De igual forma, para corregir los desequilibrios horizontales derivados de la existencia de brechas de desigualdad regional, las transferencias tienen como función nivelar la capacidad fiscal de los gobiernos locales más rezagados, por lo que se distribuyen entre los gobiernos receptores de manera inversamente proporcional a su desarrollo económico, es decir, con criterios *compensatorios* (Watts, 1999; Hernández, 1997; Monroy y Peña, 2007).

Además de los criterios de distribución y de la función que desempeñan, las transferencias federales pueden clasificarse por el grado de acotamiento que hay en sus objetivos de gasto (Watts, 1999). En este sentido las transferencias federales

pueden ser *condicionadas*, cuando el orden de gobierno emisor establece los rubros en los que el gobierno receptor debe ejecutar el gasto; o *incondicionadas*, cuando existe una libre determinación de los rubros de gasto por parte del gobierno receptor. Por su naturaleza, las transferencias de nivelación o compensatorias suelen ser condicionadas, ya que el orden de gobierno emisor busca asegurar que dichos recursos se ejerzan en materias que contribuyan a abatir el rezago y, por lo tanto, a nivelar la capacidad fiscal del receptor; mientras que las transferencias resarcitorias, por lo general, son incondicionadas, ya que su sentido es “regresar” al receptor los recursos que cedió al gobierno central y que puede ejercer de manera autónoma.

En cuanto a los efectos que tienen las transferencias federales en las finanzas de los gobiernos receptores, de acuerdo con la teoría, dependerá básicamente del criterio de distribución que se elija (resarcitorio, compensatorio u otro) y no de su carácter de condicionadas o incondicionadas⁵. Es a partir del criterio de distribución que se

5 De acuerdo con Rosen (2002), tanto las transferencias condicionadas como las no condicionadas, en términos generales, reducen el esfuerzo fiscal de los gobiernos receptores.

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

generan incentivos a los gobiernos locales para desempeñar o no acciones en materia de recaudación local. Por ejemplo, si las transferencias se distribuyen de manera directamente proporcional al esfuerzo recaudatorio (criterio resarcitorio puro) se espera que los gobiernos receptores incrementen su recaudación en aras de recibir una mayor cantidad de recursos transferidos; pero si las transferencias se distribuyen de manera inversa al esfuerzo recaudatorio (una perversión del criterio compensatorio) el incentivo se traducirá en una disminución de la recaudación de los gobiernos receptores. De igual forma ocurre si los recursos transferidos se asignan en función de la población o el tamaño territorial de la jurisdicción (criterio distributivo); o si la distribución se realiza a partir de la asignación de montos transferidos anteriormente (criterio inercial); en todos estos casos no habrá un incentivo claro para el gobierno receptor respecto al incremento de su esfuerzo recaudatorio.

Es importante considerar lo anterior debido a que, en un gran número de países, las transferencias intergubernamentales constituyen la principal herramienta del federalismo fiscal, situación que ha generado un amplio debate sobre los efectos reales que pueden tener en las finanzas de los gobiernos subnacionales. Hay estudios que argumentan que las transferencias, según el diseño que adopten, pueden tener consecuencias negativas en las finanzas públicas, sobre todo en las de los países en desarrollo, como puede ser: un mayor déficit a nivel nacional; una fuerte tendencia de los gobiernos subnacionales a sobreexplotar las transferencias del gobierno central; la tendencia al sobreendeudamiento de los gobiernos subnacionales, obligando sistemáticamente a los gobiernos centrales a rescatarlos cuando ya no pueden enfrentar sus obligaciones financieras (Cabreró, 2006; 3); la reducción de la rendición de cuentas de los gobiernos locales sobre sus decisiones fiscales, y la desincentivación

del esfuerzo fiscal de estos ámbitos de gobierno (Raich Portman, 2004).

En el caso de México, en donde se cuenta con transferencias de tipo resarcitorio (participaciones federales) y de tipo compensatorio/distributivo (aportaciones federales), diversos estudios indican que sus efectos en las finanzas locales no han sido distintos a los señalados anteriormente. De modo particular se argumenta que la forma en que se venían distribuyendo las transferencias federales hasta antes de 2007 (año en que se llevó a cabo una reforma en la materia), generó incentivos perversos que dieron como resultado una alta dependencia y un bajo esfuerzo fiscal en los estados y municipios, situación que deterioró en cierto modo sus capacidades financieras.

A continuación se hace una breve reseña de los principales cambios por los que ha transitado el federalismo fiscal mexicano en la época reciente, hasta llegar a la actual situación, a partir de la cual se plantea el problema que aborda el presente trabajo.

2. EL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS FEDERALES EN MÉXICO: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y SITUACIÓN ACTUAL

Como se aprecia en el siguiente cuadro, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las facultades impositivas para cada orden de gobierno, señalando en forma expresa las materias exclusivas de la Federación y de los municipios, y deja una capacidad residual a las entidades federativas. De este modo, el entramado constitucional permite la concurrencia impositiva en aquellas materias no exclusivas, ni prohibidas para alguno de los tres órdenes de gobierno, y entre las cuales se hallan varias contribuciones de enorme potencial recaudatorio (como son los impuestos al consumo y la renta).

FACULTADES IMPOSITIVAS PARA CADA ORDEN DE GOBIERNO

FEDERACIÓN	ESTADOS	MUNICIPIOS
<p>Artículo 73, fracción XXIX</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comercio exterior • Recursos naturales: minerales, salinas, petróleo, hidrocarburos, agua. • Instituciones de crédito y sociedades de seguros. • Servicios públicos concesionados. • Energía eléctrica. • Varios productos especiales: tabacos, cerillos, fermentados, cerveza... • Gasolina y otros derivados del petróleo. • Explotación forestal. <p>• Y las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, artículo 73, fracción VII.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fuentes no reservadas para la federación o los municipios; es decir, lo establecido en los artículos 117 y 115 constitucionales. • Tienen prohibido gravar el tránsito de personas o mercancías, así como exportaciones e importaciones. Artículo 117, fracciones IV y V, y 118, fracción I. • Tienen prohibido emitir moneda, papel sellado o estampillas. Artículo 117, fracción III. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuciones relacionadas con la propiedad y sus modificaciones. Artículo 115, fracción IV, inciso a. • Otros ingresos y contribuciones que las legislaturas establezcan a su favor. Ibíd., fracción IV, párrafo 1º. • Ingresos por los servicios públicos que preste. Ibíd., fracción IV, inciso c. • Rendimiento de su patrimonio. Ibíd., párr. 1º. • Mismas prohibiciones que a los estados, artículo 117.

Fuente: Adaptación de Rowland y Caire, 2001.

Ante esta situación, y con el propósito de prevenir los casos de concurrencia impositiva entre dos o más órdenes de gobierno –y hacer más eficiente la recaudación del Estado Mexicano– en la historia reciente se ha buscado la coordinación entre Federación, entidades federativas y municipios para que, a través de convenios formales, los estados renuncien a gravar ciertas fuentes impositivas no prohibidas en la Constitución, para cederlas a la Federación a cambio de una “participación” en los ingresos que ésta recaude (Rowland y Caire, 2001). Esta búsqueda de acuerdos, tanto en la asignación de atribuciones, como en la distribución de los ingresos entre los tres órdenes de gobierno, se puede resumir en cuatro momentos de la historia reciente del federalismo fiscal mexicano.

El primer momento abarca la situación que privaba antes de la creación de un sistema de coordinación integral. Dicha etapa va desde la primera Convención Nacional Fiscal en 1925 (y las subsecuentes de 1933 y 1947, pasando por la promulgación de la primera Ley de Coordinación Fiscal en 1953), hasta fines de los años setenta. En ese periodo, además de los impuestos que le estaban conferidos constitucionalmente a cada orden de gobierno, se permitían espacios tributarios en donde los estados firmaban convenios específicos de coordinación con la federación por cada impuesto, a cambio de recibir alguna compensación. Este tipo de concurrencia contributiva, sin embargo, dio lugar a que en algún momento hubiera más de 400 impuestos en el país (Gutiérrez, 2004) dando pie a un esquema de recaudación ineficiente

Coordinación Hacendaria y Colaboración Administrativa

y propiciando que se ampliara la brecha de desigualdad entre regiones, debido al desnivel en la actividad económica y las distintas capacidades recaudatorias de las entidades federativas.⁶

La segunda etapa inicia a principios de 1980. Con la finalidad de hacer eficiente la recaudación nacional se promulga la Ley de Coordinación Fiscal (1978) que da origen al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (1980), un arreglo institucional a partir del cual los estados y municipios ceden parte de sus atribuciones fiscales a la federación, a cambio de participaciones derivadas de la Recaudación Federal Participable (RFP) –conformada por ingresos tributarios, ingresos derivados de los derechos federales y aquellos obtenidos de la producción y venta de petróleo– las cuales se distribuyen a las entidades federativas mediante criterios y fórmulas establecidas en la propia Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Cabe destacar que la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) implicó una fuerte centralización de facultades de política fiscal a favor de la Federación,⁷ pero también es cierto que los gobiernos subnacionales comenzaron a percibir mayores recursos que antes de la creación de dicho esquema de coordinación.⁸

En cuanto a los municipios, no formaron parte directamente del Acuerdo Nacional de Coordinación Fiscal, sino a través de sus respectivas entidades federativas. Sin embargo, la LCF los considera desde el principio al establecer que los estados deben transferirles un porcentaje mínimo de las participaciones que reciben de la Federación (al menos el 20% para la mayoría de los fondos). Asimismo, la LCF contempla que el diseño de las fórmulas de distribución de los estados a los municipios es com-

petencia de las legislaturas locales y que éstas no pueden condicionar el destino del gasto.

Al iniciar la década de 1990, el esquema de coordinación fiscal sufre diversos ajustes, destacando el hecho de que el gobierno federal reasume la administración del IVA bajo argumentos de eficiencia económica (Gutiérrez, 2003: 101). Asimismo, el porcentaje del Fondo General de Participaciones se incrementa a 18% de la recaudación federal, y su fórmula de distribución se modifica para incluir un criterio distributivo que considera el tamaño de la población y otro compensatorio inverso a los anteriores. El criterio resarcitorio que ya existía y el nuevo criterio distributivo tenían una ponderación de 45.17% cada uno, mientras que el compensatorio de 9.66%. Esta fórmula, sin embargo, presentaba el problema de la falta de incentivos para realizar acciones que les permitiesen a las entidades federativas obtener mayores participaciones sin detrimento de su esfuerzo fiscal.

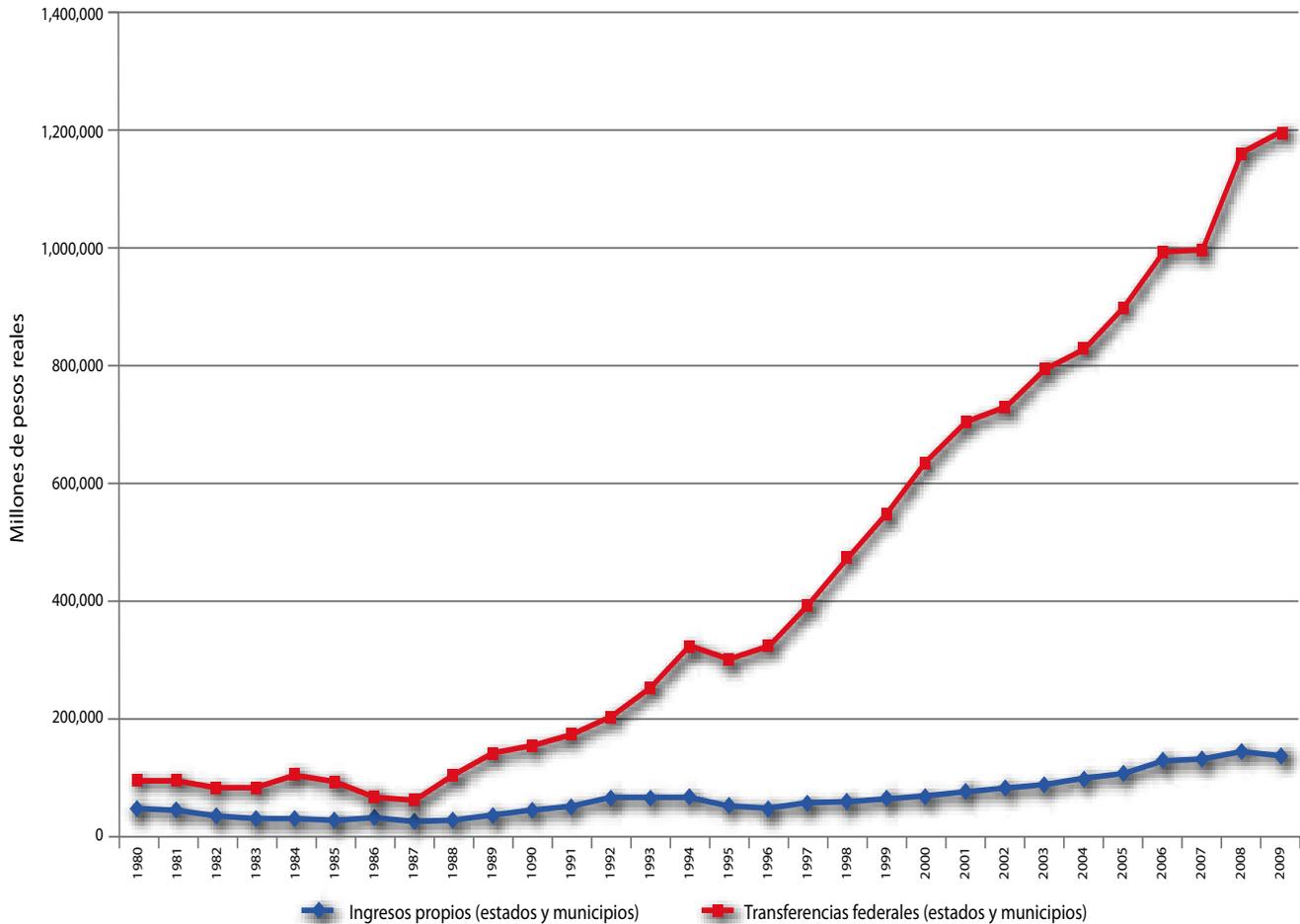
El tercer momento importante de la coordinación fiscal en México se ubica a mediados de la década de 1990, cuando el Fondo General de Participaciones pasa a conformarse con el 20% de la RFP, el Fondo de Fomento Municipal se incrementa a 1% y se transfiere a las entidades federativas la administración integral del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos. De igual forma, en ese año se adicionó al SNCF un nuevo rubro de transferencias de carácter compensatorio denominado “aportaciones federales”, constituido inicialmente por siete fondos, de los cuales sólo dos estaban dirigidos a los municipios. A diferencia de las *participaciones*, las *aportaciones* fueron concebidas como transferencias condicionadas, cuyos rubros de gasto están determinados en la LCF en temas como educación, salud, infraestructura social, fortalecimiento municipal y seguridad pública. En la LCF también se establecieron los criterios de distribución y, en algunos casos, las fórmulas de asignación de los distintos fondos de aportaciones, tanto para estados como para municipios.

6 Al respecto véase Gutiérrez (2004), Colmenares (2004) y Gutiérrez (2003).

7 De acuerdo con Gutiérrez (2003:55) el SNCF implicó la suspensión de 383 impuestos estatales y 206 municipales.

8 De acuerdo con la Declaratoria de la Convención Nacional Hacendaria llevada a cabo en 2004, se reconoce que no se tiene un problema de concentración de recursos fiscales, sino una centralización de facultades de la política fiscal.

Evolución de las transferencias federales e ingresos propios de las entidades federativas y municipios



Fuente: Con base en INEGI, Consulta interactiva de datos, México.

Desde la creación del SNCF y hasta mediados de la década de 1990, es posible registrar el efecto que han tenido las transferencias federales en las haciendas locales. Diversos estudios⁹ han revisado el efecto que las transferencias federales han tenido sobre las haciendas locales, coincidiendo en que, por un lado, venían desincentivando el esfuerzo fiscal de las entidades federativas y que, por otro, no estaba clara su incidencia en el desarrollo regional. Como se aprecia en la siguiente gráfica, al principio las transferencias desplazaron

los ingresos propios de estados y municipios, aunque seguían una ruta paralela que sólo se alteró durante los años posteriores a las crisis de 1987 y 1994, donde las transferencias muestran una recuperación, en tanto que los ingresos propios muestran un claro estancamiento, no obstante que se ampliaron las potestades fiscales de los municipios. El punto de inflexión más drástico se observa a partir de 1998, año en que comenzaron a distribuirse las aportaciones federales; es entonces cuando las transferencias se “despegan” totalmente de la tendencia seguida por los ingresos propios de estados y municipios, dando comienzo a una etapa de enorme dependencia de los recursos federales.

⁹ Véase (Hernández, 1997; Hernández e Iturrubarría, 2003; Cabrero y Carrera, 2004; Díaz-Cayeros, 2003; Cabrero, 2004; Gutiérrez, 2003, entre otros).



En el año 2009, último para el cual se dispone de información definitiva, las participaciones y aportaciones federales representaron alrededor del 83.7% de los ingresos totales de las entidades federativas, mientras que los ingresos propios representan sólo 6.6% del total. La situación es parecida en el caso de las finanzas municipales, que dependen en promedio en 66.4% de las transferencias federales, frente a 19.6% que representan, en promedio, los ingresos propios directos en el total de sus ingresos.¹⁰

La cuarta etapa relevante del sistema de transferencias federales en México se registra a partir de 2007, con la reforma hacendaria que entró en vigor al año siguiente. En su vertiente fiscal, la reforma partió de la problemática que representa la alta dependencia financiera de los gobiernos estatales y municipales con respecto de las transferencias federales, misma que se acrecentó en los últimos años, a raíz del crecimiento de las participaciones y aportaciones, así como por las características generales de los anteriores mecanismos de distribución, que no estimulaban la recaudación de ingresos locales y contribuían

poco a impulsar el desarrollo regional.¹¹ La reforma hacendaria de 2007 contempló la expansión de facultades tributarias de los gobiernos locales mediante la creación de nuevos impuestos federales administrados por las entidades federativas¹². De igual manera, consideró como uno de sus ejes centrales el simplificar y mejorar los incentivos de las fórmulas de las transferencias federales, a fin de corregir los efectos perversos que éstas venían generando en las capacidades de los gobiernos locales.

En cuanto a las participaciones, se quiso rescatar el sentido *resarcitorio* de las fórmulas de distribución de los distintos fondos, con el fin de fomentar la recaudación local y el buen desempeño económico de las entidades federativas. Es así como, a partir de la reforma de 2007, el Fondo General de Participaciones se distribuye a las entidades federativas de la siguiente manera¹³:

-
- 11 Véase Hernández e Iturrigaría (2003).
 - 12 Destaca el caso del impuesto federal a la venta final de gasolinas y diesel, que se entrega en su totalidad a las entidades federativas, con el objeto de fortalecer sus haciendas públicas, en tanto entre en vigor la reforma constitucional que les permita crear este tipo de impuestos a nivel estatal. También se estableció que al menos 20% de lo recaudado se distribuya a los municipios.
 - 13 Cabe señalar que los cambios en las participaciones contemplaron fijar el monto nominal de los fondos recibi-

10 Cfr. INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, disponible en www.inegi.org.mx

“Entre los países de la OCDE, México tiene el nivel más bajo de recaudación del impuesto predial, sólo 0.3% con respecto al PIB, cuando el promedio en el organismo es de 1.9%. En este indicador, México está incluso por debajo de países como Brasil (0.52%), Argentina (0.58%) y Chile (0.69%)”

- a) 60% en función del crecimiento económico que registre la entidad federativa, medido a partir de la variación del PIB de un año a otro;
- b) 30% en función del esfuerzo recaudatorio estatal en los últimos tres años sobre los impuestos y derechos locales; y
- c) 10% en función del peso relativo de la recaudación local respecto al total nacional.

El Fondo de Fomento Municipal, por su parte, se distribuye¹⁴ a las entidades federativas en función de un coeficiente que mide la mejora en la recaudación del impuesto predial y los derechos del agua en cada entidad, tomando como base el incremento registrado de un año a otro.

En la distribución de ambos fondos se aprecia claramente el viraje hacia criterios resarcitorios de los que se desprenden incentivos para que los gobiernos locales se conviertan en motores de su desarrollo económico, al mismo tiempo que maximizan sus fuentes de ingresos propios.

Respecto a las aportaciones, la reforma planteó el objetivo de clarificar el carácter compensatorio de varios de sus fondos con el objeto de beneficiar

dos por cada entidad federativa en el año 2007 y, bajo las nuevas fórmulas, sólo se distribuyen los incrementos derivados de una mayor RFP. Este componente de transición busca minimizar los costos a aquellas entidades federativas que inicialmente resultarán perjudicadas con el cambio en las fórmulas.

14 Ídem.

efectivamente a las entidades federativas con mayor rezago. Es así como, a partir de la reforma de 2007, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas se distribuye de manera inversamente proporcional al Producto Interno Bruto per cápita estatal; y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal incorpora elementos como el rezago en el gasto federal por alumno y la calidad de la educación.

En suma, después de la reforma, el sistema de transferencias federales quedó conformado por 12 fondos o impuestos asignables pertenecientes al rubro de las *participaciones* federales que, en conjunto representan cerca de 26.5% de la RFP, (con datos estimados para el ejercicio fiscal 2011); así como por los ocho fondos de las *aportaciones* federales, cuyos montos representan 24.2% de la RFP. Esto significa que más de 51% de los recursos que se entregan a estados y municipios mediante transferencias federales tienen un carácter resarcitorio no condicionado (*participaciones*),¹⁵ cuyo propósito es incentivar el esfuerzo fiscal y el desarrollo económico de los gobiernos subnacionales; mientras que casi 49% son transferencias de tipo compensatorio o distributivo condicionadas (*aportaciones*), cuyo objetivo es abatir el rezago entre las regiones del país, según se muestra en la siguiente tabla.

15 La excepción la constituye el Fondo de Compensación, el único rubro de las *participaciones* que se distribuye a las entidades de manera inversa al tamaño de la economía local (sólo lo reciben los diez estados con menor PIB per cápita no minero y no petrolero).

Estructura porcentual de los fondos de participaciones y aportaciones con respecto a la Recaudación Federal Participable (con datos estimados para 2011)

RUBRO DE TRANSFERENCIA	PORCENTAJE DE LA REP			TIPO DE TRANSFERENCIA
	ESTADOS	MUNICIPIOS	TOTAL	
PARTICIPACIONES	20.45	6.11	26.56	
Fondo General de Participaciones	16.25	4.06	20.31	Resarcitoria, no condicionada
Fondo de Fomento Municipal	0.00	1.00	1.00	Resarcitoria, no condicionada
Fondo de Fiscalización	1.00	0.25	1.25	Resarcitoria, no condicionada
Fondo de Compensación	0.19	0.05	0.24	Compensatoria, no condicionada
Fondo de Extracción de Hidrocarburos *	0.14	0.03	0.17	Resarcitoria, no condicionada
Impuesto Especial sobre Producción y Servicios *	0.38	0.10	0.48	Resarcitoria, no condicionada
Participaciones a municipios fronterizos y con litorales	0.00	0.14	0.14	Resarcitoria, no condicionada
Derecho Adicional sobre Extracción de Petróleo *	0.01	0.00	0.01	Resarcitoria, no condicionada
Impuesto a la venta final de Gasolina y Diesel *	0.86	0.22	1.08	Resarcitoria, no condicionada
Impuesto a la Tenencia *	0.79	0.20	0.99	Resarcitoria, no condicionada
Impuesto sobre Automóviles Nuevos *	0.29	0.07	0.36	Resarcitoria, no condicionada
Otros incentivos	0.53	0.00	0.53	Resarcitoria, no condicionada
APORTACIONES	19.52	4.76	24.28	
Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal *	13.38	0.00	13.38	Compensatoria, condicionada
Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud	3.00	0.00	3.00	Compensatoria, condicionada
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social	0.30	2.20	2.50	Compensatoria, condicionada
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal	0.00	2.56	2.56	Distributiva, condicionada
Fondo de Aportaciones Múltiples	0.81	0.00	0.81	Compensatoria, condicionada
Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos *	0.24	0.00	0.24	Compensatoria, condicionada
Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública *	0.38	0.00	0.38	Distributiva, condicionada
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas	1.40	0.00	1.40	Compensatoria, condicionada
TOTAL A TRANSFERIR	39.97	10.87	50.84	

FUENTE: elaboración propia con base en la Ley de Ingresos de la Federación 2011 y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. * Se trata de fondos o rubros cuyos montos no se constituyen directamente como un porcentaje de la RFP; sin embargo, para efectos analíticos, se establece la equivalencia de lo presupuestado en el Presupuesto Federal para 2011, respecto a la RFP de dicho año.

3. EL DISEÑO DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES PARA MUNICIPIOS: LA TAREA PENDIENTE

Como ya se señaló, el objetivo de la reforma de 2007 es corregir los incentivos que se desprendían de las participaciones y aportaciones federales, con el fin de fomentar el desarrollo de las entidades federativas, pero sin desincentivar el esfuerzo tributario local. Sin embargo quedó pendiente la réplica de estos incentivos para el ámbito municipal, el

cual presenta niveles muy bajos de recaudación, en comparación con otros países. Entre los países de la OCDE, por ejemplo, México tiene el nivel más bajo de recaudación del impuesto predial, sólo 0.3% con respecto al PIB, cuando el promedio en el organismo es de 1.9%¹⁶. En este indicador, México está incluso por debajo de países como Brasil (0.52%), Argentina (0.58%) y Chile (0.69%).

¹⁶ Cfr. México, situación inmobiliaria 2011. BBVA Research.

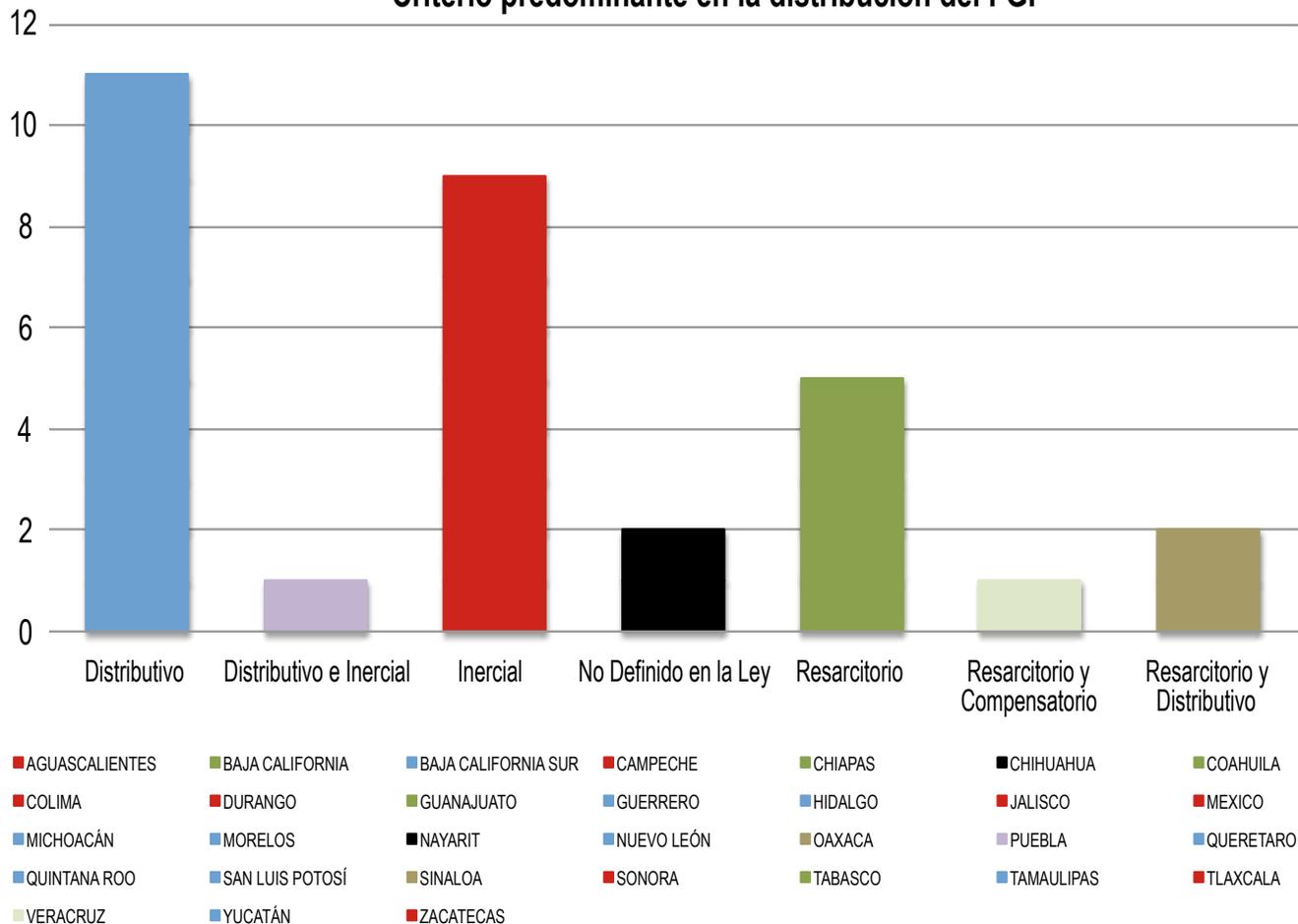
Al igual que las entidades federativas, los municipios mexicanos reciben dos tipos de transferencias federales: las participaciones, con un carácter originalmente resarcitorio, y las aportaciones, con un carácter compensatorio. Respecto a las aportaciones, los fondos que reciben los municipios son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF); el primero se distribuye con criterios compensatorios, en función del porcentaje de pobreza que los municipios aportan a sus respectivas entidades federativas, y el segundo con criterios distributivos, en función del porcentaje que representa la población del municipio respecto al total estatal. Si bien es cierto que este tipo de transferencias, dadas sus funciones niveladoras, no tienen como objetivo el incentivar alguna conducta en aspectos financieros y de desarrollo municipal, el diseño de sus fórmulas puede tener efectos no deseados tanto en la propia función de abatir el rezago regional, como en el simple hecho de no ofrecer ningún incentivo capitalizable para incrementar los ingresos propios y mejorar la calidad del gasto municipal (el tamaño poblacional no es una variable que pueda controlarse para dicho fin en lo que respecta al FORTAMUNDF).

Por lo anterior, las transferencias niveladoras o compensatorias deben ser complementadas con transferencias resarcitorias, para evitar desincentivar la recaudación local y nivelar, única y exclusivamente, la menor generación de recursos propios de las entidades más pobres, derivado del hecho de que tienen bases gravables menores, pero no porque realizan un menor esfuerzo fiscal (Hernández e Iturrubarría, 2003). Esta situación se resolvió con la

reforma de 2007, pero sólo en lo referente a la entrega de transferencias de la federación a las entidades federativas, puesto que en la entrega de transferencias de los estados a los municipios aún está presente la falta de claridad en los incentivos de las participaciones que favorezcan la recaudación local. Dado que las fórmulas de distribución de las participaciones federales que reciben los municipios se definen por las legislaturas locales, existen variados criterios de asignación para dichas transferencias, muchos de los cuales no están alineados al sentido de la reforma en la legislación federal.

Tomando como referencia al Fondo General de Participaciones (FGP) –que constituye la mayor parte de los recursos que reciben los municipios– en la siguiente gráfica se observa que 11 entidades federativas distribuyen los recursos de dicho fondo a los municipios mayoritariamente en función de criterios *distributivos*, es decir, mediante variables como la población, la extensión territorial o el número de localidades con que cuenta el municipio; en 9 estados se distribuyen considerando criterios *inerciales*, es decir, según porcentajes históricos o mediante fondos que garantizan montos de años previos; sólo 5 entidades distribuye mayoritariamente el FGP a partir de variables *resarcitorias* similares a las de la fórmula federal (esfuerzo recaudatorio y crecimiento de la economía local); en 2 entidades predominan por igual criterios resarcitorios y distributivos; en 1 estado los criterios distributivo e inercial tienen igual importancia; y sólo en 1 entidad se mezclan variables de tipo resarcitorio y compensatorio. Destaca el caso de 2 entidades federativas en donde los criterios y las fórmulas de distribución no están establecidos en la ley, sino en decretos u otros instrumentos de vigencia anual.

Criterio predominante en la distribución del FGP



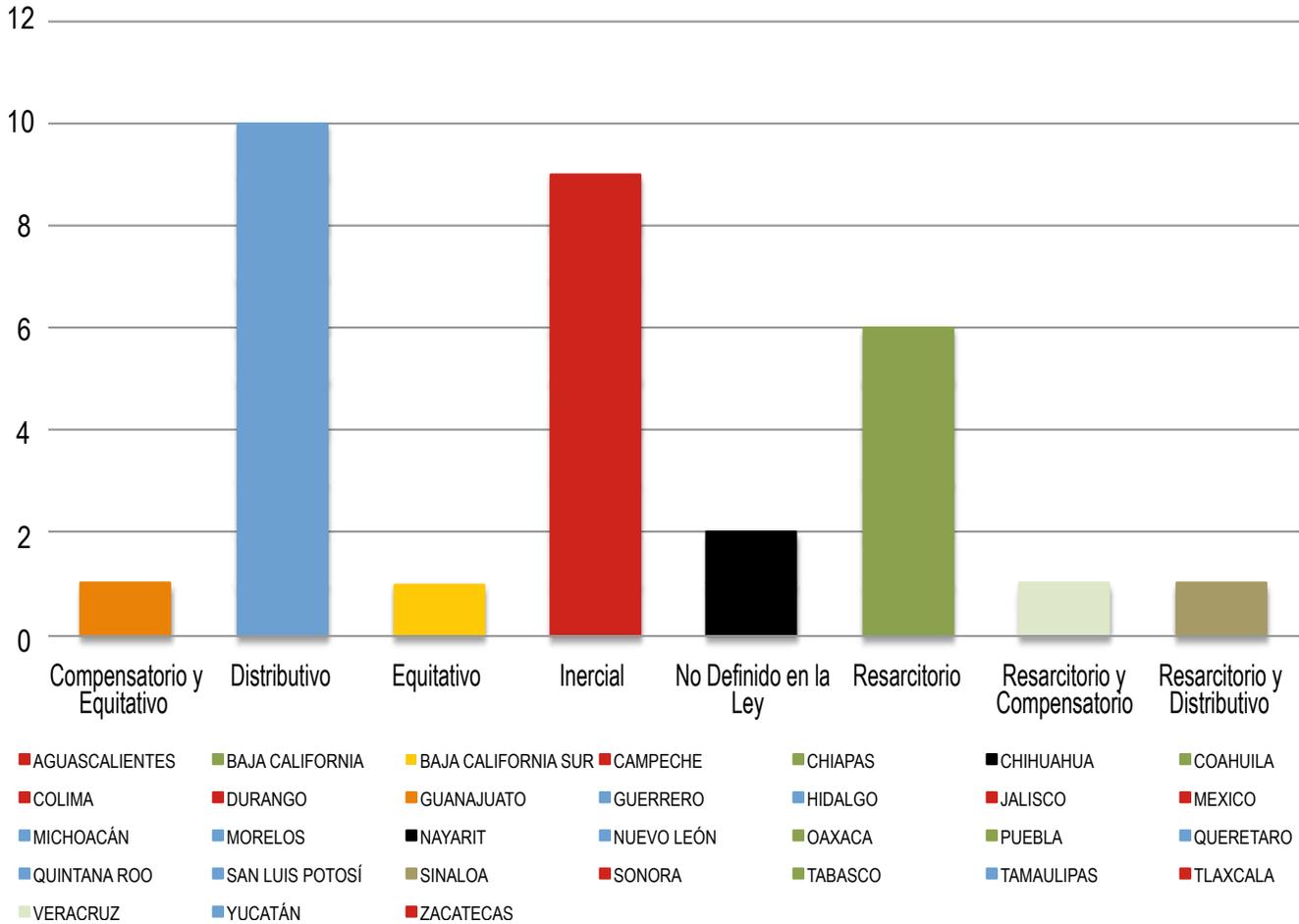
Fuente: elaboración propia con base en la legislación en materia de coordinación fiscal de los estados, vigente en 2011.

En síntesis, sólo en 5 entidades federativas (en donde se localiza el 9.2% de los municipios del país), las participaciones del Fondo General tienen clara la función de incentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos receptores, contrarrestando con ello los efectos no deseados que podrían llegar a tener las aportaciones. En el resto de los estados, en donde se localiza la inmensa mayoría de los municipios (90.8% del total), el sistema de transferencias es ambiguo y carece de incentivos claros que propicien el incremento de sus ingresos propios.

El caso del Fondo de Fomento Municipal el segundo en importancia su monto es todavía más

emblemático sobre la falta de coherencia en su distribución. Este fondo se distribuye a los estados en función de la recaudación de las dos principales contribuciones que los municipios tienen a su cargo: el impuesto predial y los derechos de agua potable. Sin embargo, como se observa en la siguiente gráfica, y muy similar al caso del FGP, solamente en 6 estados, que concentran cerca del 40% de los municipios del país, predomina el criterio resarcitorio en este fondo, mientras que la mayor parte distribuyen estos recursos bajo distintos criterios, no necesariamente ligados a la recaudación de las contribuciones municipales.

Criterio predominante en la distribución del FFM



Fuente: elaboración propia con base en la legislación en materia de coordinación fiscal de los estados, vigente en 2011.

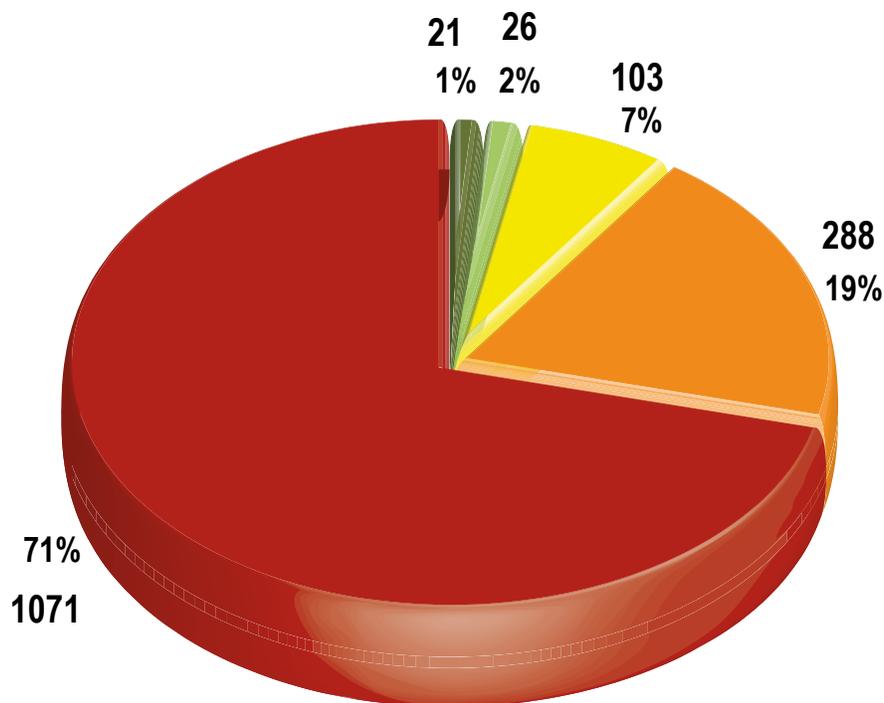
Cabe destacar que la situación no es distinta en el resto de los fondos de las participaciones, donde también prevalecen criterios de carácter distributivo o inercial.

El problema de la baja recaudación municipal y la alta dependencia de las transferencias federales para cubrir el gasto local se complica todavía más por el hecho de que gran parte de las participaciones federales que reciben los municipios se destinan al pago de gasto corriente. Lo anterior no sería un problema, a no ser porque las participaciones varían dependiendo del comportamiento mensual de la recaudación

federal, lo que supone que los municipios no tienen certeza del monto que van a recibir a lo largo de un ejercicio fiscal por ese concepto, sólo tienen conocimiento de los montos "estimados" que la federación y los estados publican al inicio del año, así como los informes trimestrales de los recursos pagados en función de la recaudación efectiva.

Lo anterior resulta relevante si se considera que sólo cerca de 1% de los municipios del país es capaz de cubrir al menos tres cuartas partes de su gasto corriente con ingresos propios, según se muestra en la siguiente gráfica. Por lo tanto, la

Municipios según capacidad para cubrir su gasto corriente con ingresos propios (grado de autonomía operativa)



■ Muy alto (más del 75%) ■ Alto (más del 50%) ■ Medio (más del 25%) ■ Bajo (más del 12.5%) ■ Muy bajo (menos del 12.5%)

Fuente: elaboración propia con base en datos de INEGI. Los datos corresponden a una muestra de 1,509 municipios, considerando el promedio de los últimos tres años con resultados definitivos (2006, 2007 y 2008) de la relación entre sus ingresos propios y su gasto corriente.

combinación de una excesiva dependencia de los recursos federales, un sistema de transferencias que no incentiva la recaudación local y un posible escenario de caída de la recaudación federal participable, podría desembocar en una grave crisis financiera que impida a los municipios llevar a cabo sus operaciones elementales, como ya sucedió en el año 2009.

4. CONCLUSIONES

La grave problemática de las finanzas de los gobiernos locales en México se puede abordar desde diversos ángulos. Sería ingenuo pensar que el rezago en que se encuentran las haciendas municipales se debe exclusivamente a un mal

diseño de las transferencias que reciben de la Federación. Factores como la falta de profesionalización de los servidores públicos locales, el rezago administrativo, tecnológico y normativo de los aparatos municipales, la marginación económica extrema en que se encuentra un gran número de municipios, así como otras variables de carácter político (como la imposibilidad de la reelección inmediata de las autoridades locales), son sin duda factores que explican el deterioro actual de las capacidades financieras municipales (Cabrero, 2005 y Cetrángolo, 2007).

Sin embargo, es preciso destacar que el uso correcto de un instrumento propio del federalismo fiscal como son las transferencias, puede ser el



primer paso para solucionar el bajo esfuerzo tributario que hacen los municipios. Como se dijo en el primer apartado, en un federalismo solidario con una alta heterogeneidad entre las entidades que lo conforman –como es el caso de México y de la mayoría de los países de Latinoamérica, según señala Cetrángolo (2007)– un sistema de transferencias bien diseñado buscaría resarcir a las entidades con buen desempeño fiscal, a la vez que permitiría compensar a las regiones atrasadas, pero sin desincentivar el esfuerzo fiscal de los gobiernos subnacionales en general, de tal manera que el propio sistema contribuya a incrementar la recaudación y a cerrar las brechas de desigualdad regional (Hernández e Iturrubarría, 2003).

Es indudable que la reforma de 2007 fue un gran paso en ese sentido, sin embargo, y debido al propio diseño institucional del federalismo mexicano, las fórmulas de las transferencias que reciben los municipios no fueron consideradas por dicha reforma. El papel más importante para que las fórmulas locales tengan el mismo sentido que

las fórmulas federales recae principalmente en las legislaturas locales. Es indispensable que los congresos de las entidades federativas trabajen en identificar las variables resarcitorias más adecuadas para distribuir las participaciones a sus municipios, de forma tal que incentiven su esfuerzo tributario.

Una alternativa que podría contribuir a lo anterior, es que desde la legislación federal, es decir en la LCF, se indique a las legislaturas locales que las participaciones que reciben los municipios por concepto del FGP o el FFM se distribuyan en un porcentaje mínimo (al menos el 50% por ejemplo) con criterios resarcitorios. Con esta acción se lograría una cierta homogeneidad en los criterios de distribución de ambos fondos a los municipios del país. Sólo de esta manera los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno se encontrarán alineados a los mismos objetivos, y se generará una verdadera corresponsabilidad en materia fiscal, que invariablemente contribuirá a la construcción de un federalismo más eficiente y equilibrado.

Bibliografía.

- CABRERO Mendoza, Enrique, 2004, "Capacidades Institucionales en Gobiernos Subnacionales de México ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, segundo semestre, Año/Vol. XIII, número 003, México, CIDE, pp. 753-784.
- CABRERO Mendoza, Enrique, 2005, "Los municipios y sus haciendas locales. Un escenario de carencias y de oportunidades", *Premio Gobierno y Gestión Local*.
- CABRERO Mendoza, Enrique, 2006, "Los Retos Institucionales de la descentralización fiscal en América Latina", *Documento de trabajo, División de Administración Pública*, Número 181, México, CIDE.
- CABRERO Mendoza, Enrique, 2007, *Para entender el Federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra.
- CABRERO Mendoza, Enrique y Ady Carrera Hernández, 2004, "Descentralización Fiscal y debilidades institucionales. Las paradojas del caso mexicano", en Juan Pablo Guerrero Amparán, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE-Porrúa.
- CENTRÁNGOLO Oscar, 2007, "Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización", Santiago de Chile, CEPAL, *Serie Políticas Sociales*, N° 131.
- DÍAZ-Cayeros, Alberto, 2003, "Balance fiscal de los estados en el sistema federal", en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz-Cayeros, coords., *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Porrúa.
- DÍAZ-Cayeros, Alberto y Jacqueline Martínez Uriarte, 1998, "Federalismo y municipalismo: Dos lógicas políticas en tensión", *Dialogo y Debate*, N°. 4.
- FOSSATI, Amedeo y Giorgio Panella, 1999, *Fiscal federalism in the European Union*, Londres, Routledge.
- GUTIÉRREZ F., Gerónimo, 2003, "Sobre el comportamiento fiscal de los estados: autonomía fiscal, instituciones presupuestales y competencia política", en Jacqueline Martínez Uriarte, y Alberto Díaz-Cayeros, coords., *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Porrúa.
- HERNÁNDEZ Trillo, Fausto, 1997, "Federalismo fiscal en México: ¿Cómo vamos?", en *Documento de trabajo, División de Economía*, Número 85, México, CIDE.
- HERNÁNDEZ Trillo, Fausto y Héctor Iturribarria, 2003, "Tres trampas del federalismo fiscal mexicano", en *Documento de trabajo, División de Economía*, N° 281, México, CIDE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI), *Consulta interactiva de datos*, disponible en: <http://www.inegi.org.mx>. México.
- MÉNDEZ, José Luis, 1997, "Estudio introductorio", en Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.
- MONROY Luna, Rubén y José Antonio Peña Ahumada, 2007, *Manual de transferencias federales para municipios*, México, INAFED.
- OATES Wallace, E., 1977, *Federalismo Fiscal*, España, Instituto de Estudios de Administración Local.
- RAICH Portman, Uri, 2004, "Impacto de la descentralización del gasto en los municipios mexicanos", en Juan Pablo Guerrero Amparán, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, CIDE-Porrúa.
- RIKER, William H., 1964, *Federalism: Origin, operation, significance*, Boston, Little Brown.
- ROSEN, Havey S., 2002, *Hacienda Pública*, España, Mc. Graw Hill.
- ROWLAND, Allison y Georgina Caire, 2001, "Federalismo y federalismo fiscal en México, una introducción", en *Documento de trabajo número 94, División de Administración Pública*, CIDE.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, "Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las Entidades Federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los ramos generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y municipios y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", *Diario Oficial de la Federación*, 27 de diciembre de 2010.
- TSEBELIS, George, 2002, *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, FCE.
- WATTS, Ronald L., 1999, *Sistemas Federales comparados*, Madrid, Marcial Pons, *Ediciones Jurídicas y Sociales*.
- WRIGHT, Deil S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, FCE.